DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DI DOTTRINA
GIURISPRUDENZA E LEGISLAZIONE
DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **5**

MAGGIO 2003 - ANNO XII

Spedizione in abbonamento postale - 45%

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

ISSN 1593-7208

EDIZIONI

TELLUS

SOMMARIO

Parte I - DOTTRINA

- STEFANO MASINI: «Ritorno» del ruolo della piccola impresa agricola - Parte I 261
- PIERLUIGI ONORATO: La tutela penale del territorio. La configurabilità delle violazioni paesaggistiche dopo il d.lgs. 490/1999 273

NOTE A SENTENZA

- LUIGI COSTATO: Tracciabilità e territorio: il confezionamento delle DOP e IGP in loco 294
- ALFIO GRASSO: Disconosciuta alla cooperativa di lavorazione, trasformazione e vendita dei prodotti la qualificazione di «azienda agricola» destinataria delle agevolazioni creditizie di cui al d.l. n. 367 del 1990 296
- ROBERTO TRIOLA: Lottizzazione, oneri relativi alle opere di urbanizzazione e obbligazione *propter rem* 298
- GIUSEPPE DI PAOLO: Agevolazioni per la piccola proprietà contadina: lo *status* di coltivatore diretto può essere accertato dal giudice tributario pur in assenza dell'apposito certificato dell'Ispettorato provinciale agrario 300
- BRUNO CAPALDINI: Intervento *ad excludendum* nel giudizio di appello e tentativo di conciliazione 304
- NICOLETTA RAUSEO: Diritto di prelazione e impresa familiare 305
- CARLO GATTA: Ancora sull'ammissibilità del giuramento suppletorio nelle controversie sul diritto all'iscrizione negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli subordinati 308
- GIANLUCA ROSSI: Successione di leggi penali: abrogazione o «riformulazione» della norma penale 313

- BENEDETTO RONCHI: Procedibilità delle domande riconvenzionali e problematiche in tema di miglionie 318
- CECILIA GRECA: La pertinenza urbanistica 320
- MARCO BORRACCETTI: Giurisprudenza comunitaria in materia agraria ed ambientale 321

Parte II - GIURISPRUDENZA (*)

ACQUE

- Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarichi abusivi di acque reflue - Ipotesi di reato depenalizzate ad opera del d.lgs. n. 152 del 1999 - Ulteriore modificazione *in pejus* per effetto del d.lgs. n. 258 del 2000 - Irrilevanza per le condotte pregresse - Fattispecie. *Cass. Sez. I Pen. 17 settembre 2001, n. 33761*, con nota di G. ROSSI 312

AGRICOLTURA E FORESTE

- Agricoltura e foreste - Piccola proprietà contadina - Agevolazioni tributarie - 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. *Cass. Sez. V Civ. 25 luglio 2002, n. 10939*, con nota di G. DI PAOLO 299
- Agricoltura e foreste - Cerealicoltura - Prelievo di corresponsabilità sui cereali - Documentazione - Omesso invio entro il termine - Violazione art. 63 legge n. 428/1990 - Sussistenza - Questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 3 Cost. - Manifesta infondatezza. *Cass. Sez. I Civ. 5 luglio 2002, n. 9817*, con nota redazionale 301
- Agricoltura e foreste - Riforma fondiaria - Assegnazione - Acquisto della proprietà - Art. 10 l. 30 aprile 1976, n. 386 - Portata - Conseguenze - In caso di decesso dell'assegnatario. *Cass. Sez. II Civ. 22 gennaio 2002, n. 678*, con nota redazionale 302

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

	pag.		pag.
Agricoltura e foreste - Prodotti fitosanitari e loro coadiuvanti - Stabilimento di produzione - Direttore tecnico - Requisiti - Titolo di studio - Conoscenze proprie dei chimici o delle figure professionali equivalenti. <i>T.A.R. Lazio, Sez. I 17 luglio 2002, n. 6341 (M)</i>	327	Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione (stragiudiziale) - Precisione delle domande - Conseguenze - Improcedibilità. <i>Corte d'app. Salerno, Sez. spec. agr. 11 gennaio 2002</i> , con nota di B. RONCHI	314
BELLEZZE NATURALI		Contratti agrari - Contratti associativi - Miglioramenti eseguiti <i>ante legge 756/64</i> - Diritto all'indennizzo - Sussistenza. <i>Corte d'app. Salerno, Sez. spec. agr. 11 gennaio 2002</i> , con nota di B. RONCHI	314
Bellezze naturali (protezione delle) - In genere. <i>Cass. Sez. III Pen. 26 novembre 2002, n. 39746 (M)</i>	326	Contratti agrari - Disdetta per scadenza contrattuale - Tentativo obbligatorio di conciliazione - Esperibilità da parte del concedente senza attendere la fine del rapporto - Ammissibilità. <i>Cass. Sez. III Civ. 9 ottobre 2002, n. 14438 (M)</i>	325
Bellezze naturali - Vincolo paesaggistico - Area destinata a rimboschimento - Realizzazione box auto - Diniego - Legittimità. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II 1° aprile 2003, n. 2966 (M)</i>	327	CREDITO	
Bellezze naturali - Vincolo paesaggistico - Richiesta nulla osta - Procedimento - Ad istanza di parte - Conseguenze - Comunicazione avvio di procedimento - Necessità - Esclusione. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II 1° aprile 2003, n. 2966 (M)</i>	327	Credito - Credito agrario - Provvidenze previste dal d.l. n. 367 del 1990 - Aziende agricole destinatarie - Nozione - Ambito. <i>Cass. Sez. I Civ. 6 dicembre 2002, n. 17347</i> , con nota di A. GRASSO	295
Bellezze naturali - Vincolo paesaggistico - Divieto di costruzione - Legittimità - Zona già compromessa - Irrelevanza. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II 1° aprile 2003, n. 2966 (M)</i>	327	NOTARIATO	
CACCIA		Notariato - Responsabilità professionale - Obblighi - Attività di consulenza anche fiscale - Sussistenza - Fattispecie. <i>Cass. Sez. II Civ. 13 gennaio 2003, n. 309 (M)</i>	325
Caccia - Ordinamento amministrativo - Regioni - Fauna selvatica - Legge n. 157 del 1992 - Regioni - Province - Poteri - Individuazione - Conseguenze - Danni arrecati a persone e cose da animali selvatici - Responsabilità della Regione <i>ex art. 2043 c.c.</i> - Configurabilità - Condizioni - Limiti. <i>Cass. Sez. III Civ. 24 settembre 2002, n. 13907 (M)</i>	325	PERTINENZA	
COMUNITÀ EUROPEE		Pertinenza - Nozione - Fattispecie - Non è tale. <i>Cons. Stato, Sez. V 18 aprile 2001, n. 2325</i> , con nota di C. GRECA	319
Comunità europea - Prodotti agricoli e alimentari - Denominazione di origine - Tutela - Protezione Dop del «Grana Padano» - Operazioni di grattugiatura - Consentita solo nelle zone di produzione. <i>Corte di giustizia CE 20 maggio 2003, in causa C-469/00</i> , con nota di L. COSTATO	283	PRELAZIONE E RISCATTO	
Comunità europea - Prodotti agricoli e alimentari - Denominazioni di origine - Tutela - Protezione Dop del «Prosciutto di Parma» - Operazione di affettamento - Consentite solo nella zona di produzione. <i>Corte di giustizia CE 20 maggio 2003, in causa C-108/01</i> , con nota di L. COSTATO	283	Prelazione e riscatto - Regime anteriore alla vigenza della legge 203/82 - Diritto di prelazione e di riscatto - Coadiutori nella coltivazione del fondo del soggetto titolare degli stessi. - Spettanza - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 22 giugno 2001, n. 8598</i> , con nota di N. RAUSEO	305
CONTRATTI AGRARI		PREVIDENZA SOCIALE	
Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione (stragiudiziale) - Esperibilità prima della domanda proposta dall'interveniente - Necessità. <i>Cass. Sez. III Civ. 9 gennaio 2002, n. 194</i> , con nota di B. CAPALDINI	303	Previdenza sociale - Assicurazioni obbligatorie - Principio generale di indisponibilità dei diritti alle prestazioni previdenziali - Sussistenza - Esclusione - Limiti - Fattispecie relativa al deferimento del giuramento suppletorio in una ipotesi di contestazione del diritto all'iscrizione negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli. <i>Cass. Sez. Lav. 1° marzo 2001, n. 2939</i> , con nota di C. GATTA	307
Contratti agrari - Impresa familiare coltivatrice - Poteri di rappresentanza - Applicabilità delle norme sulla società semplice. <i>Cass. Sez. III Civ. 22 giugno 2001, n. 8598</i> , con nota di N. Rauseo	305	Previdenza sociale - Maternità (tutela della) - Coltrivatrici dirette - Indennità di maternità - Presupposti - Iscrizione negli elenchi di categoria - Necessità - Iscrizione retroattiva - Diritto alle prestazioni solo a decorrere dalla richiesta di iscrizione - Fondamento. <i>Cass. Sez. Lav. 7 dicembre 2002, n. 17470 (M)</i>	325

	pag.		pag.
PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO			
Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Reati - Contravvenzione prevista dall'art. 5, lett. b), della l. 30 aprile 1962, n. 283 - Cattivo stato di conservazione di sostanze alimentari - Riferibilità alle sole caratteristiche intrinseche delle sostanze - Esclusione - Riferimento anche alle modalità estrinseche della conservazione - Sussistenza - Fattispecie. <i>Cass. Sez. IV Pen. 18 novembre 2002, n. 38513 (M)</i>	326	dell'obbligo di prevenire illeciti connessi alla gestione tecnica del servizio - Limiti - Questioni esulanti la programmazione generale e, per il sindaco, la funzione di ufficiale del governo - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 21 giugno 2002, n. 23855 (M)</i>	326
Produzione, commercio e consumo - Vini, mosti e aceti - Produzione vini - Disciplinare D.O.C. - Modifica del disciplinare mediante ampliamento zona produzione - Possibilità - Condizioni. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II ter 12 luglio 2002, n. 6289 (M)</i>	327	URBANISTICA	
		Urbanistica - Lottizzazione di aree fabbricabili - Oneri relativi alle opere di urbanizzazione - Natura - Obbligazione <i>propter rem</i> . <i>Cass. Sez. II Civ. 28 agosto 2002, n. 12571</i> , con nota di R. TRIOLA.....	298
SANITÀ PUBBLICA		MASSIMARIO	
Sanità pubblica - Rifiuti - Violazione delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione - Fattispecie: violazione del divieto di smaltimento di rifiuti di provenienza extraregionale - Configurabilità del reato di cui all'art. 51, comma 4, d.lgs. n. 22/1997 - Sussistenza - Limiti. <i>Cass. Sez. III Pen. 11 novembre 2002 (c.c.) (M)</i>	326	- <i>Giurisprudenza civile</i>	325
		- <i>Giurisprudenza penale</i>	326
		- <i>Giurisprudenza amministrativa</i>	327
Sanità pubblica - Smaltimento dei rifiuti - Organi di governo locale - Avvenuta delega di funzioni ai dirigenti amministrativi del comune - Permanenza		Parte III - PANORAMI	
		LIBRI	
		P. CRIVELLARO e A. FUGARO: I finanziamenti per lo sviluppo rurale (<i>A. Saccardo</i>)	328

Indice cronologico delle decisioni (*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
2001			<i>NOVEMBRE</i>		
<i>MARZO</i>			11	Cass. Sez. III Pen. (c.c.) (M)	326
1	Cass. Sez. Lav. n. 2939	307	18	Cass. Sez. IV Pen. n. 38513 (M)	326
<i>APRILE</i>			26	Cass. Sez. III Pen. n. 39746 (M)	326
18	Cons. Stato, Sez. V n. 2325	319	<i>DICEMBRE</i>		
<i>GIUGNO</i>			6	Cass. Sez. I Civ. n. 17347	295
22	Cass. Sez. III Civ. n. 8598	305	7	Cass. Sez. Lav. n. 17470 (M)	325
<i>SETTEMBRE</i>			2003		
17	Cass. Sez. I Pen. n. 33761	312	<i>GENNAIO</i>		
2002			13	Cass. Sez. II Civ. n. 309 (M)	325
<i>GENNAIO</i>			16	Corte di giustizia C.E. in causa C-426/01	321
9	Cass. Sez. III Civ. n. 194	303	16	Corte di giustizia C.E. in causa C-63/02	323
11	Corte d'app. Salerno, Sez. spec. agr.	314	16	Corte di giustizia C.E. in causa C-29/02	323
22	Cass. Sez. II Civ. n. 678	302	16	Corte di giustizia C.E. in causa C-122/02	323
<i>GIUGNO</i>			23	Corte di giustizia C.E. in causa C-221/00	321
21	Cass. Sez. III Pen. n. 23855 (M)	326	23	Corte di giustizia C.E. in cause riunite C-421/00, C-426/00 e C-16/01	321
<i>LUGLIO</i>			<i>FEBBRAIO</i>		
5	Cass. Sez. I Civ. n. 9817	301	27	Corte di giustizia C.E. in causa C-415/01	323
12	T.A.R. Lazio, Sez. II <i>ter</i> n. 6289 (M)	327	27	Corte di giustizia C.E. in causa C-389/00	324
17	T.A.R. Lazio, Sez. I n. 6341	327	<i>MARZO</i>		
25	Cass. Sez. V Civ. n. 10939	299	6	Trib. primo grado C.E. in cause riunite T-61/00 e T-62/00	322
<i>AGOSTO</i>			6	Corte di giustizia C.E. in causa C-240/00	323
28	Cass. Sez. II Civ. n. 12571	298	11	Trib. primo grado C.E. in causa T-186/00	322
<i>SETTEMBRE</i>			12	Trib. primo grado C.E. in causa T-254/99	322
24	Cass. Sez. III Civ. n. 13907 (M)	325	13	Trib. primo grado C.E. in causa T-340/00	322
<i>OTTOBRE</i>			<i>APRILE</i>		
9	Cass. Sez. III Civ. n. 14438 (M)	325	1	T.A.R. Lazio, Sez. II n. 2966 (M)	326
			<i>MAGGIO</i>		
			20	Corte di giustizia C.E. in causa C-469/00	283
			20	Corte di giustizia C.E. in causa C-108/01	283

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

«Ritorno» del ruolo della piccola impresa agricola (*)

di STEFANO MASINI

PARTE I - 1. Complessità, dinamiche economiche e sociali e concorso delle fonti nella disciplina della piccola impresa. - 2. Valore posizionale della piccola impresa e rilevanza del contesto spaziale: proposta di una lettura territoriale di sviluppo dell'agricoltura. - 3. Limiti alle norme di diritto privato regionale e rilevanza qualitativa del lavoro nella piccola impresa. - 4. Inquadramento sindacale del coltivatore diretto e criteri di individuazione della piccola impresa. - 5. Inserimento del coltivatore diretto nel codice civile e ambiguità della figura dell'imprenditore *per conto proprio*. - 6. Affermazione del ruolo imprenditoriale del coltivatore diretto ed indifferenza del profilo di *proprietario-produttore*. - 7. Rilevanza dell'art. 2083 codice civile e linee fondamentali dello statuto del piccolo imprenditore. - 8. Superamento della definizione codicistica di coltivatore diretto e non selettività dell'intervento pubblico. - 9. Attività professionale e requisito della professionalità: premessa di una distinzione. - 10. Mutamento del quadro economico-sociale ed adattamento del modello della piccola impresa.

1. - Nello svolgimento del processo storico in cui si è inserita, la figura del coltivatore diretto, consolidata nell'architettura del codice civile per fronteggiare il problema della configurabilità rispetto ai diversi statuti della proprietà e della corrispondenza all'interesse generale della produzione, segnala un inaspettato paradosso, rispecchiando in modo fedele le aspettative di progresso di una società non ancora aperta al ritmo ed ai caratteri dei rapporti di concorrenza e di mercato, ma finendo, al tempo stesso, per rappresentare lo strumento più efficace della progressiva ed inarrestabile rivoluzione economica e sociale dell'agricoltura.

La necessità di dare, da un lato, attuazione al disegno costituzionale di valorizzazione della (piccola) proprietà e conduzione della terra anche attraverso la revisione degli schemi tradizionali dei contratti agrari e l'affermarsi di interessi *corporativi*, in capo ai soggetti che partecipano alla produzione agraria con intensa e consapevole titolarità a negoziarne l'accesso ed a ottenere la conquista di essenziali diritti sociali, ne hanno richiesto, per altro, lo svolgimento secondo direttive fissate dal *centro* in ordine unitario.

La presa di coscienza rispetto ad un grado di crescita dell'economia agricola e la fluidità delle vicende sociali che fanno da sfondo alla stessa evoluzione legislativa portano, così, fuori del sistema del codice gli elementi richiesti per la identificazione delle figure – a mano a mano differenziate – riconducibili alla categoria, che si limita a conservare, secondo gli intendimenti originari del costituente, un fondamento comune: quello di facilitare «il cammino del piccolo imprenditore e del lavoratore della terra verso la condizione di proprietario agricoltore» (1).

Se la previsione dell'art. 2083 c.c. rimane, fin dall'inizio, artificialmente distaccata dalla realtà (2), il piccolo imprenditore mostra, però, un'inaspettata vivacità, in quanto capace di costituirsi come la forma più vantaggiosa nella pratica, in mancanza di verifiche di efficienza e professionalità, per sostenere un modello di sviluppo caratterizzato da investimenti in tecnologia, meccanizzazione, standardizzazione destinati ad alimentare un mercato a basso costo e con alti volumi.

Tutte le energie consapevoli e meditate della dottrina (3) sono rimaste, così, a lungo dispiegate a misurare il grado di diversità rispetto alla fonte tradizionale ed a ordinare razionalmente un vasto e disomogeneo materiale normativo, appena soffermandosi sul fatto che la realtà della forma diretto-coltivatrice accentua, ormai, una insanabile tendenza disgregatrice della *imprenditorialità minore* del settore, che sfugge ai limiti dimensionali quali risulterebbero codificati dal preciso rapporto tra manodopera impiegata e capitale investito in base ad un mero calcolo di convenienza, fungibile e privo di punti di contatto con lo spazio disponibile.

Di riflesso, nel progetto *fordista* di modernizzazione dell'agricoltura è l'amministrazione statale a ricoprire una posizione di centralità nel processo di formazione delle regole che riguardano l'organizzazione e il funzionamento dell'impresa attraverso interventi programmatori *orizzontali* e vincoli di destinazione ai finanziamenti così detti a *pioggia*, a lungo prevaricando le differenti spinte allo sviluppo emergenti nelle Regioni (4).

Il rischio che più spesso si corre sul piano del riconoscimento della fattispecie è, perciò, quello di confondere il col-

(*) Il presente studio è stato suddiviso, per utilità di stampa, in tre parti. La seconda e la terza parte saranno rispettivamente pubblicate nei successivi fascicoli nn. 6 e 7/8 della Rivista.

(1) Così BASSANELLI, *Problemi della proprietà fondiaria in Italia e soluzioni legislative*, in *Atti della Prima Assemblea*, Firenze, 4 – 8 aprile 1960, vol. I, Milano, 1962, 68.

(2) Osserva GALLONI, *Dell'impresa agricola. Disposizioni generali. Art. 2135-2139*, in *Commentario del codice civile*, Scialoja-Branca, a cura di F. Galgano, Libro Quinto – *Del lavoro*, Bologna-Roma, 2003, 61, che la citata disposizione, insieme agli artt. 1647, sulla qualificazione come coltivatore diretto del conduttore di un fondo rustico e 2140 sulla comunione tacita familiare nell'esercizio dell'agricoltura, «non hanno avuto vita felice e sono entrati ben presto in contraddizione, non tanto con l'abrogazione dell'ordinamento corpo-

rativo, quanto con un nuovo orientamento della legislazione speciale, particolarmente sensibile alla evoluzione tecnologica che ha consentito soprattutto in agricoltura uno straordinario accrescimento della produttività del lavoro a partire dagli anni immediatamente successivi alla emanazione del c.c.».

(3) Si veda *ex multis* CASTRONOVO, *Il coltivatore diretto e la piccola impresa nella evoluzione normativa*, in *Riv. dir. agr.*, 1969, I, 30.

(4) Ampi riferimenti sono contenuti in DESIDERI, *L'amministrazione dell'agricoltura, (1910-1980)*, Roma, 1981, 306, il quale osserva che «già a cominciare dagli anni Trenta, ma forse più decisamente a partire dal secondo dopoguerra, le attitudini del ministero finiranno per diventare – e sono a tutt'oggi – quella «amministrativo-finanziaria» (curare pratiche per l'attribuzione di incentivi, tenere i rapporti con i numerosi enti pubblici a «finanza derivata» operanti in agricoltura) e, in connessione, quella di soggetto mediatore tra le diverse spinte esistenti nel settore».

tivatore diretto con il lavoratore autonomo o con chi produce per *conto proprio*, senza dar luogo ad un «processo produttivo dotato di autonomia rilevante» (5) in quanto l'attività si esaurisce tutta nel godimento della serie di privilegi personali connessi allo *status* normativo.

Attraverso un groviglio di leggi speciali l'unità della figura risulta, dunque, compromessa e la rilevazione empirica del *polimorfismo*, strutturale e produttivo, delle figure aziendali registra solo in seguito, come condizione del sostegno pubblico, da un lato l'esigenza di depurazione delle situazioni nelle quali i soggetti appartengono all'area del *part time*, se non proprio dell'*hobby*, e, dall'altro, la riproposizione nel ciclo produttivo del lavoro personale e diretto come elemento qualificante l'organizzazione ad impresa.

Nel frattempo, però, anche il contesto territoriale nel quale opera l'impresa subisce una serie di trasformazioni che modificano notevolmente il quadro di riferimento convenzionale in relazione alle diverse dinamiche dello sviluppo locale, del mercato del lavoro, del consolidarsi di processi integrativi nella filiera agro-alimentare e dell'affermarsi di nuovi stili di vita e di consumo (6).

Sì che, anche «l'economia regionale riemerge perché il territorio torna ad essere, con la sua complessità economica, sociale e culturale, una risorsa per la produzione di valore e dei vantaggi competitivi» (7).

La complessità delle situazioni in grado di adattarsi in correlazione con la estensione e lo sviluppo normativo del sistema produttivo locale ci conduce, quindi, ad una più recente svolta nell'analisi della disciplina sulla piccola impresa, al di là del concreto e sempre più incisivo processo di integrazione con l'ordinamento comunitario, che ha impresso una profonda impronta anche alla vita dei rapporti giuridici privati, accentuando le differenziazioni delle strutture aziendali, e ciò in ragione dei meccanismi di iniziativa che possono essere attivati a livello regionale.

Infatti, preso atto che l'ambito di intervento in materia di agricoltura, a seguito delle modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione introdotte dalla recente l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (8), resta delimitato a tutto favore delle Regioni, sembra opportuno far cenno alla possibile interferenza della pluralità di fonti capaci di integrare la disciplina dei rapporti nascenti dall'attività privata del (piccolo) imprenditore in funzione del soddisfacimento di interessi pubblici.

Del resto, come si rileva sul piano generale in dottrina (9), «i compiti tra pubblico e privato nella disciplina delle attività economiche sono assai sfumati. In primo luogo non è

sempre agevole isolare momenti di disciplina assolutamente «privatistica»; ed anche quando una simile operazione sembra logicamente possibile, non sempre è convincente una prospettiva interpretativa limitata alla disciplina ed alle categorie del codice e che ignori quelle della legge speciale».

La nozione e la disciplina attuali dell'impresa agricola restano, certamente, ancorati alla lettera dell'art. 2135 c.c., ma a seguito del rovesciamento del criterio di riparto delle competenze e della *non menzione* dell'agricoltura tra le materie riservate in via residuale allo Stato, non si può sottacere la rilevanza che, sempre più, viene a svolgere l'intervento del legislatore regionale attraverso la previsione di norme rivolte alla migliore programmazione delle attività economiche o all'inserimento dei prodotti nel mercato e, per questa via, destinate ad incidere sull'elemento dimensionale dell'impresa.

Vero è che l'*ordinamento civile* rientra nell'ambito delle competenze esclusive statali ma, a parte il dubbio della relativa consistenza quale *materia* (10), la conseguenza del nuovo assetto di dislocazione dei poteri conduce ad ammettere un'ampia possibilità a favore delle autonomie regionali di ritagliarsi quello spazio richiesto dall'adeguamento dei rapporti attinenti a beni, interessi ed utilità afferenti all'esercizio delle attività produttive in agricoltura, una volta eliminato ogni riferimento alla dimensione dell'interesse o al rispetto di esigenze unitarie risultanti dalle leggi di riforma economico-sociale come a possibili limiti invasivi.

Le scelte normative che sono sottratte alla disponibilità degli organi legislativi locali attengono essenzialmente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i *diritti civili e sociali*, dotati, in ogni caso, di un inevitabile grado di opinabilità (11); mentre risulta, ormai, priva di giustificato rilievo – almeno in relazione al settore che ci occupa – l'obiezione formulata sulla scorta di ciò, «che tutto il corpo delle norme civilistiche, costituendo un insieme di principi fondamentali dell'ordinamento, debba ritenersi precluso alla normazione primaria della Regione» (12), tanto più che i riferimenti contenuti nella previsione degli artt. 44 e 47 Cost. alle situazioni attinenti alla proprietà (*recte* impresa) diretto-coltivatrice non presuppongono una finalità di *garanzia* ma rinviano, appunto, all'intervento del legislatore per l'apprestamento della effettiva disciplina di incoraggiamento e di promozione.

Ora, è chiaro che ogni eventuale difformità, che si riscontrasse da Regione a Regione, con riguardo all'impresa *in sé*, quale ordinamento giuridico minore, non potrebbe altrimenti provocare se non un fondato sospetto di legitti-

(5) Così AFFERNI, *Gli atti di organizzazione e la figura giuridica dell'imprenditore*, Milano, 1970, 245. In proposito, si veda, comunque, RABAGLIETTI, *Appunti in tema di impresa*, in *Dir. lav.*, 1953, I, 326, secondo cui: «ai margini della piccola impresa può esserci qualcos'altro? È come chiedersi, ora, se l'art. 2083 prospetti solo il limite massimo (verso l'impresa) od anche un limite minimo. Un limite verso un'altra zona di attività economica in cui non c'è più impresa (neanche piccola), pur essendoci economicità e professionalità, perché non c'è organizzazione».

(6) Nella letteratura economica si rinvia allo studio di MARINELLI, SABBATINI e TURRI, *La tipologia delle aziende agricole italiane tra professionalità e accessorietà*, in *Riv. econ. agr.*, 1998, 3, mentre per una approfondita analisi giuridica della dimensione territoriale cfr. ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano, 2000.

(7) È questa l'opinione di RULLANI, *Il distretto industriale come sistema adattativo complesso*, in *Complessità e distretti industriali. Dinamiche, modelli, casi reali*, a cura di A. Quadrio Curzio e M. Fortis, Bologna, 2002, 77.

(8) In argomento, sia consentito rinviare al mio *Agricoltura e Regioni. Appunti sulla Riforma Costituzionale*, Roma, 2002; ma si veda ora, con maggior precisione e dettaglio, GERMANÒ, *La «materia» agricoltura nel sistema definito dal nuovo art. 117 Cost.*, in *Il Governo dell'agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Atti dell'incontro di studio, Firenze, 13 aprile 2002, a cura e con saggio di A. Germanò, Milano, 2003, 209.

(9) Così P. MASI, *Legge-quadro per l'artigianato e diritto privato*, in *Dir. lav.*, 1987, 267.

(10) Occorre dar conto, per altro, del ragionamento di ALPA, *I poteri legislativi delle Regioni, il c.d. «ordinamento civile» e la materia del «diritto privato»*, in *Il governo dell'agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*,

Atti, cit., 33, il quale si interroga: «L'ordinamento civile deve considerarsi materia residuale, rispetto a tutte le altre specificamente menzionate, oppure una sorta di «collante» tra tutte le materie analiticamente indicate oppure ancora un caposaldo del limite – una sorta di bastione – che non può essere varcato, qualunque sia la definizione dei contorni delle materie specifiche? E ancora possiamo considerare l'ordinamento civile come area nella quale si racchiudono gli istituti e i principi del diritto privato nel senso tanto lato che oggi si assegna a questa materia? E ancora possiamo desumere dalle pronunce della Corte analoghi argomenti per dare interpretazione alla legge costituzionale n. 3 del 2001 oppure quelle pronunce erano riferite ad una concezione ormai obsoleta dei rapporti tra Stato e Regioni, atteso che con la «devolution» tutto – o quasi tutto – è stato modificato?».

(11) Osserva, puntualmente, D'ATENA, *La Consulta parla ... e la riforma del Titolo V entra in vigore* (nota a Corte costituzionale 26 giugno 2002, n. 282), in *Giur. cost.*, 2002, I, 2030, che, definendo i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali come una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, «la Corte sembra aderire all'opinione secondo cui, attraverso tale previsione, la Costituzione non evocerebbe un oggetto (...) sottoposto alla legislazione esclusiva dello Stato, ma un tipo di competenza, distinto dai due espressamente accolti (e battezzati) dalla novella costituzionale: la competenza detta «esclusiva» e la competenza detta «concorrente». Un tipo di competenza, che (...) potrebbe ritenersi provvisto di non trascurabili punti di contatto con la Konkurrende Gesetzgebung della tradizione federale mitteleuropea».

(12) Sul punto si veda diffusamente MORTATI, *I limiti della legge regionale*, in *Atti del Terzo Convegno di Studi giuridici sulla Regione*, Cagliari-Sassari, 1-6 aprile 1959, Milano, 1962, 49.

mità, da far valere sul piano della lesione del principio di uguaglianza, sopra tutto, nel caso in cui alle riscontrate e diverse previsioni si collegassero effetti propri della qualifica in ordine alla conformazione dello statuto professionale (dell'imprenditore).

Se non che, definendo le caratteristiche organizzative della piccola impresa, il legislatore regionale può *effettivamente* dar vita sul proprio territorio a situazioni soggettive differenziate in relazione all'ampiezza della superficie del terreno, all'incidenza dei capitali ed al legame con il lavoro conferito (13).

Si deve, sopra tutto, tener conto dei poteri delle Regioni nel processo di adeguamento interno al diritto comunitario, posto che programmi e criteri direttivi in materia di riforme delle strutture e di organizzazione dei mercati sono settori devoluti alla relativa competenza tramite la posizione di norme che si adattino più da vicino all'assetto complessivo dei rapporti economici e sociali esistenti sul territorio, orientandone l'evoluzione in vista del conseguimento di obiettivi positivi aderenti alle finalità programmatiche decise a livello dell'Unione europea.

Si che, sembra del tutto ammissibile che si possa riscontrare, proprio nelle fonti regionali, un appropriato intervento di conformazione del regime d'uso del suolo o di controllo dell'indirizzo delle produzioni in forme e con modalità tali da realizzare, sotto il profilo economico, un condizionamento reciproco tra l'aspetto dimensionale dell'organizzazione aziendale e le caratteristiche che incidono sulla diversa tipologia di impresa, non solo per attenuare il possibile atteggiarsi di irrazionali equiparazioni nel trattamento di situazioni obiettivamente differenziate, ma, sopra tutto, per assicurare attraverso una valutazione comparativa la migliore adeguatezza delle scelte produttive alle esigenze della efficiente competizione sul mercato (14).

Una più idonea interpretazione del principio di uguaglianza pone, perciò, in discussione il divieto di prevedere discipline differenziate *ratione loci* con riferimento ai congegni resi disponibili ai privati nella combinazione dei fattori della produzione (15), in modo da tener conto della varietà delle alterazioni geografico-ambientali, ai fini dello svolgimento di attività capaci di adeguarsi flessibilmente ad una realtà economica e di mercato in continua evoluzione; né può meravigliare che le scelte regionali in ordine all'indirizzo ed alla programmazione possano innescare meccanismi di concorrenza tra le varie realtà territoriali sul piano della individuazione di soluzioni originali nel disegno di sviluppo del potenziale economico e ambientale delle zone rurali, mettendo in luce la rilevanza della dimensione del processo organizzativo (16).

In questa direzione, l'affermarsi di più intense relazioni territoriali della rete delle imprese, al cui impegno alla salvaguardia e valorizzazione ambientale il nuovo corso della politica comunitaria destina significative risorse e lo stesso collegamento del fenomeno produttivo ad un mercato globale, alimenta la necessità di ricorrere a formule economico giuridiche capaci di promuovere la vocazione delle aree

produttive e di fare del territorio un elemento distintivo con una attenzione specifica ai comportamenti ed agli affidamenti suscitati dai singoli soggetti per tramite di una differenziata disciplina che coinvolge l'organizzazione del lavoro e la gradazione dimensionale dei vari fattori produttivi.

2. - L'erosione della centralità di indirizzo politico dello Stato e la formazione di un diritto comune funzionale alle esigenze del mercato unico assegna – per quanto si è detto – alle autonomie regionali il compito di dare attuazione alle norme che regolano l'attività dei soggetti che operano in quel contesto territoriale in continua possibile evoluzione di fronte alla stabilità della fonte storica del codice, accompagnando lo svolgimento dei rapporti di produzione attraverso la predisposizione di programmi integrati *sussidiariamente* per realizzare i migliori adattamenti e la più corretta armonizzazione dell'insieme di esigenze apprezzate nell'esperienza del sistema locale sulla base di una continuità normativa.

Il riconoscimento della concorrenza di fonti regionali nell'ambito del diritto privato è espressione, cioè, di un intervento ordinante e riequilibratore degli indirizzi di politica agraria per sostenere la *specificità ubicativa* delle varie realtà produttive e non sembra più lecito farne menzione a livello di mera coesistenza precaria e tollerata.

Si che, se una lettura attenta dell'art. 44 Cost., che autorizza il legislatore a fissare limiti alla estensione della proprietà della terra secondo le regioni e le zone agrarie poteva, comunque, ritenersi capace di supportare una "concezione regionalistica fondata sull'idea della non uniformità della legislazione" (17), a seguito del diverso assetto dei rapporti istituzionali disegnato dalla citata riforma, occorre quanto meno sottoporre ad una adeguata verifica l'ampiezza della riserva di legge statale a copertura dei rapporti attinenti alla disciplina privatistica dell'iniziativa economica e della proprietà fondiaria.

Lo spazio di autonomia normativa lasciato alle Regioni, in precedenza «assai ristretto» (18) e oggi aperto a possibilità di intervento con connotati di adeguatezza rispetto alle situazioni territorialmente rilevanti, si dilata e fornisce la base per la formulazione di politiche più efficaci per la soluzione dei problemi che le operazioni di produzione e di scambio vanno ponendo dalla specifica angolazione, qui rilevante, di un mercato integrato a livello globale.

La piccola impresa torna, infatti, a rivestire un ruolo da protagonista grazie alla flessibilità organizzativa ed alla competenza professionale di chi riesce a trovare nel sistema locale occasioni per la promozione di prodotti di qualità legati all'origine geografica dei luoghi ed ottenuti attraverso il ricorso a metodi tradizionali e a tecniche di lavorazione manuale ovvero per la fornitura di servizi per il tempo libero in connessione con il godimento dell'ambiente, riguardo alle tendenze di omologazione facilmente riscontrabili nell'ambito di un sistema di relazioni sociali ed economiche in continua crescita e sottoposto a vistosi mutamenti.

(13) Si deve, del resto, dar conto che l'osservazione della realtà porta a sottolineare, con pacifica adesione, che le Regioni «continuano tranquillamente a regolare le situazioni giuridiche dei privati nelle materie di loro competenza senza curarsi delle conseguenze estreme implicite nei ragionamenti della Corte costituzionale», su cui v. BRECCIA, *L'immagine che i privatisti hanno del diritto pubblico*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1989, 212.

(14) Sul punto, si rinvia a ALBISINI, *Il Ministero dell'agricoltura e foreste e l'attività agrituristica*, in questa Riv., 1994, 475, e più diffusamente, ancora, ID., *Dai distretti all'impresa agricola di fase*, in *Quaderni dell'Istituto giuridico dell'Università degli Studi della Tuscia*, Facoltà di Economia, n. 7, Viterbo, 2002, 9, che, nell'indagare il fenomeno del decentramento della politica agricola e dell'affermarsi di sistemi produttivi locali, connotati da una densa relazione tra comunità ed imprese rispetto alla storia del territorio che genera identità, valori, condivisione di conoscenze, emulazione nelle innovazioni, flessibilità ed efficienza, ritiene che le Regioni non sono «chiamate solo ad una programmazione economica o territoriale di tipo classico, ma ad un intervento per così dire «conformativo», inteso a prefigurare modelli di azienda e di impresa nelle diverse parti del proprio territorio».

(15) Segnala il «passaggio da una concezione della parità di trattamento fondata su una visione di indifferenziante formalismo a una prospettiva

diversa, basata sulla specializzazione dei regolamenti a seconda della diversità delle situazioni», CIAN, *Il diritto civile come diritto privato comune (ruolo e prospettive della civilistica italiana alla fine del XX secolo)*, in *Riv. dir. civ.*, 1989, I, 14.

(16) Un'ampia analisi sullo sviluppo agricolo territoriale è svolta, da ultimo, da ADORNATO, *Evoluzione dell'intervento pubblico e contrattazione programmata in agricoltura*, Milano, 1999, 11, il quale osserva: «La specificità territoriale sottolinea, cioè, l'esigenza di un intervento pubblico differenziato, in cui gli obiettivi espressi nell'esercizio delle funzioni di indirizzo politico ... siano articolati operativamente attraverso strumenti modulabili in grado di comporre sul territorio conflitti ed interessi attraverso un processo di autoregolamentazione negoziale».

(17) Così CASSESE, *Le Regioni nel governo dell'agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 1971, I, 412, il quale osserva: «Questa specie di regionalismo ha radici profonde e trova la sua ispirazione principale nel processo di differenziazione delle strutture amministrative per le aree sottosviluppate e in particolare modo quella meridionale, che ha visto l'evoluzione più completa da un massimo di uniformità ad un massimo di difformità».

(18) È il giudizio di GALLONI, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola*, Napoli, 1984, 109.

Occorre, per tanto, fare i conti oltre che con le regole del mercato comunitario, nel contesto di una più ampia area organizzata con il superamento di ogni barriera negli scambi, anche con una ricca e complessa dinamica legislativa risultante dalla convergenza di regole locali.

Non c'è dubbio che le scelte economiche e le modalità di organizzazione aziendale si pongono in funzione delle relazioni con lo spazio fisico disponibile e danno luogo a particolari vantaggi competitivi, puntando ad esplorare nuove possibilità dipendenti dalla flessibile conformazione delle attività rispetto ad una particolare specializzazione produttiva caratteristica di una data area geografica con una spiccata identità storico-culturale.

Del resto, lo stesso superamento dell'imprenditore a titolo principale lontano dall'adesione ad un modo di esercizio dell'attività economica più recentemente proposto, in ambito comunitario, per la promozione della multifunzionalità, lo sviluppo rurale e la difesa del consumatore, induce a riflettere, in termini scopertamente provocatori, sull'emancipazione da uno schema che si rivela oggi troppo costrittivo.

Il nuovo orientamento di sviluppo coinvolge più efficacemente le piccole imprese capaci di valorizzare al meglio le relazioni con le peculiarità locali degli ambienti produttivi e di chi li abita e coinvolge lo studio recentemente avviato, ma condotto con rigore di metodo ed elementi di approfondita riflessione scientifica (19), della problematica distrettuale attraverso cui trova significativa conferma l'utilità di tale scelta organizzativa.

L'interesse per la contiguità territoriale tra imprese ci porterebbe, in effetti, troppo lontani dal tenere dell'indagine appena impostata, ma vale almeno la pena di sottolineare, proprio per l'importanza rivestita dai distretti rispetto alle soluzioni organizzative adottate nella (piccola) impresa, che essi: «non sono infatti competitivi in campi in cui la tradizione si ripete in forme costanti e a-problematiche, perché questo tipo di produzioni – nel mondo moderno – è più economicamente gestibile da grandi aziende che abbattano i costi standardizzando i prodotti e programmando in modo ottimale i cicli produttivi. I distretti, al contrario, hanno qualcosa da dire in campi in cui è difficile standardizzare e programmare con largo anticipo la produzione. Campi in cui bisogna adattarsi rapidamente e creativamente a cambiamenti non controllabili, esplorando significati nuovi e costruendo intorno ad essi una rete artificiale di specializzazioni, di transazioni e di scambi. I distretti sono efficienti in questa funzione non perché esista un *master mind* che decide il da farsi e ordina i diversi comportamenti, ma perché essi sono in grado di *sviluppare forme decentrate di apprendimento esplorativo e costruttivo*, realizzate attraverso i tentativi, le imitazioni, gli adattamenti reciproci e le comunicazioni tra le molte intelligenze che formano il distretto» (20).

3. - Per altro, proprio la direzione della ricerca richiede di precisare il principio che può dirsi *specificante* il piccolo imprenditore, a fronte degli elementi di singolarità che possono condizionare la funzionalità dell'ordinamento produttivo.

Ove si consideri la diversa dislocazione gerarchica delle fonti per descrivere la cornice di svolgimento dell'attività in

forma di (piccola) impresa si tratta, in ogni caso, di evitare la compromissione dell'uniformità dello schema e, cioè, la riconducibilità della figura al generico tipo normativo.

Ed invero, se la definizione del codice concerne soggettivamente il piccolo imprenditore in base alla funzione che svolge nel sistema economico, mentre l'organismo dell'impresa resta disciplinato dal concorso di una pluralità di fonti che possono darvi una consistenza variabile in date situazioni, è intorno alla nota qualitativa del lavoro, che si rinviene il vincolo all'intervento regionale a garanzia della richiesta uniformità.

Non si propone, perciò, di tener fermo il criterio della prevalenza secondo l'interpretazione precedentemente offerta in relazione all'investimento di capitali o al ricorso a mano d'opera estranea nello svolgimento dell'attività, sì che «il coltivatore diretto non è più tale quando il lavoro suo (e della sua famiglia) risulti inferiore non soltanto al lavoro altrui, ma anche al capitale impiegato» (21), ma – come meglio si avrà occasione di precisare in seguito – entro i limiti e con gli sviluppi consentiti dalla partecipazione personale del piccolo imprenditore e dei componenti la famiglia al lavoro della coltivazione di piante, all'allevamento di animali ed alle attività connesse, si ritiene ammissibile, in un più ampio quadro di norme, la conformazione, sul piano delle opzioni strutturali e dimensionali, delle regole di scelta dell'*agire economico*.

Quella di piccola impresa non è una situazione organizzativa circoscritta né ha connotati di definitiva consistenza, ma rappresenta il risultato della successiva posizione di frammenti normativi che si tolgono o si aggiungono in costanza del divieto di *spersonalizzazione* nelle modalità di esercizio dell'attività, per dare impulso ad una politica territoriale di sviluppo delle strutture con una diversa organizzazione dei rapporti di lavoro degli ausiliari, l'ampliamento delle attività e dei servizi per la difesa dell'ambiente, il ricorso a strumenti finanziari per l'innovazione ed investimenti per specifiche azioni decise in sede comunitaria e, dunque, con un'apposita combinazione dei fattori produttivi.

Una volta stabilito *a chi* si applica una certa disciplina non si può negare all'azione regolatrice delle vicende economiche svolta da una sequenza di fonti di intervenire sulla composizione dello *statuto* proprio della piccola impresa, con riferimento all'introduzione, in negativo, di una serie di deroghe stabilite rispetto al regime delle imprese medie e grandi ovvero alla previsione di specifiche opportunità, che hanno generalmente l'obiettivo di raggiungere singoli scopi di politica sociale per proteggere un soggetto *tipicamente svantaggiato* nell'esercizio dell'autonomia negoziale o nella gestione dell'organismo economico.

L'osservazione formulata ha la sua importanza, poiché ne discende la conferma del ruolo della Regione di interpretare le esigenze di aggiornamento delle forme organizzative della produzione e dei rapporti sociali ad esse collegate nella mutata dinamica e nelle variate dimensioni di mercato, facendo perno sullo spostamento dell'asse decisionale delle competenze disposto dalla riforma per il perseguimento di un'agricoltura territoriale orientata alla qualità dei prodotti alimentari e alla tutela dell'ambiente (22).

(19) Per un'analisi dei distretti e delle piccole e medie imprese nell'economia italiana si veda BECATINI, *Modelli locali di sviluppo*, Bologna, 1989; Id., *Distretti industriali e made in Italy. Le basi socio-culturali del nostro sviluppo economico*, Torino, 1998; Id., *Dal distretto industriale allo sviluppo locale. Svolgimento e difesa di un'idea*, Torino, 2000; mentre con specifico riguardo all'agricoltura cfr., ancora, BECATINI, «Distrettualità fra industria e agricoltura», in *La quest. agr.*, 2000, n. 2, 11 e Id., *Distretti e ruralità: sfide al riduzionismo economico. Una replica*, in *La quest. agr.*, 2001, n. 1, 119.

(20) Così RULLANI, *Il distretto industriale come sistema adattivo complesso*, in *Complessità e distretti industriali. Dinamiche, modelli, casi reali*, a cura di A. Quadrio Curzio e M. Fortis, cit., 71.

(21) In questi termini, si esprime BIGIARI, *La piccola impresa*, Milano, 1947, 66. È noto, del resto, che l'insigne giurista imposta la differenza tra piccola impresa ed impresa normale su una base *quantitativa* e non *qualitativa* ma, per questa via, svaluta il concetto di organizzazione: «Che in un'impresa –

e in una piccola impresa per giunta – sia necessaria un'azienda è sbagliato troppo manifesto perché io perda qui molto tempo per confutarlo», *ivi*, 92. Un esempio soccorre a rendere esplicita la tesi: «È vero o non è vero che il ciabattino è un artigiano, cioè, secondo la terminologia del codice, un piccolo imprenditore? Non v'ha dubbio! Eppure non può certo dirsi che il ciabattino sia sempre titolare di un'azienda! Si pensi, per convincersi di quest'ovvia verità, al ciabattino girovago (ben inteso quando egli non assuma la figura di lavoratore subordinato): non si vorrà certo dire che spago e lesina e chiodi che egli porta in bisaccia costituiscono la sua azienda e, del resto, potrei benissimo configurare la fattispecie prescindendo da questi particolari» (*ivi*, 94).

(22) Sui nuovi orientamenti dell'agricoltura nel confronto tra la riforma della politica agricola comunitaria e quella dell'art. 2135 c.c., si rinvia amplius a GALLONI, *Dell'impresa agricola. Disposizioni generali. Art. 2135-2139*, in *Commentario del codice civile*, Scialoja-Branca, a cura di F. Galgano, Libro Quinto – *Del Lavoro*, cit., 23.

4. - Nel tentare un approccio più attuale al problema della caratterizzazione del modello della piccola impresa in agricoltura, sotto l'aspetto costruttivo e in una prospettiva di sviluppo ideale, si deve, comunque, ripartire dalla nitida osservazione che «il sistema del codice del 1942 faceva pemo su figure di produttori disciplinati in un contesto di ruoli di lavoro» (23).

Non si è, in specie, lontani dal vero nel valutare che l'art. 2083 c.c. abbia fotografato la tipologia del piccolo imprenditore *storicamente* emergente al momento della sua entrata in vigore o, come efficacemente si ebbe a precisare (24), la figura di gestione «la più istintiva e la più naturale ... quella che costituisce il nucleo più sano e più vitale della nostra agricoltura».

Sul piano della rilevazione statistica emerge, con obiettiva persuasione e senza contrasti, che «il secolo XX è stato contrassegnato in Italia, sotto il profilo fondiario, dal trionfo della conduzione coltivatrice, familiare», che «affonda le sue radici nel successo del fattore impresa a scapito del fattore proprietà e del fattore lavoro sull'impresa stessa» (25).

Del resto, ha pregio ricordare il giudizio di F. Maroi (26) che «nessun codice era arrivato a dettare una disciplina giuridica dell'agricoltura partendo da presupposti più logici e più aderenti alla realtà storica ed economica», per spiegare come del coltivatore diretto – che è appunto, il tipo *nominativamente* selezionato – debba disegnarsi una veste tutta aderente alla sua storicità, fino a giustificare le deviazioni operate dalla ricca e particolareggiata legislazione speciale che, rispondendo ad una logica settonale, hanno attinto dalle vicende economiche e sociali riferibili alla trasformazione dell'agricoltura, per uscire dall'area di influenza del codice civile (27).

Al di là della consistenza teorica e dell'adeguatezza scientifica delle riflessioni che, mano a mano, la dottrina è venuta formulando (28), è motivo, dunque, di qualche interesse rianodarsi anche ai lavori del primo convegno della Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti, svoltosi nel maggio del 1945 (29), in cui la ricerca della rappresentanza autonoma della categoria parte dalla mozione che «le aziende a conduzione familiare hanno fisionomia tutta propria e inconfondibile, determinata dalla fusione nella stessa persona della qualità di conduttore di azienda e di lavoratore», sì che, per «la diversità degli interessi e per le cause di divergenza e di contrasto nei riguardi dell'una come dell'altra categoria, che sono generalmente più frequenti e più forti degli innegabili punti di contatto, le esigenze delle famiglie diretto coltivatrici non coincidono con quelle dei grandi agricoltori come non si identificano con quelle dei salariati e dei braccianti».

(23) Così P. MASI, *L'imprenditore agricolo e l'evoluzione tecnologica dell'agricoltura*, in *Scritti in onore di Giovanni Galloni*, vol. I, Roma, 2002, 213.

Sul lavoro nella gerarchia dei valori costituzionalmente garantiti si veda, inoltre, ROMAGNOLI, *L'impresa agricola*, in *Trattato di diritto privato* diretto da P. Rescigno, vol. XV, Tomo I, Torino, 1986, 1055 ed *amplius*, ai fini del presente lavoro, RAGIONIERI, *Rilevanza della dimensione nell'impresa agricola. Aspetti autonomi e profili di interdipendenza fra proprietà della terra, impresa e azienda agricola*, Milano, 1990, 5 e 60.

(24) È questa la tesi di MAROI, *L'agricoltura nel libro del lavoro del nuovo c.c.*, in *Riv. dir. agr.*, 1942, I, 135, secondo il quale «È la tradizionale forma di impresa che si continua nella nostra campagna, la cui importanza sociale ed economica è dimostrata da questa sola cifra: i piccoli coltivatori diretti coltivano il 78,6 per cento delle aziende agricole, con 5 milioni di ettari di terreno».

(25) Così BARBERIS, *Proprietà, impresa e forme di conduzione dal 1911 ad oggi*, in *Dalla proprietà coltivatrice all'impresa*, in *Quad. agr.*, 1998, 67 e 73, il quale precisa: «tale trionfo è stato accompagnato da un netto declino del fattore proprietà a beneficio del fattore impresa (ma più ancora del lavoro) e da un tal qual divorzio tra sistema fondiario e organizzazione della produzione. Strutture aziendali anchilosate hanno – nonostante tutto – originato economie dinamiche».

(26) Così l'A., *L'agricoltura nel libro del lavoro del nuovo c.c.*, cit., 124.

(27) Osserva CARROZZA, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, Milano, 1975, 36, che «possiamo senz'altro concedere che nel sistema del c.c. e nell'intenzione dei suoi autori l'impresa del coltivatore diretto appartenesse, come sottospecie, alla specie della piccola impresa agraria. Oggi che la rigogliosa fioritura di leggi speciali sulla figura del coltivatore diretto, affrontata da ogni parte e sotto ogni risvolto, offre dati ben più numerosi e di difficile aggregazione, il risultato appare diverso per quanto riguarda

Le direttive dell'azione sindacale in adesione alle circostanze economiche e sociali dell'immediato dopo guerra militare, invero, in direzione della prevalente tutela del lavoro, rivendicando l'adeguamento delle indennità per infortuni sul lavoro; l'attuazione dell'assicurazione mutualistica di malattia e, più in generale, una adeguata *protezione sociale*, mentre più tenue resta l'aspettativa di valorizzare l'iniziativa economica, preparando le condizioni per la riforma fondiaria richiesta dall'esistenza di «una classe di piccoli proprietari che abbiano quel tanto di terreno necessario alla loro esistenza e lo coltivino affinché serva per il loro benessere e per il loro progresso» (30).

Al secondo Congresso celebrativo del terzo anno di vita della nuova Organizzazione sindacale si ribadisce, quindi, che «i coltivatori diretti si presentano con caratteristiche particolari nel mondo rurale italiano. Proprietari o affittuari, usufruttuari o enfiteuti, agricoltori o allevatori di bestiame, i coltivatori diretti sono degli imprenditori agricoli. Su un fondo proprio o altrui investono i capitali, generalmente assai modesti, di cui dispongono, assumendo interamente i rischi dell'impresa. Sotto questo riguardo, potrebbero, quindi, essere assimilati ai grandi e ai medi agricoltori».

Ma ... li differenzia da questa categoria il fatto che i coltivatori diretti sono anche dei lavoratori manuali, sebbene, assai spesso, la forza lavorativa della famiglia venga integrata mediante l'assunzione di qualche garzone e di qualche salariato, e sebbene, nei così detti periodi di punta (vendemmia, fienagione, mietitura, trebbiatura, semina, raccolta delle olive, ecc.), ove non soccorra il tradizionale scambio di mano d'opera tra famiglie vicine, sia normale il ricorso a mano d'opera bracciantile ... Ciò non di meno, cadrebbe in un formidabile errore chi volesse ravvicinare il coltivatore diretto al lavoratore tipico dell'agricoltura, al bracciante, cioè, o al salariato, o al compartecipante. Non c'è solo un divario nella mentalità e nella consuetudine della vita quotidiana, ci sono anche, e sopra tutto, insormontabili divergenze sotto infiniti aspetti» (31).

5. - La sintesi di questo approccio, che parte dalla fattispecie concreta e dai rapporti economici e sociali cui dà luogo, si risolverebbe, così, nella considerazione che «senza ragioni politiche non si spiega l'introduzione del coltivatore diretto nel novero dei piccoli imprenditori dell'art. 2083» (32), ove non si tenesse conto della lettura della stessa norma, nel senso che, *seppure piccoli*, essi sono comunque imprenditori.

Un importante spunto a soccorso può venire, in proposito, proprio dalla preziosa ricostruzione delle vicende e degli indirizzi interpretativi attraverso cui è venuta maturan-

il rapporto intercorrente fra coltivatore diretto e piccolo imprenditore, ed è tale da mettere in discussione la stessa dicotomia fondamentale grande impresa – piccola impresa, in tema di attività agraria».

(28) Si veda, però, ASCARELLI, *Norma giuridica e realtà sociale*, in *Studi in onore di Francesco Messineo per il suo XXXV anno di insegnamento*, vol. IV, Milano, 1959, 71, il quale, a proposito dell'applicazione del diritto, osserva, in generale, che «la norma non è intelligibile «in sé», ma solo in funzione di una realtà e compito del giurista è necessariamente e sempre quello di una valutazione normativa di questa realtà».

(29) Cfr. Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti, *Primo Convegno Nazionale*, Roma, 25-27 maggio 1945. *Le mozioni*, Roma, 1945, 17.

(30) Sono queste le dichiarazioni dell'on.le DE GASPERI ai congressisti, in Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti, *I Congresso Nazionale*, Roma, 13-14-15 novembre 1946, Roma, 1946, 37.

(31) Cfr. Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti, *Relazione del Presidente on.le Paolo Bonomi al II Congresso Nazionale della Confederazione*, Roma, 11-12-13 novembre 1947.

(32) Così CAVAZZUTI, *Le piccole imprese*. Sez. II – *Il piccolo imprenditore nel sistema attuale*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, diretto da F. Galgano, vol. II, Padova, 1978, 605, il quale nota che «qualora si guardi al sistema del codice del 1942 in materia di impresa con l'occhio di chi non ricerca definizioni concettuali fini a se stesse ma in termini di applicazione di una determinata disciplina, il coltivatore diretto non trova, nel solo sistema del codice, alcuna distinzione dall'imprenditore agricolo di cui all'art. 2135 c.c.».

In generale, anche per un'ampia e documentata rassegna degli scritti sul tema, si può far rinvio a GOLDONI, voce «*Coltivatore diretto*», in *Dig. Disc. Priv.*, Sez. Civ., vol. II, Torino, 1988, 513.

do l'opera di elaborazione del libro V del nuovo codice civile, che A. Jannarelli ha, da ultimo, presentato (33), evidenziando la progressiva erosione della nozione *forte* di impresa, originariamente presente nel progetto Asquini e destinata a sostenere la continuità della tradizionale impostazione elaborata dalla dottrina commercialistica, quale dato della realtà economico-sociale normativamente delimitato, a favore di un più largo concetto di imprenditore.

Il recupero della saldatura di interessi sostanziali volti a non introdurre nella elaborazione concettuale ragioni di discriminazione nei confronti «delle aziende agricole familiari presenti allora in maggioranza nella realtà agricola italiana ed oggetto di particolare favore da parte della legislazione sulla colonizzazione» (34), con l'aspirazione ideologica a cogliere «un nuovo quanto possibilmente originale comun denominatore in grado di fornire un ordine architettonico all'intera disciplina» (35), avrebbe portato, infatti, all'estensione della nozione di imprenditore a quelle figure *minori* rispetto al modello diffuso ed apprezzato di qualificazione delle diverse tipologie economiche di organizzazione della produzione, se bene in mancanza delle necessarie correzioni all'intelaiatura del libro V.

E la più consistente ambiguità destinata a lasciar traccia e mettere in ombra i risultati della sistemazione raggiunta – almeno fino alla recente disciplina di orientamento e modernizzazione del settore – è che, in conseguenza dello svalutarsi del significato forte di impresa collegato al passaggio da una prospettiva oggettiva, nell'economia di mercato e nel commercio giuridico, attenta al momento speculativo, a quello di imputazione dell'attività al soggetto da cui discende l'organizzazione, sia venuto a perdere rilievo il profilo rappresentato dal mercato rispetto al prevalente atteggiarsi dell'aspetto della produzione, *livellando* piccoli e grandi operatori economici (36).

Tale preoccupazione emerge, ancora una volta, dal richiamo all'esperienza sindacale (37) – che segnala l'influenza delle esigenze sociali e lo stesso sforzo conformativo delle norme positive – posto che, contestando la pressione fiscale gravante sul settore, si rinviene la motivazione che «il reddito dei coltivatori diretti assai più che di capitale, è di lavoro» e «nelle

aziende coltivatrici, produttrici e consumatrici insieme dei propri prodotti, la scelta della coltura non è determinata dal valore di scambio, ma dal valore di uso: il coltivatore diretto non produce per il mercato, cioè, per la speculazione, ma esclusivamente, o quasi, per coprire il fabbisogno della famiglia. Solo le piccole quantità eccedenti questo fabbisogno sono destinate alla vendita, e molto spesso quel che se ne ricava non è sufficiente per l'acquisto dei generi di prima necessità di cui la famiglia diretto coltivatrice ha bisogno».

Se non si voglia nascondere il dato storico e tener conto dell'evoluzione del giudizio di valore maturata nel corpo sociale, approdando ad una più fondata confutazione degli artificiosi motivi giuridici che hanno continuato ad ispirare quella parte minoritaria della dottrina (38), schierata contro l'accoglimento delle attività agricole nell'istituto unitario dell'impresa come fattore unitario di produzione, occorre, così, prendere di petto l'argomento e dar subito conto della specificità degli indirizzi e della identità degli interessi di cui si fa interprete, con impetuoso successo, nel clima economico e sociale risalente ai primi decenni del novecento, quell'associazione sindacale, per rintracciare e sciogliere ogni *ambiguità* per chi ricerca l'unitarietà di disciplina per la figura del coltivatore diretto.

E, infatti, quando in dottrina si è accesa la discussione se sia possibile concepire un imprenditore che lavori *per conto proprio*, il riferimento «al coltivatore il quale adoperi unicamente per sé e per la sua famiglia i prodotti del fondo da lui coltivato» (39) è apparso subito immediato e ha convinto qualche Autore, meno attento al dinamismo dei rapporti economici connessi allo sfruttamento del suolo, a dedurre che sarebbe l'attività agricola a non avere un orientamento speculativo diretto verso il mercato. Nel senso che «si è imprenditori agricoli solo perché si svolge un'attività di produzione» e, cioè, «l'attività di vendita che è essenziale per la nozione di imprenditore è un'attività connessa che vi può essere, come può non esservi e che, quando vi è, rientra nell'attività agricola soltanto quando l'agricoltore si limita a smerciare i prodotti del proprio fondo» (40).

Queste, appunto, sono le ineliminabili considerazioni dalle quali sembra opportuno ripartire, ai limitati fini di

(33) Si legga l'A., *L'imprenditore agricolo e le origini del Libro V del codice civile*, in *Scritti in onore di Giovanni Galloni*, vol. I, cit., 170, che, in una approfondita indagine intorno al progetto preliminare del libro V «Dell'impresa e del lavoro», precisa: «Nel momento in cui l'impresa agricola faceva il suo ingresso in un corpo normativo che la poneva a fianco dell'impresa commerciale, anche il profilo «dimensionale» dell'attività produttiva, sino ad allora trascurato, assumeva per la prima volta rilievo, per quanto singolare. Infatti l'art. 26 intitolato al *coltivatore diretto* si limitava a chiarire che «Non è considerato imprenditore agricolo colui che coltiva il fondo prevalentemente con il lavoro proprio o dei componenti della sua famiglia, fermo restando il rispetto della disciplina dei rapporti di lavoro nel caso di impiego di estranei».

(34) Così JANNARELLI, *L'imprenditore agricolo e le origini del Libro V del codice civile*, in *Scritti*, cit., 185.

(35) Così, ancora, JANNARELLI, *L'imprenditore agricolo e le origini del Libro V del codice civile*, in *Scritti*, cit., 186.

(36) In proposito, si è parlato di *crisi* della definizione delineata dal c.c. per l'impresa agricola, risultando «non più praticamente utile né scientificamente corretta»: così GALASSO, *Programmazione e mercato nello sviluppo dell'agricoltura*, in *L'impresa agricola tra mercato e programmazione*, a cura di A. Galasso, Bari, 1978, 13, il quale osserva (22): «La necessità di individuare le nuove forme organizzative e giuridiche dell'impresa agricola deve partire da un vero e proprio ribaltamento della logica che ha ispirato il c.c., laddove l'impresa agricola si poneva non solo come appendice condizionata dall'esercizio del diritto di proprietà – quasi una funzione della proprietà –, ma come entità separata entro la quale la forza polarizzante dello sfruttamento del fondo rustico costituiva il fondamento di un aprioristico isolamento dell'agricoltura dagli altri comparti produttivi».

(37) Cfr. Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti, *Primo Convegno Nazionale*, Roma, 25-27 maggio 1945. *Le mozioni*, cit., 13.

In dottrina, si veda, tuttavia, BARBERO, *Fondo e azienda nell'impresa agricola*, in *Atti del Primo Convegno Internazionale di Diritto Agrario*, vol. I, Firenze, 1954, 111, il quale osserva incisivamente che «L'attività agricola (...) pur giuridicamente qualificata, a differenza di quella industriale e di quella commerciale, che si svolgono unicamente, cioè quindi essenzialmente, sul piano dell'impresa – piccola o grande, ma impresa –, si può

svolgere anche al di fuori dell'impresa, e allora al di fuori della disciplina degli articoli 2135 e seguenti.

L'attività industriale e l'attività commerciale non si possono sottrarre al dominio degli artt. 2082 o 2083, con le conseguenze che comportano; si può invece sottrarre al dominio dell'art. 2135 la coltivazione del fondo. L'agricoltura, insomma, pur avendo sempre per oggetto la *coltivazione del fondo*, non sempre dà luogo ad un fenomeno d'*impresa agricola*.

Non sono certo i più cospicui, ma non sono infrequenti i casi in cui la coltivazione del fondo è realizzata solo in funzione di provvedere al bisogno della famiglia agricola. I prodotti ottenuti dal fondo non sono in alcuna misura destinati ad entrare nel mercato; la loro vicenda si esaurisce nel viaggio dal campo alla casa e dalla casa al forno e alla mensa».

(38) Si veda, da ultimo, G.B. FERRI, *Alla ricerca dell'imprenditore agricolo e del tempo perduto a ricercarlo dove non si trovava*, in *Proprietà produttiva e impresa agricola*, Saggi, Torino, 1996, 126, secondo il quale «a ben vedere, queste attività produttive, dal cui svolgimento deriva la qualifica di imprenditore agricolo, sembrano, nella sostanza, molto somiglianti, nei termini in cui vengono indicate nello stesso art. 2135 c.c., a quelle attraverso cui il proprietario esercita i suoi poteri di *godimento* e di *disposizione*. Ciò per dire che quello descritto dall'art. 2135 c.c. sembra più un proprietario, che un imprenditore».

(39) Così BIGIAVI, *La professionalità dell'imprenditore*, Padova, 1948, 123.

(40) In questo senso, si veda G. FERRI, *L'impresa agraria è impresa in senso tecnico?*, in *Atti del Terzo Congresso Nazionale di Diritto Agrario*, Palermo 19-23 ottobre 1952, Milano, 1954, 396 e, sopra tutto, G.B. FERRI, *Proprietà e impresa in agricoltura: variazioni su un vecchio tema*, in *Riv. dir. comm.*, 1987, 317, il quale si limita a ripetere che «per essere imprenditore agricolo basta che si produca. Del tutto diverso è il ruolo e la nozione così come risulta dall'an. 2082 c.c.», riesumando la precedente affermazione secondo cui, «quando invece l'attività dell'imprenditore agricolo si volga essenzialmente al mercato e dunque il momento produttivo del fondo sia del tutto strumentale rispetto a quello (principale) dello scambio, si versa in quell'esercizio industrializzato dell'agricoltura che, per così dire, trasforma l'imprenditore agricolo in imprenditore industriale».

Contra, si veda, per tutti, GERMANO, *Riedizione della tesi della inesistenza della «impresa agricola» come impresa in senso tecnico: una critica*, in *Riv. dir. agr.*, 1993, I, 406.

un'indagine obiettiva intorno al piccolo imprenditore, nutrendo l'aspettativa di voler comprendere la serietà di quelle obiezioni sollevate anche in momenti successivi, quando l'evoluzione delle strutture agricole poteva far cadere qualsiasi presunzione di separazione dell'agricoltura dalla materia dello scambio mercantile, per rispondere ad una funzione tipicamente produttiva e di soddisfazione di bisogni primari, attraverso la raffigurazione della eccezione che conferma la regola e, cioè, escludendo «la figura dell'art. 2082 nel coltivatore che coltiva per il proprio consumo», in guisa da dar vita ad un'economia «individualisticamente autarchica» (41).

Sono eventualità – sulle quali, ancora, la più recente giurisprudenza di legittimità, ha avuto occasione di soffermarsi al fine di far valere il riconoscimento dei benefici previdenziali dell'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti – che, pur presentando esercizio di attività agricola, non assumono carattere imprenditoriale in mancanza di *metodo* economico e, cioè, della commercializzazione di quanto prodotto (42).

È innegabile, sotto questo aspetto, che – come si è puntualmente precisato – il coltivatore diretto, che non produca per vendere, se bene dedichi all'attività di coltivazione il suo impegno prevalente, «è una figura della fantasia, frutto di un errore di prospettiva (...) ovvero è una figura di realtà, che necessariamente suppone e sconta nel ragionamento elementi non esplicitamente dichiarati ma decisivi» (43).

6. - Invero, se si vuole, già nel sistema del codice del '42, «il coltivatore diretto, ancorché piccolo imprenditore, assume, per così dire *ratione obiecti* le vesti di imprenditore agricolo» (44), nel senso che elementi di attribuzione o di esclusione della agrarietà non possono rinvenirsi nella presenza o assenza dei requisiti della nozione di genere della fattispecie descritta dall'art. 2082 c.c., in quanto la ricorrenza ne garantisce a pieno titolo la qualificazione, mentre la relativa assenza è tale da escluderne la stessa configurabilità.

(41) Si rinvia *ex multis* ad ASCARELLI, *Corso di diritto commerciale. Introduzione e teoria dell'impresa*, Milano, 1962, 163, il quale, rileva con puntuale rigore: «Non è però normalmente destinata al consumo dello stesso soggetto l'attività dell'agricoltore anch'essa normalmente destinata al mercato, e quand'anche non si tratti di agricoltura «industrializzata»; non lo è nemmeno normalmente quella del coltivatore diretto ... che pur normalmente destinerà al mercato una parte (e del resto non irrilevante) della propria produzione (e si pensi al coltivatore orticolo e a quello di fiori e così via), potendo allora essere considerato come imprenditore e, più precisamente (art. 2083), piccolo imprenditore».

(42) Cfr. Cass. 6 luglio 1998, n. 6566, in questa Riv., 1998, 533, con nota di MASINI, *Sulla qualificazione dell'impresa agricola come impresa per conto proprio*, non che Cass., Sez. Un., 1 settembre 1999, n. 616, in *Riv. dir. agr.*, 2000, II, 55, con note di GATTA, *Sulla figura di «coltivatore diretto» quale soggetto assicurato ai fini pensionistici* e di ALBISINI, *Per le sezioni unite, l'impresa agricola è impresa per il mercato, ma l'agricoltura non è solo impresa*.

Si osserva, tuttavia, che, al di là di una casistica, ormai trascurabile e marginale, implicante lo svolgimento di un'attività rivolta a soddisfare esclusivamente i bisogni personali e familiari di consumo, non sembra potersi più contraddire il carattere di obiettiva economicità delle operazioni intraprese anche tipicamente dal coltivatore diretto, ravvisando il collegamento esterno con il mercato quale punto di sbocco obbligato dei prodotti e servizi e di necessaria relazione della rete dei rapporti con i consumatori: di volta in volta, attraverso il rifornimento dei punti vendita secondo la quantità, la qualità ed i tempi di consegna richiesti; l'apprestamento del sistema di trasporto; l'assunzione dei rischi inerenti alle variazioni di qualità e di prezzo o la partecipazione a programmi di promozione delle vendite con l'ausilio di segni distintivi.

(43) Il rinvio è ad ALBISINI, *Per le sezioni unite, l'impresa agricola è impresa per il mercato, ma l'agricoltura non è solo impresa*, citato alla precedente nota, secondo il quale (73): «Per altra via, insomma, il coltivatore diretto non imprenditore deve munirsi dei mezzi (v.e.: il denaro) necessari per accedere al mercato quale acquirente, se non come venditore, a pena di negazione della sua stessa evidenza».

a) Ne vengono, evidenti, due possibili risposte, distinte, ma tra loro integranti: la pluriattività, riferita all'intera famiglia coltivatrice, e non solo al coltivatore, e dunque la famiglia come struttura produttiva;

b) l'agricoltura di servizi finanziata dai pubblici poteri, come attività essenzialmente agricola, anche quando esterna ad una logica di impresa, proprio perché estranea al mercato».

Sembra, del resto, interessante osservare come, a chiarimento della coerenza esteriore del codice civile – che, partito dalla premessa di guardare all'impresa come nozione di diritto comune, sembra a un certo punto «rimasto, fra propositi e realizzazioni, a metà strada» (45) – la figura del coltivatore diretto sia introdotta nell'ordinamento a prescindere da qualsiasi riferimento dalla corrispondente qualifica di proprietario del fondo e, in specie, «sotto le spoglie di piccolo affittuario» (46) per rispondere ad un'esigenza di protezione sociale nelle vicende contrattuali con il concedente, dal momento che egli investe «nella terra presa in affitto il lavoro proprio e della propria famiglia per ricavarne quanto meno i mezzi necessari per campare la vita» (47).

Tanto che, svolgendo il ragionamento e «in ossequio ad una tradizione storico-normativa, il piccolo affittuario coltivatore diretto è configurato come l'immagine tipica dell'imprenditore non proprietario, del contadino che è riuscito ad attingere la dimensione dell'impresa, ma non ancora quella della proprietà» (48).

Piuttosto, tale figura, al di là della necessaria presenza degli elementi indicati nell'art. 2082 c.c., si caratterizza per l'innesto di particolari profili di qualificazione, proponendosi – con alcuni chiarimenti a cui pare utile far rinvio nello svolgimento del successivo paragrafo – come «l'espressione del grado minimo che l'elemento organizzativo può assumere nell'ambito della fattispecie dell'impresa» (49).

Anche sul piano della ricostruzione delle fonti ci si allontana, dunque, dall'idea del *proprietario-produttore* (50), intorno alla quale autorevole dottrina si è soffermata a ricercare le ragioni di una indimostrabile estraneità dell'esercizio dell'agricoltura dall'inventario delle attività che possono essere svolte in forma di impresa, arrivando a considerare ciò che nella moderna organizzazione della produzione, sensibile alle esigenze di mercato, acquista rilievo preminente e, cioè, la capacità tecnica, innovativa ed organizzativa di un imprenditore in grado di conseguire «un risultato produttivo che copra

(44) Così CAPO, *La piccola impresa*, in *Trattato di Diritto Commerciale*, diretto da V. Buonocore, Sez. I – Tomo 2, III, Torino, 2002, 10.

(45) Sul punto, si veda BRACCO, *L'impresa nel sistema del diritto commerciale*, Padova, 1960, 111, che osserva: «Sia bene che il legislatore abbia detto, nelle reiterate dichiarazioni che egli ha premesse alla legge (dichiarazioni che però, stando «fuori» da ciò che è legge, non sono «diritto»), di voler assumere nel c.c. il modulo della unità corporativa della impresa. Ma poi, il legislatore ha veramente creata «anche» nel diritto privato la unità della impresa? E comunque, in che maniera? O non è forse invece che il legislatore – forzato per un verso dalla natura delle cose o per un altro verso mancando di quell'agio che era pur necessario per assumere nel codice, dopo averlo fino allora respinto, il modulo della unità della impresa – si è limitato ad inserire all'ultimo momento la sola etichetta unitaria della impresa in generale, senza farla seguire da una esplicita ed articolata definizione legislativa?».

(46) Così GERMANÒ, *sub art. 1647*, in *Commentario del codice civile Scialoja-Branca*, a cura di F. Galgano. Libro Quarto – *Delle Obbligazioni. Dell'affitto di fondi rustici. Dell'affitto a coltivatore diretto* – Art. 1628-1654, E. Romagnoli e A. Germanò, Bologna – Roma, 1990, 475, al quale si deve una ampia e puntualissima ricostruzione della nozione di coltivatore diretto sul piano della successione delle fonti.

(47) Così PUTZOLU, *La piccola affittanza nel diritto fascista*, Roma, 1939, 9. Mentre, successivamente, lo stesso A. a margine di un articolo di BIANCHINI, *Ancora sulla nozione di coltivatore diretto*, in *Giur. agr. it.*, 1957, 671, può annotare che «il coltivatore diretto si qualifica per il fatto che esso è un lavoratore libero, indipendente e responsabile, che, risolvendo felicemente in sé il millenario conflitto tra imprenditore capitalista e lavoratore subordinato, si pone come elemento prezioso di costante evoluzione economica e di sicura stabilità sociale. Da ciò il favore della legge e le provvidenze in favore della categoria che ogni giorno di più si conferma come uno dei pilastri della nostra economia agricola».

(48) Così CASTRONOVO, *Il coltivatore diretto e la piccola impresa nella evoluzione normativa*, cit., 35.

(49) Così CAPO, *La piccola impresa*, in *Trattato di diritto commerciale*, diretto da V. Buonocore, Sez. I – Tomo 2, III, cit. 56, il quale precisa che, ad integrare tale grado minimo, «non è peraltro sufficiente l'impiego esclusivo del lavoro dell'imprenditore, richiedendosi una struttura necessariamente più complessa, sia essa basata sull'apporto lavorativo di terzi, sia essa basata sull'utilizzazione dei capitali».

(50) È questa la nota tesi di G. B. FERRI, *Alla ricerca dell'imprenditore agricolo e del tempo perduto a ricercarlo dove non si trovava*, in *Proprietà produttiva e impresa agricola*. Saggi, cit., 96.

i costi di produzione e faccia risultare il profitto di impresa» (51), così da lasciarsi definitivamente alle spalle la figura di un coltivatore che non disponga di un minimo di organizzazione di lavoro e sia privo di uno sbocco della produzione sul mercato: situazione che appariva, infatti, come il «frutto di un puro rapporto tra l'uomo e la terra» (52).

7. - Tuttavia, nell'inquadramento del modello della piccola impresa operato dall'art. 2083 c.c., se è vero che le altre figure nominate ricevono una sicura giustificazione in ordine ad una separata ed autonoma classificazione, si che, ad esempio per l'artigiano si provvede ad escludere «le più rilevanti conseguenze della commercialità disapplicando espressamente lo statuto dell'impresa commerciale» (53), quanto al coltivatore diretto, come si è accennato, nulla si aggiunge (e nulla si toglie) alla disposta sottrazione dal *genus* dell'imprenditore agricolo (54), nel senso che, «la vera impresa agraria non riceve considerazione diversa dalla piccola impresa agraria, avendo entrambe, in sé, la stessa disciplina» (55), salvo dover precisare come essa si risolva, tutta e per entrambe, in *negativo*, nella sottrazione delle norme stabilite per l'impresa commerciale.

La riconduzione dell'attività agricola al concetto di impresa, in base alla scelta codicistica, non produce, infatti, come con ragione si è osservato (56), una piena esplicitazione agli effetti del modello organizzativo, essendo «una novità troppo recente e poco sedimentata perché la complessiva disciplina della materia agraria possa adeguarvisi in pieno».

Ma, al fine di segnalare il *distacco* che, ancora oggi potrebbe separare, per qualche aspetto, l'impresa commerciale da quella agricola si può, certo, mettere in evidenza «il più profondo inserimento della prima in quel complesso tessuto di fatti economici che costituisce il mercato dei beni e dei servizi» (57). In relazione a ciò si comprende e si giustifica la complessità di uno statuto tale da richiedere una particolare tutela dei diritti

dei terzi ed un maggior controllo del regolare funzionamento della stessa e, tuttavia, volgendosi a riguardare il settore, nel suo dinamico svolgimento con un alto grado di specializzazione produttiva ed una stretta integrazione tra la fase della produzione e quelle successive della trasformazione e della commercializzazione, capaci di promuovere importanti politiche di innovazione non che rilevanti azioni di immagine del prodotto, non c'è dubbio che la comprensione della seconda nella unitaria categoria dell'impresa trovi fondamento e giustificazione, oltre che nella manifestata evoluzione della struttura economica, nell'adeguamento della disciplina ad una realtà non più rispondente a forme di coltivazione per conto proprio di chi operava per il consumo e non per lo scambio (58).

Così, di fronte al trasformarsi delle relazioni giuridiche e delle condizioni economiche, viene, da un lato, a cadere quella presunzione, sedimentata nella tradizione, secondo cui «l'esigua "consistenza" organizzativa, oltre a ridurre i problemi di "governo" e funzionamento della piccola impresa, implica un livello di coinvolgimento dei terzi nella dinamica dell'attività tale da non richiedere, a fini di tutela degli interessi che a questi ultimi fanno capo, l'attuazione di istituti calibrati sulla media o grande dimensione imprenditoriale» (59). Ma, sopra tutto, occorre riconoscere che il *trend* di avvicinamento della normativa inerente all'attività agricola a quella dedicata al settore commerciale abbia portato già all'applicazione delle regole sulla iscrizione nel registro delle imprese, alla successiva equiparazione dell'effetto di rendere non solo *conoscibili*, ma anche *opponibili* i fatti e gli atti pubblicati e si discuta anche della opportunità di estensione delle norme legate al governo della *crisi*, che «rende più avvertito il problema della attualità dell'articolazione della fattispecie impresa in relazione alle dimensioni: della attualità, meglio ancora, del programma di politica legislativa sotteso alla formulazione dell'art. 2083 c.c.» (60).

Oggi, che la disciplina dell'attività agricola ha imboccato inequivocabilmente la strada della *commercializzazione*, si

(51) Così GALLONI, *Una nuova nozione di «imprenditorialità» in agricoltura*, in *Nuovo dir. agr.*, 1981, 54, secondo cui, in relazione al contesto storico, «non può meravigliare che la innovazione introdotta dal codice del 1942 abbia subito rivelato nella dottrina, anche quella più attenta, il disagio di una difficile armonizzazione tra le indubbe, anche se ambigue, novità legislative e gli strumenti della nostra tradizione civilistica».

(52) In questi termini, si legga, ancora, GALLONI, *Una nuova nozione di «imprenditorialità»*, cit., 70, secondo il quale «siamo, in altri termini, fuori da una nozione di imprenditorialità moderna, siamo cioè a livello di una situazione di mero autoconsumo. È quello il caso di attività agricola marginale su spezzoni di terra o del così detto lavoro agricolo *part time*, che pure è in crescente sviluppo nelle zone di recente industrializzazione. Si impone, quindi, anche per la chiarezza della legislazione agraria, una distinzione all'interno della nozione di coltivatore diretto tra chi dirige un'impresa, pur di modeste dimensioni, e chi invece esercita un'attività che non dà luogo alla organizzazione di una vera e propria impresa».

(53) Si veda OPPO, *Note preliminari sulla commercialità dell'impresa*, in *Riv. dir. agr.*, 1967, I, 579.

(54) In proposito, FRANCESCHELLI, *Imprese e imprenditori*, Milano, 1964, 256, segnala la contraria volontà di degradare «i concetti di imprenditore agricolo e di piccolo imprenditore a meri raccoglitori di eccezioni, e quasi a punti di riferimento di una considerazione normativa meramente negativa».

(55) È questa l'osservazione di FUNAIOLI, *L'impresa agraria nel libro del lavoro*, in *Arch. studi corporativi*, 1942, 76, ma si veda anche, tra gli altri, CASANOVA, *Impresa e azienda*, in *Trattato di diritto civile italiano*, diretto da F. Vassalli, vol. X, Torino, 1974, 138, il quale rileva come, in ogni caso, la distinzione tra imprenditori ordinari e piccoli imprenditori «investe le imprese commerciali, perché le principali regole che governano queste imprese non si applicano ai piccoli imprenditori ed alle imprese da essi esercitate».

(56) Così ALESSI, *L'impresa agricola*, Artt. 2135-2140, in *Il codice civile. Commentario*, diretto da P. Schlesinger, Milano, 1990, 5, che successivamente precisa: «L'art. 2135 si è liberato dalle ombre di vecchi interrogativi ma è rimasto una presenza scomoda nel sistema. Chi torna ad occuparsene avverte anzi l'imbarazzo di dover giustificare l'interesse verso una norma che l'odierno dibattito sull'impresa agricola tende a rappresentare come anacronistica e comunque avviata ad inesorabile declino».

(57) In questi termini, si legga FANELLI, *Introduzione alla teoria giuridica dell'impresa*, Milano, 1950, 62.

(58) Sul punto, si veda, ancora, FANELLI, *Introduzione alla teoria giuridica dell'impresa*, cit., 91, il quale precisa che «Fin tanto che si opera

per soddisfare i bisogni della propria ristretta e limitata sfera personale e familiare, l'ordinamento giuridico non ha ragione di intervenire se non per disciplinare separatamente i singoli atti giuridici posti in essere dal soggetto. La sintesi di questi atti e cioè il loro continuato esercizio, in una parola quel che si dice l'impresa, non ha, come tale, alcun rilievo per il mondo del diritto; non è, dunque, ancora un fatto giuridico. Questo rilievo incomincia appena a profilarsi e si accentua sempre più sino a diventare evidente, man mano che il fine di operare per il mercato entra ad ispirare ed a muovere l'attività del soggetto sino a dominarla ed a giustificarla integralmente o prevalentemente. È in questo momento che il fatto semplice diventa fatto giuridico; è in questo momento che nasce l'impresa in senso giuridico, poiché è in questo momento che si giustifica realmente l'intervento del legislatore di fronte all'esercizio sistematico dell'attività. Nascono, infatti, in questo momento nuovi interessi da tutelare: l'interesse a sorvegliare, da un lato, e ad agevolare, dall'altro, l'opera di questo nuovo fattore che si inserisce nel tessuto dell'economia di produzione e di scambio; l'interesse a conservarlo in vita ed a proteggerlo; l'interesse alla tutela dei diritti dei terzi per i quali e con i quali opera l'imprenditore. Questi interessi (e, quindi, l'esigenza di una disciplina giuridica del fenomeno che li fa sorgere), manifesti ed imponenti nella ordinaria impresa commerciale, sono indubbiamente ridotti e talora, in concreto, appena avvertibili nella piccola impresa e nelle imprese agricole: tuttavia anche qui non soltanto non sono del tutto assenti e del tutto estranei al fenomeno, ma, specialmente per quanto riguarda l'ordinaria impresa agricola e le eventuali attività di trasformazione e di alienazione rientranti nell'esercizio normale dell'agricoltura, già da tempo si profilano ed ancor più si profileranno in avvenire al di sopra ed al di fuori dell'ordinaria impresa commerciale».

(59) È questa l'opinione di CAPO, *La piccola impresa*, in *Trattato di diritto commerciale*, diretto da V. Buonocore, Sez. I - tomo 2, III, cit., 13.

(60) Così, ancora, CAPO, *La piccola impresa*, in *Trattato di diritto commerciale*, diretto da V. Buonocore, Sez. I - tomo 2, III, cit., 37.

Almeno per la perentorietà delle affermazioni, si veda *contra* PANZANI, *La piccola impresa nella legislazione agraria dal 1865 al 1942*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1976, I, 1495, secondo il quale «la formula indicata dall'art. 2083 c.c., già svuotata di gran parte del suo contenuto dopo l'abrogazione dell'ordinamento corporativo, è destinata a trasformarsi sempre di più in un semplice enunciato dogmatico. Il piccolo imprenditore è morto e sotterrato: al suo posto vivono i concetti formulati dalle leggi speciali; il tentativo di trasfondere queste in quello è destinato a naufragare in una sterile accademia giuridica».

tratta, allora, di rimettersi, con qualche utilità, sulla strada di un'indagine volta al ritaglio di uno statuto appropriato con l'avvertenza di trovarsi di fronte ad «una disciplina che non si riduce alle scarse differenze contenute nel codice civile ma che abbraccia un numero amplissimo di norme specifiche» (61), mettendo in evidenza quando il soggetto che ne assuma la responsabilità abbia i requisiti dell'imprenditore ordinario ovvero quelli del piccolo imprenditore, al fine di prevedere adeguate misure di incentivazione.

Viene, così, a cadere la circostanza che, con riguardo all'impresa di piccole dimensioni, la disciplina possa essere meno interessante o meno ricca di regole, in quanto risulta attuato «il presupposto di futuri sviluppi della normativa, realizzabili appunto con il riferimento alla fattispecie medesima» (62).

Non ostante le accennate trasformazioni della realtà socio-economica – recepite in parte dalla legislazione speciale e, da ultimo, approdate nella profonda rivisitazione dell'art. 2135 c.c., con l'intento di *modernizzare* il settore «sotto la spinta della normativa comunitaria, oltre che della esigenza della tutela ambientale e agro-alimentare» (63) – si siano arenate sulla sponda normativa dell'art. 2135 c.c., non può nascondersi, così, la condizione di permanente *attualità* della previsione contenuta nell'art. 2083 c.c., sulla piccola impresa, che richiede un bagaglio di strumenti in grado di esplorarne l'area di pertinenza, anche a prescindere dalla figura (il coltivatore diretto) nella quale trova tuttora tipicamente espressione.

Il fatto è che la caratterizzazione del coltivatore diretto ricavabile dalla legislazione speciale ordinata al ridimensionamento del ruolo rivestito dal fattore lavoro nell'esercizio delle attività di produzione organizzate, anche a prescindere dalla disponibilità del fondo, appare del tutto *disallineata* rispetto ai semplici parametri di qualificazione di cui all'art. 2083 c.c. (64), ingenerando, in termini sempre più convincenti, quella riflessione che avverte come la citazione accanto agli altri piccoli imprenditori, sia piuttosto volta ad *indicarlo* che a *definirlo*, così da suggerire il dirottamento della ricerca verso il rilievo che assume l'altro versante della disposizione che «ricomprende *tutte* le eventualità in cui si ha un piccolo imprenditore e cioè non senz'altro ogni coltivatore diretto... ma, *quelli*, ove concorrano le condizioni della seconda parte della norma... *Per ciò non tutti* e, comunque, non i coltivatori *dilettanti* o per *bobby* (65).

8. - I cambiamenti intervenuti nell'assetto giuridico e nello scenario economico hanno messo, dunque, a dura prova la capacità di tenuta dell'impianto codicistico rivolto al governo delle attività agricole (66) e l'apertura, che ha guidato il dispiegarsi della legislazione speciale nella sistemazione delle vicende di ampliamento del mercato e di revisione degli assetti delle regole relative alla produzione ed alla vendita dei prodotti, ha finito per introdurre inevitabili conseguenze sul piano della qualificazione degli operatori economici.

In particolare, occorre prendere atto – nell'attesa dei possibili aggiustamenti a venire – come il coltivatore diretto sia stato protagonista di un processo di *identificazione* attraverso le successive e ripetute operazioni ortopediche di limatura della consistenza percentuale del lavoro personale. Questo ha, mano a mano, espunto la rilevanza oltre che l'utilità della previsione dell'art. 2083 c.c., restando affidato alla interpretazione del giudice il compito di rimodellare la figura con il risultato, in non pochi casi, di disegnare spazi di affrancamento dai vari obblighi normativi previsti a carico dell'imprenditore ordinario e di risolvere, concretamente, i casi portati alla sua cognizione, in una sorta di *mimetizzazione* della forma delle strutture produttive.

Fatto sta che il legislatore speciale, con una valutazione autonoma degli interessi e dei valori giuridici in gioco, attraverso la introduzione di requisiti diversi da quelli indicati nell'art. 2083 c.c., ha dato vita ad *altri* soggetti qualificabili alla stregua del coltivatore diretto per le particolari modalità di svolgimento della relativa attività, con lo scopo di assoggettarli ad una disciplina di favore, ma allontanandosi forse dallo stesso disegno incardinato nell'art. 44 Cost. di riconoscimento dell'occupazione e di salvaguardia del territorio, «messo in pericolo per un verso dall'abbandono e per altro verso da una eccessiva razionalizzazione introdotta dalla grande estensione aziendale che sconvolge gli assetti naturali» (67).

La riflessione va aperta, a largo spettro, in ordine alla progressiva attenuazione del rilievo conferito al lavoro materiale quale elemento di connotazione della (piccola) impresa, tenuto conto, nell'ambito dell'assetto aziendale, della adozione di impianti fissi, di macchine e di moderne tecnologie, che ha sovvertito l'equilibrio economico posto dalla presenza del fondo e dalla sostituzione dell'impiego di mano d'opera familiare con energie esterne (68).

(61) Così GERMANO, *A difesa della perdurante specificità dell'impresa agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, I, 177. Nello stesso fascicolo della Rivista si veda, inoltre, COSTATO, *Noterelle a margine del convegno commercialistico di Foggia sul nuovo art. 2135 cod. civ.*, il quale osserva (174): «Lo statuto dell'imprenditore agricolo non consiste, infatti, nelle «fondamentali» esenzioni previste dal c.c. (...) trovando la sua base non già nelle regole sull'iscrizione o sul fallimento ma, piuttosto, nella natura stessa delle cose, nel fatto, cioè, che mentre una impresa del settore secondario fonda la sua produttività sulle attrezzature e il suo successo sull'innovazione di prodotto, ottenuto in quantità quasi indefinita ogni giorno, a seguito del lavoro delle macchine e delle verifiche del personale di controllo, l'impresa del settore primario fonda la sua produzione sulla capacità biologica di piante ed animali di crescere, accrescersi di numero, di produrre semi o fitoni, latte o lana, uova o carne, ecc.».

(62) Così OPPO, *Realtà giuridica globale dell'impresa nell'ordinamento italiano*, in *Riv. dir. civ.*, 1976, I, 592, secondo il quale «Per il piccolo imprenditore rimaniamo tutt'al più nell'ambito dello status professionale (...), mentre per l'imprenditore, diciamo così organizzato, dobbiamo andare al di là di quell'ambito e spiegare quale sia la relazione, di carattere giuridico, che passa tra il soggetto (imprenditore) e quella entità oggettiva che è l'organizzazione dei beni, ossia l'azienda».

(63) Così GALLONI, *Nuove linee di orientamento e di modernizzazione dell'agricoltura* in questa Riv., 2001, 496 e, comunque, nello stesso fascicolo, si vedano i contributi di ROMAGNOLI, *Il «fondo» nell'art. 2135, vecchio e nuovo, c.c.*, 497; COSTATO, *I confini del diritto agrario dopo i decreti di orientamento*, 500 e GERMANO, *L'impresa agricola*, 504.

(64) Osserva CARROZZA, *La valorizzazione delle posizioni d'impresa e di lavoro nella legge sullo sviluppo della proprietà coltivatrice* (l. 26 maggio 1965, n.590), in *Gli istituti del diritto agrario*, Milano, 1970, 12, che «L'inquadramento del coltivatore diretto fra i piccoli imprenditori era dovuto ad un chiaro intento di svolgimento simmetrico del regime giuridico dell'impresa commerciale (grande e piccola) e del regime dell'impresa agraria (grande e piccola)». Il giurista odierno, che ha ormai la possibilità di collocare il giudizio sul codice del 1942 in una prospettiva storica, non si lascia più fuorviare troppo dalle geometrie della codificazione, per quanto concettualmente affascinanti. Del resto le leggi agrarie speciali, interpretando (bene o male) la realtà effettuale della produzione agraria e le divergenze di natura fra questo tipo di attività e l'attività commerciale, hanno lentamente apportato correzioni al sistema del c.c., guardando in modo definitivo e probabilmente irrimediabile la ricordata simmetria».

(65) È questa la tesi di RABAGLIETTI, *Appunti in tema di impresa*, cit., 326.

(66) Per questo giudizio si veda, in modo articolato, CAPO, *La piccola impresa*, in *Trattato di diritto commerciale*, diretto da V. BUONOCORE, Sez. I – tomo 2, III, cit., 7, secondo il quale «basti pensare alla caduta del sistema corporativo, all'avvento della Costituzione repubblicana, al dilagare della legislazione speciale, al crescente processo di interazione tra il livello normativo comunitario e quello nazionale (...) trasformazioni altrettanto rilevanti rispetto a quelle che – per molti sensi connesse alle prime in un biunivoco rapporto di *causa ad effetto* – nello stesso periodo hanno attraversato la struttura del sistema economico, segnando il passaggio dall'era industriale a quella del mercato globale».

(67) Sul punto, si rinvia alle ampie e suggestive riflessioni di C. A. GRAZIANI, *Sull'attualità dell'art. 44 della Costituzione*, in *Nuovo dir. agr.*, 1985, 313.

(68) In argomento, si veda *amplius* ROMAGNOLI, voce *Azienda agraria*, estratto dall'*Appendice del Novissimo Digesto Italiano*, Torino, 1980, 3.

Utile appare anche il richiamo a BONOMI, voce *Coltivatore diretto*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. III, Torino, 1959, 565, secondo cui «L'esame sintetico delle principali norme legislative aventi riguardo al coltivatore diretto mostra come, anche nel sistema delle leggi attinenti al settore agricolo, si accentui la tendenza imprenditore agricolo una propria autonomia, sicché la distinzione già posta dal c.c. si sta affermando nella realtà giuridica. La limitata estensione dell'azienda esige attenzioni e provvidenze particolari, che ne assicurino la vitalità e l'efficienza produttiva; la tipica organizzazione a prevalente carattere familiare richiede una specifica tutela; il reddito tipico di capitale e di lavoro deve avere la sua disciplina di protezione e di incremento. Su queste direttrici operano le leggi vigenti e le altre che si vanno preannunciando, finché si renda possibile la formazione di una legge organica avente ad oggetto il coltivatore diretto».

Né, del resto, si può tacere che la stessa Corte costituzionale (69) ha accompagnato tale processo di *demolizione* della fattispecie codicistica, precisando che «la qualificazione di coltivatore diretto (proprietario o conduttore) non comprende solo i più modesti lavoratori manuali che coltivano un piccolo fondo con il lavoro proprio e dei familiari, ma, secondo la vigente legislazione, è riconosciuta anche ad imprenditori che conducono aziende meccanizzate di notevole estensione e produttività, ricorrendo a salariati per i due terzi della mano d'opera occorrente», con il risultato di annoverare tra le piccole imprese agricole quelle le cui dimensioni quantitative non possono essere predeterminate in una tipologia fissa.

In buona sostanza, poiché quella figura ha rivelato la piena idoneità ad un programma di sviluppo dell'agricoltura di carattere produttivistico accompagnato da forme di sostegno del mercato e dal trasferimento indiretto di risorse (70), la flessibile considerazione della capacità lavorativa, del coltivatore e della sua famiglia, ha consentito senza contrasti alla «possibilità di notevolissimi divari di ampiezza da impresa ad impresa e da azienda ad azienda» (71), utile ad adeguare la definizione giuridica del modello alla trasformazione dei rapporti sociali di produzione ed alla ristrutturazione capitalistica delle campagne.

Da ciò discende, come intuitivo corollario, che, se riferita al coltivatore diretto ed alla valutazione dell'incidenza del lavoro personale e familiare in proporzione al volume complessivo delle forze occorrenti per la coltivazione del fondo, l'aggettivazione di *piccolo* venga a lasciare il passo, in una serie significativa di fattispecie, all'inquadramento di imprese di medie e grandi dimensioni così come, all'opposto, non è irrilevante sottolineare come «una figura di agricoltore notevolmente diffusa in Italia ... quella dell'agricoltore *part time* o a tempo parziale» (72), abbia ugualmente finito per godere della serie dei benefici previsti a sostegno della piccola impresa.

Quello del coltivatore diretto sembra, quindi, l'abito ritagliato e cucito a misura, non tanto per il piccolo imprenditore tipicamente connotato su una tipologia dimensionale definita con apprezzabile sufficienza, quanto la taglia standard per favorire un'imprenditorialità diffusa in agricoltura in relazione alla *moda* del tempo o, più facilmente, sotto la pressione delle forze sociali, quale risultato della mediazione politica di tendenziale *non selettività* dell'intervento pubblico (73).

Ma, ad un certo momento, la vena aurifera della legislazione speciale viene ad esaurirsi (74) in dipendenza di ragioni alternative, che inducono a preferire una categoria di soggetti qualificati e, come tali, aventi una specifica rilevanza costituzionale. Nelle scelte di politica economica, indiscutibilmente orientata, nell'incontro con i più recenti indirizzi di politica comunitaria, al sostegno di un'agricoltura multifunzionale, sostenibile, competitiva, capace di mantenere lo spazio naturale ed apportare un contributo essenziale alla vitalità del territorio, di rispondere alle preoccupazioni dei consumatori in fatto di qualità e sicurezza dei prodotti alimentari torna, perciò, ad avere preminente rilievo l'esercizio dell'*attività professionale*, configurato ai sensi dell'art. 2083 c.c.

9. - La misurazione della distanza tra la figura del coltivatore diretto quale centro di una specifica normativa ed il modello della piccola impresa delineato nell'art. 2083 cod.civ. ci porta, dunque, a insistere sul fatto che la nozione di *attività professionale* (75) prevista dall'art. 2083 c.c. si distacchi da quella esercitata *professionalmente* dall'imprenditore ai sensi dell'art. 2082 c.c., solo nel senso che l'impegno del piccolo imprenditore, che organizza i vari elementi della produzione, non è da intendersi tanto alla stregua della continuità e di quant'altro gli sia pertinente, ma risulta integrato dalla personalità del lavoro: piccolo imprenditore, si spiega con efficace sintesi (76), è colui che nel processo economico di produzione *fa da solo* (o *quasi*).

Ora, ha buone ragioni G. Galloni (77), suggerendo la qualificazione dell'impresa come ordinamento che *si autorganizza*, di poter escludere che il rapporto con l'imprenditore in genere possa costruirsi alla stregua di quello «che esiste tra l'autista e la sua automobile. L'impresa, ivi compresi i lavoratori che vi collaborano, sarebbe un puro strumento, un puro oggetto nelle mani dell'imprenditore che la conduce verso gli obiettivi che lui e lui solo conosce e persegue nel suo esclusivo interesse, secondo lo schema tipico di un diritto soggettivo». Ma se si ha riguardo alla figura del piccolo imprenditore ci si accorge che diverso è, propriamente, l'esercizio del potere di organizzazione che, in nessun caso, potrebbe dar luogo ad una figura di *noleggior* dell'automobile, in quanto è lui personalmente a possederne le *chiavi*.

Non può sfuggire, del resto, che, sotto il profilo strettamente letterale, le varie espressioni che concorrono ad individuare la figura dell'imprenditore si trovano ricombinate, nella previsione dell'art. 2083 c.c., in un mosaico a tasselli

(69) Cfr. Corte costituzionale 22 dicembre 1977, n. 153, in *Giur. cost.*, 1977, I, 1469. In dottrina, si veda PARLAGRECO, *L'equità del canone e il potere imprenditoriale dell'affittuario nell'affitto agricolo secondo la sentenza n. 153/77 della Corte Costituzionale*, in *Giur. agr. it.*, 1978, 71 e, successivamente, ROMAGNOLI, *Orientamenti della Corte costituzionale in materia di equo canone di affitto di fondi rustici e miglioramenti durante l'affitto*, in *Nuovo dir. agr.*, 1982, 678.

(70) Sul punto, si veda *amplius* BARCELLONA, *Agricoltura, Stato assistenziale e stratificazione sociale. Profili del finanziamento indiretto*, in *L'impresa agricola tra mercato e programmazione*, a cura di A. Galasso, Bari, 1978, 117.

(71) Così ROMAGNOLI, voce *Azienda agraria*, estratto dall'*Appendice del Novissimo Digesto Italiano*, cit., 9. Sul punto, si veda anche GOLDONI, voce *Cultivatore diretto*, cit., 517, secondo cui «bisogna dire però che la nozione di imprenditore *tout court*, anziché quella di piccolo imprenditore, incomincia ad apparire in alcuni casi più idonea a contenere tale figura».

(72) Sul punto, cfr. ROMAGNOLI, voce *Impresa agricola*, in *Dig. Disc. Priv.*, Sez. Comm., vol. VII, Torino, 1987, 84, il quale, tuttavia, esclude che sia consentito all'imprenditore agricolo *part time* l'accesso ai benefici dei quali godono il coltivatore diretto e l'imprenditore agricolo a titolo principale.

Non può, invece, trascurarsi l'osservazione formulata da CARROZZA, *Coltivazione per mestiere e coltivazione per hobby*, in *Riv. dir. agr.*, 1976, II, 344, che «la professionalità non si spinge al punto di escludere l'esercizio di una diversa attività, anche di gran lunga prevalente, rispetto alla quale l'attività agricola si presenti come attività collaterale e complementare: se così fosse la maggior parte dei nostri coltivatori diretti - come tali superprotetti dalla legislazione in vigore e sul farsi - perderebbe il titolo per le relative provvidenze, assistenze, prelievi e via discorrendo (giacché per lo più il loro principale mestiere non può dirsi quello di agricoltore...)».

(73) In argomento, si rinvia a DESIDERI e SERRANI, *Aspetti e problemi del finanziamento pubblico dell'agricoltura*, in *L'impresa agricola tra mercato e*

programmazione, a cura di A. Galasso, cit., 179, che accentuano un dato di fondo della legislazione di finanziamento pubblico in agricoltura: l'indifferenza, oppure l'approssimazione legislativa circa l'individuazione dei beneficiari (cosa, questa, che ha consentito un ampio rinvio alla discrezionalità amministrativa e alle spinte corporative per la scelta degli effettivi beneficiari).

Ancora BARCELLONA, *Agricoltura, Stato assistenziale e stratificazione sociale. Profili del finanziamento indiretto*, *ivi*, 132, osserva: «La regolazione politica del mercato, precisamente, troverebbe ragione nel carattere pluriclasse dello Stato e/o nell'interclassismo (sociale e non ideologico) del partito che in tutti questi anni con esso si è identificato: la conflittualità degli interessi inerente alla stratificazione sociale nelle campagne renderebbe necessarie anche forme di intervento tipicamente compromissorie (= non selettive) e/o a base elettorale, rapporti storici con le organizzazioni di massa contadina e blocchi storici impedirebbero al partito di maggioranza relativa di abbandonare del tutto la tradizionale linea dello Stato-providenza».

(74) In proposito, COSTATO, *Una nuova figura: l'agricoltore professionale*, in *Riv. dir. agr.*, 1993, I, 491, fa riferimento alla legislazione di incentivazione prevista a favore dei coltivatori diretti come ad un vero e proprio «ghetto».

(75) Secondo BIGIARI, *La professionalità dell'imprenditore*, cit., 10, «c'è professionalità anche quanto l'attività economica presa in considerazione non sia l'unica svolta dal soggetto interessato, o addirittura quando essa non sia nemmeno l'attività principale».

(76) Si rinvia per questa espressione a BRACCO, *L'impresa nel sistema del diritto commerciale*, cit., 175, se bene, nella comparazione con l'altro referente e, cioè, l'imprenditore, l'A. ponga in evidenza che quest'ultimo, nel processo economico di produzione, è colui che *costituisce un organismo* e, cioè, appunto, l'impresa, lasciando in ombra che non si tratta, tuttavia, di un elemento di distinzione quanto di caratterizzazione della fattispecie.

(77) Così l'A., *Una nuova nozione di imprenditorialità in agricoltura*, cit., 58.

variati e, cioè, «entrano a far parte di un ben diverso giro di frasi, e quindi assumono un ben diverso significato» (78).

La qualifica di piccolo imprenditore si collega, infatti, ad una particolare valutazione del modo di esercizio dell'attività in funzione della *tipicità* del lavoro e della conseguente impronta personale che ricevono i prodotti e i servizi risultanti dal ciclo colturale o di allevamento, andando a rispondere non tanto alla domanda rispetto a che cosa deve essere prevalente il lavoro del piccolo imprenditore e della sua famiglia ma, piuttosto, su quale può essere il risultato di una *prevalenza* che si avvale di criteri *economici e funzionali*, in grado di distinguere la «posizione in cui sta l'organizzazione posta in essere rispetto all'attività dell'imprenditore nella produzione dei beni o servizi» (79).

In proposito, non è privo di rilievo rammentare che *professionale*, secondo la migliore dottrina precedente all'emanazione del libro del lavoro (80), è quell'elemento che, attenendo all'assetto dell'impresa agraria rispetto alle persone che esercitano la professione di agricoltore e rispetto ai rapporti che si costituiscono fra le persone cooperanti all'impresa, può incidere sulla *qualità* del prodotto.

Riguardata sotto questo profilo, allora, la fattispecie della piccola impresa non sembra tanto quella che presenta un *minimum* di organizzazione per l'esercizio delle attività contemplate dall'art. 2135 c.c., quanto quella che, connotata dalla partecipazione personale dell'imprenditore – che risponde sempre ad un interesse individualistico, ma non solo, da proteggere – fa spazio, in virtù dell'indispensabile presupposto della consistenza territoriale dell'ordinamento aziendale, al rafforzamento dei valori sociali che avanzano a tutela della salute e dell'ambiente (81).

10. - Non pare, dunque, così scontato dover ammettere che «la definizione del codice in effetti non ha mai subito abrogazioni. Ma ciò non significa che non appaia per qualche aspetto "superata"» (82). Occorre, sul punto, svolgere la precisazione – a cui poco sopra si è fatto cenno – riguardante il relativo ambito di applicazione, separando la portata della prima parte dell'art. 2083 c.c., sottoposto ad evidente *usura* normativa, rispetto al modello della piccola impresa, che la seconda parte della norma offre ad una indagine innovativa.

La riduzione ad un ruolo *ad esaurimento* del coltivatore diretto risulterebbe conseguenza, con il passare del tempo, della sostituzione *di fatto* di un criterio di *proporzionalità*

nella previsione della forza lavorativa occorrente per le normali necessità di coltivazione del fondo, ciò che fa saltare il punto di vista tradizionale di chi (83), pur partendo dal profilo corporativo, di individuazione dell'impresa come *istituzione* – e, cioè, quale «nucleo sociale organizzato, in funzione di un fine economico comune, in cui si fondono i fini individuali dell'imprenditore e dei singoli collaboratori: il raggiungimento del migliore risultato economico nella produzione» – ha costruito la qualificazione della fattispecie *soltanto* in ragione della «prevalenza che nell'organizzazione della piccola impresa ha il coefficiente rappresentato dal lavoro proprio dell'imprenditore e dei suoi familiari, rispetto al coefficiente rappresentato dal lavoro altrui o dal capitale proprio o altrui».

Infatti, la *fuga* del coltivatore diretto dal libro V del codice civile, accompagnata da una lettura *eversiva* della giurisprudenza, chiamata a giustificare il profilo di conformità delle norme alle mutate situazioni economico-sociali, non esclude di poter accertare se non abbia trovato sviluppo una tipologia di (piccole) imprese agricole che, sul piano della rilevanza dimensionale, abbiano elementi di specifica connotazione, meritando un trattamento a sé.

Per contro, ove si abbia riguardo alla qualificazione professionale dell'imprenditore nell'organizzazione del ciclo di produzione agricola viene ad assumere, in specie, densa colorazione e assorbente rilievo il profilo della sua personale responsabilità, in dipendenza dell'accentuarsi di direttive di sviluppo sostenibile attraverso la realizzazione di sistemi colturali e di allevamento attivati in coerenza con le condizioni ambientali e le richieste di un consumo informato e consapevole (84), tanto da esaltare «aspetti della razionalità dell'utilizzazione produttiva della terra un tempo relegati in secondo piano e spesso non presi in considerazione di fronte alle preponderanti esigenze della produzione» (85).

Anche in adesione agli indirizzi più recenti di politica agricola comunitaria non si riesce, del resto, a rappresentare un piccolo imprenditore agricolo che limiti la partecipazione al processo produttivo, nell'ordinamento delle coltivazioni o nel governo degli animali, alla precarietà, discontinuità e occasionalità, in quanto l'integrazione prevista a livello aziendale con altri mestieri ed occupazioni, richiede la permanenza di uno specifico *status* socio-economico vincolato alla residenza nel *contesto territoriale* (86).

(78) Così BRACCO, *L'impresa nel sistema del diritto commerciale*, cit., 171, il quale spiega: «Nel caso dell'imprenditore commerciale quello che è «professionale» è infatti «l'esercizio» di un qualcosa che il legislatore definisce come «attività economica organizzata».

Nel secondo caso, *quella che invece si dice «organizzata» è la «professione»*, è la «attività professionale».

Nel primo caso c'è un rapporto di alterità che investe il soggetto, cioè l'imprenditore commerciale, il di cui «esercizio professionale» si riferisce appunto, secondo la norma, alla «attività economica organizzata, che sta quindi di fronte a quell'esercizio (...)». Nel secondo caso, invece, *manca qualsiasi rapporto di alterità riferibile al soggetto*. Nei confronti del soggetto, *la norma pone in luce soltanto la attività»*.

(79) Sul punto cfr. F. FERRARA jr., *Sulla nozione d'imprenditore nel nuovo c.c. (A proposito di un libro recente)*, in *Riv. dir. comm.*, 1944, I, 66, il quale ritiene che «se l'organizzazione serve al soggetto per l'esplicazione delle sue capacità tecniche di lavoro e quindi è funzionalmente strumentale rispetto all'attività personale dell'imprenditore, che ha carattere preminente, allora siamo nel campo dell'artigianato e della piccola impresa (...)». Se invece l'organizzazione ha una posizione preminente, limitandosi l'imprenditore ad un'attività di coordinamento e di direzione, per cui il bene è creato dall'impresa da lui guidata, siamo nel campo dell'industria».

(80) Il rinvio è a BOLA, voce *Agricoltura*, in *Scritti di diritto agrario*, cit., 382, il quale sottolinea anche (368) che «La produzione agraria, poi, determina la formazione di categorie storiche di imprenditori, lavoratori e sorveglianti, dotate di speciali attitudini e mentalità. Tanto gli economisti quanto i giuristi sono infatti concordi nel riconoscere che l'attività agricola rappresenta un inconfondibile «modo di vita» che si esprime nello spirito di chi lo vive con caratteri affatto diversi da quelli del mondo industriale urbano».

(81) Osserva con consapevole determinazione CAPO, *La piccola impresa, in Trattato di diritto commerciale*, diretto da V. Buonocore, Sez. I – Tomo 2, III, cit., 121, che «mentre l'evoluzione dei metodi di produzione nel comparto agricolo e della disciplina che gli stessi regola procede nel senso della recisione del nesso fra l'attività ed il fattore terra, dando spazio a modelli imprenditoriali il cui *habitus* operativo si colloca al di fuori del fondo, può discutersi se tale nesso debba continuare a persistere ai fini

dell'enucleazione, nell'ambito dell'impresa agricola di piccole dimensioni, dell'impresa diretto-coltivatrice».

(82) È questa la tesi di CASTRONOVO, *Il coltivatore diretto e la piccola impresa nell'evoluzione normativa*, cit., 30, il quale sottolinea che «Da qui ha inizio quella simbiosi normativa tra piccolo affittuario e coltivatore diretto che durerà a lungo e che anzi, proprio nel codice ... ha trovato la sua pur rilevante consacrazione».

(83) È questa la tesi di ASQUINI, *Profili dell'impresa*, in *Riv. dir. comm.*, 1943, I, 8 e 16.

(84) Osserva con notevole profondità ROMAGNOLI, voce *Impresa agricola*, cit., 95: «L'interesse pubblico alla produzione agricola, che oggi può definirsi meglio come interesse al buon uso della terra, sulla quale convergono, con l'interesse dell'imprenditore agricolo, interessi della collettività spesso in contrasto con tecniche produttive finalizzate al massimo accrescimento quantitativo della produzione, invero, richiede che la produzione agricola sia affidata ad operatori responsabili e che soltanto o prevalentemente verso costoro operino strumenti di tutela nei rapporti interpretati e di incentivi nei rapporti con la Pubblica Amministrazione».

(85) In questo senso, si veda, ancora, ROMAGNOLI, voce *Impresa agricola*, cit., 82.

Si segnalano, inoltre, le diffuse osservazioni in materia di compatibilità tra sviluppo socio-economico e conservazione dell'ambiente di GALLONI, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola e dell'ambiente*, Napoli, 1999, 29.

(86) Per l'opinione tradizionale, si veda, invece, BASSANELLI, *La professionalità dell'affittuario coltivatore diretto*, in *Foro it.*, 1951, I, 149, secondo il quale «Per questa via si arriva necessariamente a negare la qualifica di agricoltori a quei professionisti o commercianti od industriali, che tanto frequentemente nel nostro paese investono capitali nella terra che poi conducono con mano d'opera salariata o a mezzadria. E sarà un altro passo verso il loro allontanamento dall'agricoltura, cui toccherà il danno ultimo, quando turbato, impoverito, interrotto sarà quel regolare e benefico afflusso di capitali che proviene dall'industriale – agricoltore, dal commerciante-agricoltore, dal professionista-agricoltore ed attraverso mille rivi va là dove più urgente è il bisogno, individuato con saggezza ignota al non meno ricco, ma irregolare, afflusso di capitali alimentato dallo Stato».

Nel quadro delle misure proposte per incentivare lo sviluppo rurale, il riconoscimento della molteplicità delle attività esercitabili su tale spazio e la possibilità di svolgere anche, ma non prevalentemente, attività diverse da quelle tradizionali (87) – che la riscrittura della disciplina di orientamento del settore interviene a confermare – individuano, dunque, il territorio «come fonte di regole per l'impresa» (88), con la conseguenza di provocare non tanto «la nascita della nuova figura soggettiva dell'imprenditore rurale in cui convergerebbero varie figure imprenditoriali ... ed alla quale si applicherebbero le norme specifiche volte a garantire proprio la promozione e lo sviluppo del tessuto economico e sociale in cui opera» (89), quanto la necessità della rivisitazione della qualificazione professionale dell'imprenditore *tout court* in una direzione nuova – di presenza – in cui si fa posto alla capacità di gestire correttamente l'ambiente e di controllare i possibili effetti negativi sull'*habitat* di vita e sulla salute.

Gli elementi di qualificazione dell'impresa legati alla piccola dimensione che, nell'evoluzione della legislazione speciale, hanno realizzato la fortunata diffusione del modello dell'impresa diretto coltivatrice in ragione del flessibile adattamento ad esigenze di efficienza, che situazioni oggettive di mercato e di concorrenza hanno imposto al calcolo economico, si ribaltano, dunque, di fronte all'opportunità di promuovere forme più convenienti di coltivazione, tali da richiedere nell'organizzazione dell'azienda – alla luce di quanto disposto, da ultimo, dal regolamento (CE) n. 1257/99 del Consiglio del 17 maggio 1999 «sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti» – una serie di standard che vanno dalla dimostrazione della redditività, all'osservanza di requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali, al possesso di conoscenze e competenze professionali adeguate.

Certo, tali caratteristiche sono disegnate, in termini omogenei, per qualsiasi soggetto che eserciti un'attività agricola, perché «coerente alla visione spiccatamente oggettiva dei fenomeni economici che gli è propria, il diritto comunitario guarda alla presenza, in concreto, di una struttura destinata alla produzione e allo svolgimento, per il tramite, di una attività produttiva; e l'attenzione verso questo dato toglie risalto agli elementi giuridico-formali dell'imputazione di siffatta

attività» (90). Però, li presume, anzi ciò non esclude che un fecondo e più originale percorso di indagine possa essere rivolto ad esplorare la maggiore duttilità della figura del piccolo imprenditore ed il grado di ampiezza nell'adattamento al nuovo programma di politica comunitaria, che si traduce nella possibilità di misurarsi con il mercato attraverso il miglioramento dei risultati della produzione, tenuto conto del gradimento progressivo per una crescita sostenibile collegata all'assetto del territorio.

E il rapporto tra queste aspettative e la gestione economica, alla luce del diverso regime di combinazione dei mezzi di produzione, è tale da dare una soddisfacente soluzione al problema, sollevato in ordine al coltivatore diretto (91), se la corrispondente qualifica «è tale in assoluto, ossia riflette una condizione professionale stabilmente acquisita, oppure è tale relativamente al solo fondo in questione», posto che è proprio dall'elemento dell'organizzazione territoriale che discende la realizzazione della condizione della tipicità del lavoro richiesto per soddisfare la domanda di beni e servizi nella dimensione della *multifunzionalità* (92).

L'entrata in campo della nuova normativa, del resto, dà conto – come già si è fatto cenno – della scomparsa, nell'ordinamento comunitario, della figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale, che pure larga fortuna ha incontrato proprio come interprete della così detta politica delle strutture in ragione della attribuzione di un impegno di lavoro preminente e della formazione di un reddito complessivo superiore e consolida la scelta di rivolgere maggiore attenzione a quelle unità produttive il cui titolare integri professionalmente la sua attività con le opportunità offerte dall'ambiente rurale (93).

Sotto questo profilo, la dottrina più recente si riferisce, propriamente, ad un imprenditore agricolo *specializzato* ovvero ad un soggetto che organizza la produzione in una azienda «la cui redditività risulti documentata e sia dotato di conoscenze e competenze teoriche ed economiche adeguate anche al rispetto delle esigenze di tutela e miglioramento dell'ambiente, delle risorse naturali, del suolo nonché con la necessità di salvaguardare lo spazio naturale ed il paesaggio», dando conferma dell'ormai inevitabile distacco «dalla convinzione, per lungo tempo dominante, che tempo e reddito in percentuale superiore alla metà fossero indici rivelatori inequivocabili della professionalità dell'imprenditore» (94). □

(87) Sul punto, si rinvia a COSTATO, *Una nuova figura: l'agricoltore professionista*, cit., 492, il quale precisa: «Lungi dall'essere una soluzione anti-agraria, quella del reg. 2328/91 è invece una concezione dell'agricoltura e dell'impresa agricola adeguata a concrete prospettive multifunzionali, le sole che, in presenza di strutture fragili dal punto di vista reddituale, possono consentire la conservazione o addirittura l'affermarsi di una professionalità *tout court* nel precipuo interesse dell'attività agricola e dell'*habitat* rurale anche se non legata esclusivamente ad essi».

(88) In argomento, cfr. GERMANO, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2001, 69, non che *amplius* ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, cit., 237.

(89) È questa la tesi di G. GIUFFRIDA, *I recenti orientamenti normativi comunitari ed il «nuovo» imprenditore agricolo*, in *Scritti in onore di Giovanni Galloni*, vol. II, cit., 57.

(90) È questa l'opinione di ALESSI, *L'impresa agricola*, in *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, vol. II, cit., 767, la quale rivela, come conseguenza, «la stretta connessione tra la nozione di imprenditore e quella di azienda e l'irrelevanza del titolo in base al quale il primo ha la disponibilità della seconda».

(91) Il quesito, con riguardo alle relazioni contrattuali, è proposto da CARROZZA, *Per una definizione legale unica di «coltivatore diretto»*, in *Riv. dir. agr.*, 1969, II, 414.

(92) In argomento, si vedano ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, cit., 60 ed inoltre RAGIONIERI, *Diritto rurale comunitario*, Milano, 1999, 135.

(93) In precedenza, poteva, invece, segnalare la maggiore importanza dell'imprenditore agricolo a titolo principale nel mostrarsi più adeguato alla nuova realtà agricola almeno in questo, «che prescinde da ogni riferimento al «fondo» i cui confini appaiono ormai troppo stretti per l'agricoltura del 2000, che è anche agricoltura senza terra», GOLDONI, voce «*Coltivatore diretto*», cit., 523.

(94) Così M. GIUFFRIDA, *I nuovi limiti ai poteri dell'imprenditore agricolo. Riflessioni in tema di responsabilità*, Milano, 2003, 85-86, la quale precisa che «in realtà la figura dell'imprenditore a titolo principale poggiava essenzialmente su presunzioni di competenza mentre il nuovo indirizzo legislativo sembra basato su sostanziali ed effettive conoscenze del settore, le sole che risultano oggi idonee ad attribuire il requisito della professionalità».

La tutela penale del territorio

La configurabilità delle violazioni paesaggistiche dopo il d.lgs. 490/1999 (*)

di PIERLUIGI ONORATO

1. D.lgs. n. 490/1999: il testo unico sui beni culturali e ambientali. - 2. Il titolo secondo del testo unico. Nozione di paesaggio e ambiente. - 3. I beni ambientali. - 3.1. Beni pubblicati negli elenchi. - 3.2. Beni individuati dalla legge. - 3.3. Beni esclusi dal vincolo. - 3.4. I piani territoriali. - 4. L'autorizzazione ambientale. - 5. Il reato ambientale (art. 163 d.lgs. 490/1999). - 5.1. L'interesse tutelato. - 5.2. La fattispecie tipica. - 6. La sanzione penale. - 6.1. La sostituzione della pena detentiva. - 7. La sanzione amministrativa ripristinatoria. - 7.1. Coordinamento con i poteri dell'autorità amministrativa.

1. - Decreto legislativo 490/1999: il testo unico sui beni culturali e ambientali.

Per valutare lo stato attuale della giurisprudenza in tema di reati ambientali occorre tenere presente la portata nonnativa del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, che ha emanato il «testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali», in base alla delega contenuta nell'articolo unico della l. 8 ottobre 1997, n. 352.

Com'è noto, il testo unico raccoglie in un solo corpo norme precedenti che disciplinano la stessa materia ma sono contenute in diverse fonti.

Orbene, il t.u. di cui si tratta, essendo fondato su una formale delegazione legislativa e avendo per oggetto norme legislative, ha indubbiamente un carattere innovativo e un'efficacia abrogativa delle norme precedenti, anche quando si limita a riprodurle letteralmente (art. 15 disp. prel. c.c.) (1).

Nel caso di specie, poi, il nuovo t.u. ha espressamente abrogato, per quanto riguarda la materia ambientale, la l. 25 giugno 1939, n. 1497; il d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, limitatamente all'art. 82, comma 3 e seguenti; il d.l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito con modificazioni nella l. 8 agosto 1985, n. 431, ad eccezione dell'art. 1 *ter* e dell'art. 1 *quinques*; la l. 11 marzo 1988, n. 67, limitatamente all'art. 17, comma 24 (art. 166 d.lgs. 490/1999). Ciò non esclude, però, in linea teorica che altre norme previgenti, benché non previste dall'art. 166, siano da ritenersi ugualmente abrogate per via tacita, in forza dell'art. 15 disp. prel. c.c., perché incompatibili o perché regolanti la stessa materia.

A tale riguardo, peraltro, va tenuto presente che il t.u. sui beni culturali e ambientali ha accorpato le disposizioni legislative vigenti sino alla data del 31 ottobre 1998, perché tale era il limite della delega al governo previsto dal secondo comma, lett. *a*), dell'art. 1 della legge 352/1997 (2).

La delega conteneva inoltre un secondo limite, di tipo contenutistico, che è di assoluto rilievo per l'interprete. Il Governo infatti poteva apportare alle disposizioni previgenti «esclusivamente le modificazioni necessarie per il loro coordinamento formale e sostanziale, nonché per assicurare il riordino e la semplificazione dei procedimenti» [comma 2, lett. *b*) dell'art. 1].

Il titolo I del t.u. regola la materia dei beni culturali, mentre il titolo II disciplina i beni ambientali, sicché il d.lgs. 490/1999 viene a costituire la legge fondamentale a tutela dei

valori primari sanciti rispettivamente nel primo e nel secondo comma dell'art. 9 Cost.

Per i beni ambientali, è prevista l'emanazione di un regolamento di attuazione (art. 161 d.lgs. 490/1999). Ma fino all'emanazione del nuovo regolamento, restano in vigore, in quanto applicabili, le disposizioni del regolamento approvato con il r.d. 3 giugno 1940, n. 1357 per l'attuazione della vecchia legge sulle bellezze naturali n. 1497 del 25 giugno 1939.

2. - Il titolo secondo del testo unico. Nozione di paesaggio e ambiente.

Il titolo secondo, dedicato appunto ai «beni paesaggistici e ambientali» esordisce con l'art. 138, che, sotto la rubrica «beni ambientali», individua i beni che sono tutelati dalle disposizioni dello stesso titolo secondo, in attuazione dell'art. 9 della Costituzione.

La convivenza di termini diversi (paesaggio, ambiente) è un residuo del linguaggio tradizionale e insieme indice di un'evoluzione non ancora metabolizzata. E tuttavia non si può negare che il testo unico, nella funzione di coordinamento formale e sostanziale che gli è propria, abbia normativamente registrato in questa materia una evoluzione sociale, dottrinale e legislativa di rilievo non trascurabile.

Già la migliore dottrina aveva superato una concezione ristretta del «paesaggio», tutelato dall'art. 9 Cost., come coincidente con le «bellezze naturali» previste dalla legge 29 giugno 1939, n. 1497; e aveva sostenuto una nozione più ampia, che intendeva il paesaggio come forma e aspetto del territorio o dell'ambiente, risultante dalla continua interazione della natura e dell'uomo (3). Questa concezione è divenuta prevalente e ha consentito di includere nella tutela costituzionale non solo le bellezze naturali, ma anche tutto l'ambiente nella sua forma esteriore.

D'altra parte, nei primi anni settanta, uno studioso dell'autorevolezza di Massimo Severo Giannini aveva cercato di definire la nozione, invero generica ed ambigua, di ambiente, distinguendone tre profili giuridici: il primo comprendeva il paesaggio, con i suoi beni ambientali da conservare e controllare; il secondo riguardava il suolo, l'aria e l'acqua, come beni da difendere per la salute collettiva; il terzo riguardava l'urbanistica come governo e pianificazione del territorio (4).

(*) Relazione tenuta all'Incontro di studio sul tema «La tutela penale del territorio», organizzato dal Consiglio Superiore della Magistratura in Roma nei giorni 11-14 novembre 2002.

(1) V. per tutti R. FERARI ZUMBINI, *Testi unici*, in *Enc. giuridica*, Roma, 1994.

(2) Più precisamente, l'art. 1 della legge 352/1997 prevedeva che il Governo potesse inserire nel testo unico le disposizioni legislative vigenti alla data di entrata in vigore della legge e quelle entrate in vigore nei sei

mesi successivi. In seguito quest'ultimo termine è stato prorogato di sei mesi dall'art. 12, comma 12 *bis*, della l. 15 maggio 1997, n. 127, e poi di altri sei mesi dalla l. 16 giugno 1998, n. 191.

(3) Cfr. A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc. del diritto*, Milano, 1981, vol. XXXI, 503 e ss.; e prima ancora dello stesso Autore *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969.

(4) M. S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 23 ss.

Questa tripartizione, è stata in certo modo trasfusa, almeno in filigrana, nella legislazione statale, specialmente nelle norme del d.p.r. 616/1977, relative al trasferimento e alla delega di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, e in quelle regolanti il Ministero dei beni culturali e ambientali, entrambe fortemente influenzate da Giannini.

In particolare l'art. 80 del d.p.r. 616/1977, inaugurava il capo II del titolo V dedicato all'urbanistica, definendo quest'ultima come la disciplina dell'uso del territorio, comprensiva di tutti gli aspetti riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente.

Questa definizione, peraltro, assecondava una concezione «panurbanistica» del territorio che era estranea alla tripartizione suggerita da Giannini. Benché utilizzata dalle regioni per cercare di allargare la propria competenza urbanistica anche in materia paesaggistica, e avallata anche dalla Consulta per salvare alcune leggi regionali (per es. nella sentenza n. 239/1982), essa resterà alla fine isolata nel panorama legislativo.

Nel successivo art. 82 si utilizza per la prima volta la categoria di «beni ambientali» (che compare nella rubrica) per indicare le «bellezze naturali».

Ma è con la c.d. legge Galasso del 1985 che la nozione di beni ambientali riceve una ridefinizione significativa. Infatti l'art. 1 del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito con modificazione nella l. 8 agosto 1985, n. 431, aggiunge al predetto art. 82 i commi dal quinto al tredicesimo, con cui vengono sottoposti a vincolo ambientale, oltre alle bellezze naturali individuate con atto amministrativo ai sensi della legge 1497/1939, anche una serie di ecosistemi naturali individuati direttamente dalla legge: dai territori costieri, ai fiumi, torrenti e corsi d'acqua, dalle montagne nella parte eccedente una determinata altitudine ai ghiacciai, dai parchi ai territori coperti da foreste e boschi, dalle aree assegnate alle università agrarie o gravate da usi civici alle zone umide, dai vulcani alle zone di interesse archeologico.

L'innovazione merita di essere sottolineata. Infatti le bellezze naturali di cui all'art. 1 della legge 1497/1939 erano individuate sulla base di un criterio prevalentemente estetico (marginale affiancato da quello della «rarità», come suggerito dall'art. 9 del regolamento di attuazione) o in certi casi sulla base di un criterio di interesse scientifico (per le cose caratterizzate da «singolarità geologica»).

Di contro, i beni ambientali inclusi *ex lege* nella tutela vincolistica sono individuati sulla base di un criterio che prescinde completamente dal pregio estetico e deriva piuttosto dalla esigenza di salvaguardare ambienti naturali (ecosistemi) che sono considerati tipicamente rilevanti per la vita e la salute dell'uomo.

Da notare che sotto la rubrica «beni ambientali» l'art. 82, nei commi aggiunti dalla legge 431/1985, continua a usare l'aggettivo «paesaggistico» per qualificare il vincolo, con ciò assimilando il paesaggio all'ambiente e quindi consacrando legislativamente quella corrente dottrinale che aveva identificato il paesaggio come aspetto visibile dell'ambiente. Ulteriore indizio di questa identificazione terminologica si ricava dal titolo del d.l. 312/1985, poi convertito nella legge 431/1985 (c.d. legge Galasso), che recita: «disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale».

In conclusione, il legislatore del 1985 non solo ha generalizzato la tutela, estendendola a vaste aree del territorio nazionale, ma ha anche innovato la concezione dell'ambiente, ormai inteso come ecosistema nel quale l'uomo vive e si sviluppa. In altri termini, l'ambiente tutelato dalla legge non è solo quello esteticamente apprezzabile delle bellezze naturali, ma anche quello considerato ecologicamente vitale per la collettività.

Bisogna però aspettare il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I

della l. 15 marzo 1997, n. 59) per avere una definizione normativa di «bene ambientale». L'art. 148 definisce beni ambientali quelli individuati in base alla legge quale testimonianza significativa dell'ambiente nei suoi valori naturali o culturali. Anche per il contesto normativo in cui è inserita la definizione, sembra chiaro che il legislatore delegato abbia inteso riferirsi alla nozione di paesaggio come aspetto visibile dell'ambiente, nei suoi elementi naturali e culturali.

Orbene, il testo unico del 1999, nel recepire la legge 1497/1939, l'art. 82 del d.p.r. 616/1977 e la legge 431/1985, consacra definitivamente questa evoluzione sociale e culturale in tema di ambiente e di beni ambientali. Resta invece fuori dal testo unico, e quindi rimane in vigore, l'art. 80 dello stesso d.p.r. 616/1977, con la sua onnicomprensiva definizione di urbanistica, inclusiva dell'ambiente, che peraltro – come già notato – è rimasta erratica nell'ordinamento.

In conclusione, sembra che il legislatore abbia ormai acquisita una distinzione tra *ambiente-biosfera*, risultante dal sistema degli elementi fisico-chimici fondamentali (aria, acqua e suolo) e *ambiente-territorio*, come risorsa essenziale per lo sviluppo dell'uomo e della società (5).

La nozione di ambiente-biosfera fa capo al dettato dell'art. 32 della Costituzione, che tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività. Ad esso si riferisce tutta la legislazione contro l'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo (rifiuti), che intende garantire appunto la salubrità dell'ambiente. La materia appartiene alla competenza amministrativa del Ministero dell'ambiente.

L'ambiente-territorio, e quindi il paesaggio come forma visibile del territorio, è invece garantito dall'art. 9, comma 2, Cost. Ad esso si riferisce la legislazione che intende tutelare il paesaggio e le bellezze naturali. La competenza in materia appartiene al Ministero per i beni culturali e ambientali, ora inglobato nel Ministero per i beni e le attività culturali (6).

3. - I beni ambientali.

Così inquadrata la complessa materia, per evitare le ambiguità terminologiche del passato, si deve tener ferma l'equiparazione concettuale tra beni ambientali e beni paesaggistici, quale risulta ormai consacrata dal titolo secondo del testo unico, che disciplina appunto i «beni paesaggistici e ambientali».

Essi sono identificati dall'art. 138 che apre il titolo, e che nella rubrica e nel testo ritorna peraltro ad adottare la locuzione semplice di beni ambientali pur richiamando espressamente come fonte superprimaria il valore del paesaggio tutelato dall'art. 9 Cost. Comprendono sia i beni e le aree già contemplati dall'art. 1 della vecchia legge 1497/1939, inseriti negli appositi elenchi approvati dalle regioni e in via integrativa dal ministro per i beni culturali e ambientali (ora ministro per i beni e le attività culturali), sia i beni contemplati dalla c.d. legge Galasso.

3.1. - Beni pubblicati negli elenchi.

Quanto ai primi, interessa ai fini penali individuare il momento in cui il vincolo paesaggistico diviene efficace. Gli artt. 140-144 del testo unico prevedono una complessa procedura amministrativa, la quale: a) inizia con la formulazione di una proposta da parte della apposita commissione provinciale; b) prosegue con la pubblicazione della proposta nell'albo pretorio dei comuni interessati (e contestuale deposito presso gli uffici comunali) e con la notizia della pubblicazione presso due giornali di diffusione regionale e un giornale a diffusione nazionale; c) termina infine con l'approvazione da parte della regione, a sua volta pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica e nel *Bollettino Ufficiale* della Regione. Analoga procedura è prevista nel caso di integrazione degli elenchi da

(5) V. T. ALIBRANDI e P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 2001, 72 ss.

(6) Al Ministero per i beni e le attività culturali, istituito con il d.lgs. 20.1998, n. 368, sono state devolute le attribuzioni spettanti al Ministero per i beni culturali e ambientali, nonché quelle in materia di spettacolo,

sport e impiantistica sportiva. Il decreto istitutivo del nuovo Ministero è stato pubblicato nella *G.U.* del 26 ottobre 1998, ed è entrato in vigore dopo il 31 ottobre 1998, che era il limite temporale assegnato al legislatore delegato dalla legge 352/1997: per questa ragione il testo unico non ne tiene conto (v. art. 166, comma 2).

parte del Ministro; solo che in questo caso la proposta è formulata dal soprintendente territorialmente competente e la approvazione spetta al ministro, anziché alla regione.

Questa era sostanzialmente la procedura già prevista dalla legge del 1939. Si poneva allora il problema se il vincolo paesaggistico nascesse al momento della approvazione definitiva, oppure dovesse retroagire al momento della proposta, al fine di salvaguardare il bene ambientale suscettibile di tutela da interventi irresponsabili e strumentali operati prima del perfezionamento della procedura. La giurisprudenza del Consiglio di Stato stabilì ripetutamente che il vincolo decorreva dalla prima pubblicazione degli elenchi proposti, e non dalla pubblicazione successiva alla definitiva approvazione (7).

Ora il nuovo testo unico ha risolto testualmente il problema, laddove stabilisce, con l'art. 151, che «i proprietari, possessori o detentori dei beni inclusi negli elenchi pubblicati a norma dell'art. 140 o dell'art. 144 (...) non possono distruggerli, né introdurre modificazioni che rechino pregiudizio a quel loro esteriore aspetto che è oggetto di protezione». Posto che la norma richiama gli artt. 140 e 144, che disciplinano la pubblicazione degli elenchi proposti, mentre non richiama l'art. 142, che prevede la pubblicazione degli elenchi approvati, ciò significa che i proprietari, possessori o detentori sono obbligati al rispetto del vincolo sin dalla pubblicazione degli elenchi proposti, sia nell'albo comunale sia nei giornali (8). La ragione sembra evidente, giacché la tutela del bene ambientale deve essere salvaguardata almeno da quando gli interessati sono messi in grado di conoscere l'inizio della procedura, per evitare il possibile degrado del bene durante i tempi lunghi necessari per la conclusione dell'*iter* burocratico.

3.2 - Beni individuati dalla legge.

Le categorie di beni ambientali tutelati per legge secondo l'art. 146 del testo unico sono quelle già introdotte dal d.l. 312/1985 attraverso l'aggiunta dei commi 5, 6 e 7 all'art. 82 del d.p.r. 616/1977. Trattandosi di vincolo *ex lege*, evidentemente, non sorge il problema che si poneva per i beni individuati attraverso una composita procedura amministrativa. Anche sotto questo profilo si può cogliere la portata della rivoluzione culturale operata dalla c.d. legge Galasso, che con un meccanismo sottratto alle incertezze della discrezione tecnico-amministrativa ha esteso la tutela ambientale ad ambiti molto rilevanti dell'intero territorio nazionale.

Il testo unico conferma testualmente (come si desume dalla rubrica dell'art. 146) le conclusioni unanimesi della giurisprudenza e della dottrina formatesi sotto il vigore della legge Galasso: che cioè la tutela paesaggistica introdotta dalla vecchia legge 1497/1939 si estende alle undici categorie di beni individuate direttamente dal legislatore, prescindendo da qualsiasi provvedimento e quindi da qualsiasi discrezionalità tecnico-amministrativa, atteso che la valutazione dell'interesse ambientale dei beni è operata una volta per tutte dallo stesso legislatore.

L'elenco di queste categorie è eterogeneo, ma è improntato al criterio unitario di un elevato grado di interesse ecologico. Al suo interno si possono comunque distinguere i beni individuati secondo caratteristiche intrinseche, generalmente di carattere naturalistico (coste, fiumi, laghi, montagne, ghiacciai, vulcani ecc.) e beni individuati secondo caratteristiche giuridiche, derivanti cioè da un atto formale di qualificazione del bene (fiumi, torrenti e corsi d'acqua iscritti negli

elenchi di legge, parchi nazionali e regionali, riserve, zone umide, ecc.).

3.2.1. - In relazione alla prima classe di beni, l'individuazione dei territori costieri e dei territori contemini ai laghi compresi in una fascia di 300 metri di profondità dalla linea di battigia, non offre particolari problemi giuridici. Va solo precisato che la tutela paesaggistica generalmente non si ritiene estesa alla superficie del mare e del lago per se stessa considerata (9).

Per i laghi, però, si pone un problema connesso alla eventuale escursione del livello lacuale dipendente da variazioni stagionali o da uso artificiale delle acque, che evidentemente modifica la linea di battigia e quindi la fascia territoriale protetta. Una dottrina ha sostenuto che la linea di battigia da considerare è quella del periodo di maggior piena del lago (10); mentre altra opinione, rifacendosi a una decisione pretorile, ritiene che si debba prendere in considerazione il livello medio del lago, escollato in relazione a un periodo sufficientemente lungo (11). Non risulta che la giurisprudenza di legittimità sia intervenuta al riguardo. La prima opinione sembra comunque preferibile perché è più aderente alla *ratio* della tutela ambientale e corrisponde opportunamente alla tradizionale nozione del lido del mare come bene demaniale, che si estende – com'è noto – fino al limite massimo delle maree ordinarie (12).

Nessun problema particolare si presenta per:

- le montagne, nella parte eccedente i 1600 sul livello del mare per la catena alpina e i 1200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole;
- i ghiacciai e i circhi glaciali;
- i vulcani.

Difficoltà interpretative pone invece la categoria dei territori coperti da *foreste* e da *boschi*, ancorché percorsi e danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento.

La normativa statale non offre una definizione univoca di foresta o di bosco, mentre alcune leggi regionali contengono una definizione di bosco o di area boschiva.

Dal punto di vista naturalistico la foresta è una grande estensione di terreno coperta da alberi, mentre il bosco designa qualsiasi estensione di terreno coperta da alberi e da arbusti.

La giurisprudenza di legittimità ha segnalato alcuni elementi di identificazione del bosco, come la superficie sulla quale insistono i popolamenti arborei e le aree limitrofe che servono per la salvaguardia e l'ampliamento della superficie principale (13). Considerato il rapporto pertinenziale che stringe queste aree alla superficie boscata, la tutela paesaggistica si estende anche alle aree limitrofe.

Secondo una sentenza, alla nozione di territorio coperto da bosco può essere ricondotta solo una parte della c.d. macchia mediterranea, e più esattamente la «macchia alta», caratterizzata dalla predominanza di alberi di medio fusto (quali lecci, querce da sughero, carrubi, olivastri e simili) o di essenze arbustive di elevato sviluppo (quali corbezzoli, alaterni, filliree e simili), mentre vanno escluse quelle altre forme di associazioni vegetali che vanno sotto il nome corrente di «macchia bassa» e di «macchia rada» o «gariga» (14).

Si precisa tuttavia che la nozione di bosco, come anche quella di foresta, va intesa non solo in senso naturalistico, ma anche in senso normativo, dovendosi prendere in considerazione sia le fonti normative, nazionali o regionali, sia gli atti amministrativi, generali o particolari, che contengano elementi di identificazione della nozione in oggetto (15). L'osservazione

(7) Cfr. da ultimo Cons. Stato, Sez. VI 1° marzo 1995, n. 212, in *Foro it.*, 1996, II, 229.

(8) In questo senso v. V. FIDIANI, in *Testo unico sui beni culturali*, Milano, 2000, 498.

(9) *Contra* Cass. Sez. III, n. 498 del 26 febbraio 1993, Lotti, rv. 194.145, dove si è ritenuto che la costruzione non autorizzata di un pontile sul mare viola il vincolo paesaggistico ed è soggetta a concessione edilizia, configurando pertanto il reato di cui all'art. 20, lett. c), legge 47/1985.

(10) S. MAGLIA - M. SANTOLOCI, *Il codice dell'ambiente*, Piacenza, 1993, 727.

(11) V. FIDIANI, *op. cit.*, 509, che cita Pretura Rieti 25 gennaio 1990, in *Foro it.*, 1990, II, 324.

(12) La definizione ha origini romanistiche: *est autem litus maris quaternus bibernus fluctus maximus excurrit*. L'analogia richiamata dimostra ovviamente che il problema si pone anche per la battigia marina, e che va risolto nello stesso senso.

(13) Cass. Sez. III, n. 3975 del 26 marzo 1997, Lui, rv. 208.038; Cass. Sez. III, n. 7556 del 9 giugno 1994, P.M. in proc. Daroit, rv. 198.385.

(14) Cass. Sez. III, n. 6011 del 14 dicembre 2001, Martella, rv. 221.164.

(15) Cass. Sez. III, P.M. in proc. Daroit, cit.; Cass. Sez. III, n. 12108, del 24 settembre 1999, Startari, rv. 215.552; Cass. Sez. III, n. 1551 del 10 aprile 2000, Cice, rv. 216.980.

appare condivisibile; ma dovrebbe coerentemente comportare una adeguata considerazione della prevalenza della nozione giuridica rispetto alla nozione comune, nonché della gerarchia tra le diverse fonti giuridiche. Ciò significa ad esempio che, in mancanza di una definizione statale, non si può disattendere una definizione regionale di bosco solo perché più restrittiva della nozione naturalistica (16).

Per finire su questa tipologia di beni, giova sottolineare che le aree forestali o boschive sono tutelate anche se percorse o danneggiate dal fuoco: e ciò al fine evidente di ostacolare l'incendio strumentale della popolazione arborea appiccato per eludere il vincolo. In passato allo stesso fine antispeculativo era stabilito un divieto assoluto di costruire sui terreni boschivi incendiati, penalmente sanzionato. Quel reato è stato depenalizzato per effetto della legge 689/1981. Con la legge c.d. Galasso si è ripristinato il vincolo e la conseguente sanzione penale, anche se si tratta ormai di un vincolo non assoluto, perché superabile con l'autorizzazione regionale.

A rigore rientrano in questa prima classe di beni anche le *zone di interesse archeologico*, solo che le caratteristiche che le identificano sono non di tipo naturalistico, ma di tipo storico-culturale. Proprio in quanto appartenenti a questa classe, esse non coincidono con gli immobili previsti dall'art. 2, lett. a) del testo unico, identificati attraverso le relative procedure amministrative e tutelati dalla disciplina contenuta nel titolo primo dello stesso testo unico. La protezione offerta dal titolo secondo è quindi opportunamente complementare alla prima; e trova la sua ragion d'essere nell'esigenza di tutelare il valore paesaggistico connesso ad aree più vaste nelle quali l'autorità giudiziaria accerti un'emergenza archeologica.

3.2.2 - Passando all'esame della seconda classe di beni ambientali (individuati in base ad atti di qualificazione giuridica) si deve notare quanto segue.

I *fiumi, i torrenti e i corsi d'acqua* sono quelli iscritti negli elenchi previsti dal testo unico sulle acque ed impianti elettrici, approvato con r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775. A differenza che per mari e laghi, considerata la formulazione normativa della lett. c) dell'art. 146, che fa riferimento letterale proprio ai fiumi, torrenti e corsi d'acqua [diversa da quella usata nella lettera a) che fa riferimento solo ai territori costieri o contermini ai laghi], la tutela paesaggistica ha per oggetto il corso d'acqua in se stesso.

La tutela si estende peraltro anche alle relative sponde o ai piedi degli argini per una fascia di 150 metri. La fascia deve essere calcolata dalla sponda o dal piede esterno dell'argine, dovendosi comprendere nel fiume anche la golena, cioè quella porzione del letto del fiume destinata a raccogliere le acque di piena (17).

Da notare che, ai sensi del terzo comma dell'art. 146, il vincolo ambientale non si applica per quei fiumi, torrenti e corsi d'acqua che la regione competente ritenga irrilevanti ai fini paesaggistici e includa pertanto in appositi elenchi pubblici, salvo il potere concorrente del ministro di riconfermare la rilevanza paesaggistica.

I *parchi e le riserve nazionali o regionali*, nonché i territori di protezione esterni ai parchi, sono istituiti da leggi statali o regionali o da decreti ministeriali secondo la disciplina stabilita dalla legge quadro sulle aree protette n. 394 del 6 dicembre 1991.

Le aree assegnate alle *università agrarie* (forme associative variamente denominate per l'uso promiscuo di terreni) sono individuate dall'atto (generalmente negoziale, ma anche amministrativo) di assegnazione.

Le zone gravate da *usi civici* sono oggetto di diritti indisponibili di godimento (pascolo, semina, legnatico, selvatico, macchiatico, pescatico) spettanti ai membri della collettività locale, la cui costituzione risale a epoche remote (*ab immemorabili*). Come tali sono accertate in via incidentale dal giudice penale competente a giudicare sul reato ambientale (18).

Le *zone umide* sono quelle individuate dallo Stato italiano ai sensi dell'art. 2 del d.p.r. 13 marzo 1976, n. 448, che ha dato esecuzione alla convenzione internazionale di Ramsar.

3.3. - Beni esclusi dal vincolo.

Ai sensi del secondo comma dell'art. 146 del testo unico, tuttavia, sono escluse dal regime vincolistico stabilito *ex lege* dal primo comma, tutte quelle aree che, pur rientrando nelle tipologie sopra esaminate, alla data di entrata in vigore della legge 431/1985 (6 settembre 1985):

– fossero delimitate nello strumento urbanistico come zona A o B;

– fossero ricomprese in altre zone delimitate negli strumenti urbanistici ai sensi del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444 e incluse in piani pluriennali di attuazione, ovvero, nei comuni sprovvisti di tali strumenti, ricadesero nei centri abitati perimetrati dall'art. 18 della legge 865/1971.

La deroga al regime vincolistico di legge è giustificata dalla considerazione che nel settembre 1985 le aree erano già edificate e urbanizzate oppure erano già incluse in programmi comunali di imminente urbanizzazione (19).

Peraltro va precisato che ai sensi del quarto comma dell'art. 146 la deroga non si applica a quei beni che, pur compresi nelle zone urbanizzate o di imminente urbanizzazione, fossero già assoggettati al vincolo in forza di un provvedimento amministrativo autonomo.

Chiudendo il discorso sui vincoli ambientali disciplinati nel titolo secondo del testo unico, la cui violazione è penalmente sanzionata dall'art. 163, va sottolineato che questa disciplina non può essere estesa analogicamente ad altri tipi di vincolo. Alla luce di questo criterio è stato esattamente statuito che non è configurabile il reato di cui all'art. 1 *sexies* legge 431/1985 (ora art. 163 d.p.r. 490/1999) né quello di cui all'art. 734 c.p. nella costruzione non autorizzata eseguita in zona soggetta a vincolo idrogeologico, appunto perché questi reati presuppongono propriamente l'imposizione di un vincolo a tutela delle bellezze naturali e del paesaggio (20).

3.4. - I piani territoriali.

Da ultimo va notato che, in relazione alle zone soggette *ex lege* a vincolo ambientale, l'art. 1 *bis* della legge 431/1985 imponeva alle regioni di emanare entro il 31 dicembre 1986 piani paesistici territoriali o piani urbanistici territoriali per meglio salvaguardare e valorizzare gli interessi ambientali. L'art. 149 del testo unico ha eliminato il limite temporale (peraltro ritenuto ordinatorio dalla giurisprudenza) (21), tenendo fermo il carattere obbligatorio della pianificazione paesaggistica. Solo per le bel-

(16) Disattendendo invece la definizione regionale la sentenza Lui succitata. Su questo tema, con riguardo particolare alla gerarchia delle fonti del diritto, la recente riforma «federalista» dell'art. 117 Cost. non sembra aver mutato sostanzialmente i termini della questione, atteso che il nuovo testo costituzionale assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in ordine alla «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», mentre assegna alla competenza concorrente di Stato e regioni la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali», con la conseguenza che in quest'ultima materia la potestà legislativa regionale è subordinata ai principi fondamentali riservati alla legislazione statale.

(17) Cass. Sez. III, n. 12078 del 10 novembre 1992, Bosi ed altro, rv. 192.623. Il vincolo riguarda tutti i terreni compresi nella fascia, indipendentemente dal fatto che siano confinanti con il corso d'acqua (Cass. Sez. III, n. 10534 del 20 maggio 1999, Paggi ed altro, rv. 214.445).

(18) Cfr. Cass. Sez. III, n. 11607 dell'11 novembre 1993, P.M. in proc. Lo Vesco ed altri, rv. 196.072.

(19) Cfr. Cass. Sez. III, n. 382 del 17 dicembre 1997, Matarrese, rv. 209.551; Cass. Sez. III, n. 1093 del 24 marzo 1998, Lucifero, rv. 210.856.

(20) Cass. Sez. III, n. 4423 del 28 febbraio 1997, Fortunato, rv. 208.380.

(21) Il Consiglio di Stato è costante nel ritenere che il termine non è perentorio e che la sua scadenza non estingue il potere regionale di approvazione dei piani, ma fissa il momento oltre il quale il Ministero può esercitare il suo potere sostitutivo così come espressamente previsto dalla legge (secondo comma dell'art. 1 *bis*) (cfr. da ultimo Cons. Stato, Sez. VI, n. 20 del 18 gennaio 1999, p.d. 991.208; Cons. Stato, Sez. VI, n. 1249 del 16 settembre 1998, p.d. 990.682). Anche la Corte Suprema, nelle sezioni penali, ha ripetuto che la scadenza del termine non fa venir meno il vincolo di immutabilità assoluta e non estingue il potere regionale di pianificazione, ma semplicemente legittima l'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato: Cass. Sez. Un., n. 3 del 15 marzo 1989, Graziani, rv. 181.318; Cass. Sez. III, n. 3147 del 4 febbraio 1993, P.M. in proc. De Lieto, rv. 193.635; Cass. Sez. III, n. 12800 del 1° ottobre 1999, Nacci, rv. 215.633.

lezze naturali c.d. d'insieme di cui alle lettere c) e d) dell'art. 139 incluse negli elenchi prescritti, l'obbligo di pianificazione regionale è degradato a mera facoltà (art. 149, secondo comma).

Quello che conta ai fini penali è mettere in chiaro che questi piani non condizionano l'*operatività* del vincolo, ma sono solo strumenti che le regioni devono adottare per meglio gestire il vincolo stesso (22). L'unico rilievo che possono avere riguarda il *contenuto* del vincolo (23).

Infatti la c.d. legge Galasso aveva autorizzato le regioni a individuare nei territori vincolati *ex lege* o inclusi negli elenchi delle bellezze naturali ai sensi della legge 1497/1939 aree particolarmente sensibili in cui era vietata ogni modificazione territoriale e ogni opera edilizia fino all'adozione dei piani paesaggistici (art. 1 *ter*); e aveva parimenti previsto che nelle aree individuate con i decreti di applicazione del d.m. 21 settembre 1984 (c.d. decreti Galassini) era vietata ogni modificazione e ogni opera edilizia fino all'adozione dei predetti piani regionali (art. 1 *quinquies*): sempre con esclusione degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterassero lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici (interventi che per loro stessa natura non possono pregiudicare il valore paesaggistico).

Con tutta evidenza ora questa una misura di salvaguardia per prevenire una possibilità di degrado ambientale sino a che diventassero operativi gli strumenti di pianificazione paesaggistica del territorio. In considerazione di questa *ratio* la giurisprudenza penale nel suo massimo organo nomofilattico aveva precisato che l'inedificabilità assoluta permaneva senza deroghe sino alla approvazione dei piani, con le esclusioni di legge (24). Quindi, nelle suddette aree, dopo l'approvazione dei piani territoriali il vincolo di immodificabilità non era più assoluto, ma solo relativo, giacché poteva essere rimosso da un'autorizzazione dell'autorità amministrativa preposta alla tutela del vincolo (25). In altri termini il regime diventava uguale a quello delle altre aree soggette a vincolo ma non selezionate ai sensi degli artt. 1 *ter* e 1 *quinquies*.

Ora il testo unico ha confermato il regime previgente con una disposizione transitoria (art. 162), che prevede l'immodificabilità assoluta delle aree già individuate ai sensi degli abrogati artt. 1 *ter* e 1 *quinquies* della legge Galasso fino all'adozione dei piani territoriali. Per conseguenza in queste aree, prima dell'adozione e approvazione dei piani suddetti, qualsiasi costruzione o modificazione dell'assetto territoriale non può essere autorizzata, e se realizzata integra gli estremi materiali del reato di cui all'art. 163 d.p.r. 490/1999.

4. - L'autorizzazione ambientale.

Come già accennato, ai sensi dell'art. 151 del testo unico, i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo dei beni ambientali (sia quelli inclusi negli elenchi amministrativi pubblicati a norma di legge, sia quelli compresi nelle categorie previste dall'art. 146) non possono distruggerli né introdurre modificazioni, che rechino pregiudizio a quel loro aspetto esteriore che è oggetto di protezione. Se essi intendono eseguire opere di qualunque genere sui beni anzidetti devono sottoporre il relativo progetto alla regione, al fine di ottenerne la preventiva autorizzazione. L'autorizzazione è rilasciata o negata entro il termine perentorio di sessanta giorni, con provvedimento motivato.

Molte legislazioni regionali hanno subdelegato tale funzione ai comuni.

Se l'autorizzazione è rilasciata, può essere annullata dal Ministero entro un termine prestabilito, si ritiene solo per motivi di legittimità.

Se l'autorità regionale o quella subdelegata lascia trascorrere inutilmente il termine di legge, gli interessati possono richiedere l'autorizzazione al Ministero, che deve pronunciarsi entro sessanta giorni.

Ai sensi dell'art. 16 del vigente regolamento di attuazione, l'autorizzazione è valida per cinque anni.

Com'è evidente, la funzione dell'istituto è quella di permettere all'autorità tutoria di verificare preventivamente la compatibilità dell'intervento progettato con le esigenze di conservazione e valorizzazione dei beni ambientali.

Alcuni interventi antropici, tuttavia, non sono strutturalmente idonei a pregiudicare il valore paesaggistico del territorio, o addirittura possono contribuire ad esaltarlo. In considerazione di questo principio il legislatore (art. 152) ha esentato dall'autorizzazione alcuni determinati interventi sugli edifici, sui terreni agro-silvo-pastorali e sui terreni boschivi e forestali.

Sugli *edifici* non sono soggetti ad autorizzazione gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, gli interventi di consolidamento statico e di restauro conservativo, sempre che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici.

Nell'esercizio dell'*attività agro-silvo-pastorale* sono esentati gli interventi che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie o altre opere civili, e non alterino l'assetto idrogeologico del territorio (26).

Nei terreni ricoperti da *foreste* o da *boschi* non sono soggetti alla autorizzazione ambientale il taglio culturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e conservazione, purché previsti e autorizzati dalle leggi specifiche vigenti in materia. Ciò significa che le attività di ordinaria utilizzazione delle foreste e dei boschi, purché rispettose delle norme emanate per l'amministrazione forestale, non necessitano del nulla-osta ambientale (27). Spetterà quindi al giudice accertare se l'intervento rimanga nei limiti dell'ordinaria utilizzazione (per es. il taglio culturale) oppure esorbiti da questi limiti (per es. il taglio a raso) (28).

È stato notato in dottrina che l'esenzione dall'autorizzazione per i detti interventi è limitato dalla legge [prima art. 82, comma 8 d.p.r. 616/1977, ora art. 152 lett. c) d.lgs. 490/1999] a quelli eseguiti nelle foreste e nei boschi come tali specificamente indicati dalla legge [prima art. 82, comma 5, lett. g) d.p.r. 616/1977, ora art. 146 lett. g) d.lgs. 490/1999]: a rigore, perciò detta esenzione non dovrebbe estendersi agli interventi eseguiti nelle foreste e nei boschi eventualmente compresi in una delle altre tipologie di beni tutelati *ex lege* (montagne oltre una certa altitudine, parchi e riserve, aree assegnate alle università agrarie o gravate da usi civici) (29).

Sulla base della *ratio* che ha ispirato queste disposizioni, la giurisprudenza di legittimità ha formulato un principio generale secondo cui l'autorizzazione ambientale è necessaria solo per gli interventi che modifichino il valore paesaggistico in modo apprezzabile sotto il profilo fisico, estetico e temporale; mentre sono irrilevanti ai fini dell'amministrazione ambientale e del reato ambientale quegli interventi che non sono idonei, neppure astratta-

(22) V. Cass. Sez. III, n. 12974, Ginni, che ha disatteso, assieme ad altre successive, una pronuncia, rimasta isolata, secondo cui il vincolo non era operante prima dell'adozione dei piani paesaggistici (Cass. Sez. III, n. 1541, Salvatori).

(23) Cfr. Cass. Sez. III, n. 905 del 17 aprile 2002, Cacace.

(24) Cass. Sez. Un., n. 3 del 25 marzo 1993, Totaro, rv. 193.111.

(25) Cfr. sul tema Cass. Sez. III, n. 2689 del 7 gennaio 1991, Zona, rv. 186.676.

(26) Questa esplicita considerazione dell'assetto idrogeologico fa trasparire chiaramente quell'estensione della nozione di ambiente, da forma estetica del territorio a ecosistema essenziale per la vita, che è stata inaugurata dalla c.d. legge Galasso.

(27) V. sul tema Cass. Sez. III, n. 15822 del 19 ottobre 1990, Santini, rv.

185.880. In coerenza con questo criterio è stato ritenuto che opere di bonifica, antincendio e conservazione eseguite senza l'autorizzazione forestale, integrano il reato di cui all'art. 1 *sexies* legge 431/1985 (ora art. 163 d.lgs. 490/1999) qualora comportino un'apprezzabile modifica dell'assetto paesaggistico e siano prive anche del nulla-osta ambientale: Cass. Sez. III, n. 11252 del 20 ottobre 1995, Camilli e altro, rv. 203.546; Cass. Sez. III, n. 14292 dell'1° marzo 2002, P.M. in proc. Negri, rv. 221.572.

(28) Cass. Sez. III, n. 12974 del 30 novembre 1988. Poletto, cit. in MAGLIA-SANTOLOCI, *Codice dell'ambiente*, Piacenza, 1993, p. 729, ha ritenuto che il taglio a raso non rientra nell'ordinario taglio culturale, in quanto interessa tutte le piante ed è pertanto idoneo a modificare l'ambiente nelle sue molteplici componenti estetiche e naturalistiche.

(29) MAGLIA-SANTOLOCI, *op. cit.*, 730.

mente, a mettere in pericolo il paesaggio (30) come forma dell'ambiente.

Una pronuncia ha implicitamente ritenuto la necessità dell'autorizzazione per attività svolte nel sottosuolo di un bosco, come trivellazioni, scavi, prelievi di materiali o di acqua, atteso che simili attività erano idonee a ledere il vincolo boschivo, il quale è finalizzato non soltanto alla conservazione statica di un valore estetico-visivo, ma anche alla protezione dell'ecosistema, inteso come ambiente biologico naturale, comprensivo di tutta la vita vegetale e animale e anche degli equilibri tipici di un *habitat* vivente (31). La tesi è da condividere perché conforme a quella metamorfosi dell'accezione di ambiente, di cui la norma in discorso è una manifestazione significativa.

Un'ultima annotazione è opportuna su questo tema. Tutti i beni ambientali tutelati nel titolo secondo del testo unico, sia le bellezze naturali singole o d'insieme iscritte negli appositi elenchi, sia le porzioni di territorio individuate direttamente dalla legge, possono essere efficacemente protetti solo se ne è possibile il godimento da parte della collettività e solo se il contesto in cui quei beni sono inseriti non ostacola questo godimento. A tal fine è spesso necessario imporre una sorta di «vincolo indiretto» sul contesto circostante, che garantisca strumentalmente l'efficacia del vincolo principale (32).

Su questa linea l'art. 157 del testo unico stabilisce che nell'ambito e in prossimità dei beni ambientali suddetti è vietato collocare cartelli e altri mezzi pubblicitari senza l'autorizzazione paesaggistica, rilasciata dalla regione o dall'ente sub-delegato.

Inoltre, lungo le strade site nell'ambito o in prossimità degli stessi beni è vietato collocare cartelli o altri mezzi pubblicitari, se non con l'autorizzazione rilasciata dall'ente proprietario della strada (come prevede il nuovo codice della strada), che però deve previamente munirsi del parere favorevole della regione circa la compatibilità della collocazione e della tipologia del mezzo pubblicitario con le esigenze di decoro e di pubblico godimento degli edifici e dei luoghi protetti (33).

Il trasgressore è punito con una sanzione amministrativa pecuniaria e con l'obbligo di rimuovere i mezzi pubblicitari abusivi (art. 165).

È stato notato che l'installazione non autorizzata di un'insegna pubblicitaria in zona soggetta a vincolo paesaggistico, se prima era sanzionata penalmente ex art. 1 *sexies*, ora non configura più reato, atteso che gli artt. 157 e 165 del testo unico prevedono solo una sanzione amministrativa (34). La tesi, con riferimento al periodo precedente l'entrata in vigore del d.lgs. 490/1999, è condivisibile solo sul presupposto che sotto il vigore delle vecchie norme la condotta, pur vietata dall'art. 14 della legge 1497/1939, non fosse soggetta a specifiche sanzioni amministrative, sicché dovesse ritenersi «coperta» solo dalla sanzione penale di cui all'art. 1 *sexies*. Se invece si ritiene che la condotta fosse tuttavia soggetta a una sanzione amministrativa specifica, quale quella prevista dall'art. 23, commi 12 e 13 del codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992 n. 285), la sanzione penale prevista dall'art. 1 *sexies* non era applicabile, atteso il principio di specialità di cui all'art. 9 legge 689/1981.

Ora, comunque, dopo l'emanazione del testo unico in oggetto, non c'è alcun dubbio che la sanzione amministrativa prevista dall'art. 165 ha natura speciale rispetto a quella

penale dell'art. 163, con la conseguenza che, in forza del principio predetto, si applica solo la sanzione amministrativa, escludendo il concorso formale con la sanzione penale.

5. - Il reato ambientale (art. 163 d.lgs. 490/1999).

Com'è noto, l'art. 1 *sexies* del decreto legge 312/1985, convertito con modificazioni dalla legge 431/1985, stabiliva che «ferme restando le sanzioni di cui alla legge 29 giugno 1939, n. 1497, per le violazioni delle disposizioni di cui al presente decreto, si applicano altresì quelle previste dall'art. 20 della legge 28 febbraio 1985, n. 47».

Poiché la legge 431/1985 si limitava essenzialmente a estendere a undici categorie di beni tipicamente individuate il regime vincolistico disciplinato dalla legge 1497/1939, e faceva riferimento ai beni iscritti con provvedimento amministrativo nei pubblici elenchi, di cui a quest'ultima legge, solo in quanto fossero assoggettati a vincolo di inedificabilità assoluta (ai sensi degli artt. 1 *ter* e 1 *quinquies*), se ne doveva rigorosamente dedurre che le violazioni penalmente sanzionate dall'art. 1 *sexies* erano solo quelle riguardanti i vincoli stabiliti in via generale dalla nuova legge e quelle relative ai beni vincolati per via amministrativa solo se assoggettati a vincolo di inedificabilità assoluta, mentre le violazioni relative agli altri vincoli restavano soggette solo alla sanzione amministrativa prevista dalla vecchia legge 1497/1939 (art. 15), salva l'applicabilità dell'art. 734 c.p.

La giurisprudenza costante, invece, ha ritenuto, evitando così una disparità di trattamento tra beni ambientali ugualmente significativi, che la nuova sanzione penale colpisse – oltre le violazioni dei vincoli imposti *ex lege* – anche le violazioni dei vincoli imposti con provvedimento amministrativo, sia in regime di inedificabilità relativa che in regime di inedificabilità assoluta (35).

Il nuovo testo unico ha risolto ogni residuo dubbio, giacché, abrogando l'art. 1 *sexies* della vecchia legge, ha introdotto l'art. 163, che recita testualmente: «chiunque, senza la prescritta autorizzazione e in difformità da essa, esegue lavori di qualsiasi genere su beni ambientali è punito con le pene previste dall'art. 20 della l. 28 febbraio 1985, n. 47».

La nuova norma, quindi, rispetto a quella previgente, da una parte precisa la condotta integrativa del reato (eseguire lavori di qualsiasi genere in assenza o in difformità alla prescritta autorizzazione), dall'altra non fa alcuna distinzione tra i beni ambientali che possono essere oggetto materiale del reato, così implicitamente rinviando a tutti quelli disciplinati nel titolo secondo dello stesso testo unico e definiti nell'art. 138, che comprendono sia i beni vincolati per legge (art. 146) sia i beni vincolati attraverso provvedimento amministrativo in regime di inedificabilità assoluta o relativa (art. 139 ss.).

Nonostante questa diversa formulazione testuale, la giurisprudenza di legittimità non ha dubbi sulla continuità normativa tra le due norme. Infatti identico è l'oggetto giuridico (la tutela dell'ambiente), identica la condotta materiale (assenza o difformità dall'autorizzazione), identico l'oggetto materiale (atteso che la vecchia norma era unanimemente interpretata come riferentesi anche a tutti i beni di cui alla legge 1497/1939) e identico infine il regime sanzionatorio (definito attraverso il rinvio *quoad poenam* all'art. 20 legge

(30) *Ex plurimis* Cass. Sez. III, n. 10924 del 6 ottobre 1995, Giacomelli e altri, rv. 203.544, in cui è stata ritenuta rilevante l'asfaltatura di un piazzale; Cass. Sez. III, n. 7941 del 4 giugno 1998, Alfano, rv. 211.686, che ha ritenuto apprezzabile una scala esterna antincendio; Cass. Sez. III, n. 5062, del 10 marzo 1999, Cerise e altro, rv. 213.249, che in ipotesi ha ritenuto rilevante il mutamento di colore di un corso d'acqua per scarico di fanghi e liquami rossastri; Cass. Sez. III, n. 6189 del 31 marzo 1994, Spampinato e altro, rv. 197.689, che ha compreso nella nozione di restauro e risanamento conservativo i lavori di recinzione di un cancello e di sistemazione di alcuni pali; Cass. Sez. III, n. 5304 del 17 marzo 1999, P.G. in proc. Zotti, rv. 213.243; Cass. Sez. III, n. 2786 del 25 giugno 1996, Rao, rv. 205.797, secondo cui configura un intervento di restauro e risanamento conservativo la sistemazione di una recinzione e del relativo cordolo cementizio di base, nonché di un cancello e di alcuni pali per la collocazione di una tenda;

Cass. Sez. III, n. 4392 dell'8 aprile 1997, P.M. in proc. Naldoni, rv. 208.274, secondo cui integra un restauro e risanamento conservativo la costruzione di un muro di contenimento del terreno soprastante.

(31) Cass. Sez. III, n. 3147 del 4 febbraio 1993, P.M. in proc. De Lieto, rv. 193.638.

(32) Un altro esempio di «vincolo indiretto» si ravvisa nell'art. 49 del testo unico, che facoltizza il Ministro a estendere la tutela relativa ai beni culturali al fine di garantire un'adeguata cornice ambientale o una fascia di rispetto.

(33) Il parere ambientale è quindi obbligatorio e vincolante.

(34) Cass. Sez. III, n. 35733 del 21 giugno 2001, P.M. in proc. Galli, rv. 220.285.

(35) V. per tutte Cass. Sez. III, n. 5865 dell'11 aprile 1994, P.M. in proc. Gentili, rv. 198.024, con motivazioni non sempre condivisibili.

47/1985, e integrato dalla sanzione amministrativa della rimessione in pristino dello stato dei luoghi) (36).

Per le considerazioni svolte in precedenza non v'è dubbio che la norma penale è operante indipendentemente dall'approvazione dei piani territoriali di cui all'art. 149 del testo unico.

Così come non v'è dubbio che il nuovo reato, al pari di quello abrogato, deve considerarsi comune, e non proprio. L'uso del termine «chiunque» per indicare il soggetto attivo è univoco e sta evidentemente a significare che l'esecuzione di lavori in difetto o in difformità all'autorizzazione ambientale è punita anche se compiuta da soggetti diversi da quei proprietari, possessori o detentori che a norma dell'art. 151 sono obbligati a richiedere preventivamente l'autorizzazione stessa (37).

Parimenti indubitabile è la natura giuridica del reato, sempre qualificato, anche sotto il vigore della vecchia legge, come reato formale (cioè di pura condotta, indipendentemente dall'evento naturalistico) e di pericolo astratto (cioè indipendente dal danno arrecato concretamente al bene giuridico tutelato).

5.1. - L'interesse tutelato.

Tuttavia, se indiscussa è la natura giuridica, non altrettanto si può dire del bene o interesse tutelato, che può essere identificato nell'esigenza strumentale della pubblica amministrazione di controllare preventivamente la compatibilità ambientale dei lavori da eseguirsi sugli immobili protetti, ovvero nell'esigenza finale e sostanziale di assicurare l'integrità effettiva dell'ambiente.

Possiamo prendere in esame, fra le tante, alcune sentenze della Suprema Corte, che sono particolarmente significative di questa oscillante e incerta identificazione dell'oggetto giuridico del reato.

Una sentenza del 1994 (Sez. III, n. 4707 del 15 febbraio 1994, Fanelli, rv. 198.724) statuiva che «l'occupazione disordinata senza le necessarie autorizzazioni con veicoli di un'area sottoposta a vincoli ambientali integra il reato di violazione delle norme a tutela del paesaggio, a nulla rilevando che le vetture possano essere rimosse, perché il semplice stazionare di esse su superfici aventi diversa destinazione, con intrinseco valore ambientale, può cagionare una lesione del bene protetto» (fattispecie relativa a ritenuta punibilità ex art. 20, lett. a), l. 28 febbraio 1985 in relazione all'art. 1 *sexies*, l. 8 agosto 1985, n. 431).

Una pronuncia del 1998 (Sez. III, n. 3693 del 28 gennaio 1998, Ruffatti, rv. 210.469) ha ritenuto che «nessuna lesione dell'oggetto formale [del reato] può ravvisarsi quando la trasformazione non leda l'oggetto sostanziale della tutela ambientale, o addirittura rechi giovamento alla tutela ambientale stessa; purché questo difetto di lesione sostanziale sia accertabile *ictu oculi* al di là di ogni ragionevole dubbio, sicché non possa essere smentito dalla valutazione dell'autorità tutoria» (Nella specie la Corte ha escluso il reato per la costruzione di un fabbricato che era difforme dal progetto approvato solo perché aveva una planovolumetria inferiore).

Altra sentenza del 1998 (Sez. III n. 7147 del 7 maggio 1998, P.M. e Vassallo, rv. 211.218) ha precisato che «l'interesse protetto dalla norma incriminatrice, pur dovendosi individuare nella tutela prodromica del paesaggio, non può peraltro logicamente prescindere da una sia pur minima possibilità di vulnus al bene tutelato. Pertanto la messa in pericolo del paesaggio deve concretarsi pur sempre in un nocumento potenziale, da valutarsi ex ante, oggettivamente insito nella minaccia ad esso portata».

Da ultimo una sentenza del 2000 (Sez. III, n. 6180 del 3 marzo 2000, Faiola ed altro, rv. 216.975) ha stabilito che

«quando la condotta materiale di intervento sull'immobile vincolato non sia neppure astrattamente idonea a pregiudicare il bene paesaggistico ambientale, il reato di cui all'art. 1 *sexies* legge 431 del 1985 non è configurabile, né come reato di pericolo, perché è esclusa ogni possibilità di danno all'ambiente e al paesaggio, né come reato formale, perché l'autorità tutoria non ha alcun interesse a controllare preventivamente anche gli interessi ontologicamente estranei al paesaggio e all'ambiente». (Nella specie la Corte ha escluso la configurabilità del reato per una costruzione in muratura all'interno di un preesistente capannone).

Per affrontare adeguatamente il problema sollevato da queste e altre simili sentenze occorrerebbe una rimediazione sistematica della teoria del reato e del suo oggetto giuridico, nonché del principio di offensività, con particolare riferimento ai reati di condotta e di pericolo, che ovviamente non è possibile in questa sede. Si deve comunque osservare che al riguardo non può condividersi la tesi autorevolmente sostenuta dalla Corte costituzionale, proprio in tema di costituzionalità del reato ambientale di cui all'art. 1 *sexies*, secondo la quale «con riferimento all'offensività in concreto delle condotte incriminate, l'accertamento in concreto dell'offensività specifica della singola condotta, anche per i reati ascritti alla categoria di quelli formali e di pericolo presunto, è devoluto in ogni caso al sindacato del giudice penale, mentre la mancanza di offensività in concreto, lungi dall'integrare un potenziale vizio di costituzionalità, implica una valutazione di merito rimessa al giudice» (sent. n. 247 del 18 luglio 1997).

Si deve infatti osservare che nei reati di pericolo astratto o presunto, per definizione, la valutazione della potenziale lesività della fattispecie rispetto al bene tutelato è operata direttamente e tipicamente dal legislatore, e per ciò stesso è sottratta al giudice. Se ne deve dedurre che il reato ambientale, in quanto di pericolo presunto, mette a repentaglio il bene protetto ogni volta che è consumato; in quanto reato formale, mette a repentaglio quel bene non appena la condotta è integrata.

Il problema però è stabilire quale sia veramente il bene protetto dalla norma incriminatrice: l'esigenza al controllo preventivo da parte dell'autorità tutoria su ogni intervento realizzato sui beni ambientali, ovvero la tutela sostanziale dell'integrità ambientale.

Il problema è analogo a quello che si è posto per il reato urbanistico di cui all'art. 20 legge 47/1985, per il quale poteva farsi riferimento sia alla necessità di un controllo preventivo da parte della competente autorità comunale, sia all'esigenza di tutela sostanziale dell'assetto territoriale.

Se per il reato urbanistico ha finito per prevalere una concezione sostanzialista e finalista del bene tutelato (che cioè identifica l'oggetto giuridico nella tutela effettiva dell'assetto urbanistico del territorio) è soprattutto in considerazione degli artt. 13 e 22 della legge 47/1985, i quali prevedono l'estinzione del reato quando la costruzione eseguita senza previa concessione edilizia sia valutata *ex post* conforme agli strumenti urbanistici e come tale «sanata». Se la concessione edilizia postuma, in sanatoria, estingue l'antigiuridicità della condotta, è evidente che il legislatore ha inteso tutelare, più che l'interesse amministrativo al controllo preventivo, la effettiva compatibilità urbanistica della costruzione.

Per il reato ambientale, però, una simile disciplina normativa non può essere utilizzata per fondare l'opzione sostanzialista, giacché – come noto – la autorizzazione conseguita *ex post* non estingue il reato (38). L'unico aggancio normativo sul quale fondare una concezione non formale dell'oggetto giuridico del reato, come tutela sostanziale dell'ambiente, sembra quindi dato dall'art. 151 (prima dall'art. 7 legge 1497/1939), laddove vieta l'alterazione dello

(36) Tra le sentenze massimate v. Cass. Sez. III, n. 10863 del 12 luglio 2000, Raguccia, rv. 217.588.

(37) In relazione all'abrogato art. 1 *sexies*, v. Cass. Sez. II, n. 9299 del 26 agosto 1994, Silvestri, rv. 198.794.

(38) La Corte costituzionale ha più volte salvato questa più severa disciplina del reato ambientale, in ragione dei caratteri di integralità e globalità a cui è improntata la tutela del paesaggio nella legislazione attuale: ord. n. 158/1998, nonché da ultimo ord. n. 327/2000.

stato dei luoghi che pregiudichi «quel loro esteriore aspetto che è oggetto di protezione», e dal già esaminato art. 152 (prima dall'art. 82, comma 12 d.p.r. 616/1977), laddove esonerava dall'autorizzazione alcuni tipi di interventi proprio perché considerati irrilevanti per l'assetto ambientale.

5.2. - La fattispecie tipica.

Comunque, prescindendo da questa specifica incertezza in ordine alla identificazione del bene giuridico protetto, ciò che impedisce un uso corretto del principio di offensività nella soggetta materia è la natura (indiscussa e indiscutibile) di reato di pericolo presunto che inerisce alla contravvenzione ambientale. Come già osservato, infatti, nei reati di pericolo presunto o astratto, la valutazione della offesa arrecata dalla condotta al bene tutelato è operata dal legislatore una volta per tutte e non compete al giudice.

Per queste ragioni, quindi, occorre abbandonare il principio di offensività al fine di risolvere i casi più controversi e controvertibili, e ricorrere invece al principio di tipicità rigorosamente inteso (39).

Al riguardo occorre mettere in evidenza che, sotto il vigore della legge 431/1985, per il combinato disposto degli artt. 1 e 1 *sexies* della stessa legge, in relazione all'art. 7 legge 1497/1939, il precetto penalmente sanzionato era quello di non distruggere il bene ambientale, né introdurre modificazioni che recassero pregiudizio a quel suo esteriore aspetto che è protetto dalla legge; e pertanto di trasmettere all'autorità regionale competente il progetto dei lavori, prima di intraprenderli, per ottenerne l'autorizzazione (secondo la formulazione letterale del citato art. 7).

Ancor più preciso e netto è il precetto desumibile dall'art. 163 del nuovo testo unico, secondo il quale è vietato eseguire lavori di qualsiasi genere sui beni ambientali senza la prescritta autorizzazione o in difformità di essa. L'autorizzazione deve essere preventivamente richiesta per le opere di qualunque genere che si intendano eseguire (art. 151, comma 1). Anche con la nuova normativa è peraltro precisato che le opere vietate sui beni ambientali sono quelle di distruzione o di modificazione «che rechino pregiudizio a quel loro aspetto esteriore che è oggetto di protezione» (art. 151, comma 1).

Orbene, occorre anzitutto interpretare in senso costituzionalmente adeguato (alla luce dell'art. 25 Cost.) il concetto di «opere» e di «lavori». Lavori e opere non possono coincidere con tutta l'attività umana (altrimenti anche una passeggiata o una corsa nel bosco dovrebbe richiedere una preventiva autorizzazione ambientale), ma devono concepirsi come risultati di attività che pregiudicano in modo apprezzabile l'aspetto esteriore del paesaggio (secondo la menzionata formulazione dell'art. 151). Correttamente è stato quindi precisato che l'autorizzazione è necessaria per quei comportamenti che incidano in senso fisico ed estetico, modificando il paesaggio in modo consistente e apprezzabile, anche sotto il profilo temporale (40).

Alla luce del principio di tipicità penale così correttamente inteso, l'occupazione disordinata con autovetture o altre cose mobili di un'area sottoposta a vincolo ambientale non può configurare il reato in oggetto (contrariamente a quanto deciso nella succitata sentenza Fanelli). Una simile condotta, infat-

ti, non produce un risultato paesaggisticamente rilevante: se pure modifica il paesaggio, lo modifica in via precaria, fisicamente e temporalmente non apprezzabile (41).

Parimenti non può configurare un reato ambientale la fattispecie esaminata nella sentenza Ruffatti, atteso che la costruzione di un fabbricato difforme da quello autorizzato solo per minore volumetria non può costituire una modificazione consistente e apprezzabile del paesaggio, ma anzi lo valorizza di più rispetto al progetto che l'autorizzazione rilasciata aveva considerato compatibile sotto il profilo ambientale.

A maggior ragione non configura reato ambientale la costruzione eseguita all'interno di un capannone preesistente di cui alla menzionata sentenza Faiola, atteso che essa evidentemente non può modificare l'aspetto esteriore del paesaggio (42).

6. - La sanzione penale.

Com'è noto, l'art. 1 *sexies* rimandava genericamente all'art. 20 della legge 47/1985 per la individuazione della sanzione penale, aprendo quindi il problema se doveva essere applicata quella prevista dalla lettera c) o dalla lettera a) dello stesso art. 20.

La giurisprudenza assolutamente prevalente, avallata dalla Corte costituzionale, ha optato per l'applicazione della lettera c), osservando da una parte che la diversità di scopi, di presupposti e di oggetto della tutela paesaggistica rispetto alla tutela urbanistica rendeva oggettivamente impraticabile ogni trasposizione nella disciplina dei reati ambientali della graduazione sanzionatoria prevista per i reati urbanistici (43); e dall'altra che solo la lettera c) si riferiva a interventi eseguiti in zona soggetta a vincolo, mentre la lettera a) riguardava soltanto fattispecie tutte interne alla sola disciplina urbanistica (44).

Solo qualche sentenza riteneva applicabile la lettera a) per i casi di inosservanza delle modalità esecutive dell'autorizzazione, mentre riteneva applicabile la lettera c) nei casi in cui l'autorizzazione mancava (45). Entro lo stesso filone un'altra pronuncia ha ritenuto applicabile la lettera a) per gli interventi eseguiti in difformità parziale dall'autorizzazione ambientale, riservando l'applicabilità della lettera c) agli interventi eseguiti in assenza o in difformità totale dall'autorizzazione (46).

Il nuovo testo unico, con l'art. 163, ha ripetuto il rinvio indifferenziato *quoad poenam* all'art. 20 legge 47/1985. Qualche autore ha criticato l'inerzia del legislatore delegato, che avrebbe sorprendentemente sprecato l'occasione per porre fine alla diatriba che ancora divide la giurisprudenza di legittimità (47), o comunque per togliere ogni ambiguità al trattamento sanzionatorio in modo da renderlo conforme al principio di tassatività e determinatezza imposto dagli artt. 25, comma 2, Cost. e 1 c.p. Ma è stato osservato che il carattere compilativo del testo unico lo rendeva inidoneo a innovare il meccanismo sanzionatorio, mancando un'espressa delega parlamentare nella legge 352/1997 (48). Più esattamente, va osservato che una riformulazione della sanzione avrebbe oltrepassato quel limitato potere innovativo di «apportare esclusivamente le modificazioni necessarie per il coordinamento formale e sostanziale» che l'art. 1 della legge delega demandava al Governo. A meno che il legislatore delegato ritenesse che sulla inter-

(39) Utilizzano opportunamente il criterio di tipicità penale L. PONIZ e M. BIGNAMI, in *Testo unico dei beni culturali*, cit., 576 ss.

(40) Cass. Sez. III, n. 10924 del 6 ottobre 1995, Giacomelli e altri, rv. 203.544; e molte altre nello stesso senso.

(41) Parzialmente analoghi sono i casi trattati in Cass. Sez. III, n. 2566 del 10 febbraio 1993, Petrocchi, rv. 193.563; Cass. Sez. III, n. 5003 del 23 marzo 1993, Giglio, rv. 194.170 e Cass. Sez. III, n. 8432 del 25 maggio 1995, Penta, rv. 196.424. Queste sentenze hanno stabilito che non integra il reato ambientale di cui all'art. 1 *sexies* il transito e l'ancoraggio di imbarcazioni da diporto nelle acque protette circostanti l'isola di Giannutri, in quanto non idonei a incidere in maniera apprezzabile sul paesaggio. Si può aggiungere che il mare in quanto tale non è oggetto di tutela della legge 431/1985. Era però ravvisabile la contravvenzione di cui all'art. 1164 cod. nav., non essendo ancora vigente all'epoca dei fatti la legge quadro 6 dicembre 1991 n. 394 sulle aree protette.

(42) Per un caso analogo (pavimentazione di un piano di calpestio interno) risolto nello stesso senso v. Cass. Sez. III, n. 2072 del 23 giugno

1994, Staudinger, rv. 198.836.

(43) Cass. Sez. III, n. 2357 del 21 novembre 1997, Zauli e altri, rv. 209.913; Cass. Sez. III, n. 2704 del 5 febbraio 1998, Cattalini, rv. 210.279; Cass. Sez. III, n. 30866 del 15 giugno 2001, Visco e altro, rv. 220.101. La Consulta ha precisato che, considerata questa giurisprudenza consolidata, la mancata indicazione specifica della sanzione non lede il principio di stretta legalità penale, e che lo spazio esistente tra il minimo e il massimo editale consente al giudice di graduare la pena in ragione delle peculiarità oggettive e soggettive del caso (Corte cost. sent. n. 67/1992 e sent. n. 122/1993).

(44) Cass. Sez. III, n. 5878 del 26 aprile 1994, Solla, rv. 198.027; Cass. Sez. III, n. 2351 dell'1° febbraio 1995, P.M. in proc. Ceresa, rv. 201.569.

(45) Cass. Sez. III, n. 4424 del 31 gennaio 1994, Capparelli, rv. 197.600.

(46) Cass. Sez. III, n. 12873 del 25 ottobre 2000, Panattoni, rv. 218.576. Cfr. anche Cass. Sez. III, n. 4707 del 15 febbraio 1994, Fanelli, rv. 198.723.

(47) L. PONIZ - M. BIGNAMI, *op. cit.*, p. 579.

(48) Cass. Sez. III, n. 8359 del 16 gennaio 2001, Giannone, rv. 218.034.

pretazione della norma previgente si fosse ormai formato un «diritto vivente» univoco, da esplicitare e trasfondere nel testo della nuova norma (49).

Sotto il profilo costituzionale, peraltro, un dubbio di legittimità resta in relazione, non più all'art. 25, ma all'art. 3 Cost., atteso che una norma incriminatrice come quella dell'art. 163 finisce per sanzionare con la pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda un reato di pericolo, mentre quella dell'art. 734 c.p. sanziona con la sola pena dell'ammenda un reato di danno quale la distruzione o il deturpamento di bellezze naturali.

6.1. - La sostituzione della pena detentiva.

In tema di regime sanzionatorio, resta aperto il problema se sia applicabile ai reati ambientali la sostituzione delle pene detentive brevi prevista dall'art. 53 legge 689/1981. Il problema nasce perché l'art. 60 della stessa legge esclude l'applicabilità delle pene sostitutive, cioè la possibilità di sostituire le pene detentive brevi, per i reati previsti dalle leggi in materia edilizia e urbanistica. Si tratta quindi di stabilire se tra i reati urbanistici esclusi dal beneficio debbano rientrare o no anche i reati ambientali.

Un orientamento giurisprudenziale, che ora sembra prevalente, sostiene la possibilità di sostituire la pena detentiva per i reati ambientali, argomentando che la materia paesaggistica e ambientale è sotto vari profili diversa dalla materia urbanistica, e che la disposizione dell'art. 60, in quanto eccezione al regime generale della sostituzione di cui all'art. 53, deve essere interpretata restrittivamente (50).

Un altro orientamento sostiene invece l'impossibilità della sostituzione, nella considerazione che il diritto positivo, sin dal d.p.r. 616/1977, ha adottato una nozione ampia di materia urbanistica, coincidente con l'assetto complessivo del territorio (non soltanto urbano), sicché la materia ambientale deve ritenersi compresa in questa ampia nozione. Il legislatore del 1981 – secondo questo orientamento – si è riferito a questa ampia nozione quando ha menzionato i reati in materia edilizia e urbanistica per escluderli dalla depernalizzazione [art. 34, lett. d) legge 689/1981] e dalla applicabilità delle pene sostitutive (51).

L'argomento forte a sostegno della prima tesi sembra essere il criterio di stretta interpretazione che deve essere adottato per le norme derogatrici. A sostegno della seconda tesi si può replicare che essa non ricorre a un'applicazione analogica dell'art. 60, bensì semplicemente interpreta logicamente il vero significato della nozione di urbanistica contenuta nella stessa norma (52). Senza considerare che in questo caso si tratta di norma (l'art. 60) che si configura come eccezione ad altra eccezione (l'art. 53): sicché l'interpretazione sostenuta non fa che ripristinare il principio generale della insostituibilità della pena edittale. Comunque, al di là di quest'ultima considerazione, il problema si riduce in fine alla definizione del concetto di urbanistica utilizzato dalla norma.

Per le osservazioni svolte in precedenza, nell'arco temporale 1977-1985 la legislazione sembra aver recepito quella concezione ampia di urbanistica consacrata nell'art. 80 del d.p.r. 616/1977, che comprende ogni attività di salvaguardia e trasformazione del suolo, nonché di protezione dell'ambiente. Usando il termine di urbanistica, quindi, il legislatore del 1981 comprendeva anche la materia ambientale.

Senonché, come già osservato, questa concezione «panurbanistica» del territorio, appare abbandonata nell'evoluzione legislativa successiva, segnata dalla legge Galasso del 1985.

Secondo una interpretazione storica, quindi, dovrebbe

concludersi per la inclusione della materia ambientale nella più vasta nozione di urbanistica, e per la conseguente inapplicabilità ai reati ambientali dell'istituto della sostituzione delle pene detentive.

Privilegiando invece un criterio emeneutico di tipo sistematico si dovrebbe ritenere, alla luce dell'evoluzione del sistema normativo, che la materia ambientale è ora diversa dalla materia urbanistica e che quindi il reato ambientale, in quanto diverso da quello urbanistico, ammette la sostituzione delle pene. Ma adottando questa soluzione si riproporrebbe una difficoltà costituzionale che non va sottovalutata: quella di un sistema normativo che non consentirebbe il beneficio della sostituzione delle pene detentive per i reati in materia urbanistica, mentre lo ammetterebbe per i reati previsti a tutela di un valore costituzionalmente primario quale il paesaggio (art. 9 Cost.), puniti sempre con pena non inferiore a quella prevista per i reati urbanistici [stante l'inapplicabilità delle lettere a) e b) dell'art. 20 legge 47/1985] e infine – a differenza di quest'ultimi – non estinguibili per sanatoria.

La Corte costituzionale è intervenuta più volte su questo punto, confermando la legittimità costituzionale dell'art. 60 legge 689/1981, anche se la questione era stata quasi sempre prospettata nel corso di giudizi per reati urbanistici e non direttamente per reati ambientali. Ma è interessante seguirne le motivazioni.

In un primo tempo la Corte (con ord. 480/1994) dichiarò manifestamente infondata la questione dell'irragionevole disparità di trattamento tra le due materie, «basandosi sulla linea interpretativa all'epoca pressoché unanimemente seguita dalla giurisprudenza di legittimità», secondo la quale il divieto di sostituzione della pena disposto dall'art. 60 per i reati urbanistici si applicava anche a quelli ambientali, stante l'onnicomprendività della materia urbanistica.

In un secondo tempo, poiché andava profilandosi un nuovo e opposto assetto interpretativo nella giurisprudenza di legittimità, in base al quale il divieto di sostituzione delle pene detentive brevi non si estende ai reati in materia paesaggistica, perché questi si differenziano dai reati in materia urbanistica per molteplici aspetti, la Corte osservava che la più recente giurisprudenza non poteva ancora qualificarsi come «diritto vivente», e concludeva che «la disparità di trattamento denunciata non risulta (va) tale da potersi qualificare arbitraria». La questione veniva perciò dichiarata non fondata (sent. n. 145 del 19 maggio 1997).

La soluzione era poi ribadita in pronunce successive e da ultimo nell'ordinanza 239/1999, nella quale da una parte si aveva modo di precisare che la prospettiva ermeneutica su cui il remittente aveva radicato la denunciata disparità di trattamento non era assurda al rango di «diritto vivente», e dall'altra si escludeva comunque che la disciplina adottata come *tertium comparationis* (cioè la sostituibilità delle pene detentive per i reati ambientali) configurasse un uso costituzionalmente censurabile della discrezionalità legislativa.

La Consulta però aggiungeva una osservazione che non è irrilevante per lo stesso interprete: «occorre ormai che il legislatore proceda senza indugio ad una revisione di tutto il sistema delle pene sostitutive, che è ancora (a parte gli sporadici interventi di questa Corte) quello dettato quando le pene sostitutive venivano in considerazione solo per i reati di competenza del pretore e quando non avevano ancora fatto irruzione nell'ordinamento vaste serie di fattispecie omogenee rispetto alle elencazioni contenute nell'art. 60 della legge 689 del 1981». Sicché rinnovava ancora «le sollecitazioni rivolte al legislatore per una revisione, ormai, indilazionabile, di detto sistema» (sent. 145/1997).

(49) Così come ha fatto del resto per la riformulazione del precetto, se sono esatte le considerazioni svolte più sopra al riguardo.

(50) *Ex plurimis* Cass. Sez. III, n. 1679 del 13 novembre 1995, P.M. in proc. Vacca, rv. 204.703; Cass. Sez. III, n. 19433 del 2 luglio 1998, Di Tommaso, rv. 211.854; Cass. Sez. III, n. 12877 del 20 ottobre 1998, Auxilia e altro, rv. 212.184.

(51) Cass. Sez. III, n. 2670 del 10 novembre 1994, Ramoni, rv. 201.997.

Cass. Sez. III, n. 8578 del 28 maggio 1998, Colombini e altro, rv. 211.676; Cass. Sez. III, n. 2950, P.M. in proc. Sanna, rv. 212.539; Cass. Sez. III, n. 30375 del 10 giugno 2001, P.G. in proc. Fuggi, rv. 219.982.

(52) È da sottolineare al riguardo che nel caso di cui trattasi l'art. 60 non individua *nominatim* i reati esclusi dal beneficio della sostituzione, ma li indica con una formula generale: reati «previsti dalle leggi in materia edilizia e urbanistica».

In conclusione, sembrano esserci buone ragioni per affermare che la sostituzione delle pene detentive brevi non è applicabile neppure ai reati ambientali, sia per non sguarnire la tutela penale di un valore costituzionale primario come quello del paesaggio, sia per evitare una disparità di trattamento che, seppure costituzionalmente non arbitraria, appare comunque razionalmente censurabile.

7. - La sanzione amministrativa ripristinatoria.

L'art. 163 del testo unico, come il previgente art. 1 *sexies* della legge 431/1985, ribadisce che con la sentenza di condanna il giudice penale ordina la rimessione in pristino dello stato dei luoghi a spese del condannato. Aggiunge, con disposizione innovativa, che copia della sentenza è trasmessa alla regione e al comune nel cui territorio è stato commesso il reato ambientale.

La disposizione innovativa ha l'evidente scopo di consentire il coordinamento tra il potere del giudice e il potere concorrente della competente autorità amministrativa. Infatti la regione secondo l'art. 164 del testo unico (che ripete l'art. 15 della legge 1497/1939) deve ordinare ai trasgressori la rimessione in pristino o il pagamento di una somma (equivalente al maggior importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione), scegliendo tra le due misure quella che ritenga più opportuna nell'interesse della protezione dei beni ambientali. Inoltre, ai sensi della legge 47/1985, a fronte di opere eseguite senza titolo in aree soggette a vincolo, il sindaco ha un poterdovere di provvedere alla demolizione delle opere abusive e al ripristino dello stato dei luoghi (art. 4, comma 2), e l'autorità preposta al vincolo provvede alla demolizione e al ripristino a spese dei responsabili (art. 7, comma 6).

Sempre in tema di coordinamento, è da notare che l'art. 163 non esclude l'ordine giudiziale di rimessione in pristino per il caso che la misura sia «altrimenti eseguita», come invece fa l'ultimo comma dell'art. 7 legge 47/1985 per l'ordine di demolizione.

Secondo la giurisprudenza ormai consolidata, l'ordine giudiziale di rimessione in pristino è un atto dovuto, conseguente alla condanna, che si configura come sanzione amministrativa atipica. Si distingue dall'analogo ordine di demolizione delle opere edilizie abusive, di cui all'art. 7, ult. comma, legge 47/1985, perché ha una portata ripristinatoria totale, finalizzata alla restituzione del luogo allo stato in cui si trovava prima della violazione paesaggistica (53). Peraltro, nei due casi le misure hanno la stessa natura giuridica: appunto, di sanzione amministrativa, la cui applicazione è affidata in via eccezionale al potere giudiziario in considerazione del valore primario del bene penalmente protetto.

Questo potere formalmente giurisdizionale e sostanzialmente amministrativo è autonomo rispetto al corrispondente potere spettante nella stessa materia all'autorità amministrativa; non ha natura suppletiva rispetto a quest'ultimo, perché esplica una funzione direttamente ripristinatoria del bene offeso e, quindi, si riconnette all'interesse sotteso all'esercizio stesso della giurisdizione penale (54).

Dalla natura di sanzione amministrativa, e non di pena accessoria (55), deriva che l'ordine di rimessione in pristino (come del resto quello di demolizione):

a) deve essere disposto anche in caso di sentenza emessa su richiesta delle parti ex art. 444 c.p.p., non dovendosi ritenere compreso nella disciplina di cui all'art. 445 c.p.p.;

b) è strutturalmente estraneo al patteggiamento della pena intervenuto tra le parti;

c) deve essere disposto d'ufficio dal giudice (anche di legittimità) indipendentemente dal patteggiamento stesso (giurisprudenza consolidata su tutti i profili);

d) non è suscettibile di passare in giudicato, giacché è sempre possibile la sua revoca quando risulti assolutamente incompatibile con atti amministrativi della competente autorità, che abbia provveduto alla sanatoria dell'opera abusiva (56).

Dopo un'iniziale contrasto nella Corte di cassazione, le Sezioni Unite hanno stabilito che il giudice, nel concedere il beneficio della sospensione condizionale della pena inflitta per un reato ambientale, può legittimamente subordinare il beneficio alla eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ai sensi dell'art. 165 c.p., mediante la rimessione in pristino ad opera del condannato (57).

7.1. - Coordinamento con i poteri dell'autorità amministrativa.

Così definita la natura giuridica della sanzione, resta il problema delicato del coordinamento con il potere concorrente dell'autorità amministrativa.

Sul tema, è da condividere il principio giurisprudenziale ormai prevalente secondo cui il potere del giudice penale, sebbene autonomo, deve essere necessariamente coordinato con il potere amministrativo (58), posto che si tratta pur sempre di una materia, come quella della tutela del paesaggio, che compete istituzionalmente alla discrezionalità tecnica dell'autorità tutoria.

Alla luce di questo principio si dovrebbe ritenere che, anche in caso di condanna, il giudice penale deve astenersi dall'ordinare la rimessione in pristino quando l'autorità competente per l'amministrazione del bene vincolato abbia già esercitato il suo potere, provvedendo alla demolizione delle opere abusive e alla rimessione in pristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile ex art. 7, comma 6, legge 47/1985. E ciò anche se – come già ricordato – la norma in esame non contiene una clausola di salvezza simile a quella dell'ultimo comma del predetto art. 7 (se ancora la rimessione «non sia stata altrimenti eseguita»).

Similmente il giudice dovrebbe astenersi quando la regione abbia già effettuato ai sensi dell'art. 164 la sua scelta discrezionale tra la rimessione in pristino e la sanzione pecuniaria a carico del responsabile: invero, una volta che l'autorità istituzionalmente deputata alla valutazione dell'interesse paesaggistico tutelato ha scelto la misura ritenuta più opportuna in relazione a quell'interesse (anche se fosse la meno rigorosa misura pecuniaria), il giudice che impartisse l'ordine di rimessione in pristino finirebbe per interferire con il legittimo esercizio di un potere amministrativo [esponendo la sua sentenza al vizio di illegittimità di cui alla lettera a) dell'art. 606 c.p.p.].

Per le stesse ragioni il giudice non può applicare la confisca facoltativa di cui all'art. 240, comma 1, c.p.

Conclusione non dissimile deve trarsi per il caso in cui l'autorità tutoria abbia rilasciato l'autorizzazione in sanatoria. Sebbene questa autorizzazione postuma non estingua il reato ambientale, essa tuttavia esprime una valutazione di conformità dell'opera al valore paesaggistico da tutelare, valutazione che il giudice penale non può vanificare, ordinando la misura ripristinatoria, senza invadere illegittimamente un potere riservato all'autorità amministrativa (59). □

(53) Cfr. sul tema Cass. Sez. III, n. 862 del 22 febbraio 1996, P.M. in proc. Pezzetta, rv. 204.601.

(54) Così Cass. Sez. Un., n. 15 del 19 giugno 1996, P.M. in proc. Montecrisi, rv. 205.336 in tema di ordine di demolizione. In coerenza con questa impostazione la sentenza ha stabilito che la sanzione amministrativa, al pari di tutte le altre statuizioni della sentenza definitiva, è soggetta all'esecuzione nelle forme previste dal c.p.p. su impulso del pubblico ministero.

(55) Le pene accessorie infatti – com'è stato notato in varie sentenze – hanno carattere personale e non patrimoniale.

(56) Cass. Sez. III, n. 441 del 4 febbraio 1999, De Laurentiis, rv. 213.552. Nello stesso senso v. anche Cass. Sez. III, n. 12697 del 20 ottobre 1998,

P.M. in proc. Boscarato, rv. 212.419; Cass. Sez. III, n. 36192 dell'11 luglio 2001, Cilluffo, rv. 220.346.

(57) Cass. Sez. Un. n. 714 del 20 novembre 1996, Luongo, rv. 206.659, in tema di demolizione, ma con argomentazione estensibile anche alla rimessione in pristino.

(58) Cass. Sez. III, n. 11203 del 22 settembre 1995, rv. 203.632. *Contra* la sentenza Pezzetta succitata, rv. 204.602.

(59) V. sentenze citate alla nota 53. Secondo la sentenza Boscarato, dopo la sanatoria, la rimessione in pristino va esclusa «poiché l'amministrazione ha valutato l'opera e l'ha ritenuta compatibile con l'assetto paesaggistico».

PARTE II - GIURISPRUDENZA

I

Corte di giustizia CE - 20-5-2003, in causa C-469/00 - Rodriguez Iglesias, pres.; Gulmann, rel.; Alher, avv. gen. - Ravil Sarl (avv. Lyon-Caen, Fabiani) c. Biraghi S.p.A. (avv. Baffert, Baurand).

Comunità europea - Prodotti agricoli e alimentari - Denominazione di origine - Tutela - Protezione Dop del «Grana Padano» - Operazioni di grattugiatura - Consentite solo nelle zone di produzione. (Reg. CEE del Consiglio 14 luglio 1992, n. 2081)

Il regolamento (CEE) del Consiglio 14 luglio 1992, n. 2081, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari (e successive modificazioni), deve essere interpretato nel senso che non si oppone a che l'uso di una denominazione di origine protetta sia subordinato a una condizione di realizzazione, nella zona di produzione, di operazioni quali la grattugiatura e il confezionamento del prodotto (Grana Padano), qualora una tale condizione sia prevista nel disciplinare.

Il fatto di subordinare l'uso della Dop «Grana Padano» per il formaggio commercializzato grattugiato alla condizione che le operazioni di grattugiatura e di confezionamento siano effettuate nella zona di produzione costituisce una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'esportazione ai sensi dell'art. 29 CE, ma può essere considerato giustificato e quindi compatibile con quest'ultima disposizione (1).

II

Corte di giustizia CE - 20-5-2003, in causa C-108/01 - Rodriguez Iglesias, pres.; Gulmann, rel.; Alber, avv. gen. - Consorzio Prosciutto di Parma e altro (avv. Capelli, Barone) c. Asda Store Ltd. ed altro (avv. Green, Hoskins)

Comunità europea - Prodotti agricoli e alimentari - Denominazioni di origine - Tutela - Protezione Dop del «Prosciutto di Parma» - Operazione di affettamento - Consentite solo nella zona di produzione. (Reg. CEE del Consiglio 14 luglio 1992, n. 2081)

Il regolamento (CEE) del Consiglio 14 luglio 1992, n. 2081, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari (e successive modificazioni), dev'essere interpretato nel senso che non si oppone a che l'uso di una denominazione di origine protetta sia subordinato a una condizione di realizzazione, nella zona di produzione, di operazioni quali l'affettamento e il confezionamento del prodotto (Prosciutto di Parma), qualora una tale condizione sia prevista nel disciplinare.

Il fatto di subordinare l'uso della denominazione di origine protetta «Prosciutto di Parma» per il prosciutto commercializzato a fette alla condizione che le operazioni di affettamento e di confezionamento siano effettuate nella zona di produzione costituisce una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'esportazione ai sensi dell'art. 29 CE, ma può essere considerato giustificato e quindi compatibile con quest'ultima disposizione (2).

I

(Omissis)

1. Con ordinanza 19 dicembre 2000, pervenuta alla Corte il 27 dicembre successivo, la Cour de cassation ha sottoposto, ai sensi dell'art. 234 CE, una questione pregiudiziale sull'interpretazione dell'art. 29 CE.

Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente - 5/2003

2. Tale questione è stata sollevata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, la Ravil SARL (in prosieguo: la «Ravil»), con sede in Francia e, dall'altro, la Biraghi SpA (in prosieguo: la «Biraghi»), con sede in Italia, produttore di formaggio «Grana Padano», nonché la Bellon import SARL (in prosieguo: la «Bellon»), con sede in Francia, importatore e distributore esclusivo dei prodotti della Biraghi per la Francia, relativamente alla commercializzazione da parte della Ravil, in Francia, con la denominazione «Grana Padano râpé frais», di formaggio «Grana Padano» grattugiato e confezionato in questo Stato membro.

Ambito normativo

Il diritto internazionale e la normativa nazionale

3. Gli artt. 1 e 3 della convenzione tra l'Italia e la Francia per la protezione delle denominazioni di origine, delle indicazioni di provenienza e delle denominazioni di alcuni prodotti, sottoscritta a Roma il 28 aprile 1964 (in prosieguo: la «convenzione franco-italiana») stabiliscono:

«Art. 1. Ciascuno degli Stati contraenti s'impegna ad adottare tutti i provvedimenti necessari per assicurare efficacemente la protezione dei prodotti naturali e fabbricati, originari del territorio dell'altro Stato, contro la concorrenza sleale nell'esercizio del commercio e ad assicurare una protezione efficace alle denominazioni che figurano agli allegati A (prodotti originari di Francia) e B (prodotti originari d'Italia) alla presente convenzione, conformemente alle disposizioni degli articoli 2-6 qui di seguito.

(...)

Art. 3. Le denominazioni che figurano all'allegato B della presente convenzione sono riservate esclusivamente, nel territorio della Repubblica francese, ai prodotti o merci italiani e possono essere ivi utilizzate solo alle condizioni previste dalla normativa della Repubblica italiana».

4. L'allegato B della convenzione franco-italiana riguarda, in particolare, relativamente ai prodotti caseari, il formaggio italiano «Grana Padano».

5. In Italia, le regole di tutela delle denominazioni di origine di formaggi prodotti in questo Stato membro, tra cui il «Grana Padano», nonché le loro zone di produzione, sono state definite dalla l. 10 aprile 1954, n. 125, tutela delle denominazioni di origine e tipiche dei formaggi (GURI 30 aprile 1954, n. 99, p. 1294), e dal decreto del Presidente della Repubblica 30 ottobre 1955, n. 1269, riconoscimento delle denominazioni circa i metodi di lavorazione, caratteristiche merceologiche e zone di produzione dei formaggi (GURI 22 dicembre 1955, n. 295, p. 4401).

6. La denominazione di origine «Grana Padano» è stata estesa alla forma grattugiata del prodotto con il d.p.c.m. 4 novembre 1991, estensione della denominazione di origine del formaggio «Grana Padano» alla tipologia «grattugiato» (GURI 8 aprile 1992, n. 83, p. 12; in prosieguo: il «decreto 4 novembre 1991»), allorché il prodotto grattugiato è ottenuto esclusivamente a partire da un formaggio intero che ha diritto alla denominazione di origine di cui trattasi, e a condizione che le operazioni di grattugiatura siano effettuate nella zona di produzione e che il formaggio venga confezionato immediatamente senza alcun trattamento né aggiunta di sostanze tali da modificare la conservabilità e le caratteristiche organolettiche originarie.

Il diritto comunitario

7. L'art. 29 CE stabilisce: «Sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'esportazione e qualsiasi misura di effetto equivalente».

8. In forza dell'art. 30 CE, l'art. 29 CE lascia impregiudicati i divieti o restrizioni all'esportazione giustificati da motivi, in particolare, di tutela della proprietà industriale e commerciale.

9. L'art. 2 del regolamento (CEE) del Consiglio 14 luglio 1992, n. 2081, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari (GUL 208, p. 1), modificato dall'Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia e agli adattamenti dei Trattati sui quali si fonda l'Unione europea (GU 1994, C 241, p. 21, e GU 1995, L 1, p. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 2081/92») stabilisce:

«1. La protezione comunitaria delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche dei prodotti agricoli ed alimentari è ottenuta conformemente al presente regolamento.

2. Ai fini del presente regolamento si intende per:

a) denominazione d'origine: il nome di una regione, di un luogo determinato o, in casi eccezionali, di un paese che serve a designare un prodotto agricolo o alimentare:

– originario di tale regione, di tale luogo determinato o di tale paese e

– la cui qualità o le cui caratteristiche siano dovute essenzialmente o esclusivamente all'ambiente geografico comprensivo dei fattori naturali ed umani e la cui produzione, trasformazione ed elaborazione avvengano nell'area geografica delimitata;

(...).

10. L'art. 4 dello stesso regolamento precisa: «1. Per beneficiare di una denominazione d'origine protetta (DOP) (...) i prodotti devono essere conformi ad un disciplinare.

2. Il disciplinare comprende almeno i seguenti elementi: a) il nome del prodotto agricolo o alimentare che comprende la denominazione d'origine (...); b) la descrizione del prodotto agricolo o alimentare mediante indicazione delle materie prime, se del caso, e delle principali caratteristiche fisiche, chimiche, microbiologiche e/o organolettiche del prodotto agricolo o alimentare; c) la delimitazione della zona geografica (...); d) gli elementi che comprovano che il prodotto agricolo o alimentare è originario della zona geografica ai sensi dell'art. 2, paragrafo 2, lett. a) (...); e) la descrizione del metodo di ottenimento del prodotto e, se del caso, i metodi locali, leali e costanti; f) gli elementi che comprovano il legame con l'ambiente geografico o con l'origine geografica ai sensi dell'art. 2, paragrafo 2, lett. a) (...); g) i riferimenti relativi alle strutture di controllo previste all'art. 10; h) gli elementi specifici dell'etichettatura connessi alla dicitura DOP (...) o le diciture tradizionali nazionali equivalenti; i) le eventuali condizioni da rispettare in forza di disposizioni comunitarie e/o nazionali.

11. Gli artt. 5-7 prevedono una procedura normale di registrazione delle DOP. Questa procedura comprende la presentazione di una domanda alla Commissione per il tramite di uno Stato membro (art. 5, nn. 4 e 5). Questa domanda include un disciplinare conforme all'art. 4 (art. 5, n. 3). La Commissione verifica che la domanda comprenda tutti gli elementi di cui all'art. 4 (art. 6, n. 1). Se essa perviene ad una conclusione positiva, pubblica nella *GUCE*, in particolare, la denominazione del prodotto, gli estremi della domanda e i riferimenti alle disposizioni nazionali che disciplinano l'elaborazione, la produzione o la fabbricazione del prodotto (art. 6, n. 2). Ogni Stato membro o qualsiasi persona fisica o giuridica legittimamente interessata può opporsi alla registrazione e l'opposizione in tal caso viene esaminata secondo una procedura determinata (art. 7). In assenza di opposizione, la Commissione registra la denominazione e la pubblica nella *GUCE* (art. 6, nn. 3 e 4).

12. L'art. 8 stabilisce: «Le menzioni DOP (...) o le menzioni tradizionali equivalenti possono figurare solo su prodotti agricoli ed alimentari conformi al presente regolamento».

13. L'art. 10, n. 1, prevede: «Gli Stati membri provvedono a che entro sei mesi dell'entrata in vigore del presente regolamento vi siano strutture di controllo aventi il compito di garantire che i prodotti agricoli e alimentari recanti una denominazione protetta rispondano ai requisiti del disciplinare (...)».

14. L'art. 13, n. 1, lett. a), stabilisce che le denominazioni registrate sono tutelate contro qualsiasi impiego commerciale diretto o indiretto di una denominazione registrata per prodotti che non sono oggetto di registrazione, nella misura in cui questi ultimi siano comparabili ai prodotti registrati con questa denominazione o nella misura in cui l'uso di tale denominazione consenta di sfruttare indebitamente la reputazione della denominazione protetta.

15. L'art. 17 organizza una procedura semplificata di registrazione di denominazioni già giuridicamente protette:

«1. Entro un termine di sei mesi a decorrere dalla data dell'entrata in vigore del presente regolamento, gli Stati membri comunicano alla Commissione quali denominazioni, tra quelle giuridicamente protette (...), essi desiderano far registrare a norma

del presente regolamento.

2. La Commissione registra, secondo la procedura prevista all'articolo 15 [assistenza di un comitato composto dai rappresentanti degli Stati membri e, eventualmente, intervento del Consiglio], le denominazioni di cui al paragrafo 1 conformi agli articoli 2 e 4. L'art. 7 [relativo al diritto di opposizione] non si applica (...).

3. Gli Stati membri possono mantenere la protezione nazionale delle denominazioni comunicate in conformità del paragrafo 1 sino alla data in cui viene presa una decisione in merito alla registrazione».

16. Il 12 giugno 1996 la Commissione ha adottato il reg. (CE) n. 1107, relativo alla registrazione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine nel quadro della procedura di cui all'art. 17 del reg. n. 2081/92 (GUL 148, p. 1).

17. Questo regolamento, entrato in vigore il 21 giugno 1996, reca la registrazione, in particolare, della denominazione di origine protetta (in prosieguo: la «DOP») «Grana Padano» sotto la rubrica «Formaggi».

Causa principale

18. La Ravil importa, grattugia, preconfeziona e distribuisce diverse varietà di formaggi in Francia. Al momento della presentazione del ricorso nella causa principale, essa seguiva questo procedimento, in particolare, relativamente al «Grana Padano», che commercializzava con la denominazione «Grana Padano râpé frais» e per il quale aveva messo a punto, nel 1989, le tecniche che ne consentivano il confezionamento.

19. Nel 1996 la Bellon e la Biraghi hanno citato la Ravil dinanzi al Tribunal de commerce de Marseille (Francia) chiedendo che la stessa venisse condannata a sospendere la commercializzazione di formaggio grattugiato recante la denominazione «Grana Padano râpé frais» e a risarcire il danno che esse ritenevano di aver subito dal 1992.

20. Esse hanno basato la loro azione sugli artt. 1 e 3 della convenzione franco-italiana e sul decreto 4 novembre 1991, entrato in vigore nel 1992, in quanto subordina l'uso della denominazione «Grana Padano» per formaggio grattugiato alla condizione che le operazioni di grattugiatura siano effettuate nella zona di produzione e che il confezionamento avvenga immediatamente a determinate condizioni.

21. Con sentenza 5 novembre 1997, il Tribunal de commerce de Marseille ha accolto la domanda condannando la Ravil al pagamento del risarcimento dei danni per gli atti di commercializzazione compiuti a decorrere dal 1992 e vietandole la distribuzione di formaggio recante la denominazione «Grana Padano râpé frais».

22. La Ravil ha interposto appello contro questa sentenza.

23. Con sentenza 5 marzo 1998, la Cour d'appel d'Aix-en-Provence (Francia) ha confermato tale decisione ritenendo che gli atti di concorrenza sleale fossero sufficientemente caratterizzati dalla commercializzazione in Francia, dal 1992, del formaggio «Grana Padano» nella forma grattugiata, in quanto la Ravil avrebbe violato la normativa italiana per effettuare operazioni a costo inferiore ed accaparrarsi una quota di mercato a scapito dei concorrenti operanti nel rispetto della normativa.

24. Adita con un ricorso per cassazione presentato dalla Ravil, la Cour de cassation, facendo riferimento alle sentenze 9 giugno 1992, causa C-47/90, Delhaize e Le Lion (*Racc.*, p. I-3669) e 16 maggio 2000, causa C-388/95, Belgio/Spagna (*Racc.*, p. I-3123), ha ritenuto che la soluzione della controversia dipendesse dall'interpretazione dell'art. 29 CE.

25. Essa ha quindi deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale: «Se l'art. 29 CE debba interpretarsi nel senso che esso si oppone ad una normativa nazionale che riserva la denominazione d'origine Grana Padano al solo formaggio grattugiato nella zona di produzione, allorché un siffatto obbligo non è indispensabile al mantenimento delle caratteristiche specifiche acquisite da tale prodotto».

Sulla questione pregiudiziale

26. In via preliminare, occorre constatare che il disciplinare sulla base del quale la DOP «Grana Padano» è stata registrata con il reg. n. 1107/96 riguarda esplicitamente il decreto 4 novembre 1991 relativamente alle condizioni da rispettare in forza di disposizioni nazionali, ai sensi dell'art. 4, n. 2, lett. d), del reg. n. 2081/92.

27. Nell'ambito della procedura di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte istituita dall'art. 234 CE spetta a quest'ultima fornire al giudice *a quo* una soluzione utile che gli consenta di

dirimere la controversia ad esso sottoposta. In tale prospettiva spetta alla Corte, se del caso, riformulare la questione ad essa deferita (v., in particolare, sentenza 28 novembre 2000, causa C-88/99, *Roquette Frères*, *Racc.*, p. I-10465, punto 18). Essa può anche essere indotta a prendere in considerazione norme di diritto comunitario alle quali il giudice nazionale non ha fatto riferimento nel formulare la questione (v., in particolare, sentenza 18 maggio 2000, causa C-230/98, *Schiavon*, *Racc.*, p. I-3547, punto 37).

28. Nella motivazione della sua ordinanza, il giudice del rinvio ritiene che il decreto 4 novembre 1991 costituisca una misura d'effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'esportazione. A suo parere, sorge quindi la questione se l'art. 29 CE si opponga a una tale normativa nazionale.

29. La causa principale riguarda due periodi successivi. Il primo, assoggettato alla convenzione franco-italiana, è compreso tra il 1992, data di entrata in vigore del decreto 4 novembre 1991, e il 20 giugno 1996. Il secondo, assoggettato ai regolamenti nn. 2081/92 e 1107/96, si è iniziato il 21 giugno 1996, data di entrata in vigore del regolamento n. 1107/96, che ha registrato la Dop «Grana Padano».

30. La soluzione della causa principale richiederà un esame distinto, da parte del giudice nazionale, di ciascuno dei due periodi.

31. Al fine di dare una soluzione utile della questione pregiudiziale, quest'ultima sarà riformulata per quanto riguarda ciascuno di questi periodi, assoggettati rispettivamente alla convenzione franco-italiana e ai regolamenti nn. 2081/92 e 1107/96, ai quali il giudice nazionale non ha fatto riferimento.

32. Sempre in via preliminare, occorre rilevare che, nella causa principale, sono in discussione operazioni di grattugiatura e di confezionamento effettuate in una fase diversa rispetto a quelle della vendita al dettaglio e della ristorazione, per le quali non è contestato il fatto che non si applica il decreto 4 novembre 1991.

33. Pertanto, allorché si farà riferimento, nel seguito della presente sentenza, alla condizione di grattugiatura e di confezionamento nella zona di produzione, saranno considerate solo le operazioni di grattugiatura e di confezionamento effettuate in una fase diversa da quelle della vendita al dettaglio e della ristorazione.

Periodo precedente l'entrata in vigore del reg. n. 1107/96

34. Per quanto riguarda il periodo dal 1992 al 20 giugno 1996, il governo italiano sottolinea che il decreto 4 novembre 1991 è entrato in vigore successivamente alla convenzione franco-italiana, che imponeva il rispetto, nel territorio francese, delle denominazioni d'origine italiane elencate nel suo allegato. A suo parere, potevano sussistere dubbi circa l'applicabilità di tale decreto alla causa principale, in quanto la convenzione franco-italiana non fa alcun riferimento al formaggio «Grana Padano râpé frais», prevedendo solo l'obbligo di rispettare la denominazione di origine del formaggio intero. Il governo italiano ritiene che spetti al giudice nazionale esaminare tale punto di diritto e che, se esso dovesse pervenire alla conclusione che il decreto 4 novembre 1991 non è applicabile, nessuna violazione di questo decreto potrebbe essere addebitata alla Ravil per il periodo in esame.

35. A tal riguardo occorre rilevare che spetta effettivamente al giudice nazionale valutare se il decreto 4 novembre 1991 si applichi a questo periodo in forza della convenzione franco-italiana. Solo in caso affermativo quindi una soluzione della questione pregiudiziale sarà utile per la soluzione della causa principale per tale periodo.

36. Con questa riserva, il giudice nazionale intende in sostanza accertare, per quanto riguarda il periodo precedente l'entrata in vigore del reg. n. 1107/96, se l'art. 29 CE debba essere interpretato nel senso che una convenzione conclusa tra due Stati membri A e B, quale la convenzione franco-italiana, renda applicabile nello Stato membro A una normativa nazionale dello Stato membro B, come quella cui si riferisce il giudice nazionale, in forza della quale la denominazione di origine di un formaggio, protetta nello Stato membro B, è riservata, per il formaggio commercializzato grattugiato, a quello grattugiato e confezionato nella zona di produzione.

37. In via preliminare, occorre rilevare che le disposizioni di una convenzione stipulata tra due Stati membri non possono applicarsi nei rapporti fra gli Stati stessi qualora si rivelassero in contrasto con le norme del Trattato, in particolare con le norme sulla libera circolazione delle merci (v., in tal senso, sentenza 10 novembre 1992, causa C-3/91, *Exportur*, *Racc.*, p. I-5529, punto 8).

38. Si deve poi osservare che, così come riformulata, con la questione s'intende accertare se la convenzione bilaterale, in quanto rende applicabile nello Stato membro A una normativa nazionale dello Stato membro B come quella di cui trattasi nella causa principale, costituisca una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'esportazione e, in caso affermativo, se questa restrizione sia giustificata dalla tutela dei diritti di proprietà industriale e commerciale e, in particolare, della reputazione della denominazione di origine di cui trattasi, mediante il mantenimento delle qualità e delle caratteristiche del prodotto nonché mediante la garanzia della sua autenticità.

Sulla natura di misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'esportazione di una convenzione bilaterale che rende applicabile una condizione di grattugiatura e di confezionamento del prodotto nella zona di produzione per una denominazione d'origine quale la denominazione «Grana Padano».

39. La Ravil, il governo spagnolo nonché, implicitamente, il governo italiano e la Commissione ritengono che una condizione di grattugiatura e di confezionamento del prodotto nella zona di produzione costituisca una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'esportazione ai sensi dell'art. 29 CE.

40. A tal riguardo, occorre ricordare che l'art. 29 CE vieta tutti i provvedimenti nazionali che hanno lo scopo o l'effetto di restringere specificamente le correnti d'esportazione e di costituire in tal modo una differenza di trattamento fra il commercio interno di uno Stato membro ed il suo commercio d'esportazione, così da assicurare un vantaggio particolare alla produzione nazionale o al mercato interno dello Stato interessato (v., in particolare, a proposito di misure nazionali, sentenza 23 maggio 2000, causa C-209/98, *Sydhavnens Sten & Grus*, *Racc.*, p. I-3743, punto 34).

41. Una convenzione bilaterale che rende applicabile una condizione di grattugiatura e di confezionamento del prodotto nella zona di produzione per una denominazione di origine quale la denominazione «Grana Padano» ha come conseguenza che formaggio prodotto nella zona di produzione, che soddisfa le altre condizioni richieste per poter beneficiare della denominazione di origine, non può essere grattugiato al di fuori di tale zona, salvo essere privato di questa denominazione.

42. Per contro, il formaggio di denominazione d'origine trasportato all'interno della zona di produzione conserva il suo diritto alla denominazione d'origine allorché è ivi grattugiato e confezionato conformemente alla normativa nazionale.

43. La convenzione bilaterale che rende questa normativa applicabile in un altro Stato membro ha quindi per effetto di restringere specificamente le correnti di esportazione del formaggio che può recare la denominazione d'origine e di creare così una disparità di trattamento tra il commercio interno di uno Stato membro e il suo commercio di esportazione. Pertanto, essa comporta restrizioni quantitative all'esportazione ai sensi dell'art. 29 CE (v., nello stesso senso, a proposito di una misura nazionale, la sentenza Belgio/Spagna, cit., punti 38 e 40-42).

44. Una convenzione conclusa fra due Stati membri A e B, quale la convenzione franco-italiana, in quanto rende applicabile nello Stato membro A una normativa nazionale dello Stato membro B come quella di cui trattasi nella causa principale, costituisce quindi una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'esportazione ai sensi dell'art. 29 CE.

Sulla giustificazione di una convenzione bilaterale in quanto rende applicabile una condizione di grattugiatura e di confezionamento del prodotto nella zona di produzione.

45. La Ravil sostiene che una condizione di grattugiatura e di confezionamento del prodotto nella zona di produzione è incompatibile con l'art. 29 CE, in quanto un tale obbligo non è indispensabile per la conservazione dei caratteri specifici che questo prodotto ha acquisito.

46. La Bellon, la Biraghi, i governi spagnolo e italiano nonché la Commissione ritengono che la condizione di cui trattasi nella causa principale sia giustificata a titolo della protezione della proprietà industriale e commerciale. Essi ritengono che si possa trasferire nella presente causa la giurisprudenza che risulta dalla citata sentenza Belgio/Spagna, in cui la Corte ha dichiarato che una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'esportazione, costituita dall'obbligo d'imbottigliare un vino, cui è attribuita una denominazione d'origine, nella sua zona di produzione per poter utilizzare la denominazione d'origine, era giustificata in quanto era intesa a preservare la reputazione della denominazione garantendo, oltre all'auten-

ticità del prodotto, il mantenimento delle sue qualità e delle sue caratteristiche.

47. In via preliminare, occorre ricordare che, conformemente all'art. 30 CE, l'art. 29 CE lascia impregiudicati i divieti o restrizioni all'esportazione giustificati da motivi, in particolare, di tutela della proprietà industriale e commerciale.

48. Occorre rilevare che la normativa comunitaria manifesta una tendenza generale alla valorizzazione della qualità dei prodotti nell'ambito della politica agricola comune, al fine di promuoverne la reputazione grazie, in particolare, all'uso di denominazioni di origine oggetto di una tutela particolare (v. sentenza Belgio/Spagna, cit., punto 53). Tale tendenza si è concretata nel settore dei vini di qualità con l'adozione del reg. (CEE) del Consiglio 16 marzo 1987, n. 823, che stabilisce disposizioni particolari per i vini di qualità prodotti in regioni determinate (GUL 84, p. 59), abrogato e sostituito dal reg. (CE) del Consiglio 17 maggio 1999, n. 1493, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo (GUL 179, p. 1). Essa si è manifestata anche, relativamente ad altri prodotti agricoli, con l'adozione del reg. n. 2081/92, il quale, alla luce dei suoi 'considerando', mira in particolare a soddisfare l'attesa dei consumatori in materia di prodotti di qualità e di un'origine geografica certa nonché a facilitare il conseguimento da parte dei produttori, in condizioni di concorrenza uguali, di migliori redditi in contropartita di uno sforzo qualitativo reale.

49. Le denominazioni di origine rientrano nei diritti di proprietà industriale e commerciale. La normativa pertinente tutela i beneficiari contro l'uso illegittimo delle dette denominazioni da parte di terzi che intendano profittare della reputazione da esse acquisita. Tali denominazioni sono dirette a garantire che il prodotto cui sono attribuite provenga da una zona geografica determinata e possieda talune caratteristiche particolari. Esse possono godere di una grande reputazione presso i consumatori e costituire per i produttori che soddisfano le condizioni per usarle un mezzo essenziale per costituirsi una clientela. La reputazione delle denominazioni di origine dipende dall'immagine di cui queste godono presso i consumatori. A sua volta tale immagine dipende, essenzialmente, dalle caratteristiche particolari e, in generale, dalla qualità del prodotto. È quest'ultima, in definitiva, che costituisce il fondamento della reputazione del prodotto (v. sentenza Belgio/Spagna, cit., punti 54-56). Nella percezione del consumatore, il nesso tra la reputazione dei produttori e la qualità dei prodotti dipende inoltre dalla sua convinzione che i prodotti venduti con la denominazione di origine sono autentici.

50. Una convenzione bilaterale quale la convenzione franco-italiana, in quanto rende applicabile una condizione di grattugiatura e di confezionamento nella zona di produzione, mira a consentire ai beneficiari della denominazione d'origine interessata di conservare il controllo di una delle presentazioni del prodotto sul mercato. La condizione che essa rende applicabile ha come fine di meglio salvaguardare la qualità e l'autenticità del prodotto nonché, di conseguenza, la reputazione della denominazione di origine, di cui i beneficiari si assumono, pienamente e collettivamente, la responsabilità.

51. In tale contesto, una tale convenzione bilaterale può essere applicata nei rapporti tra i due Stati membri nonostante i suoi effetti restrittivi sugli scambi, se è dimostrato che essa costituisce un mezzo necessario e proporzionato idoneo a preservare la reputazione di cui gode la denominazione di origine interessata (v., nello stesso senso, sentenza Belgio/Spagna, cit., punti 58 e 59).

52. A tal riguardo, occorre constatare che un formaggio come il «Grana Padano» viene consumato in proporzioni considerevoli nella forma grattugiata e che tutte le operazioni che portano a questa presentazione sono concepite per ottenere, in particolare, un sapore, un colore e una struttura determinati, che saranno apprezzati dal consumatore.

53. La grattugiatura e il confezionamento del formaggio costituiscono quindi operazioni importanti, che possono nuocere alla qualità e, di conseguenza, alla reputazione della denominazione di origine se vengono effettuate in condizioni che portano a un prodotto non conforme alle qualità organolettiche associate a quest'ultimo. Queste operazioni possono anche compromettere la garanzia di autenticità del prodotto, poiché hanno necessariamente come conseguenza l'eliminazione della marchiatura di origine delle forme intere utilizzate.

54. Il decreto 4 novembre 1991 definisce in maniera dettagliata le condizioni che deve soddisfare il formaggio grattugiato commercializzato con la denominazione «Grana Padano».

55. Conformemente al suo art. 1, il formaggio grattugiato deve essere ottenuto senza nessun trattamento e senza aggiunta di

sostanze atte a modificare la conservabilità e le caratteristiche organolettiche originarie.

56. In forza del suo art. 2, il formaggio grattugiato deve presentare le caratteristiche seguenti: – presenza di grassi sulla sostanza secca non inferiore al 32 per cento; – età non inferiore a nove mesi e dentro i limiti fissati dallo *standard* di produzione; – additivi: secondo legge; – caratteri organolettici: conformi alle definizioni stabilite dallo *standard* di produzione; – umidità: non inferiore al 25 per cento e non superiore al 35 per cento; – aspetto: non pulverulento ed omogeneo, particelle con diametro inferiore a 0,5 mm non superiori al 25 per cento; – quantità di crosta: non superiore al 18 per cento; – composizione amino-acida: specifica del «Grana Padano».

57. Il rispetto di questi requisiti comporta interventi tecnici e di controllo molto precisi, vertenti sull'autenticità e la qualità del formaggio. Taluni richiedono valutazioni specializzate, in particolare per quanto riguarda i caratteri organolettici e la composizione di questo prodotto.

58. Inoltre, poiché il formaggio grattugiato fresco è un prodotto molto sensibile, la conservazione dei suoi caratteri organolettici presuppone un confezionamento immediato in condizioni tali da evitare ogni essiccazione.

59. Per il resto, un confezionamento immediato in un imballaggio recante la denominazione d'origine può meglio garantire l'autenticità del prodotto grattugiato, il quale, per natura, è più difficilmente identificabile rispetto a una forma intera.

60. In tale contesto, si deve ammettere che controlli effettuati al di fuori della zona di produzione fornirebbero meno garanzie in merito alla qualità e all'autenticità del prodotto rispetto a quelli effettuati nella zona di produzione sotto la responsabilità dei beneficiari della denominazione (v., nello stesso senso, sentenza Belgio/Spagna, cit., punto 67). Infatti, da un lato, controlli effettuati nella zona di produzione sotto la responsabilità dei beneficiari della denominazione di origine presentano un carattere approfondito e sistematico e sono effettuati da professionisti che hanno una conoscenza specializzata delle caratteristiche del prodotto. Dall'altro, sarebbe difficilmente concepibile che i rappresentanti dei beneficiari della denominazione possano instaurare efficacemente tali controlli negli altri Stati membri.

61. Il rischio per la qualità e l'autenticità del prodotto infine offerto al consumo è, di conseguenza, più rilevante allorché esso è stato grattugiato e confezionato al di fuori della zona di produzione rispetto a quando lo è stato all'interno della detta zona (v., nello stesso senso, sentenza Belgio/Spagna, cit., punto 74).

62. Questa constatazione non è inficiata dal fatto che la grattugiatura del prodotto possa essere effettuata, quanto meno a talune condizioni, da dettaglianti e ristoratori al di fuori della zona di produzione. Infatti, quest'operazione deve essere effettuata, in via di principio, dinanzi al consumatore, o, quanto meno, quest'ultimo può richiedere che questo avvenga al fine, in particolare, di verificare la presenza del marchio di origine sulla forma utilizzata. In particolare, operazioni di grattugiatura e di confezionamento effettuate a monte della fase del commercio al dettaglio o della ristorazione costituiscono, a causa dei quantitativi di prodotti interessati, un rischio di gran lunga più concreto per la reputazione di una denominazione di origine, in caso di controllo insufficiente dell'autenticità del prodotto e della sua qualità, rispetto ad operazioni effettuate da dettaglianti o ristoratori.

63. Pertanto, una convenzione bilaterale che rende applicabile una condizione di grattugiatura e di confezionamento nella zona di produzione, al fine di preservare la reputazione del prodotto potenziando il controllo delle sue caratteristiche particolari e della sua qualità, può essere considerata giustificata come misura di tutela della denominazione di origine di cui beneficia la collettività degli operatori interessati e che riveste per questi ultimi un'importanza decisiva (v., nello stesso senso, sentenza Belgio/Spagna, cit., punto 75).

64. La restrizione che ne deriva può essere considerata necessaria per la realizzazione dell'obiettivo perseguito, nel senso che non esistono misure alternative meno restrittive e idonee a conseguirlo.

65. A tale riguardo, la denominazione di origine non sarebbe tutelata in maniera comparabile da un obbligo, imposto agli operatori stabiliti al di fuori della zona di produzione, di informare i consumatori, mediante un'adeguata etichettatura, del fatto che la grattugiatura e il confezionamento sono avvenuti al di fuori di tale zona. Infatti, un pregiudizio alla qualità o all'autenticità di un formaggio grattugiato e confezionato al di fuori della zona di

produzione, dovuto al realizzarsi dei rischi connessi alle operazioni di grattugiatura e di confezionamento, potrebbe nuocere alla reputazione di tutti i formaggi smerciati con la denominazione di origine compresi quelli grattugiati e confezionati nella zona di produzione sotto il controllo della collettività beneficiaria di tale denominazione (v., nello stesso senso, sentenza Belgio/Spagna, cit., punti 76 e 77).

66. Occorre quindi concludere che la restrizione derivante da una convenzione bilaterale quale quello di cui trattasi nella causa principale è giustificata dalla tutela dei diritti di proprietà industriale e commerciale e, in particolare, della reputazione della denominazione di origine in questione, mediante il mantenimento delle qualità e delle caratteristiche del prodotto nonché mediante la garanzia della sua autenticità.

67. Per quanto riguarda il periodo precedente all'entrata in vigore del regolamento n. 1107/96, occorre quindi risolvere la questione pregiudiziale dichiarando che l'art. 29 CE dev'essere interpretato nel senso che non si oppone a che una convenzione conclusa fra due Stati membri A e B, quale la convenzione franco-italiana, rende applicabile nello Stato membro A una normativa nazionale dello Stato membro B, quale quella cui si riferisce il giudice nazionale, in forza della quale la denominazione di origine di un formaggio, tutelata nello Stato membro B, è riservata, per il formaggio commercializzato grattugiato, a quello grattugiato e confezionato nella zona di produzione.

Periodo successivo all'entrata in vigore del reg. n. 1107/96

68. In quanto si riferisce al periodo che si è iniziato il 21 giugno 1996, la questione pregiudiziale solleva problemi d'interpretazione analoghi a quelli esaminati dalla Corte nella sentenza pronunciata oggi, Consorzio del Prosciutto di Parma e Salumificio S. Rita (in causa C-108/01, *Racc.*, p. I-0000 e *infra*), relativamente a una condizione di affettamento e di confezionamento nella zona di produzione del «Prosciutto di Parma», altro prodotto che beneficia di una DOP in forza dei regolamenti nn. 2081/92 e 1107/96.

69. Come nella detta sentenza, la questione pregiudiziale posta nella presente causa richiede che siano forniti elementi d'interpretazione su quattro punti di diritto.

70. In primo luogo, occorre esaminare se il reg. n. 2081/92 debba essere interpretato nel senso che si oppone a che l'uso di una DOP sia subordinato a una condizione di realizzazione, nella zona di produzione, di operazioni quali la grattugiatura e il confezionamento del prodotto.

71. In secondo luogo, occorre esaminare se il fatto di subordinare a una tale condizione l'uso della DOP «Grana Padano» per il formaggio commercializzato grattugiato costituisca una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'esportazione ai sensi dell'art. 29 CE.

72. In terzo luogo, si deve verificare se, in caso affermativo, la condizione di cui trattasi possa essere considerata giustificata e, pertanto, compatibile con quest'ultima disposizione.

73. Infine, in quarto luogo, si deve esaminare se questa condizione possa essere fatta valere nei confronti degli operatori economici, allorché non è stata portata a loro conoscenza.

Sulla possibilità di subordinare l'uso di una DOP a una condizione di realizzazione, nella zona di produzione, di operazioni quali la grattugiatura e il confezionamento del prodotto

74. La Bellon, la Biraghi, i governi francese e italiano nonché la Commissione ritengono in sostanza che il reg. n. 2081/92 non si opponga a che l'uso di una DOP sia subordinato a una condizione di realizzazione, nella zona di produzione, di operazioni quali la grattugiatura e il confezionamento del prodotto.

75. A tal riguardo, sia dalla formulazione sia dalla struttura del regolamento n. 2081/92 risulta che il disciplinare costituisce lo strumento che determina l'ampiezza della tutela uniforme che questo regolamento introduce nella Comunità.

76. Infatti, l'art. 4, n. 1, del reg. n. 2081/92 subordina il beneficio di una DOP alla conformità del prodotto a un disciplinare. L'art. 8 dello stesso regolamento subordina l'apposizione della menzione «DOP» su un prodotto alla conformità di quest'ultimo al detto regolamento e quindi al disciplinare, mentre l'art. 13 determina poi il contenuto della tutela uniforme conferita alla denominazione registrata. L'art. 10, n. 1, precisa che il compito della struttura di controllo istituita in ogni Stato membro è quello di assicurare che i prodotti recanti una DOP rispondano ai requisiti del disciplinare.

77. Ai sensi dell'art. 4, n. 2, del regolamento n. 2081/92, il disciplinare comprende almeno gli elementi elencati, in maniera non esaustiva, in questa disposizione.

78. Esso contiene quindi, in particolare, quelli indicati nella detta disposizione *sub b), d), e), b) e d)*, ossia: – la descrizione del prodotto, delle sue principali caratteristiche fisiche, chimiche, microbiologiche e/o organolettiche; – gli elementi che comprovano che il prodotto è originario di una zona geografica delimitata; – la descrizione del metodo di ottenimento del prodotto e, se del caso, i metodi locali, leali e costanti; – gli elementi specifici dell'etichettatura connessi alla dicitura «DOP»; – le eventuali condizioni da rispettare in forza di disposizioni comunitarie e/o nazionali.

79. Il disciplinare contiene quindi la definizione dettagliata del prodotto protetto, stabilita dai produttori interessati, sotto il controllo dello Stato membro che lo trasmette, quindi della Commissione che registra la DOP, nell'ambito o della procedura normale di cui agli artt. 5-7, o della procedura semplificata di cui all'art. 17 del reg. n. 2081/92.

80. Questa definizione determina al tempo stesso l'ampiezza degli obblighi da rispettare ai fini dell'uso della DOP e, come suo corollario, l'ampiezza del diritto protetto nei confronti dei terzi per effetto della registrazione della DOP, che sancisce a livello comunitario norme enunciate o cui si fa riferimento nel disciplinare.

81. A tal riguardo, si deve constatare che la formulazione dell'art. 4 del reg. n. 2081/92 non esclude affatto che siano determinate regole tecniche particolari che si applicano alle operazioni che portano a diverse presentazioni sul mercato di uno stesso prodotto, affinché quest'ultimo, da un lato, soddisfi, per ciascuna di queste presentazioni, il criterio di qualità che i consumatori, secondo il terzo 'considerando' di questo regolamento, hanno tendenza a privilegiare da diversi anni e, dall'altro, offra la garanzia di un'origine geografica certa, sempre più ricercata secondo lo stesso 'considerando'.

82. In considerazione di questi due obiettivi, regole tecniche particolari possono essere di conseguenza adottate per operazioni quali la grattugiatura e il confezionamento del prodotto.

83. Occorre quindi concludere che il reg. n. 2081/92 dev'essere interpretato nel senso che non si oppone a che l'uso di una DOP sia subordinato a una condizione di realizzazione, nella zona di produzione, di operazioni quali la grattugiatura e il confezionamento del prodotto, qualora una tale condizione sia prevista nel disciplinare.

Sulla natura di misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'esportazione della condizione di grattugiatura e di confezionamento del prodotto nella zona di produzione per la DOP Grana Padano

84. La Bellon e la Biraghi ritengono che la registrazione della DOP «Grana Padano» mediante il reg. n. 1107/96 si opponga a che si possa ammettere l'esistenza di una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'esportazione. Infatti, una tale misura potrebbe essere adottata solo da uno Stato membro. Dopo la registrazione di una DOP da parte della Commissione, la protezione istituita non rientrerebbe più nella normativa dello Stato membro di origine del prodotto, ma nella normativa comunitaria, la quale, in considerazione della gerarchia delle norme, s'imporrebbe agli Stati membri nonché ai loro cittadini.

85. Il governo francese ritiene che non occorra chiedersi come interpretare l'art. 29 CE in relazione a una normativa nazionale che riserva la denominazione di origine «Grana Padano» al formaggio grattugiato nella zona di produzione, essendo stata questa normativa legittimata dal reg. n. 1107/96.

86. A tal riguardo, si deve ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, il divieto di restrizioni quantitative nonché di misure di effetto equivalente vale non solo per i provvedimenti nazionali, ma del pari per quelli adottati dalle istituzioni comunitarie (v., in particolare, sentenze 25 giugno 1997, causa C-114/96, Kieffer e Thill, *Racc.*, p. I-3629, punto 27, e 13 settembre 2001, causa C-169/99, Schwarzkopf, *Racc.*, p. I-5901, punto 37).

87. Come è stato constatato al punto 26 della presente sentenza, il disciplinare della DOP «Grana Padano» fa riferimento esplicitamente al decreto 4 novembre 1991 relativamente alle condizioni da rispettare in forza di disposizioni nazionali, ai sensi dell'art. 4, n. 2, lett. *i)* del reg. n. 2081/92. In quanto registra la DOP «Grana Padano», il reg. n. 1107/96 fa così della grattugiatura e del confezionamento nella zona di produzione una condizione di utilizzo della DOP «Grana Padano» per il formaggio commercializzato grattugiato.

88. Pertanto, per i motivi indicati ai punti 40-43 della presente sentenza, che si possono trasporre *mutatis mutandis* all'ipotesi in esame, si deve concludere che il fatto di subordinare l'uso della Dop «Grana Padano» per il formaggio commercializzato grattugiato alla condizione che le operazioni di grattugiatura e di confezionamento siano effettuate nella zona di produzione costituisce una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'esportazione ai sensi dell'art. 29 CE.

Sulla giustificazione della condizione di grattugiatura e di confezionamento immediato del prodotto nella zona di produzione

89. Il disciplinare della Dop «Grana Padano», con le condizioni da rispettare in forza delle disposizioni nazionali alle quali rinvia, ossia il decreto 4 novembre 1991, definisce in maniera dettagliata le condizioni che deve soddisfare il formaggio grattugiato commercializzato con la Dop. Queste condizioni comprendono, in particolare, un obbligo di grattugiatura e di confezionamento immediato nella zona di produzione.

90. Per i motivi indicati ai punti 47-66 della presente sentenza, che si possono trasporre *mutatis mutandis* al problema in esame, si deve concludere che il fatto di subordinare l'uso della Dop «Grana Padano» per il formaggio commercializzato grattugiato alla condizione che le operazioni di grattugiatura e di confezionamento siano effettuate nella zona di produzione può essere considerato giustificato e, quindi, compatibile con l'art. 29 CE.

Sull'opponibilità agli operatori economici della condizione di grattugiatura e di confezionamento nella zona di produzione

91. Occorre ricordare che, in applicazione dell'art. 249, secondo comma, CE, il regolamento, atto di portata generale, è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

92. A tale titolo, esso crea per i singoli non solo diritti, ma anche obblighi di cui essi possono avvalersi nei confronti di altri soggetti dinanzi ai giudici nazionali.

93. Tuttavia, l'imperativo della certezza del diritto richiede che una normativa comunitaria consenta agli interessati di riconoscere con esattezza l'estensione degli obblighi che essa impone loro (v. sentenza 1° ottobre 1998, causa C-209/96, Regno Unito/Commissione, *Racc.*, p. I-5655, punto 35).

94. Il reg. n. 2081/92 enuncia, nel dodicesimo 'considerando', che per usufruire della protezione in ciascuno degli Stati membri, le denominazioni d'origine devono essere registrate a livello comunitario e che l'iscrizione in un registro consente altresì di garantire l'informazione degli operatori del settore e dei consumatori.

95. Tuttavia, esso non prevede la pubblicazione del disciplinare o di elementi di quest'ultimo nell'ambito della procedura semplificata.

96. Il reg. n. 1107/96 si limita a prevedere che la denominazione «Grana Padano» è registrata in quanto Dop ai sensi dell'art. 17 del reg. n. 2081/92.

97. In quanto opera questa registrazione, esso sancisce a livello comunitario la condizione enunciata nel disciplinare, che subordina l'uso della Dop per il formaggio commercializzato grattugiato alla realizzazione delle operazioni di grattugiatura e di confezionamento nella zona di produzione. Questa condizione comporta per i terzi un obbligo di non fare, che può essere sanzionato civilmente, e perfino penalmente.

98. Ora, come hanno ammesso nel corso del procedimento tutti gli intervenienti che si sono espressi al riguardo, la tutela conferita da una Dop non si estende di solito ad operazioni quali la grattugiatura e il confezionamento del prodotto. Queste operazioni sono vietate ai terzi al di fuori della zona di produzione solo se una condizione in tal senso è prevista espressamente nel disciplinare.

99. In tale contesto, il principio di certezza del diritto richiede che la condizione di cui trattasi fosse portata a conoscenza dei terzi mediante una pubblicità adeguata nella normativa comunitaria, pubblicità che avrebbe potuto essere realizzata mediante la menzione di questa condizione nel reg. n. 1107/96.

100. Non essendo stata portata a conoscenza dei terzi, la detta condizione non potrebbe essere fatta valere nei loro confronti dinanzi a un giudice nazionale, che sia ai fini di una sanzione penale o nell'ambito di un procedimento civile.

101. Tuttavia, il principio di certezza del diritto non esclude che la condizione di cui trattasi sia considerata dal giudice nazionale opponibile ad operatori i quali, come la Ravil, avrebbero avviato un'attività di grattugiatura e di confezionamento del pro-

dotto nel corso del periodo precedente l'entrata in vigore del reg. n. 1107/96, qualora questo giudice ritenga che, nel corso di tale periodo, il decreto 4 novembre 1991 fosse applicabile in forza della convenzione franco-italiana e opponibile ai soggetti interessati in forza delle norme nazionali in materia di pubblicità.

102. Infatti, si può ritenere che tali operatori avessero avuto conoscenza, alla data di entrata in vigore del reg. n. 1107/96, della condizione controversa imposta dal decreto 4 novembre 1991. Si può quindi ritenere che essi conoscessero, anche nell'ambito del regime comunitario delle Dop, la condizione di grattugiatura e di confezionamento nella zona di produzione collegata alla denominazione «Grana Padano», che precedentemente era «giuridicamente protetta» a livello nazionale ai sensi dell'art. 17, n. 1, del reg. n. 2081/92 nel territorio della Repubblica italiana e che, a tale titolo, è stata registrata in forza di questo regolamento su richiesta del detto Stato membro.

103. Occorre quindi concludere che la condizione di grattugiatura e di confezionamento del formaggio «Grana Padano» nella zona di produzione non è opponibile agli operatori economici, se non è stata portata a loro conoscenza mediante una pubblicità adeguata nella normativa comunitaria, pubblicità che avrebbe potuto essere realizzata con la menzione di questa condizione nel reg. n. 1107/96. Tuttavia, il principio di certezza del diritto non esclude che la condizione di cui trattasi sia considerata dal giudice nazionale opponibile ad operatori che avrebbero avviato un'attività di grattugiatura e di confezionamento del prodotto nel corso del periodo precedente l'entrata in vigore del reg. n. 1107/96, qualora questo giudice ritenga che, nel corso di tale periodo, il decreto del 4 novembre 1991 fosse applicabile in forza della convenzione franco-italiana ed opponibile ai soggetti interessati in forza delle norme nazionali in materia di pubblicità.

104. In definitiva, per quanto riguarda il regime comunitario di protezione delle Dop, occorre risolvere la questione pregiudiziale nel modo seguente:

il reg. n. 2081/92 deve essere interpretato nel senso che non si oppone a che l'uso di una Dop sia subordinato a una condizione di realizzazione, nella zona di produzione, di operazioni quali la grattugiatura e il confezionamento del prodotto, qualora una tale condizione sia prevista nel disciplinare.

Il fatto di subordinare l'uso della Dop «Grana Padano» per il formaggio commercializzato grattugiato alla condizione che le operazioni di grattugiatura e di confezionamento siano effettuate nella zona di produzione costituisce una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'esportazione ai sensi dell'art. 29 CE, ma può essere considerato giustificato e quindi compatibile con quest'ultima disposizione.

Tuttavia, la condizione di cui trattasi non è opponibile agli operatori economici, se non è stata portata a loro conoscenza mediante una pubblicità adeguata nella normativa comunitaria. Tuttavia, il principio di certezza del diritto non esclude che questa condizione sia considerata dal giudice nazionale opponibile ad operatori che avrebbero avviato un'attività di grattugiatura e di confezionamento del prodotto nel corso del periodo precedente l'entrata in vigore del reg. n. 1107/96, qualora questo giudice ritenga che, nel corso di tale periodo, il decreto 4 novembre 1991 fosse applicabile in forza della convenzione franco-italiana ed opponibile ai soggetti interessati in forza delle norme nazionali in materia di pubblicità.

Sulle spese (Omissis)

II

(Omissis)

1. Con ordinanza 8 febbraio 2001, pervenuta alla Corte il 7 marzo seguente, la House of Lords ha posto, ai sensi dell'art. 234 CE, una questione pregiudiziale sull'interpretazione dei regolamenti (CEE) del Consiglio 14 luglio 1992, n. 2081, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari (*GUL* 208, p. 1), modificato dall'Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia e agli adattamenti dei Trattati sui quali è basata l'Unione europea (*GU* 1994, C 241, p. 21, e *GU* 1995, L 1, p. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 2081/92»), e (CE) della Commissione 12 giugno 1996, n. 1107, relativo alla registrazione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine nel quadro della procedura di cui all'art. 17 del reg. n. 2081/92 (*GUL* 148, p. 1).

2. Tale questione è stata sollevata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, il Consorzio del Prosciutto di Parma (in prosieguo: il «Consorzio»), associazione di produttori di prosciutto di Parma con sede in Italia, nonché il Salumificio S. Rita SpA (in prosieguo: il «Salumificio»), società anch'essa con sede in Italia, produttore di prosciutto di Parma e membro del Consorzio, e, dall'altro, la Asda Stores Ltd (in prosieguo: la «Asda»), società con sede nel Regno Unito, che gestisce supermercati, nonché la Hygrade Foods Ltd (in prosieguo: la «Hygrade»), anch'essa con sede nel Regno Unito, importatore di prosciutto di Parma, relativamente alla commercializzazione nel Regno Unito, con la denominazione di origine protetta «Prosciutto di Parma» (in prosieguo: la «DOP Prosciutto di Parma») di prosciutto di Parma affettato e confezionato in questo Stato membro.

Ambito normativo

La normativa nazionale

3. L'art. 1 della l. 13 febbraio 1990, n. 26, tutela della denominazione di origine «Prosciutto di Parma» (*GURI* 20 febbraio 1990, n. 42, p. 3; in prosieguo: la «legge 13 febbraio 1990») riserva esclusivamente la denominazione di origine «Prosciutto di Parma» al prosciutto munito di contrassegno atto a consentirne in via permanente l'identificazione, ottenuto dalle cosce fresche di suini nati, allevati e macellati nell'Italia continentale, prodotto secondo le prescrizioni di legge, e stagionato nella zona tipica di produzione per il periodo minimo stabilito dalla legge.

4. L'art. 2 della l. 13 febbraio 1990 definisce come zona tipica di produzione la parte pertinente della provincia di Parma. L'art. 3 enuncia le caratteristiche specifiche del prosciutto di Parma, in particolare il peso, il colore, l'aroma e il sapore.

5. L'art. 6 della stessa legge stabilisce che:

– dopo l'applicazione del contrassegno, il prosciutto di Parma può essere commercializzato dissottato e in tranci di forma e peso variabili ovvero affettato ed opportunamente confezionato;

– se non è possibile conservare sul prodotto il contrassegno, questo deve essere apposto in modo indelebile ed inamovibile sulla confezione, sotto il controllo dell'organismo abilitato e secondo le modalità determinate nel regolamento di esecuzione;

– in quest'ultimo caso le operazioni di confezionamento devono essere effettuate nella zona tipica di produzione indicata all'art. 2.

6. L'art. 11 stabilisce che i Ministri competenti possono avvalersi dell'attività di un consorzio di produttori per fini di vigilanza e di controllo.

7. L'art. 25 del decreto 15 febbraio 1993, n. 253, regolamento di esecuzione della legge 13 febbraio 1990, n. 26 (*GURI* 26 luglio 1993, n. 173, p. 4; in prosieguo: il «decreto 15 febbraio 1993») prevede che le operazioni di affettamento e di confezionamento del prosciutto di Parma siano effettuate presso laboratori situati nella zona tipica di produzione, riconosciuti dal Consorzio.

8. L'art. 26 dello stesso decreto impone la presenza di incaricati del Consorzio al momento dell'affettamento e del confezionamento del prodotto.

9. Il decreto 15 febbraio 1993 contiene anche disposizioni relative al confezionamento e all'etichettatura.

10. In forza del decreto 12 aprile 1994, al Consorzio è stato affidato un compito di vigilanza sull'applicazione delle disposizioni relative alla denominazione di origine «Prosciutto di Parma».

Il diritto comunitario

11. L'art. 29 CE stabilisce: «Sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'esportazione e qualsiasi misura di effetto equivalente».

12. Ai sensi dell'art. 30 CE, l'art. 29 CE lascia impregiudicati i divieti o restrizioni all'esportazione giustificati da motivi, in particolare, di tutela della proprietà industriale e commerciale.

13. L'art. 2 del regolamento n. 2081/92 stabilisce:

–1. La protezione comunitaria delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche dei prodotti agricoli ed alimentari è ottenuta conformemente al presente regolamento.

2. Ai fini del presente regolamento si intende per:

a) denominazione d'origine: il nome di una regione, di un luogo determinato o, in casi eccezionali, di un paese che serve a designare un prodotto agricolo o alimentare;

– originario di tale regione, di tale luogo determinato o di tale paese e

– la cui qualità o le cui caratteristiche siano dovute essenzialmente o esclusivamente all'ambiente geografico comprensivo dei fattori naturali ed umani e la cui produzione, trasformazione ed elaborazione avvengano nell'area geografica delimitata;

(...).

14. L'art. 4 dello stesso regolamento precisa:

–1. Per beneficiare di una denominazione d'origine protetta (DOP) (...) i prodotti devono essere conformi ad un disciplinare.

2. Il disciplinare comprende almeno i seguenti elementi:

a) il nome del prodotto agricolo o alimentare che comprende la denominazione d'origine (...);

b) la descrizione del prodotto agricolo o alimentare mediante indicazione delle materie prime, se del caso, e delle principali caratteristiche fisiche, chimiche, microbiologiche e/o organolettiche del prodotto agricolo o alimentare;

c) la delimitazione della zona geografica (...);

d) gli elementi che comprovano che il prodotto agricolo o alimentare è originario della zona geografica ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera a) (...);

e) la descrizione del metodo di ottenimento del prodotto e, se del caso, i metodi locali, leali e costanti;

f) gli elementi che comprovano il legame con l'ambiente geografico o con l'origine geografica ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera a) (...);

g) i riferimenti relativi alle strutture di controllo previste all'articolo 10;

h) gli elementi specifici dell'etichettatura connessi alla dicitura DOP (...) o le diciture tradizionali nazionali equivalenti;

i) le eventuali condizioni da rispettare in forza di disposizioni comunitarie e/o nazionali».

15. Gli artt. 5-7 prevedono una procedura normale di registrazione delle DOP. Questa procedura comprende la presentazione di una domanda alla Commissione per il tramite di uno Stato membro (art. 5, nn. 4 e 5). Questa domanda include un disciplinare conforme all'art. 4 (art. 5, n. 3). La Commissione verifica che la domanda comprenda tutti gli elementi di cui all'art. 4 (art. 6, n. 1). Se essa perviene ad una conclusione positiva, pubblica nella *GUCE*, in particolare, la denominazione del prodotto, gli estremi della domanda e i riferimenti alle disposizioni nazionali che disciplinano l'elaborazione, la produzione o la fabbricazione del prodotto (art. 6, n. 2). Ogni Stato membro o qualsiasi persona fisica o giuridica legittimamente interessata può opporsi alla registrazione e l'opposizione in tal caso viene esaminata secondo una procedura determinata (art. 7). In assenza di opposizione, la Commissione registra la denominazione e la pubblica nella *GUCE* (art. 6, nn. 3 e 4).

16. L'art. 8 enuncia: «Le menzioni DOP (...) o le menzioni tradizionali equivalenti possono figurare solo su prodotti agricoli ed alimentari conformi al presente regolamento».

17. L'art. 10, n. 1, stabilisce: «Gli Stati membri provvedono a che entro sei mesi dall'entrata in vigore del presente regolamento vi siano strutture di controllo aventi il compito di garantire che i prodotti agricoli e alimentari recanti una denominazione protetta rispondano ai requisiti del disciplinare (...)».

18. L'art. 13, n. 1, lett. a), prevede che le denominazioni registrate sono tutelate contro qualsiasi impiego commerciale diretto o indiretto di una denominazione registrata per prodotti che non sono oggetto di registrazione, nella misura in cui questi ultimi siano comparabili ai prodotti registrati con questa denominazione o nella misura in cui l'uso di tale denominazione consenta di sfruttare indebitamente la reputazione della denominazione protetta.

19. L'art. 17 organizza una procedura semplificata di registrazione di denominazioni già giuridicamente protette:

–1. Entro un termine di sei mesi a decorrere dalla data dell'entrata in vigore del presente regolamento, gli Stati membri comunicano alla Commissione quali denominazioni, tra quelle giuridicamente protette (...), essi desiderano far registrare a norma del presente regolamento.

2. La Commissione registra, secondo la procedura prevista all'articolo 15, le denominazioni di cui al paragrafo 1 conformi agli articoli 2 e 4. L'articolo 7 [relativo al diritto di opposizione] non si applica (...).

3. Gli Stati membri possono mantenere la protezione nazionale delle denominazioni comunicate in conformità del paragrafo 1 sino alla data in cui viene presa una decisione in merito alla registrazione».

20. Il regolamento n. 1107/96, entrato in vigore il 21 giugno 1996, reca la registrazione, in particolare, della DOP «Prosciutto di Parma», sotto la rubrica «Preparazioni di carni».

21. Il 26 ottobre 1996 la Commissione ha pubblicato nella *GUCE* una comunicazione sulle strutture di controllo comunicate dagli Stati membri a norma dell'art. 10, paragrafo 2, del reg. (CE) n. 2081/92 (*GUC-317*, p. 3). Questa pubblicazione ha per scopo di far conoscere le strutture di controllo corrispondenti a ciascuna indicazione geografica o denominazione di origine registrata in forza del reg. n. 2081/92. Per la DOP «Prosciutto di Parma», essa fa riferimento al Consorzio, del quale precisa l'indirizzo.

La causa principale

22. L'Asda gestisce una catena di supermercati nel Regno Unito. In essi vende, in particolare, prosciutto recante la denominazione «Prosciutto di Parma», acquistato già affettato presso la Hygrade, che acquista essa stessa il prosciutto disossato ma non affettato presso un produttore italiano membro del Consorzio. Il prosciutto viene affettato e confezionato ermeticamente dalla Hygrade in confezioni contenenti ciascuna cinque fette.

23. Le confezioni riportano la seguente scritta: «ASDA *A taste of Italy* PARMA HAM Genuine Italian Parma Ham» («ASDA Il sapore dell'Italia Prosciutto di Parma autentico prosciutto di Parma italiano»).

24. Sul retro delle confezioni si legge «PARMA HAM *All authentic Asda continental meats are made by traditional methods to guarantee their authentic flavour and quality*» («PROSCIUTTO DI PARMA Tutte le carni genuine Asda che provengono dall'Europa continentale sono preparate secondo metodi tradizionali per garantire il loro sapore autentico e la loro autentica qualità») e «*Produced in Italy, packed in the UK for Asda Stores Limited*» («Prodotto in Italia, confezionato nel Regno Unito per la Asda Stores Limited»).

25. Il 14 novembre 1997, il Consorzio ha avviato nel Regno Unito un procedimento giudiziario contro la Asda e la Hygrade affinché fossero emanate, contro queste ultime, diverse ingiunzioni intese essenzialmente a che esse cessassero la loro attività, poiché quest'ultima sarebbe incompatibile con i regolamenti vigenti per il prosciutto di Parma.

26. Il 17 novembre 1997 esso ha chiesto che fossero pronunciate nei confronti di queste società con provvedimenti d'urgenza le ingiunzioni richieste nella sua domanda principale e nell'atto di citazione.

27. La Asda e la Hygrade hanno chiesto il rigetto delle domande sostenendo, in particolare, che il reg. n. 2081/92 e/o il reg. n. 1107/96 non conferivano al Consorzio i diritti da esso fatti valere.

28. Le domande sono state respinte.

29. Il Consorzio ha interposto appello dinanzi alla Court of Appeal (England & Wales) (Regno Unito). Il Salumificio è stato ammesso ad intervenire in questo procedimento. L'appello è stato respinto il 1° dicembre 1998.

30. Il Consorzio e il Salumificio hanno allora adito la House of Lords.

31. Ritenendo che la soluzione della controversia dipendesse dall'interpretazione dei regolamenti nn. 2081/92 e 1107/96, la House of Lords ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se, dal punto di vista del diritto delle Comunità europee, il reg. (CEE) del Consiglio n. 2081/92, letto in combinato disposto con il regolamento (CE) della Commissione n. 1107/96 e con il disciplinare relativo al Prosciutto di Parma DOP, attribuisca un diritto comunitario valido, che può essere fatto valere direttamente dinanzi al giudice di uno Stato membro, alla limitazione della vendita al dettaglio come prosciutto di Parma di prosciutto affettato e confezionato, derivato da prosciutti debitamente esportati da Parma in conformità ai requisiti posti dalla DOP, ma che non è stato poi affettato, confezionato ed etichettato conformemente al disciplinare».

Sulla questione pregiudiziale

32. In via preliminare, occorre constatare che il disciplinare in base al quale la DOP «Prosciutto di Parma» è stata registrata con il reg. n. 1107/96 menziona esplicitamente il requisito di un affettamento e di un confezionamento del prodotto nella zona di produzione per il prosciutto commercializzato a fette, e fa riferimento alla legge 13 febbraio 1990 nonché al decreto 15 febbraio 1993 relativamente alle condizioni da rispettare in forza di disposizioni nazionali, ai sensi dell'art. 4, n. 2, lett. *f*), del reg. n. 2081/92.

33. Sempre in via preliminare, occorre rilevare che, nella causa principale, sono in discussione operazioni di affettamento e

di confezionamento effettuate in una fase diversa rispetto a quelle della vendita al dettaglio e della ristorazione, per le quali non è contestato il fatto che non si applica la condizione relativa alla realizzazione di dette operazioni nella zona di produzione.

34. Pertanto, allorché si farà riferimento, nel seguito della presente sentenza, alla condizione di affettamento e di confezionamento nella zona di produzione, saranno considerate solo le operazioni di affettamento e di confezionamento effettuate in una fase diversa da quelle della vendita al dettaglio e della ristorazione.

35. Alla luce di queste osservazioni, la questione pregiudiziale comprende in sostanza quattro elementi.

36. Il primo elemento riguarda l'esame inteso ad accertare se il regolamento n. 2081/92 debba essere interpretato nel senso che si oppone a che l'uso di una DOP sia subordinato a una condizione di realizzazione, nella zona di produzione, di operazioni quali l'affettamento e il confezionamento del prodotto.

37. Il secondo elemento riguarda l'esame inteso ad accertare se il fatto di subordinare a una tale condizione l'uso della DOP «Prosciutto di Parma» per il prosciutto commercializzato a fette costituisca una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'esportazione ai sensi dell'art. 29 CE.

38. Il terzo elemento riguarda l'esame inteso ad accertare se, in caso affermativo, la condizione di cui trattasi possa essere considerata giustificata e quindi compatibile con quest'ultima disposizione.

39. Infine, il quarto elemento riguarda la questione se questa condizione possa essere fatta valere nei confronti degli operatori economici, allorché non è stata portata a loro conoscenza.

Sulla possibilità di subordinare l'uso di una DOP a una condizione di realizzazione, nella zona di produzione, di operazioni quali l'affettamento e il confezionamento del prodotto

40. Il Consorzio, il Salumificio, i governi spagnolo, francese e italiano nonché la Commissione ritengono in sostanza che il regolamento n. 2081/92 consenta, in via di principio, a taluni produttori di ottenere che l'uso della DOP sia subordinato a una condizione di realizzazione, nella zona di produzione, di operazioni quali l'affettamento e il confezionamento del prodotto.

41. L'Asda e la Hygrade nutrono dubbi sul fatto che una tale condizione possa rientrare, in un modo qualsiasi, nella normativa comunitaria. Il governo del Regno Unito ritiene che il reg. n. 2081/92 non conferisca ai produttori il diritto di vietare la vendita con la DOP di un prodotto affettato e confezionato al di fuori della zona di produzione.

42. A tal riguardo, occorre constatare che sia dalla formulazione sia dalla struttura del regolamento n. 2081/92 risulta che il disciplinare costituisce lo strumento che determina l'ampiezza della tutela uniforme che questo regolamento introduce nella Comunità.

43. Infatti, l'art. 4, n. 1, del reg. n. 2081/92 subordina il beneficio di una DOP alla conformità del prodotto a un disciplinare. L'art. 8 dello stesso regolamento subordina l'apposizione della menzione «DOP» su un prodotto alla conformità di quest'ultimo al detto regolamento e quindi al disciplinare, mentre l'art. 13 determina poi il contenuto della tutela uniforme conferita alla denominazione registrata. L'art. 10, n. 1, precisa che il compito della struttura di controllo istituita in ogni Stato membro è quello di assicurare che i prodotti recanti una DOP rispondano ai requisiti del disciplinare.

44. Ai sensi dell'art. 4, n. 2, del regolamento n. 2081/92, il disciplinare comprende almeno gli elementi elencati, in maniera non esaustiva, in questa disposizione.

45. Esso contiene quindi, in particolare, quelli indicati nella detta disposizione *sub h), d), e), b) e f)*, ossia:

- la descrizione del prodotto, delle sue principali caratteristiche fisiche, chimiche, microbiologiche e/o organolettiche;
- gli elementi che comprovano che il prodotto è originario di una zona geografica delimitata;
- la descrizione del metodo di ottenimento del prodotto e, se del caso, i metodi locali, leali e costanti;
- gli elementi specifici dell'etichettatura connessi alla dicitura «DOP»;
- le eventuali condizioni da rispettare in forza di disposizioni comunitarie e/o nazionali.

46. Il disciplinare contiene quindi la definizione dettagliata del prodotto protetto, stabilita dai produttori interessati, sotto il controllo dello Stato membro che lo trasmette, quindi della Commissione che registra la DOP, nell'ambito o della procedura norma-

le di cui agli artt. 5-7, o della procedura semplificata di cui all'art. 17 del reg. n. 2081/92.

47. Questa definizione determina al tempo stesso l'estensione degli obblighi da rispettare ai fini dell'uso della DOP e, come suo corollario, l'ampiezza del diritto protetto nei confronti dei terzi per effetto della registrazione della DOP, che sancisce a livello comunitario norme enunciate o cui si fa riferimento nel disciplinare.

48. A tal riguardo, si deve constatare che la formulazione dell'art. 4 del reg. n. 2081/92 non esclude affatto che siano adottate regole tecniche particolari che si applicano alle operazioni che portano a diverse presentazioni sul mercato di uno stesso prodotto, affinché quest'ultimo, da un lato, soddisfi, per ciascuna di queste presentazioni, il criterio di qualità che i consumatori, secondo il terzo 'considerando' di questo regolamento, hanno tendenza a privilegiare da diversi anni e, dall'altro, offra la garanzia di un'origine geografica certa, sempre più ricercata secondo lo stesso 'considerando'.

49. In considerazione di questi due obiettivi, regole tecniche particolari possono essere di conseguenza adottate per operazioni quali l'affettamento e il confezionamento del prodotto.

50. Occorre quindi concludere che il reg. n. 2081/92 dev'essere interpretato nel senso che non si oppone a che l'uso di una DOP sia subordinato a una condizione di realizzazione, nella zona di produzione, di operazioni quali l'affettamento e il confezionamento del prodotto, qualora una tale condizione sia prevista nel disciplinare.

Sulla natura della misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'esportazione della condizione di affettamento e di confezionamento del prodotto nella zona di produzione per la DOP «Prosciutto di Parma»

51. La Asda e la Hygrade sostengono che condizioni relative al confezionamento di un prodotto possono costituire restrizioni ai sensi degli artt. 28 CE e 29 CE. In particolare, l'applicazione nel Regno Unito di una norma in forza della quale il prosciutto di Parma commercializzato a fette potrebbe beneficiare della DOP solo se è stato affettato e confezionato nella zona di produzione potrebbe manifestamente ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, il commercio intracomunitario.

52. Il governo del Regno Unito ritiene che la condizione di cui trattasi nella causa principale costituisca una restrizione quantitativa all'esportazione.

53. A tal riguardo, si deve ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, il divieto di restrizioni quantitative nonché di misure di effetto equivalente vale non solo per i provvedimenti nazionali, ma del pari per quelli adottati dalle istituzioni comunitarie (v., in particolare, sentenze 25 giugno 1997, causa C-114/96, Kieffer e Thill, *Racc.*, p. I-3629, punto 27, e 13 settembre 2001, causa C-169/99, Schwarzkopf, *Racc.*, p. I-5901, punto 37).

54. L'art. 29 CE vieta tutti i provvedimenti che hanno l'oggetto o l'effetto di restringere specificamente le correnti d'esportazione e di costituire in tal modo una differenza di trattamento fra il commercio interno di uno Stato membro ed il suo commercio d'esportazione, così da assicurare un vantaggio particolare alla produzione nazionale o al mercato interno dello Stato interessato (v., in particolare, a proposito di misure nazionali, sentenza 23 maggio 2000, causa C-209/98, Sydhavnens Sten & Grus, *Racc.*, p. I-3743, punto 34).

55. Come è stato constatato al punto 32 della presente sentenza, il disciplinare della DOP «Prosciutto di Parma» menziona esplicitamente il requisito di un affettamento e di un confezionamento del prodotto nella zona di produzione per il prosciutto commercializzato a fette e fa riferimento alla l. 13 febbraio 1990, nonché al decreto 15 febbraio 1993 relativamente alle condizioni da rispettare in forza di disposizioni nazionali, ai sensi dell'art. 4, n. 2, lett. i) del reg. n. 2081/92. In quanto registra la DOP «Prosciutto di Parma», il regolamento n. 1107/96 fa così dell'affettamento e del confezionamento nella zona di produzione una condizione di utilizzo della DOP «prosciutto di Parma» per il prosciutto commercializzato a fette.

56. Questa condizione ha come conseguenza che prosciutto prodotto nella zona di produzione, che soddisfa le altre condizioni richieste per poter beneficiare della DOP «Prosciutto di Parma», non può essere affettato al di fuori di tale zona, salvo essere privato di questa denominazione.

57. Per contro, il prosciutto di Parma trasportato all'interno della zona di produzione conserva il suo diritto alla DOP allorché è ivi affettato e confezionato conformemente alle norme cui fa riferimento il disciplinare.

58. Queste norme hanno quindi per effetto di restringere specificamente le correnti di esportazione del prosciutto che può recare la DOP «Prosciutto di Parma» e di creare così una disparità di trattamento tra il commercio interno di uno Stato membro e il suo commercio di esportazione. Pertanto, esse comportano restrizioni quantitative all'esportazione ai sensi dell'art. 29 CE (v., nello stesso senso, sentenza 16 maggio 2000, causa C-388/95, Belgio/Spagna, *Racc.*, p. I-3123, punti 38 e 40-42).

59. Si deve quindi concludere che il fatto di subordinare l'uso della DOP «Prosciutto di Parma» per il prosciutto commercializzato a fette alla condizione che le operazioni di affettamento e di confezionamento siano effettuate nella zona di produzione costituisce una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'esportazione ai sensi dell'art. 29 CE.

Sulla giustificazione della condizione di affettamento e di confezionamento del prodotto nella zona di produzione

60. Il Consorzio, il Salumificio, i governi spagnolo e italiano nonché la Commissione fanno valere che, nella citata sentenza Belgio/Spagna, la Corte ha dichiarato che una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'esportazione, costituita dall'obbligo di imbottigliare un vino, cui è attribuita una denominazione di origine, nella sua zona di produzione per poter utilizzare la denominazione di origine, era giustificata in quanto era intesa a preservare la reputazione della denominazione garantendo, oltre all'autenticità del prodotto, il mantenimento delle sue qualità e delle sue caratteristiche. Essi ritengono che la giurisprudenza che deriva da questa sentenza possa essere trasferita alla condizione di affettamento e di confezionamento del prosciutto di Parma nella zona di produzione, in quanto questa condizione è giustificata ai fini della garanzia dell'autenticità e della qualità del prodotto. Il governo francese sottolinea che questa condizione consente di garantire che il prodotto sia originario dell'area geografica.

61. La Asda, la Hygrade e il governo del Regno Unito affermano che le operazioni di affettamento e di confezionamento non incidono sulla qualità del prosciutto di Parma e non pregiudicano la sua autenticità. Basandosi su questa premessa, il governo del Regno Unito ritiene che l'*iter* logico seguito nella citata sentenza Belgio/Spagna, che si dovrebbe in effetti seguire nella presente causa, debba portare a una soluzione contraria rispetto a quella adottata in tale sentenza.

62. In via preliminare, occorre ricordare che, conformemente all'art. 30 CE, l'art. 29 CE lascia impregiudicati i divieti o restrizioni all'esportazione giustificati da motivi, in particolare, di tutela della proprietà industriale e commerciale.

63. Occorre rilevare che la normativa comunitaria manifesta una tendenza generale alla valorizzazione della qualità dei prodotti nell'ambito della politica agricola comune, al fine di promuoverne la reputazione grazie, in particolare, all'uso di denominazioni di origine oggetto di una tutela particolare (v. sentenza Belgio/Spagna, cit., punto 53). Tale tendenza si è concretata nel settore dei vini di qualità con l'adozione del reg. (CEE) del Consiglio 16 marzo 1987, n. 823, che stabilisce disposizioni particolari per i vini di qualità prodotti in regioni determinate (*GU L* 84, p. 59), abrogato e sostituito dal reg. (CE) del Consiglio 17 maggio 1999, n. 1493, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo (*GU L* 179, p. 1). Essa si è manifestata anche, relativamente ad altri prodotti agricoli, con l'adozione del reg. n. 2081/92, il quale, alla luce dei suoi 'considerando', mira in particolare a soddisfare l'attesa dei consumatori in materia di prodotti di qualità e di un'origine geografica certa nonché a facilitare il conseguimento da parte dei produttori, in condizioni di concorrenza uguali, di migliori redditi in contropartita di uno sforzo qualitativo reale.

64. Le denominazioni di origine rientrano nei diritti di proprietà industriale e commerciale. La normativa pertinente tutela i beneficiari contro l'uso illegittimo delle dette denominazioni da parte di terzi che intendano profittare della reputazione da esse acquisita. Tali denominazioni sono dirette a garantire che il prodotto cui sono attribuite provenga da una zona geo-

grafica determinata e possieda talune caratteristiche particolari. Esse possono godere di una grande reputazione presso i consumatori e costituire per i produttori che soddisfano le condizioni per usarle un mezzo essenziale per costituirsi una clientela. La reputazione delle denominazioni di origine dipende dall'immagine di cui queste godono presso i consumatori. A sua volta tale immagine dipende, essenzialmente, dalle caratteristiche particolari e, in generale, dalla qualità del prodotto. E' quest'ultima, in definitiva, che costituisce il fondamento della reputazione del prodotto (v. sentenza Belgio/Spagna, cit., punti 54-56). Nella percezione del consumatore, il nesso tra la reputazione dei produttori e la qualità dei prodotti dipende, inoltre, dalla sua convinzione che i prodotti venduti con la denominazione di origine sono autentici.

65. Il disciplinare della DOP «Prosciutto di Parma», imponendo che l'affettamento e il confezionamento avvengano nella zona di produzione, mira a consentire ai beneficiari della DOP di conservare il controllo di una delle presentazioni del prodotto sul mercato. La condizione che esso pone ha come fine di meglio salvaguardare la qualità e l'autenticità del prodotto nonché, di conseguenza, la reputazione della DOP, di cui i beneficiari si assumono, pienamente e collettivamente, la responsabilità.

66. Pertanto, una condizione quale quella di cui è causa, malgrado i suoi effetti restrittivi sugli scambi, dev'essere considerata conforme al diritto comunitario se è dimostrato che costituisce un mezzo necessario e proporzionato idoneo a preservare la reputazione della DOP «Prosciutto di Parma» (v., nello stesso senso, sentenza Belgio/Spagna, cit., punti 58 e 59).

67. A tal riguardo, occorre constatare che il «prosciutto di Parma» viene consumato principalmente a fette e che tutte le operazioni che portano a questa presentazione sono concepite per ottenere, in particolare, un sapore, un colore e una struttura determinati, che saranno apprezzati dal consumatore.

68. L'affettamento e il confezionamento del prosciutto costituiscono quindi operazioni importanti, che possono nuocere alla qualità e, di conseguenza, alla reputazione della DOP se vengono effettuate in condizioni che portano a un prodotto non conforme alle qualità organolettiche associate a quest'ultimo. Queste operazioni possono anche compromettere la garanzia di autenticità del prodotto, poiché hanno necessariamente come conseguenza l'eliminazione della marchiatura di origine dalle cosce intere utilizzate.

69. Il disciplinare della DOP «Prosciutto di Parma», mediante le regole che prevede e mediante i requisiti che devono essere rispettati in forza delle disposizioni nazionali alle quali fa riferimento, istituisce un dispositivo che disciplina in maniera dettagliata e rigorosa le tre fasi che portano all'immissione sul mercato di prosciutto preconfezionato a fette. La prima fase comporta il disossamento del prosciutto, la preparazione dei pezzi, la refrigerazione e il congelamento di questi ai fini delle operazioni di affettamento. La seconda fase corrisponde alle operazioni di affettamento. La terza consiste nel confezionamento del prosciutto affettato, sotto vuoto o in atmosfera protetta.

70. Tre regole principali devono essere rispettate nel corso del processo industriale.

71. In primo luogo, dopo un controllo dell'autenticità delle cosce di maiale utilizzate, deve essere operata una selezione tra queste. Solo le cosce che soddisfano talune condizioni aggiuntive più restrittive, relative in particolare al peso, alla durata d'invecchiamento, al contenuto di acqua, al tasso di umidità interno, all'assenza di difetti visibili, possono essere affettate e confezionate. La selezione continua nelle varie fasi del processo, allorché appaiono anomalie del prodotto, come macchie che derivano da microemorragie, zone bianche nei muscoli, o ancora la presenza di grasso intramuscolare eccessivo, che non potevano essere scoperte prima del disossamento o dell'affettamento.

72. In secondo luogo, tutti gli operatori della zona di produzione che hanno l'intenzione di affettare e confezionare prosciutto di Parma devono essere autorizzati dalla struttura di controllo, che autorizza anche i fornitori di confezioni.

73. In terzo luogo, rappresentanti della struttura di controllo devono essere presenti in ciascuna delle tre fasi del processo. Essi controllano permanentemente che siano rispettate tutte le prescrizioni del disciplinare, ivi compresa la marchiatura del prodotto in ciascuna fase. A conclusione delle operazioni, essi certificano il numero di confezioni prodotte.

74. Le differenti fasi danno luogo a interventi tecnici e di con-

trollo molto precisi, che vertono sull'autenticità, la qualità, l'igiene e l'etichettatura. Talune richiedono valutazioni specializzate, in particolare nel corso delle fasi di refrigerazione e di congelamento dei pezzi.

75. In tale contesto, si deve ammettere che i controlli effettuati al di fuori della zona di produzione fornirebbero meno garanzie in merito alla qualità e all'autenticità del prodotto rispetto a quelli effettuati nella zona di produzione nel rispetto della procedura prevista dal disciplinare (v., nello stesso senso, sentenza Belgio/Spagna, cit., punto 67). Infatti, da un lato, i controlli effettuati secondo quest'ultima procedura presentano un carattere approfondito e sistematico e sono effettuati da professionisti che hanno una conoscenza specializzata delle caratteristiche del prosciutto di Parma. Dall'altro, sarebbe difficilmente concepibile che i rappresentanti dei beneficiari della DOP possano instaurare efficacemente tali controlli negli altri Stati membri.

76. Il rischio per la qualità e l'autenticità del prodotto infine offerto al consumo è, di conseguenza, più rilevante allorché esso è stato affettato e confezionato al di fuori della zona di produzione che non nel caso in cui esso è stato affettato e confezionato all'interno della detta zona (v., nello stesso senso, sentenza Belgio/Spagna, cit., punto 74).

77. Questa constatazione non è inficiata dalla circostanza, sottolineata nella presente causa, secondo cui l'affettamento del prosciutto può essere effettuato, quanto meno a talune condizioni, da dettaglianti e ristoratori al di fuori della zona di produzione. Infatti, quest'operazione deve essere effettuata, in via di principio, dinanzi al consumatore, o, quanto meno, quest'ultimo può richiedere che questo avvenga al fine, in particolare, di verificare la presenza del marchio di origine sulla coscia utilizzata. In particolare, operazioni di affettamento e di confezionamento effettuate a monte della fase del commercio al dettaglio o della ristorazione costituiscono, a causa dei quantitativi di prodotti interessati, un rischio di gran lunga più concreto per la reputazione di una DOP, in caso di controllo insufficiente dell'autenticità del prodotto e della sua qualità, rispetto ad operazioni effettuate da dettaglianti o da ristoratori.

78. Pertanto, la condizione di affettamento e di confezionamento nella zona di produzione, la quale è diretta a preservare la reputazione del prosciutto di Parma potenziando il controllo delle sue caratteristiche particolari e della sua qualità, può essere considerata giustificata come misura di tutela della DOP di cui beneficia la collettività degli operatori interessati e che riveste per questi ultimi un'importanza decisiva (v., nello stesso senso, sentenza Belgio/Spagna, cit., punto 75).

79. La restrizione che ne deriva può essere considerata necessaria per la realizzazione dell'obiettivo perseguito, nel senso che non esistono misure alternative meno restrittive e idonee a conseguirlo.

80. A tale riguardo, la DOP «Prosciutto di Parma» non sarebbe tutelata in modo comparabile da un obbligo, imposto agli operatori stabiliti al di fuori della zona di produzione, di informare i consumatori, mediante un'adeguata etichettatura, del fatto che l'affettamento e il confezionamento sono avvenuti al di fuori di tale zona. Infatti, un pregiudizio alla qualità o all'autenticità di un prosciutto affettato e confezionato al di fuori della zona di produzione, dovuto al realizzarsi dei rischi connessi alle operazioni di affettamento e di confezionamento, potrebbe nuocere alla reputazione di tutto il prosciutto smerciato con la DOP «Prosciutto di Parma», compreso quello affettato e confezionato nella zona di produzione sotto il controllo della collettività beneficiaria della DOP (v., nello stesso senso, sentenza Belgio/Spagna, cit., punti 76 e 77).

81. Occorre quindi concludere che il fatto di subordinare l'uso della DOP «Prosciutto di Parma» per il prosciutto commercializzato a fette alla condizione che le operazioni di affettamento e di confezionamento siano effettuate nella zona di produzione può essere considerata giustificata e, pertanto, compatibile con l'art. 29 CE.

Sull'opponibilità agli operatori economici della condizione di affettamento e di confezionamento nella zona di produzione

Osservazioni presentate alla Corte

82. Il Consorzio e il Salumificio ritengono che la condizione di affettamento e di confezionamento nella zona di produzione, prevista dal disciplinare della DOP «Prosciutto di Parma»,

possa essere fatta valere dinanzi ai giudici nazionali. A loro parere, un operatore potrebbe far valere la sua ignoranza di questa condizione derivante da arti e disposizioni ai quali non ha accesso solo nel caso in cui fosse richiesta nei suoi confronti l'applicazione di una sanzione. Analogamente al governo italiano, essi ritengono che l'operatore non può per contro far valere la sua ignoranza della condizione allorché, come nella causa principale, gli è richiesto solo di porre fine, per il futuro, alla vendita di prosciutto di Parma affettato e confezionato al di fuori della zona di produzione. Essi aggiungono che, in ogni caso, la Asda e la Hygrade non hanno incontrato alcuna difficoltà nella causa principale per ottenere e utilizzare liberamente e legittimamente tutte le informazioni e tutti i documenti necessari, in particolare una versione in lingua inglese del disciplinare, disponibile dal 1997.

83. Il governo francese sostiene che, in applicazione dell'art. 249 CE, ogni soggetto può far valere direttamente un regolamento comunitario dinanzi a un giudice nazionale nell'ambito di un procedimento civile.

84. La Commissione afferma che la mancata pubblicazione del disciplinare risulta dalla struttura del reg. n. 2081/92 e dalla procedura di registrazione specifica attuata. A suo parere, la questione pregiudiziale posta tocca l'essenza stessa della normativa e mette in discussione tutta la procedura di registrazione prevista dal reg. n. 2081/92. La mancata pubblicazione del disciplinare deriverebbe da una scelta deliberata del legislatore comunitario nell'ambito della procedura semplificata. Questa procedura avrebbe raggruppato tutte le denominazioni già protette dalle normative nazionali. Le denominazioni registrate nell'ambito della sua applicazione sarebbero state già ben conosciute non solo dal pubblico, ma, verosimilmente, anche dagli operatori economici, che fossero importatori, distributori o venditori al dettaglio. Si dovrebbe anche supporre che questi operatori commercializzavano i prodotti di cui trattasi prima della registrazione della DOP. L'intento perseguito dal legislatore comunitario sarebbe stato unicamente quello di concedere alle denominazioni già protette a livello nazionale il beneficio della protezione comunitaria dopo la verifica, da parte della Commissione, della loro conformità con i termini e le condizioni degli artt. 2 e 4 del reg. n. 2081/92.

85. La Asda e la Hygrade sostengono che un provvedimento non pubblicato nella *GUCÉ* non può essere attuato nei confronti di un singolo allorché, come nella causa principale, quest'ultimo non è legittimato ad ottenere una copia di questo provvedimento, che sia nella sua lingua o in un'altra lingua. Nonostante il principio dell'efficacia diretta dei regolamenti, previsto all'art. 249 CE, un provvedimento comunitario potrebbe far sorgere diritti individuali solo se è sufficientemente chiaro, preciso e incondizionato. La portata e l'efficacia di una normativa comunitaria dovrebbero essere chiare e prevedibili dai singoli, sotto pena di violazione del principio di certezza del diritto e di quello di trasparenza. Le norme adottate dovrebbero consentire agli interessati di conoscere con precisione la portata degli obblighi che ad essi incombono. La mancata pubblicazione di un atto osterebbe a che obblighi stabiliti da questo atto siano imposti a un singolo. Inoltre, un obbligo imposto dal diritto comunitario dovrebbe essere facilmente accessibile nella lingua dello Stato membro dove deve essere applicato. In mancanza di una traduzione ufficiale, un provvedimento comunitario non potrebbe far venir meno i diritti di singoli sia nell'ambito di procedimenti civili sia in quello di procedimenti penali. Se il Consorzio fosse autorizzato a far rispettare, dinanzi a un giudice nazionale, un disciplinare non pubblicato, i principi di certezza del diritto e di trasparenza sarebbero violati. Di conseguenza, le disposizioni relative a questo disciplinare non potrebbero avere efficacia diretta.

86. Il governo del Regno Unito rileva che il reg. n. 1107/96 indica solo che la denominazione «Prosciutto di Parma» è una DOP. Nulla in questa DOP indicherebbe che un operatore che ha acquistato prosciutto di Parma non possa affettarlo e confezionarlo ai fini della sua vendita al consumatore. Nulla nella natura delle operazioni attirerebbe l'attenzione dell'operatore sul fatto che la DOP «Prosciutto di Parma» non può essere utilizzata per le fette tagliate al di fuori della zona di produzione da un prosciutto che recava legittimamente la DOP. Qualsiasi divieto di utilizzare la DOP «Prosciutto di Parma» dovrebbe essere trasparente e facilmente accessibile. I principi di trasparenza e di accessibilità verrebbero rispettati solo se la restrizio-

ne può facilmente essere determinata sulla base di pubblicazioni ufficiali della Comunità.

Giudizio della Corte

87. Occorre ricordare che, in applicazione dell'art. 249, secondo comma, CE, il regolamento, atto di portata generale, è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

88. A tale titolo, esso non solo diritti, ma anche obblighi di cui i singoli possono esigere il rispetto da parte di altri singoli agendo dinanzi ai giudici nazionali.

89. Tuttavia, l'imperativo della certezza del diritto richiede che una normativa comunitaria consenta agli interessati di riconoscere con esattezza l'estensione degli obblighi ch'essa impone loro (v. sentenza 1° ottobre 1998, causa C-209/96, Regno Unito/Commissione, *Racc.*, p. I-5655, punto 35).

90. Il reg. n. 2081/92 enuncia, nel dodicesimo «considerando», che per usufruire della protezione in ciascuno degli Stati membri, le denominazioni d'origine devono essere registrate a livello comunitario e che l'iscrizione in un registro consente altresì di garantire l'informazione degli operatori del settore e dei consumatori.

91. Tuttavia, esso non prevede la pubblicazione del disciplinare o di elementi di quest'ultimo nell'ambito della procedura semplificata.

92. Il reg. n. 1107/96 si limita a prevedere che la denominazione «Prosciutto di Parma» è registrata in quanto DOP ai sensi dell'art. 17 del reg. n. 2081/92.

93. In quanto opera questa registrazione, esso sancisce a livello comunitario le condizioni enunciate o cui si fa riferimento nel disciplinare e, in particolare, quella che impone la realizzazione delle operazioni di affettamento e di confezionamento nella zona di produzione. Questa condizione comporta per i terzi un obbligo di non fare, che può essere sanzionato civilmente, e perfino penalmente.

94. Ora, come hanno ammesso nel corso del procedimento tutti gli intervenienti che si sono espressi al riguardo, la tutela conferita da una DOP non si estende di solito ad operazioni quali l'affettamento e il confezionamento del prodotto. Queste operazioni sono vietate ai terzi al di fuori della zona di produzione solo se una condizione in tal senso è prevista espressamente nel disciplinare.

95. In tale contesto, il principio di certezza del diritto richiede che la condizione di cui trattasi fosse portata a conoscenza dei terzi mediante una pubblicità adeguata nella normativa comunitaria, pubblicità che avrebbe potuto essere realizzata mediante la menzione di questa condizione nel reg. n. 1107/96.

96. Non essendo stata portata a conoscenza dei terzi, la detta condizione non può essere fatta valere nei loro confronti dinanzi a un giudice nazionale, che sia ai fini di una sanzione penale o nell'ambito di un procedimento civile.

97. Non si può utilmente sostenere che la pubblicazione delle condizioni contenute nel disciplinare non fosse necessaria nell'ambito della procedura semplificata di cui all'art. 17 del reg. n. 2081/92, per il fatto che le denominazioni registrate erano già ben conosciute dal pubblico e dagli operatori economici e l'intento perseguito dal legislatore comunitario era unicamente quello di estendere a livello comunitario una protezione già esistente a livello nazionale.

98. Infatti, prima dell'adozione del reg. n. 2081/92, le denominazioni di origine erano protette da disposizioni nazionali pubblicate e applicabili, in via di principio, sul solo territorio dello Stato membro che le aveva adottate, con riserva di convenzioni internazionali che estendevano la protezione al territorio di altri Stati membri, di comune accordo tra i contraenti. Ora, con quest'ultima riserva, non si può presumere che, in conseguenza di una tale situazione, le condizioni relative alle dette denominazioni di origine fossero necessariamente conosciute dal pubblico e dagli operatori economici di tutta la Comunità, ivi comprese quelle relative all'esatta estensione della protezione, determinata da disciplinari e da disposizioni nazionali di contenuto tecnico, redatte nella lingua nazionale dello Stato membro interessato.

99. Occorre quindi concludere che la condizione di affettamento e di confezionamento del prodotto nella zona di produzione non è opponibile agli operatori economici, se non è stata portata a loro conoscenza mediante una pubblicità adeguata nella normativa comunitaria.

Sulle spese (Omissis)

(1-2) TRACCIABILITÀ E TERRITORIO: IL CONFEZIONAMENTO DELLE DOP E IGP IN LOCO.

Le due sentenze sono state formulate separatamente poiché nella causa relativa al Grana Padano la Corte doveva esprimersi anche sull'applicabilità di una convenzione esistente tra la Repubblica francese e la Repubblica italiana per la protezione delle denominazioni di origine, delle indicazioni di provenienza e delle denominazioni di alcuni prodotti, sottoscritta a Roma il 28 aprile 1964; quanto al restante problema, le due questioni erano sostanzialmente le medesime, e cioè se fosse legittimo, ai sensi del Trattato ed in particolare dell'art. 29 (già 34) del Trattato C.E. che i disciplinari delle Dop Grana Padano e Prosciutto di Parma prevedessero l'obbligo di condizionamento – il che vuol dire, in questo caso, di predisporre grana grattugiato in confezioni apposite ovvero prosciutto affettato confezionato – solo nella zona di produzione del prodotto in questione.

Le due cause hanno segnato il sostanziale affermarsi di una parzialmente (forse più in apparenza che nella sostanza) nuova lettura degli artt. 28 e 29 del Trattato, nel senso che – proseguendo in quanto già affermato ne *La Rioja 2* (1) – si è moderata l'interpretazione più estremistica della formula *Dassonville* ritenendo che non tutte le misure a carattere commerciale che possano apparire anche solo teoricamente contrastanti con la libera circolazione delle merci debbano essere considerate illegittime (2).

In effetti, la formula *Dassonville* (ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari va considerata come una misura ad effetto equivalente a restrizioni quantitative) era stata progressivamente letta nel senso di considerare contraria al Trattato ogni sia pur lieve misura avente come possibile effetto quello di ostacolare, anche minimamente, il commercio all'interno del territorio comunitario. Come detto, qualche piccolo *revirement* si è avuto sin dalla fine del 1993 (3); successivamente la giurisprudenza è stata in certa misura oscillante, e solo di recente ha preso una posizione diversa, anche se non esageratamente innovativa.

In effetti, e a ben vedere, il fatto che si riconosca che disciplinari di DOC, DOP e IGP possano contenere norme volte a garantire il confezionamento nelle zone di produzione delle stesse non sembra essere così «anticomunitario»; tuttavia si è dovuto attendere che le Istituzioni dotate di potere normativo principiassero ad assumere un atteggiamento favorevole alla rintracciabilità dei prodotti alimentari per vedere la Corte considerare degni di essere confrontati, «ad armi pari», valori da difendere quali la libera circolazione delle merci, la sicurezza della correttezza delle transazioni commerciali e l'opportunità che alcune operazioni di confezionamento siano praticate *in loco* anziché in zone lontane. Le due sentenze che qui si commentano, però, sono intervenute dopo che il Consiglio ha modificato il reg. 2081/92 su DOP e IGP, sta-

bilando che i produttori di queste merci possono includere nel disciplinare, purché motivino questa loro scelta, anche norme le quali stabiliscano che «il condizionamento deve avere luogo nella zona geografica delimitata per salvaguardare la qualità, assicurare la rintracciabilità e il controllo» (4); il contenuto del regolamento, dunque, sembra non possa non avere influenzato le scelte operate dai giudici che, come già ricordato, già si erano mossi in questa direzione a proposito della Dop spagnola.

Non si deve, tuttavia, a mio avviso, considerare quest'orientamento foriero di ulteriori novità sul piano della lettura della formula *Dassonville*, poiché nei casi in questione ci si trova di fronte a prodotti particolari, che traggono la loro reputazione commerciale dallo stretto legame che essi hanno con il territorio d'origine; osservando il problema in forma rovesciata, infatti, non si potrebbe non considerare negativamente il fatto che prodotti, le cui peculiarità si rinvergono in metodi tradizionali di produzione e nel loro stretto legame con zone ben precise, possano essere confezionati al di fuori del loro territorio d'origine, con rischi sia di frodi che di non corretta manipolazione.

Non c'è dubbio che sia il prosciutto che il grana vengono commercializzati, in grande misura, interi, e che il distributore finale quasi sempre li affetta per consegnarli al consumatore, che certo raramente compera un prosciutto intero o una forma di formaggio; tuttavia questa operazione, indispensabile se si voglia fornire a un dettagliante – come sempre accade – un prosciutto intero e una forma di formaggio, viene svolta sotto gli occhi dell'acquirente, che può verificare se le merci che gli sono somministrate siano tratte da pezzi marchiati che ne garantiscano l'origine. Diversi appaiono, invece, i casi del grana preconfezionato grattugiato e del prosciutto preconfezionato a fette: in queste ipotesi, infatti, il consumatore non può in alcun modo verificare la corretta origine del prodotto, né valutare come viene effettuata l'operazione di grattugia o di affettatura, che potrebbe, tra l'altro, essere maldestra e tale da avere come conseguenza un peggioramento qualitativo del prodotto.

La modifica regolamentare introdotta per le DOP e le IGP – cui non corrisponde analogo provvedimento per i DOC e simili, per ora protetti solo dalla sentenza della Corte – costituisce un riconoscimento del fatto che non solo pericoli di frodi, ma anche altri interessi sono tutelati con il condizionamento nella zona d'origine; il 4° considerando premesso al reg. 692/2003 afferma, infatti, che «Appare quindi opportuno prevedere esplicitamente la possibilità di includere tra gli elementi del disciplinare le disposizioni relative al condizionamento, quando tali circostanze si presentano e sono giustificate».

Tali giustificazioni sono molteplici e possono così riassumersi:

- l'opportunità di evitare frodi da parte dei distributori, ipotesi forse estrema ma da non scartare a priori;
- la necessità di garantire la qualità, che potrebbe essere compromessa, come detto, da condizionamenti effettuati in modo improprio. In questo caso la reputazione del pro-

(1) V. la sentenza in causa C-388/95 del 16 maggio 2000, *Regno del Belgio – Regno di Spagna*, in *Racc.*, I – 3123, che è stata probabilmente molto sofferta, posto che mutava radicalmente d'avviso rispetto a *La Rioja 1*, sentenza in causa C-47/90 del 9 giugno 1992, *Delbaize e Compagnie Le lion – Promaltrix SA e Age bodegas Unidas sa*, in *Racc.*, I – 3669, e che ha richiesto circa 5 anni per essere decisa.

(2) Le prime «precisazioni» sicuramente limitative di una interpretazione molto estensiva della formula *Dassonville* (sentenza in causa C-8/74 dell'11 luglio 1974, *Benoit & Gustave Dassonville*, in *Racc.*, 837) si sono avute con le sentenze in cause riunite C-267/91 e C-268/91 del 24 novembre 1993,

Keck et Mithouard, in *Racc.*, I – 6097 e in causa C-292/92 del 15 dicembre 1993, *Hunermund*, in *Racc.*, I – 6787.

(3) Sull'argomento v., ampiamente e in tono in parte critico, MATTEA RICLIANO, *De l'arrêt «Dassonville» à l'arrêt «Keck»: l'obscurité clarté d'une jurisprudence riche en principes novateurs et en contradictions*, in *Rev. Mar. un. eur.*, 1994, 117; v. anche PICOD, *La nouvelle approche de la Cour de justice en matière d'entraves aux échanges*, in *Rev. trim. de droit eur.*, 1998, 169.

(4) Così l'art. 1, punto 2 [che sostituisce la lett. e) dell'art. 4, par. 2, del reg. 2081/92], del reg. 692/2003 del Consiglio dell'8 aprile 2003, in *GUCF*, I, 99 del 2003.

dotto, che sarebbe, comunque, marchiato con il nome della DOP, verrebbe compromessa, né si potrebbe sostenere che la protezione del marchio stesso si sarebbe esaurita con la vendita della forma di grana o del prosciutto intero, poi sezionati dal distributore, poiché tale esaurimento potrebbe considerarsi compiuto solo se l'acquirente non apponesse il nome della DOP a quanto da lui presentato al consumatore in confezione apposita; in sostanza, l'uso del *nomen* della DOP sembra debba essere limitato nei confronti di terzi di territori diversi, e riservato solo ai produttori della zona di cui al disciplinare;

– esigenze elementari di controllo suggeriscono, anche in relazione a quanto sopra considerato, che, salve le ipotesi di vendita di parti della DOP, IGP e di bicchieri di Doc, che richiedono necessariamente l'intervento del dettagliante, ogni trattamento del prodotto, anche collegato al confezionamento, venga effettuato nel territorio della denominazione protetta;

– in un momento nel quale la Comunità sta operando per realizzare la rintracciabilità di tutti i prodotti alimentari, come risulta dal reg. 178/2002, ed in particolare dal suo art. 18 (5), appare del tutto logico che la rintracciabilità delle DOP e delle IGP sia realizzata semplicemente trattenendo ogni fase di lavorazione e condizionamento del prodotto nella zona di produzione.

Concludendo queste brevi note non si può non osservare che resta la necessità che i disciplinari delle DOP, IGP e dei vini Doc vengano integrati da regole relative a confezionamento e imbottigliamento. Tali regole per ora appaiono, per la formula usata dalla modifica introdotta dal reg. 692/2003 al reg. 2081/92, facoltative, ed anche sottoposte alla condizione che «l'associazione richiedente» determini e giustifichi «che il condizionamento deve aver luogo nella zona geografica delimitata»; sembra, tuttavia, quasi inevitabile che, in futuro, si arrivi all'obbligatorietà di questi comportamenti per le necessità derivanti dalle regole di rintracciabilità, ovvero che, se il diritto comunitario non stabilirà una tale regola, che i produttori, proprio anche al fine di realizzare la rintracciabilità, preferiscano di introdurla in tutti i loro disciplinari.

Pare, comunque, che fin da ora questa scelta dovrebbe essere fatta, dato che appare ben difficile che le associazioni interessate non possano dimostrare la necessità di mantenere ogni operazione di condizionamento all'interno del territorio della denominazione protetta. Quanto ai vini Doc, la sentenza *La Rioja 2*, già utilizzata nel nostro Paese per ottenere una modifica di orientamento della nostra giurisprudenza (6), può essere considerata una valida base anche per interventi normativi di grado superiore ad un decreto ministeriale, ove essi avvengano sulla base di obiettive esigenze di sicurezza della qualità e di mantenimento di una sicura rintracciabilità del prodotto.

Luigi Costato

(5) Il reg. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002, in *GUCE L* 31 del 2002, reca i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa le procedure nel campo della sicurezza alimentare. Il regolamento 178 è commentato articolo per articolo, a cura dell'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato di Firenze, in *Le nuove leggi civili commentate*, nn. 1-2 del 2003.

(6) Si veda, sul punto, la sentenza del T.A.R. Lazio, Sez. seconda *ter*, dell'8 gennaio 2003, concernente l'obbligo di imbottigliamento del vino Soave nella zona di produzione sulla base di un decreto ministeriale.

*

Cass. Sez. I Civ. - 6-12-2002, n. 17347 - Saggio, pres.; Berruti, est.; Sepe, P.M. (conf.) - Sciannaca (avv. Ricca) c. Coopercredito s.p.a. (avv. De Angelis). (*Conferma App. Catania 16 settembre 1998*)

Credito - Credito agrario - Provvidenze previste dal d.l. n. 367 del 1990 - Aziende agricole destinatarie - Nozione - Ambito. (C.c., art. 2135; d.l. 6 dicembre 1990, n. 367, artt. 1, 4; l. 30 gennaio 1991, n. 31)

La nozione di azienda agricola colpita da siccità, considerata dagli artt. 1 e 4 del d.l. 6 dicembre 1990, n. 367 (convertito, con modificazioni dalla l. 30 gennaio 1991, n. 31) ai fini dei benefici e dei provvedimenti di soccorso ivi previsti, è più ristretta di quella risultante dall'art. 2135 c.c., giacché comprende soltanto le aziende svolgenti attività agricole essenziali, con esclusione pertanto delle aziende di trasformazione che, prive di una connessione con il fondo, partecipano ad una fase commerciale connessa con la produzione agricola (1).

(Omissis)

FATTO. – Sebastiano, Rosa Maria e Giovanni Sciannaca convenivano davanti al Tribunale di Catania la Sezione speciale per il Credito alla Cooperazione presso la Banca Nazionale del Lavoro per opporsi al decreto ingiuntivo per L. 36.842.007 ottenuto dalla convenuta a fronte di una fideiussione *pro rata* da essi rilasciata a favore della Cooperativa Ortofrutticola Produttori Esportatori Catania srl. Sostenevano la inesigibilità del credito azionato dalla Banca avendo la legge n. 31 del 1991 prorogato, a titolo di beneficio per aziende agricole colpite da siccità, tutte le rate delle operazioni di credito agevolato fino alla concessione di ulteriori crediti di soccorso. Contestavano anche l'entità del credito preteso. Resisteva alla opposizione la banca.

Il Tribunale respingeva la domanda. Proponevano impugnazione gli Sciannaca e resisteva la spa Coopercredito, successore della Sezione speciale. La Corte di Catania respingeva l'impugnazione.

Il secondo giudice riteneva anzitutto che la Coop. Ortofrutti-cola, il cui debito era stato garantito *pro quota*, pur essendo azienda esercente attività agricola connessa, in quanto diretta alla trasformazione ed alla commercializzazione dei prodotti agricoli; non era tuttavia destinataria delle provvidenze in questione ai sensi della legge n. 31 del 1991. Per di più, rilevava il giudice di secondo grado, non era stata data alcuna prova della affermata assunzione da parte dello Stato degli oneri relativi al richiesto accollo delle rate di mutuo in questione.

La domanda ingiuntiva era dunque proponibile e procedibile, e quindi fondata.

Ricorrono per cassazione con due motivi gli Sciannaca. Resiste la spa Coopercredito. Il difensore dei ricorrenti ha depositato una memoria, nella quale viene indicata come parte per l'appunto ricorrente tale Renda Mario, sconosciuto agli atti di causa.

DIRITTO. – 1) La memoria di cui si è detto in narrativa non può essere ammessa agli atti della causa, per la ragione esposta.

2) Con la prima censura i ricorrenti lamentano anzitutto la violazione degli artt. 1 e 4 della legge n. 31 del 1991 nonché la motivazione insufficiente e contraddittoria su un punto decisivo della controversia. Sostengono che la nozione legale di azienda agricola colpita da siccità, considerata dalla normativa in questione, deve ricomprendere la azienda di trasformazione che partecipando ad una fase commerciale connessa con la produzione, partecipa perciò stesso della stessa natura agricola.

2a) La doglianza è infondata. Non è in questione, come sembrano credere i ricorrenti, la natura agricola di una azienda di trasformazione dei prodotti dell'agricoltura ma piuttosto la nozione, più specifica, di azienda agricola beneficiaria di taluni provvedimenti di soccorso. L'art. 1 della legge n. 31 del 1991, come ha notato la sentenza impugnata, enuncia anche la

ratio degli interventi in oggetto come destinata a soccorrere le aziende agricole e zootecniche «danneggiate dalla eccezionale siccità» verificatasi nella annata agraria 1989/1990. Quindi tale più ristretta nozione è ribadita dall'art. 4 *bis*, introdotto dalla legge di conversione del decreto legge n. 367 del 1990, nel quale si richiamano le analoghe misure prese nel 1989 con la legge n. 237.

L'indicazione letterale richiama il nucleo storico di azienda agricola (aziende agricole e zootecniche) risalente all'art. 2135 c.c. È ben vero che la formulazione della norma non è perspicua giacché elenca, e dunque distinguendole, le aziende agricole e quelle zootecniche, trascurando con ciò il dato acquisito per il quale le aziende zootecniche sono essenzialmente agricole giacché si dedicano all'allevamento di animali che tradizionalmente presuppongono il fondo. Tuttavia proprio l'espressa inclusione da parte del legislatore del 1993 dell'attività zootecnica nella nozione che si andava definendo al fine di stabilire a quali imprese si dovessero applicare i benefici, e quindi la successiva precisazione che fa rilevare il danno da siccità inducono a concludere che il legislatore abbia voluto soccorrere, in varia misura e quanto alla questione che ne occupa, liberandole dall'assillo momentaneo delle rate da credito di esercizio o da miglioramento o comunque di ogni altro rateo dipendente da debiti contratti per l'attività, quelle aziende svolgenti attività agricole cosiddette essenziali perché, in quanto direttamente tributarie dalla buona resa di un fondo venivano immediatamente danneggiate dalla mancanza di acqua.

È pertanto irrilevante la considerazione della unicità della filiera che muove dalla coltivazione della terra e termina con lo sbocco nel mercato del prodotto coltivato, e perciò della possibilità, più che concreta, che un'azienda che di essa partecipa risenta della cattiva fase attraversata da un'impresa posta a monte. Infatti tale notazione non supera la volontà della legge, che ove mai avesse inteso allargare le provvidenze a tutte le aziende della filiera e dunque a tutte le imprese agricole anche per connessione lo avrebbe detto, senza ricorrere ad una elencazione di aziende agricole (di per se limitativa rispetto ad una nozione onnicomprensiva) e senza menzionare il presupposto del danno climatico.

Questa parte della doglianza è infondata e ciò assorbe la trattazione della successiva parte nella quale si lamenta la erronea esclusione di altri presupposti di accesso al beneficio in questione, tutti comunque presupponenti la estensibilità del trattamento alle aziende di trasformazione e commercializzazione dei prodotti.

3) Con il secondo motivo di ricorso gli Sciannaca lamentano la violazione degli artt. 1 *bis* della legge n. 237 del 1993, 2067 c.c. e 4 della legge n. 2211 del 1865, all. E. Sostengono che la Cooperativa era stata ammessa comunque al beneficio della assunzione del debito relativo alle rate in questione da parte del bilancio dello Stato. Il giudice avrebbe trascurato tale accolto ed avrebbe, (sembra di capire) disapplicato un atto amministrativo che neppure la pubblica amministrazione avrebbe potuto revocare.

3a) Osserva il collegio che la Corte di merito esaminando una analoga argomentazione ha chiarito che nessuna prova è stata data da parte degli odierni ricorrenti circa l'affermato accolto da parte dello Stato. La sentenza rileva, del tutto condivisibilmente, che alla stregua del d.m. 2 febbraio 1994 non è sufficiente per la liberazione del debito in questione la mera ammissibilità astratta di un richiedente. Occorre piuttosto che il debito per il quale si chiede il soccorso, rientri, in base a precisi criteri stabiliti dallo stesso provvedimento, nella concreta ammissione dipendente tra l'altro dalla sufficienza dei fondi pubblici stanziati. Del che, appunto, non è stata data alcuna prova, mentre è del tutto illegittima la pretesa dei ricorrenti di addossare alla resistente la prova (negativa) della mancata emissione del provvedimento di concessione della provvidenza.

Il motivo è anch'esso infondato.

(Omissis)

(1) DISCONOSCIUTA ALLA COOPERATIVA DI LAVORAZIONE, TRASFORMAZIONE E VENDITA DEI PRODOTTI LA QUALIFICAZIONE DI «AZIENDA AGRICOLA» DESTINATARIA DELLE AGEVOLAZIONI CREDITIZIE DI CUI AL D.L. N. 367 DEL 1990.

1. I tre gradi di giudizio, che sono alla base della controversia di cui ci si occupa in questa nota, hanno dato per soccombenti dei fideiussori che avevano garantito il credito erogato dalle banche in favore di una cooperativa di lavorazione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli. Dal che, a primo acchito, potrebbe ricavarsi l'idea che l'opposizione dei fideiussori al decreto ingiuntivo ottenuto dalla banca fosse un'azione temeraria e un espediente dilatorio, non esistendo alcun margine valido per fondare un ben minimo dubbio al riguardo. Posta la questione sul piano della *communis opinio*, anziché sul piano giuridico, si rileverebbe che se gli attori, nei tre gradi del procedimento, sono stati soccombenti, essi si troverebbero, certamente, nel torto, ponendosi fuori dalla *ratio* sulla quale era stata incardinata la legge alla quale facevano assegnamento. Riteniamo, tuttavia, che il fatto che i soccombenti siano stati, nei tre giudizi, sconfitti non significa che essi avessero senz'altro torto.

I soccombenti si sono opposti al decreto ingiuntivo, sostenendo la inesigibilità del credito, in quanto la cooperativa, alla quale avevano prestato garanzia, aveva titolo, ai sensi del d.l. 6 dicembre 1990, n. 367, conv. con modificazione nella l. 30 gennaio 1991, n. 31 (artt. 1 e 4), risultando danneggiata, a seguito del cattivo andamento climatico verificatosi nell'anno agrario 1989-1990, per beneficiare della proroga delle rate scadute relative alle operazioni di credito agevolato e ciò fino alla concessione di un ulteriore credito di soccorso, e, pertanto, non potevano essere oggetto d'ingiunzione per assolvere all'inadempimento cui si era reso responsabile il debitore principale.

2. Nei tre gradi del giudizio, come accennato, la tesi dei fideiussori soccombenti non è stata accolta, sostenendosi che le agevolazioni di cui al d.l. n. 367 non erano estensibili a tutte le aziende agricole. Le agevolazioni sarebbero state, a dire della Cassazione, destinate, invece, ad una cerchia ristretta di aziende, sul presupposto che le disposizioni di cui agli artt. 1 e 4 del citato d.l. n. 67, riguarderebbero soltanto le aziende esercenti «attività agricole cosiddette essenziali». Non ci meravigliamo assolutamente dell'assunto della Corte di cassazione: non è la prima volta che essa, con varie e diverse argomentazioni, ha ritenuto di dar ragione agli istituti di credito che si sono rifiutati di applicare il d.l. 6 dicembre 1989, n. 367 (1), e torto agli imprenditori agricoli, quasi a rilevare che il legislatore ha varato sì delle norme per favorire la ripresa produttiva delle aziende agricole danneggiate e che, tuttavia, le banche non erano vincolate ad applicarle, potendosi rifiutare dall'erogare il credito.

Con riferimento al caso di specie, la Cassazione ha ritenuto che la legge non è stata disposta per la generalità delle aziende, ma soltanto per quelle la cui attività agricola è ritenuta «essenziale». È da chiedersi, ma quali sono le aziende esercenti «attività agricole cosiddette essenziali», che possano beneficiare delle agevolazioni del d.l. n. 367? Sono forse quelle riguardanti la coltivazione del fondo, l'allevamento del bestiame (*rectius*: animali) e la silvicoltura, con esclusione delle attività «reputate connesse»? Una nozione di azienda, con attività ritenuta «essenziale» non pare si colga dall'art. 1, secon-

(1) Cass. 14 febbraio 2001, n. 2146 e Cass. 19 giugno 2001, n. 8302, entrambe in questa Riv., 2002, 104, con nota di A. Grassi, *Aziende agricole colpite da*

calamità naturali, proroga delle cambiali agrarie, sospensione delle relative procedure, concessione di prestiti e posizione della giurisprudenza.

do il quale, infatti: «Le provvidenze e le procedure previste» del fondo di solidarietà si applicano «alle aziende agricole, singole o associate, colpite dalla siccità verificatasi nell'annata agraria 1989-90, e dichiarate eccezionali per singoli territori regionali con decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste» e tanto meno dall'art. 4 che statuisce che «a favore delle aziende agricole, ivi comprese quelle di funghicoltura (...), singole o associate (...), sono concessi finanziamenti di soccorso (...), ecc. Dai predetti artt. 1 e 4, rivolti alla generalità delle aziende agricole, non ci sembra siano escluse le aziende, per connessione, ossia le cooperative di lavorazione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli. Sostenere, dunque, che la nozione di «azienda agricola», di cui agli artt. 1 e 4 del d.l. n. 367, è quella che ci offre il codice civile (art. 2135) per poi negare che le provvidenze previste dalla normativa *de qua* non siano estensibili alle predette cooperative agricole (per connessione) non è una motivazione persuadente per i motivi che saranno di seguito esposti:

a) se «la indicazione letterale [dell'art. 1 del d.l. n. 367] richiama il nucleo storico di azienda risalente all'art. 2135 c.c.», come sostiene la Corte di cassazione, questa affermazione, ci sembra apodittica non foss'altro perché non è pensabile che il legislatore abbia inteso favorire l'azienda, come attività interna fine a stessa, e non l'azienda, quale complesso organizzativo dei fattori produttivi, per una produzione proiettata verso il mercato. Vale notare che l'azienda agricola, anche secondo la nozione civilistica, è sempre un momento dell'organizzazione dell'attività dell'imprenditore ed acquista rilievo giuridico quando si esprime in rapporti giuridici «sia interni che esterni all'impresa e quando ha come fine ultimo il mercato» (2). E, nel caso di specie, è attraverso la fase (successiva alla produzione) della connessione, svolta e sviluppata dalla cooperativa di lavorazione, trasformazione e alienazione dei prodotti agricoli, che, sicuramente, con la collocazione del prodotto sul mercato, si completa il ciclo produttivo. Quanto ora affermato non è una forzatura, ma la conseguenza logica di un normale processo di sviluppo il quale, mantenendo un collegamento con l'impresa agricola, la integra mediante la ricerca di un ulteriore risultato economico, seppure *per relationem*. Negare che tra le «aziende agricole», cui fanno riferimento gli artt. 1 e 4 del d.l. n. 367, possano essere incluse anche le cooperative di lavorazione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli significa negare l'evidenza, cioè negare «l'evoluzione dei metodi e sistemi di lavorazione (...) e di organizzazione dei mercati» e non vuol tenersi conto che gli agricoltori non abbiano «da soli le disponibilità economiche per far fronte alle spese» (3), all'uopo occorrenti. Questo nesso, ovviamente di natura economica, era stato evidenziato dalla giurisprudenza della stessa Cassazione (4), la quale, in un successivo momento, ha sottolineato che «quando gli agricoltori di una determinata zona, anziché procedere singolarmente all'esecuzione delle attività connesse (...) devolvono le relative operazioni ad un soggetto collettivo munito di personalità giuridica, l'attività svolta dall'ente, in quanto meramente sostitutiva di

quella che i singoli potrebbero direttamente compiere per realizzare la migliore redditività delle loro aziende e perciò ad essi direttamente riferibile, si presenta connessa sotto il profilo soggettivo ed oggettivo».

L'interpretazione riduttiva che ne è stata fatta degli artt. 1 e 4 del d.l. n. 367, con la sentenza in commento, urta anche con lo stesso t.u. sulle leggi bancarie e creditizie (d.lgs. 1° settembre 1995, n. 385), il quale abrogando il vecchio ordinamento sul credito agrario del 1928 (5), ha con l'art. 43 previsto che il credito agrario ha «per oggetto la concessione, da parte delle banche, di finanziamenti destinati ad attività agricole e zootecniche nonché quelle ad esse connesse o collaterali» (6). Sarebbe bastato interpretare il concetto di «azienda agricola» tenendo conto di quanto disposto dall'art. 43 per pervenire ad una conclusione diversa. L'art. 2135 c.c., richiamato dalla Corte di cassazione, dall'art. 43 sopra citato, infatti, implicitamente, risulta superato assumendo un'altra dimensione, specie quando attiene alle attività collaterali in quanto, come giustamente è stato evidenziato, il credito agrario (e, *mutatis mutandis*, l'agevolazione creditizia di cui al d.l. n. 367) è destinato all'attività agricola, prescindendo se il beneficiario sia l'azienda agricola che svolge la cosiddetta attività «essenziale» od anche un'azienda cooperativa che esercita un'attività collaterale, di lavorazione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli (7);

b) non ci sembra di avvertire, ribadiamo, da una lettura piana del d.l. 6 dicembre 1990, n. 367, che il provvedimento, sia diretto solo ad alle aziende agricole con attività ritenute «essenziali», con l'esclusione di quelle svolgenti attività per connessione. Sarebbe bastato, tra l'altro, tenere presente l'art. 6 per capire che il *favor* era accordato anche, alle cooperative di lavorazione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, allorché il conferimento dei soci sia stato, in conseguenza dell'evento siccitoso, inferiore al 45 per cento della media delle tre annate campagne precedenti l'annata agraria 1989-1990. Ciò smentisce l'affermazione della Cassazione secondo la quale il legislatore non ha «inteso allargare le provvidenze a tutte le aziende della filiera e dunque a tutte le imprese agricole anche per connessione».

Va detto inoltre che se il legislatore si fosse dimenticato di intervenire a favore delle cooperative agricole di lavorazione, trasformazione ed alienazione dei prodotti agricoli non avrebbe varato, a distanza di poco tempo, la l. 7 febbraio 1992, n. 140, e, nel riscontrarne la inadeguatezza [o meglio i limiti (8)] di questa, non sarebbe intervenuto con il d.l. 20 maggio 1993, n. 149, conv. nella l. 19 luglio 1993, n. 237. Con la legge di conversione, infatti, il legislatore, ritenendo che le difficoltà finanziarie (anzi gli stati d'insolvenza) delle predette cooperative avrebbero trascinato con esse i soci che avevano alle medesime prestato garanzie ai fini di svolgere l'attività d'istituto, aveva provveduto a farsi carico delle garanzie prestate, assumendone l'onere nel bilancio dello Stato.

3. Le considerazioni svolte rilevano come la giurisprudenza sia restia a recepire l'evoluzione, le novità, i tempi che cambiano, il progresso tecnologico, la globalizzazio-

(2) Così G. GALLONI, *Tipologia dell'impresa agricola*, in *L'impresa agricola tra mercato e programmazione*, a cura di A. Galasso, Bari 1978, 38.

(3) Cass. 11 ottobre 1954, n. 3586, in *Giust. civ.*, 1954, I, 2362.

(4) Cass. 12 dicembre 1980, n. 6420, in *Riv. inf.*, 1981, II, 4; Cass. 28 ottobre 1974, n. 3242, in *Giust. civ.*, 1975, I, 246.

(5) Problemi interpretativi aveva pure dato il mancato coordinamento tra l'art. 2135 c.c. e l'abrogato ordinamento del credito (l. 5 luglio 1928, n. 1760), in ordine alle attività connesse, che nel corso degli anni sono stati superati. Sul punto cfr. G.P. CIGARINI, *La figura dell'imprenditore agricolo*

nella legislazione sul credito agrario, in *Riv. dir. agr.*, 1971, II, 212.

(6) Sull'art. 43 del t.u. delle leggi in materia bancaria e creditizia, cfr. A. GRASSO, *Il credito agrario nella nuova legge bancaria*, in questa Riv., 1995, 461; L. COSTATO, *Credito agrario e peschereccio*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1995, 332.

(7) G. GALLONI, *Nuovi confini del diritto agrario tra il diritto comunitario e il diritto ambientale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, 407.

(8) Com'è noto la l. 7 febbraio 1992, n. 140, limitava l'intervento alle cooperative agricole di rilevanza nazionale.

ne del mercato, basando ogni suo giudicato su categorie giuridiche consunte dal tempo e perciò non più rispondenti alla realtà attuale. Riteniamo che anche le elaborazioni giurisprudenziali dovrebbero tenere conto dei processi evolutivi e del nuovo che il legislatore, recependo il sentire sociale, va disponendo con le sue iniziative legislative. La decisione della Cassazione che vincola il *favor* di cui agli artt. 1 e 4 del d.l. n. 367, alle «aziende agricole» svolgenti le «attività cosiddette essenziali», a nostro vedere, sembra adagiarsi su una interpretazione, secondo la quale il legislatore ha inteso favorire soltanto le aziende del tutto marginali presenti nella realtà italiana, bisognose di provvidenze di tipo assistenziale, e non l'insieme, comprensivo anche delle strutture destinate ad integrare le attività produttive di base, delle imprese agricole. Quanto all'art. 2135 c.c., per fare un esempio, al di là del fatto specifico esaminato, la Cassazione non poteva non tener conto, soprattutto come sua elaborazione teorica e d'insegnamento prospettico, del come il legislatore lo ha inteso novellare, dandogli una dimensione più rispondente al momento attuale. Senza con ciò fare parallelismi o accostamenti non pertinenti, riteniamo che agli artt. 1 e 4 del d.l. n. 367 poteva (e doveva) essere data un'interpretazione più consona e rispondente tanto all'elaborazione dottrinale quanto all'evoluzione del dato normativo.

Alfio Grasso

*

Cass. Sez. II Civ. - 28-8-2002, n. 12571 - Pontorieri, pres.; Gioffi, est.; Marinelli, P.M. (conf.) - Coop. Edilizia Montelungo (avv. Ciciani) c. Condominio, Castelnuovo di Porto (avv. Di Girolamo). (Conferma App. Roma 26 gennaio 1999)

Urbanistica - Lottizzazione di aree fabbricabili - Oneri relativi alle opere di urbanizzazione - Natura - Obbligazione *propter rem*. (L. 6 agosto 1967, n. 765, art. 28)

L'assunzione, a carico del proprietario del terreno, degli oneri relativi alle opere di urbanizzazione costituisce un'obbligazione propter rem. Ciò comporta che essa va adempiuta non solo da colui che ha stipulato la convenzione con il Comune, ma anche da colui (se soggetto diverso) il quale richiede la concessione edilizia, e - inoltre - che colui che realizza opere di trasformazione edilizia, valendosi della concessione rilasciata al suo «dante causa», è solidalmente obbligato con quest'ultimo per il pagamento degli oneri anzidetti. La natura reale dell'obbligazione non riguarda, invece, i soggetti che utilizzano le opere di urbanizzazione da altri realizzate per una loro diversa edificazione, senza avere con i primi alcun rapporto, e che, per ottenere la loro diversa concessione edilizia, devono pagare al Comune concedente, per loro conto, i relativi oneri di urbanizzazione (1).

(Omissis). - Con l'unico motivo del suo ricorso la società Cooperativa Edilizia Montelungo sostiene che, diversamente da quanto affermato dalla Corte d'appello di Roma, l'obbligazione di realizzare le opere di urbanizzazione da essa assunta stipulando con il Comune di Castelnuovo di Porto la convenzione edilizia cui innanzi si è fatto cenno, è una obbligazione *propter rem*, e quindi che ha il diritto di rivalersi nei confronti dei terzi estranei beneficiari delle opere realizzate; se non altro, aggiunge poi, a titolo di arricchimento senza causa. Sostiene comunque che il Comune, con la convenzione stipulata, l'ha surrogata nei suoi diritti nei confronti del condominio, che utilizza le opere di urbanizzazione per cui è causa.

La censura è per un verso infondata, per altro verso inammissibile.

Infondata perché questa Corte ha sempre affermato che l'obbligazione assunta di provvedere alla realizzazione delle opere di urbanizzazione da colui che stipula una convenzione edilizia è *propter rem*, ma anche da colui, se soggetto diverso, che richiede la concessione edilizia (vedi Cass. Civ., Sez. I, 20 dicembre 1994,

n. 10947; nonché Cass. Civ., Sez. II, 26 novembre 1988, n. 6382, citata dallo stesso ricorrente; ovvero nel senso che colui che realizza opere di trasformazione edilizia ed urbanistica, valendosi della concessione edilizia rilasciata al suo dante causa, ha nei confronti del Comune gli stessi obblighi che gravano sull'originario concessionario, ed è con quest'ultimo solidalmente obbligato per il pagamento degli oneri di urbanizzazione (vedi Cass. Civ., Sez. III, 17 giugno 1996, n. 5541).

La natura reale dell'obbligazione in esame riguarda dunque i soggetti che stipulano la convenzione, quelli che richiedono la concessione, e quelli che realizzano l'edificazione ed i loro aventi causa; non anche i soggetti che utilizzano le opere di urbanizzazione da altri realizzate per una loro diversa edificazione, senza avere con i primi alcun rapporto, e che, per ottenere la loro diversa concessione edilizia, devono pagare al Comune concedente, per loro conto, il relativo onere di urbanizzazione.

Inammissibile perché la società ricorrente non ha contestato la ragione (essere il condominio controricorrente un semplice confinante) esposta dalla Corte d'appello nella sua sentenza per negare che l'obbligazione affermata dalla ricorrente sia *propter rem*; e perché non risulta, dalla sentenza impugnata e dal ricorso, che la società ricorrente abbia nel giudizio di merito allegato e documentato la sua allegata surrogazione contrattuale al Comune di Castelnuovo di Porto; ed inammissibile, infine, quanto al denunziato arricchimento senza causa, perché non risulta, dal ricorso e dalla sentenza impugnata, che la società Cooperativa Edilizia Montelungo abbia ritualmente esperito nel giudizio di merito la relativa azione. (Omissis)

(1) LOTTIZZAZIONE, ONERI RELATIVI ALLE OPERE DI URBANIZZAZIONE E OBBLIGAZIONE *PROPTER REM*.

L'art. 8, quinto comma, n. 2 l. 6 agosto 1967, n. 765, prevede che l'autorizzazione comunale alla lottizzazione è subordinata alla stipula di una convenzione con il Comune, che prevede, tra l'altro, l'assunzione a carico del proprietario degli oneri relativi alle opere di urbanizzazione primaria e di una quota parte delle opere di urbanizzazione secondaria relative alla lottizzazione o di quelle opere che siano necessarie per allacciare l'area ai pubblici servizi.

Il successivo settimo comma stabilisce che il rilascio della licenza (ora concessione) nell'ambito dei singoli lotti è subordinato all'impegno della contemporanea esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria relative ai lotti stessi.

La sentenza annotata ribadisce l'orientamento secondo il quale l'assunzione, a carico del proprietario del terreno, degli oneri relativi alle opere di urbanizzazione costituisce un'obbligazione *propter rem* (Cass. 26 novembre 1988, n. 6382; Cass. 20 dicembre 1994 n. 10947, in *Foro it.* 1996, I, 3534), ma che non può essere condiviso.

Se, infatti, la caratteristica delle obbligazioni *propter rem* è data dal fatto che il proprietario di un immobile subentra automaticamente ed *ex lege* nell'obbligo sorto in capo al suo dante causa, è evidente che la fattispecie in questione non può dirsi realizzata con riferimento all'acquirente di un lotto a favore del quale venga rilasciata la concessione edilizia, in quanto la espressa subordinazione di tale rilascio all'assunzione dell'impegno di cui al settimo comma, cit., sarebbe superflua in presenza di una obbligazione *propter rem*.

Ma vi è di più.

La giurisprudenza, infatti, non ha considerato che l'impossibilità, nella specie, di parlare di obbligazione *propter rem* discende dal fatto che gli obblighi posti a carico del proprietario del terreno lottizzato e dell'acquirente di un lotto sono diversi: sul primo gravano gli oneri relativi alle opere di urbanizzazione primaria inerenti alla lottizzazione nel suo complesso, mentre sul secondo grava, in mancanza della previsione del subentro nelle obbligazioni sorte in capo al primo, solo l'obbligo relativo alla esecuzione delle (ulteriori) opere di urbanizzazione primaria relative al lotto stesso.

Roberto Triola

Cass. Sez. V Civ. - 25-7-2002, n. 10939 - Cristarella Orestano, pres.; Oddo, est.; Velardi, P.M. (parz. diff.) - Zardo (avv. Berruti ed altro) c. Min. finanze (Avv. gen. Stato). (Cassa con rinvio Comm. Trib. Reg. Veneto 29 novembre 1999)

Agricoltura e foreste - Piccola proprietà contadina - Agevolazioni tributarie - 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. (L. 6 agosto 1954, n. 604, artt. 3, 4; l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 33; l. 9 maggio 1975, n. 153)

L'art. 4 della legge n. 604 del 1954, nel fissare, a partire dalla data della registrazione, il termine di tre anni per l'allegazione del certificato dell'Ispettorato 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 indefettibilmente 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, in tal caso, non essendo consentito un accertamento giudiziale diretto dei requisiti per le agevolazioni, l'omissione dell'ufficio stesso finisce per privare il contribuente dell'unico strumento, dal carattere assorbente, di documentazione degli stessi (1).

(Omissis)

FATTO. - Carlo Zardo acquistava il 18 dicembre 1991 un appezzamento di terreno nel comune di San Zenone degli Ezzelini e chiedeva all'atto della registrazione dell'acquisto l'applicazione dei benefici previsti dalla l. 6 agosto 1954, n. 604 (agevolazioni tributarie in favore della piccola proprietà contadina) ed in subordine di quelli consentiti dalla l. 9 maggio 1975, n. 153, in favore degli imprenditori esercenti l'attività agricola a titolo principale.

L'Ufficio del registro di Treviso concedeva provvisoriamente al contribuente i benefici previsti dalla legge n. 604/54, ma non avendo egli presentato nel termine stabilito il certificato definitivo dell'Ispettorato provinciale agrario, attestante la sussistenza al momento della stipula della compravendita dei requisiti necessari al godimento delle agevolazioni, con avviso di liquidazione notificato l'8 maggio 1995 recuperava l'imposta secondo l'aliquota ordinaria.

Avverso l'avviso, lo Zardo ricorreva alla commissione tributaria provinciale di Treviso e, assumendo di non avere potuto produrre il certificato per l'inerzia dell'Ispettorato, al quale ne aveva tempestivamente domandato il rilascio, chiedeva l'annullamento della liquidazione, previo accertamento della sussistenza dei requisiti occorrenti per la sua fruizione dei benefici invocati.

La richiesta era accolta l'11 novembre 1996, sul rilievo che il contribuente aveva provato il fondamento del diritto al godimento dell'agevolazione prevista dalla legge n. 604/54, e la decisione, appellata dall'Ufficio, era riformata il 29 novembre 1999 dalla Commissione tributaria regionale del Veneto, che rigettava la domanda.

Osservava la Commissione che il giudice tributario non poteva sostituirsi all'Ispettorato provinciale dell'agricoltura nella valutazione tecnica discrezionale a questo attribuita sull'effettiva sussistenza delle condizioni e situazioni alle quali era subordinato il rilascio del certificato e che la documentazione prodotta dal ricorrente tendeva a dimostrare il possesso della diversa qualità di imprenditore agricolo a titolo principale prevista dalla legge n. 153/75.

Lo Zardo ricorreva per la cassazione della sentenza con sei motivi e l'intimata amministrazione delle finanze dello Stato depositava soltanto «atto di costituzione» nel giudizio.

DIRITTO. - Il ricorrente, con il primo motivo, ha denunciato la nullità della sentenza impugnata per violazione e falsa applica-

zione dell'art. 53, d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, e per insufficiente motivazione sulla sua eccezione d'inammissibilità dell'appello dell'Ufficio a causa del difetto della specificità dei motivi, in quanto la Commissione tributaria regionale si sarebbe limitata ad asserire l'avvenuto rispetto dell'art. 53, cit. d.lgs., e non avrebbe rilevato che nessun capo della pronuncia di primo grado risultava esser stato censurato dall'appellante, il quale si sarebbe limitato all'affermazione che la decisione era «infondata giuridicamente e contraddittoria nelle motivazioni» ed alla semplice constatazione che «la documentazione probatoria prodotta dal contribuente in primo grado è tutta inerente a dimostrare il possesso delle qualità d'imprenditore agricolo a titolo principale, mentre nell'impugnata sentenza viene dichiarata applicabile al caso di specie la legge n. 604/54, senza che agli atti sia presente il certificato definitivo».

La denuncia è priva di fondamento.

La Commissione tributaria provinciale, dopo avere premesso la natura ordinatoria e non perentoria del termine per la presentazione della certificazione del possesso delle qualità soggettive richieste per il godimento dei benefici di cui alla legge n. 604/54 e la sussistenza del suo potere di accertare incidentalmente nel giudizio tali qualità, aveva ritenuto che i documenti allegati al ricorso - specificamente elencati nel provvedimento - consentissero «ragionevolmente» di ritenere che il ricorrente fosse in possesso dei requisiti per fruire dei benefici previsti dalla legge stessa.

Rispetto a tali concorrenti ragioni, era pertinente e sufficiente a censurare la decisione la prospettazione con l'appello dell'illegittimità della pronuncia sotto il duplice profilo dell'assenza agli atti del certificato definitivo dell'I.P.A., che comportava la contestazione delle premesse dell'esame del merito della controversia, e dell'incongruità del riconoscimento del diritto alle agevolazioni previste dalla legge n. 604/54 sulla base di documenti idonei a dimostrare, invece, il possesso della qualità di imprenditore agricolo a titolo principale, rilevante al diverso fine del riconoscimento delle agevolazioni concesse dalla legge n. 153/75.

Va aggiunto che neppure la motivazione adottata per il riconoscimento dell'idoneità di tali argomenti appare inadeguata a soddisfare l'esigenza della specificità dei motivi d'impugnazione, posto che il giudice non solo ha espressamente dato atto del compimento della verifica sollecitata sul punto dall'appellato, ma ha anche singolarmente individuati ed analizzati i motivi stessi per apprezzarne la fondatezza.

Con il secondo ed il terzo motivo, il contribuente ha lamentato la violazione e falsa applicazione degli artt. 49 e 53, d.lgs. n. 546/92, e degli artt. 112, 329, 2° co., 346, c.p.c., per l'omesso rilievo del passaggio in giudicato di capi della sentenza di primo grado idonei a sorreggere autonomamente la decisione e per la mancata pronuncia e motivazione della sentenza sulla relativa eccezione.

L'Ufficio, infatti, non censurando la competenza del giudice tributario ritenuta dalla Commissione di primo grado e non esponendo specifici motivi d'impugnazione in ordine all'idoneità probatoria dei documenti prodotti dal ricorrente, avrebbe prestato acquiescenza alle relative *rationes decidendi* e provocato la formazione di un giudicato interno preclusivo, per carenza d'interesse, dell'esame degli argomenti addotti a sostegno del gravame.

Anche tali doglianze non possono essere accolte.

L'appellante con l'atto di gravame aveva dedotto l'impossibilità di una pronuncia da parte del giudice adito sull'applicabilità delle agevolazioni previste dalla legge n. 604/54 in assenza del certificato definitivo rilasciato dall'I.P.A. e l'erroneità dell'affermazione del diritto del contribuente al godimento del beneficio fiscale richiesto sulla base di elementi che potevano documentare soltanto che egli era imprenditore agricolo a titolo principale.

Tali deduzioni, entrambe puntuali rispetto al contenuto della decisione, esaurivano le possibilità di critica alla decisione stessa, che trovava fondamento sul duplice riconoscimento del potere di apprezzare nel giudizio tributario la sussistenza dei requisiti per l'agevolazione e della fondatezza della relativa pretesa, anche senza considerare che la soluzione delle due questioni concorreva alla formazione dell'unica *ratio decidendi* della controversia, che aveva portato all'accoglimento dell'impugnazione dell'avviso di liquidazione.

Implicita e motivata dagli argomenti a sostegno della riforma della decisione di primo grado appare, inoltre, la pronuncia sull'eccezione di giudicato, una volta esclusa l'asserita genericità dei motivi d'appello, nella quale sostanzialmente si risolvono le due censure esaminate.

Con il quarto motivo, il ricorrente ha dedotto la violazione dell'art. 112 c.p.c., l'ultrapetizione e l'incongruità della motivazione della sentenza rispetto al devoluto in appello, in quanto l'Ufficio con il gravame non avrebbe negato il potere del giudice di sindacare la valutazione dell'I.P.A., ma si sarebbe limitato a contestare la valenza probatoria della documentazione prodotta, e, in ogni caso, non avrebbe mai asserito che «l'unico organo competente a decidere in materia sarebbe stato l'Ispettorato provinciale dell'agricoltura».

Neppure tale motivo è fondato.

L'appellante, come già osservato, aveva sottolineato nell'impugnazione l'illegittimità della sentenza della Commissione tributaria provinciale per avere ravvisato il diritto dell'acquirente del terreno ai benefici previsti dalla legge n. 604/54 in assenza del certificato definitivo del possesso dei requisiti richiesti e l'interpretazione di tale motivo di gravame competeva al giudice di secondo grado, il cui apprezzamento di merito è insindacabile in sede di legittimità, salvo che non si risolve in un vizio di attività e sia congruamente e logicamente motivato.

Nessuno di tali vizi è in concreto ravvisabile, giacché l'individuazione, nella mancanza del certificato, di una condizione ostativa all'accoglimento della domanda del contribuente corrispondeva al contenuto della doglianza dell'Ufficio e la mera esegesi del fondamento di questa ai fini di una qualificazione dell'eccezione, della quale non è menzionata la scorrettezza, non poteva comportare alcuna violazione dei limiti imposti dal principio di corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato, di per sé, dell'obbligo di coerenza della motivazione.

Con il quinto motivo, il contribuente si è doluto della violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 3, 4 e 5 della legge n. 604/54, e succ. mod., dell'art. 2 della l. 1° febbraio 1956, n. 53, e dell'art. 19, d.lgs. n. 546/92, e della conseguente erroneità dell'affermazione della sentenza di secondo grado che il giudice tributario, nel caso di omissione della presentazione del prescritto certificato ascrivibile all'I.P.A., non potrebbe autonomamente accertare nel giudizio di impugnazione dell'atto impositivo la sussistenza nell'acquirente dei requisiti occorrenti per il godimento delle agevolazioni concesse dalla legge n. 604/54.

Il motivo va accolto.

L'art. 4 della legge n. 604/54, nel fissare, a partire dalla data della registrazione, un termine per l'allegazione del certificato dell'ispettorato 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 indefettibilmente decadenziale a detto termine, collegando alla sua inutile decorrenza la perdita del beneficio della registrazione con aliquota ridotta.

La mancata osservanza del termine, secondo consolidata giurisprudenza, non comporta, peraltro, la perdita del beneficio per il richiedente tutte le volte in cui essa dipenda da un'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 di documentazione degli stessi.

La caratteristica di diritto soggettivo della pretesa dell'acquirente al godimento di tali agevolazioni e l'accertabilità dello *status* di coltivatore diretto sulla base di dati oggettivi e senza alcun margine di discrezionalità, escludono, inoltre, che l'omesso doveroso esercizio del potere di certificazione, attribuito dalla legge all'I.P.A., possa svolgere un qualsiasi effetto condizionante la piena tutela della pretesa stessa e valga a precludere l'indagine diretta alla verifica della sussistenza dei relativi requisiti nel giudizio di impugnazione dell'atto dell'amministrazione finanziaria che i benefici abbia disconosciuto sul fondamento dell'assenza della prevista certificazione (cfr.: Cass. Civ. Sez. Un. 30 dicembre 1998, n. 12903; Cass. Civ., Sez. I 28 dicembre 1998, n. 12850; Cass. Civ., Sez. I 20 marzo 1998, n. 2936; Cass. Civ., Sez. I 27 agosto 1997, n. 8057).

Ne consegue che va cassata la sentenza impugnata, che non si è attenuta a siffatta regola, e che la causa va rimessa, anche per le spese, ad altra Sezione della Commissione tributaria regionale, la quale dovrà fare applicazione nel nuovo giudizio del principio sopra enunciato.

Resta assorbito l'esame del sesto motivo, con il quale il ricorrente ha dedotto la violazione dell'art. 112 c.p.c. e dell'art. 1 della tariffa allegata al d.p.r. 26 aprile 1986, n. 131 e la violazione e falsa applicazione dell'art. 12 della l. 9 maggio 1975, n. 153, e l'omessa pronuncia e motivazione sulla domanda subordinata di tassazione dell'acquisto con l'aliquota ridotta dell'8 per cento. (*Omissis*)

(1) AGEVOLAZIONI PER LA PICCOLA PROPRIETÀ CONTADINA: LO *STATUS* DI COLTIVATORE DIRETTO PUÒ ESSERE ACCERTATO DAL GIUDICE TRIBUTARIO PUR IN ASSENZA DELL'APPOSITO CERTIFICATO DELL'ISPettorato PROVINCIALE AGRARIO.

Con l'innovativa sentenza in rassegna, la Suprema Corte è intervenuta per affermare che lo *status* di coltivatore diretto – requisito soggettivo indispensabile per la fruizione dei benefici fiscali relativamente agli atti posti in essere per la formazione o per l'arrotondamento della piccola proprietà contadina –, in assenza del prescritto certificato definitivo da rilasciarsi a cura dell'Ispettorato provinciale agrario (Ipa) competente per territorio, può essere accertato in via autonoma da parte del giudice tributario.

Giova preliminarmente ricordare che le agevolazioni di cui trattasi consistono nel fatto che una serie di atti relativi a fondi rustici (compravendita, permuta, enfiteusi, affitto e compartecipazione a miglioria, acquisto di usufrutto o nuda proprietà) posti in essere per la formazione o per l'arrotondamento della piccola proprietà contadina, scontano le imposte di registro e ipotecarie nella misura fissa di euro 129,11 e l'imposta catastale nella misura ordinaria dell'1 per cento. Si considerano atti inerenti alla formazione della piccola proprietà contadina anche le opere di miglioramento fondiario ed in particolare la costruzione di edifici rurali per l'abitazione del proprietario o dell'enfiteuta, per il ricovero degli animali, per la conservazione e la lavorazione dei prodotti, il dissodamento dei terreni e la sistemazione idraulica ed irrigua.

L'agevolazione fiscale, estesa a tutto il territorio nazionale e non solo riferita ai territori montani, si rende applicabile anche agli acquisti a titolo oneroso delle case rustiche non situate sul fondo, quando l'acquisto venga fatto contestualmente ad uno degli atti anzidetti per l'abitazione dell'acquirente o dell'enfiteuta e della sua famiglia.

L'applicazione del trattamento fiscale agevolato è subordinata alla verifica di sussistenza dei seguenti requisiti: a) l'acquirente, il permutante o l'enfiteuta deve essere persona che dedica abitualmente la propria attività manuale alla lavorazione della terra. Deve trattarsi, in sostanza, di un coltivatore diretto quale definito dall'art. 31 della legge n. 590/1965 che considera coltivatori diretti «coloro che direttamente ed abitualmente si dedicano alla coltivazione dei fondi ed all'allevamento e governo del bestiame, sempreché la complessiva forza lavorativa del nucleo familiare non sia inferiore ad un terzo di quella occorrente per la normale necessità della coltivazione del fondo e per l'allevamento ed il governo del bestiame»; b) il fondo venduto, permutato o concesso in enfiteusi deve essere idoneo alla formazione o all'arrotondamento della piccola proprietà contadina e, in ogni caso, in aggiunta a eventuali altri fondi posseduti a titolo di proprietà o di enfiteusi dall'acquirente o dagli appartenenti al suo nucleo familiare, non deve eccedere di oltre un decimo la superficie corrispondente alla capacità lavorativa dei membri contadini del nucleo familiare stesso; c) l'acquirente, il permutante o l'enfiteuta nel biennio precedente all'atto d'acquisto o della concessione in enfiteusi non deve aver venduto altri fondi rustici.

Le circostanze e requisiti anzidetti, così come disposto dall'art. 3 della legge n. 604/1954, come modificato dall'art. 33 della legge n. 590/1965, devono essere attestate, ai fini del conseguimento delle agevolazioni tributarie, dall'acquirente, permutante o enfiteuta mediante la produzione, al momento della registrazione dell'atto, dello stato di famiglia e di un certificato apposito rilasciato dall'Ipa competente per territorio. In luogo di tale certificato può essere prodotta, ai sensi dell'art. 4 della medesima legge, una attestazione provvisoria dell'Ispettorato dalla quale risulti che sono in corso gli accertamenti per il rilascio. In tal caso le agevolazioni sono concesse al momento della registrazione, ma entro un anno da tale formalità l'interessato deve presentare all'ufficio finanziario il

certificato definitivo, attestante che i requisiti richiesti sussistevano fin dal momento della stipula dell'atto; in difetto si rendono dovute le imposte nella misura ordinaria.

Posto che l'esercizio del potere di certificazione è attribuito per legge all'Ipa e che l'anzidetto termine annuale ha natura decadenziale, si è posto il problema di poter o meno riconoscere il beneficio fiscale in mancanza di presentazione del certificato entro il termine indicato. Già in precedenti sentenze la Corte aveva avuto modo di affermare che la decadenza fisiologica interviene allorché l'indisponibilità del certificato e la conseguente, omessa presentazione, si realizzano per fatto proprio del soggetto obbligato a tale incombenza, dovendosi escludere, per converso, ogni qualvolta il ritardo nella presentazione del documento dipenda da un fatto imputabile alla Pubblica amministrazione. (In questo senso da ultimo, la sentenza n. 2936 del 20 marzo 1998, già pubblicata in questa Riv., 1999, 229 ss., 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.*)

Nella fattispecie dedotta nel presente giudizio si rileva non il ritardo di presentazione del documento, ma la mancata produzione dello stesso per inerzia dell'Ispettorato al quale, peraltro, ne era stato tempestivamente domandato il rilascio.

In un contesto siffatto, la Corte ha giustamente ritenuto che la tutela del diritto soggettivo all'attribuzione dell'agevolazione fiscale non può essere esclusa per effetto del mancato esercizio del potere-dovere di certificazione dello status di coltivatore diretto ad opera dell'Ipa.

Ha ritenuto, pertanto, che la sussistenza dei requisiti per l'agevolazione e della fondatezza della relativa pretesa potessero formare oggetto di autonomo apprezzamento da parte del giudice tributario in sede di giudizio di impugnazione dell'atto dell'Amministrazione finanziaria che abbia disconosciuto i benefici sul fondamento dell'assenza della prevista certificazione.

Opportunamente, la Corte ha precisato che l'accertamento dello status di coltivatore diretto ad opera del giudice tributario deve essere necessariamente fondato sulla base di dati obiettivi e senza alcun margine di discrezionalità.

Giuseppe Di Paolo

*

Cass. Sez. I Civ. - 5-7-2002, n. 9817 - Saggio, pres.; Berruti, est.; Fedeli, P.M. (conf.) - Mirandola (avv. Cevolotto) c. Min. risorse agricole e alimentari (Avv. gen. Stato). (*Conferma Pret. Verona 3 dicembre 1998*)

Agricoltura e foreste - Cerealicoltura - Prelievo di corresponsabilità sui cereali - Documentazione - Omesso invio entro il termine - Violazione art. 63 legge n. 428/1990 - Sussistenza - Questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 3 Cost. - Manifesta infondatezza. (L. 29 dicembre 1990, n. 428, art. 63)

In tema di sanzioni amministrative, integra la violazione di cui all'art. 63 della legge n. 428 del 1990 l'inosservanza del termine, previsto dalla normativa ministeriale, per l'invio al competente ufficio dell'agricoltura della documentazione relativa al prelievo di corresponsabilità sui cereali, la quale si realizza sia quando la documentazione non sia affatto inviata sia quando sia inviata dopo la scadenza del termine; pertanto, poiché non sono ravvisabili due differenti condotte punite con la stessa sanzione, l'infrazione verificandosi al mero spirare del termine è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma citata in riferimento all'art. 3 della Costituzione (1).

(1) Nello stesso senso, Cass. 20 febbraio 2001, n. 2467, citata in motivazione. Sempre in materia relativa al termine per l'invio al competente ufficio dell'agricoltura della documentazione relativa al prelievo di corresponsabilità, v. Cass. 4 novembre 1998, n. 11050, in *Giust. civ. Mass.*, 1998, 2258.

(Omissis)

1. Con il primo e il secondo motivo del suo ricorso, che in quanto connessi vanno esaminati insieme, il Mirandola lamenta anzitutto la violazione dell'art. 63, comma secondo della legge n. 428 del 1990. Sostiene che il Pretore non si è accorto che la premessa della sua eccezione di incostituzionalità è che la corretta interpretazione della legge in epigrafe esclude che il ritardo nell'inoltro della documentazione e della modulistica di cui si tratta, relativa all'esonero dal prelievo, possa essere punito come o più del mancato inoltro. Su tale punto invece il Pretore non si sarebbe soffermato omettendo pertanto di motivare.

Peraltro, sostiene il ricorrente nella seconda doglianza, se invece la motivazione dovesse essere intesa nel senso che il Pretore respingendo la predetta eccezione ha adottato l'interpretazione della legge che si contesta, avrebbe commesso anzitutto un errore esegetico, quindi più che mai dovrebbe essere rilevata l'incostituzionalità dallo stesso giudice non ravvisata.

2. Osserva il collegio che il Pretore non ha affatto trascurato l'interpretazione sostenuta dall'odierno ricorrente a proposito della norma dell'art. 63 della legge n. 428 del 1990. Essa infatti è stata respinta unitamente alla susseguente eccezione di incostituzionalità, quale negato presupposto della stessa. Ciò conduce alla infondatezza della prima censura di mancato esame di una questione decisiva.

Vengono quindi in esame la censura di cattiva interpretazione della legge e la riproposta eccezione di incostituzionalità.

Va pertanto rilevato che i prelievi di corresponsabilità, che costituiscono una delle risorse finanziarie della CE, introdotti dal reg. del Consiglio n. 2727 del 1975, riguardano la quasi totalità dei cereali prodotti nella Comunità ed immessi nel mercato (art. 1 del d.m. n. 242 del 1989). Per la loro riscossione concreta è predisposto l'obbligo in capo ai cosiddetti primi acquirenti (artt. 2 e 3 d.m. citato), ovvero a coloro i quali acquistano direttamente dai produttori, di trattenere sul prezzo di acquisto l'importo relativo, e di curare che all'atto della consegna della derrata venga compilata una dichiarazione ed una modulistica conforme ai modelli allegati al d.m. Tale documentazione tra l'altro deve accertare la qualità soggettiva di quel particolare piccolo produttore che è esonerato dal prelievo e rispetto al quale dunque il primo acquirente è a sua volta esentato dal trattenimento dell'importo predetto (art. 12). Fermo restando l'obbligatorietà delle comunicazioni tempestive e rituali agli organi di controllo.

È dunque evidente che in capo al primo acquirente tenuto anche al versamento del prelievo così acquisito è posto un obbligo di comunicazione la cui regolarità e tempestività assicurano il controllo effettivo sulla contribuzione.

La legge del 1990 quindi all'art. 63, comma secondo, dopo avere al comma precedente introdotto per il primo acquirente che omette l'acquisizione del prelievo l'obbligo di corrisponderlo egli stesso e la sanzione da L. 2.000.000 a L. 20.000.000, prevede la sola sanzione da L. 4.000.000 a L. 40.000.000 per la ipotesi di mancata ottemperanza, nei termini e con le modalità previste, all'obbligo di inoltrare agli organi di controllo le dichiarazioni e la modulistica previste dal d.m. citato.

È dunque la legge che con la ampia dizione «non ottemperano nei termini e con le modalità prescritte» a stabilire una sanzione tanto per il mancato ottemperamento quanto per l'ottemperamento irregolare o intempestivo (Cass. n. 2467 del 2001).

Pertanto è errata la censura di violazione della legge che il ricorrente muove al Pretore a cagione della critica interpretazione della legge, dal momento che il giudice invece ha ben inteso la chiara lettera della norma in parola. Quindi è manifestamente infondata la conseguente questione di costituzionalità della norma stessa, così interpretata.

2a. Il giudizio di non manifesta infondatezza in questione dovrebbe promanare secondo il ricorrente dalla evidente irragionevolezza prodotta, pressoché automaticamente, dal confronto tra le previsioni del primo e del secondo comma dell'art. 63 della legge. Ma tale evidenza non sussiste affatto, anzi il confronto che il ricorrente suggerisce ne dimostra la piena ragionevolezza.

Il ricorrente dimentica che spetta al legislatore, ancorché, come nella specie, secondario, di stabilire anche attraverso la previsione di sanzioni, la graduatoria delle ragioni organizzative della soddisfazione di un interesse generale. Pertanto è del tutto ragionevole ritenere che tanto il ritardo quanto la omissione dell'inoltro possano risultare dannose per il controllo tempestivo ed efficace sulle quantità di cereali immessi nel mercato, presupposto della effettività della risorsa finanziaria.

Né può ritenersi, come sembra sostenere in via di principio il ricorrente, che sempre e comunque la omissione dia luogo ad una lesione più grave di quella prodotta dal ritardato inoltro. Infatti la tipologia dei soggetti tenuti all'inoltro in quanto rientranti nella categoria dei primi acquirenti di cui all'art. 2 del d.m. n. 242 del 1990, evidenzia anche la pericolosità del ritardato inoltro. Se infatti tale illecito compiuto da parte della Agenzia per le erogazioni in agricoltura (ex AIMA) atteso il regime di certificazioni cui un ente di diritto pubblico è tenuto, non impedisce la ricostruzione dell'itinerario di una operazione, il solo ritardo nell'inoltro da parte di un commerciante, tanto più se accompagnato dalla dichiarazione di esonero, può dare luogo a difficoltà ricostruttive molto grandi.

A prescindere dunque dalla considerazione svolta dal Pretore il quale rileva che nei confronti del mancato inoltro la susseguente responsabilità personale del primo acquirente tranquillizza le ragioni dell'erario, il collegio ritiene che non si possano comparare in astratto situazioni diverse ma invece che si debba considerare, come ha fatto il Pretore, che la previsione di una pena più alta nel minimo e nel massimo a proposito sia del ritardo che del mancato inoltro deve essere riguardata nel contesto della possibilità di graduare le sanzioni così da adeguare in concreto la pena alla gravità della lesione, evitando di fatto quell'effetto automaticamente irragionevole cui il ricorrente accenna (Cass. n. 2467 del 2001).

3. Con il terzo motivo il Mirandola lamenta la violazione dell'art. 3 della legge n. 698 del 1981. Sostiene che erroneamente il Pretore ha ritenuto la sussistenza di una colpa per il predetto ritardo benché la serie di decreti ministeriali precedenti il d.m. n. 228 del 1990 dimostri la perplessità della stessa Pubblica amministrazione circa la definizione del ritardo in questione.

Con il quarto connesso motivo che va esaminato insieme al terzo il ricorrente lamenta la violazione degli artt. 112 e 115 c.p.c. e 3 della legge n. 689 del 1981 conseguenti alla mancata ammissione di mezzi di prova sulla circostanza della incertezza interpretativa in questione, in particolare da parte delle associazioni di categoria (ancora la citata Cass. n. 2467 del 2001).

3a. Osserva il collegio che non rileva a sostenere la assenza di colpa la storia dei decreti antecedenti quello in esame. Conta piuttosto il dettato di quest'ultimo, la cui chiarezza esclude la scusabilità invocata. La sentenza impugnata ha motivato in questo senso sul punto con ciò implicitamente dando conto della mancata istruttoria.

I due motivi sono infondati.

4. Il ricorso deve essere rigettato. (Omissis)

*

Cass. Sez. II Civ. - 22-1-2002, n. 678 - Spadone, pres.; Bucciantè, est.; Maccarone, P.M. (parz. diff.) - Barbieri (avv. Mesiano ed altro) c. Barbieri (avv. Gabellini). (Cassa con rinvio App. Firenze 28 novembre 1998)

Agricoltura e foreste - Riforma fondiaria - Assegnazione - Acquisto della proprietà - Art. 10 l. 30 aprile 1976, n. 386 - Portata - Conseguenze - In caso di decesso dell'assegnatario. (L. 30 aprile 1976, n. 386, art. 10; l. 29 maggio 1967, n. 379, artt. 1 e 7; l. 12 maggio 1950, n. 230, art. 17; l. 3 giugno 1940, n. 1078, art. 5)

In tema di assegnazione di terre di riforma agraria, l'art. 10 della l. 30 aprile 1976, n. 386, disponendo che il riservato dominio in favore dell'Ente di sviluppo sui terreni assegnati ai sensi dell'art. 17 della l. 12 maggio 1950, n. 230, permane fino al pagamento della quindicesima annualità del prezzo di assegnazione, e che le successive annualità dovute dall'assegnatario in base al piano di ammortamento del prezzo costituiscono oneri reali sul fondo assegnato e sono esigibili con le norme ed i privilegi stabiliti per le imposte dirette, ha introdotto un ulteriore modo di acquisto dei fondi di riforma agraria analogo al riscatto anticipato di cui all'art. 1 della l. 29 maggio 1967, n. 379, onde l'assegnatario diventa ipso iure proprietario, sicché, alla sua

morte, purché avvenga dopo l'entrata in vigore della norma ed il pagamento della quindicesima annualità, il potere, stante la permanenza del vincolo di indivisibilità (ora ridotto a trenta anni senza effetto retroattivo dall'art. 1 della l. 25 settembre 1992, n. 9636), deve essere assegnato all'erede disposto al subentro che sia in possesso dei prescritti requisiti e sia stato designato dal de cuius o, in mancanza, dagli stessi interessati o, in caso di disaccordo, dall'Autorità giudiziaria a norma degli artt. 5 e segg. della l. 3 giugno 1940, n. 1078. Tuttavia gli altri eredi, così nell'ipotesi in cui il fondo sia stato affrancato dal riservato dominio che in quella in cui sia stato riscattato, se non possono essere soddisfatti mediante l'attribuzione di altri beni ereditari, hanno diritto ad ottenere dal subentrante pro quota il controvalore del fondo e non la somma risultante dall'ammontare delle annualità versate dal loro dante causa, aumentate dall'incremento di valore conseguito dal fondo per effetto dei miglioramenti da lui apportati, come previsto dall'art. 7 della citata legge n. 379/1967 nel caso di morte dell'assegnatario prima del riscatto del fondo. (Vedi Corte cost. n. 103/1985) (1).

(Omissis)

Con il primo motivo di quello principale Antonio Barbieri, denunciando «violazione e falsa applicazione del disposto di cui all'art. 10 della l. 30 aprile 1976, n. 386 in relazione all'art. 7 l. 20 maggio 1967, n. 379», sostiene che il fondo in questione, essendo stato da lui stesso riscattato il 13 maggio 1983, mediante il pagamento delle annualità residue, non era entrato nel patrimonio di Luigi Barbieri alla data della sua morte, sicché agli altri eredi spettavano non già le somme corrispondenti al valore venale dell'immobile, che sono state loro attribuite dalla Corte d'appello, bensì soltanto gli importi delle annualità versate dal *de cuius* all'ente di riforma, come correttamente era stato deciso dal Tribunale.

La tesi non è fondata.

L'art. 10 della l. 30 aprile 1976, n. 386 - disponendo che «il riservato dominio a favore dell'ente di sviluppo sui terreni assegnati ai sensi dell'art. 17 della l. 12 maggio 1950, n. 230 permane fino al pagamento della quindicesima annualità del prezzo di assegnazione. Le successive annualità dovute dall'assegnatario, in base al piano di ammortamento del prezzo, costituiscono oneri reali sul fondo assegnato e sono esigibili con le norme ed i privilegi stabiliti per le imposte dirette. I terreni, affrancati da riservato dominio dell'ente, sono soggetti per quindici anni ai vincoli, alle limitazioni e ai divieti di cui agli artt. 4 e 5 della l. 29 maggio 1967, n. 379» - ha introdotto un ulteriore modo di acquisto dei fondi di riforma agraria, analogo al «riscatto anticipato» che era già consentito, dopo sei anni dall'immissione in possesso, dall'art. 1 della l. 29 maggio 1967, n. 379: l'assegnatario diventa *ipso iure* proprietario, sicché alla sua morte (purché avvenga dopo l'entrata in vigore della norma e il pagamento della quindicesima annualità) è il potere stesso che cade in successione. Esso però, stante la permanenza del vincolo di indivisibilità (ora ridotto a trenta anni, senza effetto retroattivo, dall'art. unico della l. 25 settembre 1992, n. 9636), deve essere assegnato all'erede disposto al subentro, che sia in possesso dei requisiti richiesti e sia stato designato dal *de cuius*, o in mancanza dagli stessi interessati, o in caso di disaccordo dall'autorità giudiziaria, a norma degli artt. 5 ss. della l. 3 giugno 1940, n. 1078. Tuttavia gli altri eredi, così nell'ipotesi in cui l'immobile sia stato «affrancato» come in quella in cui sia stato «riscattato», se non possono essere soddisfatti mediante l'attribuzione di altri beni ereditari, hanno diritto di ottenere dal subentrante, *pro quota*, il controvalore del fondo e non la somma risultante dall'ammontare delle annualità versate dal loro dante causa, aumentato dall'incremento di valore conseguito dal fondo per effetto dei miglioramenti da lui recati, come è previsto dall'art. 7 della citata legge 379/1967 «nel caso di morte dell'assegnatario prima del riscatto del fondo» (cfr. Corte cost. 17 aprile 1985, n. 103; 30 maggio 1991, n. 233; Cass. 20 giugno 1986, n. 4107; 25 marzo 1991, n. 3192; 17 marzo 1995, n. 3106; 1° luglio 1996, n. 5965; 25 settembre 1998, n. 9636; 26 maggio 1998, n. 5227; 9 marzo 1999, n. 1996).

(1) Sul punto non si rilevano precedenti specifici. Per quanto riguarda la sentenza della Corte costituzionale n. 103 del 16 aprile 1985, vedi *Giur. agr. it.*, 1985, 597, con

nota di CAPPIELLO I., *Sulla costituzionalità delle norme che disciplinano la successione mortis causa dell'assegnatario del terreno di riforma.*

Con il secondo motivo di ricorso Antonio Barbieri si duole di «violazione e falsa applicazione delle norme di legge relative all'epoca della stima delle quote ereditarie», lamentando che il valore del fondo a lui assegnato è stato determinato con riferimento alla data della sentenza di appello anziché a quello di apertura della successione, nonché computando i notevoli miglioramenti che egli stesso, con il proprio lavoro e l'impegno finanziario della sua famiglia, aveva apportato all'immobile in circa venti anni.

Di queste deduzioni i resistenti hanno contestato l'ammissibilità, osservando che non contengono l'indicazione delle norme assentatamente violate, che inoltre attengono alla determinazione di criteri di stima rimessi alla discrezionalità del giudice del merito e che implicano questioni nuove, riguardanti un credito in precedenza mai fatto valere dall'interessato.

Nessuna di queste eccezioni è fondata. Quanto alla prima, è sufficiente rammentare che ai fini dell'ammissibilità del ricorso per cassazione non è necessaria la menzione delle disposizioni di legge violate, purché venga fatto valere un vizio della decisione astrattamente idoneo a inficiarla, che sia compreso tra quelli elencati nell'art. 360 c.p.c. (v., per tutte, Cass. 7 aprile 2000, n. 4349). In ordine alla seconda, va rilevato che la determinazione dell'epoca di riferimento della stima dà luogo a una questione non di merito, ma eminentemente di diritto, in quanto investe la natura e l'oggetto del debito del subentrante verso gli altri eredi dell'assegnatario. Quanto alla terza, infine, si deve osservare che Antonio Barbieri, nel resistere al gravame proposto dalle altre parti contro la sentenza di primo grado, aveva sostenuto che comunque, ove fosse stata ritenuta fondata la pretesa degli avversari di ottenere somme corrispondenti al valore effettivo del bene, questo avrebbe dovuto essere stimato con riguardo al momento dell'apertura della successione.

Il motivo di ricorso in esame va accolto, per quanto di ragione.

Il giudice di secondo grado ha perentoriamente affermato che le somme dovute agli appellanti, in proporzione alle rispettive loro quote nell'eredità, vanno ragguagliate al valore del fondo in questione stimato «al momento della divisione (v. Cass. 28 marzo 1991, n. 3380) e cioè, nella specie, al momento della emanazione di questa sentenza». L'assunto è però erroneo, poiché l'attribuzione in via esclusiva ad Antonio Barbieri della proprietà del bene, che il *de cuius* aveva acquisito mediante l'affrancazione, è stata effetto non della sentenza della Corte di appello pronunciata in questo giudizio, bensì del decreto del Tribunale di Grosseto del 15 novembre 1979, con cui egli è stato designato come erede subentrante. Dalla data stessa in cui è passato in giudicato tale provvedimento (avente valore sostanziale di sentenza, in quanto pronunciato all'esito di un procedimento di natura contenziosa, anche se svolto in forma camerale: v., per tutte, Cass. 13 marzo 1998, n. 2747) è sorto quindi il diritto degli altri eredi, esclusi dal subentro e non soddisfatti con altri beni caduti in successione, a ottenere *pro quota* le somme corrispondenti alla perdita subita: somme che pertanto andavano calcolate alla stregua del valore del bene stimato non «all'attualità», ma invece con riguardo alla data suddetta (diversa anche dal giorno dell'apertura della successione, che peraltro è solo di qualche mese precedente). Né si può ritenere che il risultato, trattandosi di debito di valore da aggiornare alla data della decisione, sarebbe stato uguale a quello cui la Corte di appello comunque è pervenuta. In primo luogo, infatti, l'adeguamento è stato compiuto sulla scorta dell'andamento del mercato immobiliare, invece che delle variazioni del generale indice del potere di acquisto della moneta. Inoltre si è erroneamente tenuto conto anche degli incrementi apportati dal subentrante al fondo, ormai di sua proprietà esclusiva, che dunque non consistono, al contrario di quanto sostengono i resistenti, in miglioramenti e accessioni sui beni ereditari, fatti da uno dei coeredi, (che) ricadono nella comunione a favore di tutti i coeredi, avendo il singolo erede, che ha eseguito le opere, solo il diritto al riconoscimento di un suo credito».

Restano conseguentemente assorbiti il terzo motivo del ricorso principale (con cui Antonio Barbieri lamenta che nella sentenza impugnata sono state recepite le conclusioni formulate dal consulente tecnico di ufficio, pur se l'elaborato peritale era affetto da vari errori ed omissioni), il secondo dell'incidentale (con cui si sostiene che gli interessi sulle somme attribuite a Santina Barbieri, Tommaso Barbieri, Maria Barbieri e Gilberto Barbieri avrebbero dovuto essere fatti decorrere dalla data della morte di Luigi Barbieri, anziché da quella della sentenza di appello) e il terzo dell'incidentale (con cui viene lamentata la mancata pronuncia, nella sentenza impugnata, in ordine alle contestazioni mosse dagli appellanti alla stima compiuta con una delle due consulenze tec-

niche di ufficio disposte in primo grado, che peraltro non è stata utilizzata né dal Tribunale né dalla Corte di appello).

Con il primo motivo del ricorso incidentale Santina Barbieri, Tommaso Barbieri, Maria Barbieri e Gilberto Barbieri, denunciando «in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c., per violazione di norme di diritto (art. 116 c.p.c.) ed in relazione all'art. 360, n. 5, difetto di motivazione», lamentano che ingiustificatamente la Corte di appello ha riconosciuto il loro diritto alle quote della «integrazione per grano duro», concessa a Luigi Barbieri ma riscossa da Antonio Barbieri, ritenendo che fosse mancata la relativa prova, la quale invece era stata fornita mediante la produzione della denuncia di successione, in cui era incluso l'importo di lire 253.937, appunto a tale titolo.

La censura non è fondata.

Il documento del cui omesso esame i ricorrenti si dolgono, alla luce delle loro stesse deduzioni, era palesemente idoneo a suffragare l'assunto, sicché non occorre che nella sentenza impugnata se ne facesse specifica menzione: l'inserimento della somma in questione tra i crediti del defunto non implica che essa sia stata riscossa effettivamente da Antonio Barbieri e debba quindi essere da lui versata agli altri coeredi, per le quote di loro rispettiva pertinenza.

Rigettato pertanto il primo motivo del ricorso principale, accolto il secondo, dichiarato assorbito il terzo, rigettato il primo motivo del ricorso incidentale, dichiarati assorbiti il secondo e il terzo, la sentenza impugnata va cassata con rinvio ad altro giudice, che si designa in una diversa sezione della Corte d'appello di Firenze, cui viene anche rimessa la pronuncia sulle spese del giudizio di legittimità. (Omissis)

*

Cass. Sez. III Civ. - 9-1-2002, n. 194 - Giustiniani, pres.; Manzo est.; Uccella, P.M. (conf.) - Belperio (avv. Crisci) c. Marchetti (avv. Fusco). (Conferma App. Napoli 9 agosto 1999)

Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione (stragiudiziale) - Esperibilità prima della domanda proposta dall'interveniente - Necessità. (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 46)

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 da parte dell'attore, ma anche la domanda proposta dall'interveniente in tutti quei casi in cui l'intervento amplia l'ambito della controversia, rispetto ai limiti definiti con il tentativo di conciliazione esperito prima della proposizione della domanda che ha dato inizio al giudizio. In caso diverso verrebbe a mancare quella necessaria coincidenza tra il thema decidendum e il preventivo tentativo di conciliazione (1).

(Omissis). - Il ricorrente Luigi Belperio ha svolto due motivi di ricorso.

Con il primo motivo deduce la violazione e falsa applicazione dell'art. 46 della legge n. 203 del 1982, nonché l'omessa e insufficiente motivazione della sentenza impugnata. Lamenta in particolare che la Corte di merito aveva dichiarato improponibile l'intervento, pur avendo invitato le parti a comparire innanzi all'Ispettorato provinciale dell'agricoltura di Benevento per il tentativo di conciliazione, non aveva rispettato il termine di sessanta giorni di cui al quinto comma della legge n. 203 del 1982. Espone che la Corte territoriale, avendo posto la premessa della sussistenza dell'impresa familiare tra Luigi Belperio (cedente) e Paolo Belperio (cessionario) «sulla contrapposta e recisa negazione sia dell'interventore che dell'appellante», non poteva poi concludere per l'improponibilità dell'intervento per il mancato tentativo di conciliazione. Richiama in proposito la decisione di questa Corte del 21 ottobre 1994, n. 8653.

Con il secondo motivo il ricorrente Luigi Belperio deduce la violazione e falsa applicazione dell'art. 344 c.p.c. in relazione all'art. 404 c.p.c., nonché la contraddittorietà e l'illogicità della motivazione della sentenza impugnata. L'intervento era stato effettivamente proposto per il riconoscimento di un proprio rapporto agrario distinto e autonomo con la concedente, per evitare il pregiudizio che avrebbe comportato la sentenza. In altri termini, egli si era visto «costretto, previo invito inoltrato alle parti a comparire innanzi all'I.P.A., a proporre tempestivamente il proprio intervento, appunto per evitare l'esecuzione della sentenza impugnata da Belperio Paolo stante la richiesta di sospensiva dell'atto da parte di Belperio Paolo senza potere attendere la convocazione innanzi all'I.P.A.».

I due motivi, che essendo tra loro connessi possono essere trattati congiuntamente, sono infondati.

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 da parte dell'attore, ma anche la domanda proposta dall'interveniente in tutti quei casi in cui l'intervento amplia l'ambito della controversia, rispetto ai limiti definiti con il tentativo di conciliazione esperito prima della proposizione della domanda che ha dato inizio al giudizio. In caso diverso verrebbe a mancare quella necessaria coincidenza tra il *thema decidendum* e il preventivo tentativo di conciliazione. Un principio analogo è già stato affermato da questa Corte a proposito della domanda riconvenzionale che amplia l'ambito della controversia rispetto alla domanda principale (Cass. 1 dicembre 1999, n. 13359; 8 giugno 1999, n. 5613; 27 aprile 1995, n. 4651).

Nel caso di specie non vi è dubbio che per effetto dell'intervento sia risultato ampliato il tema della controversia, sol che si consideri che l'intervento è stato esperito a norma dell'art. 344 e che, come espressamente ammette il ricorrente, con esso si deduceva che l'interveniente era l'unico e vero affittuario e si richiedeva la declaratoria dell'esistenza di un contratto d'affitto tra Luigi Belperio e la Marchetti.

Il precedente costituito da Cass. 21 ottobre 1994, n. 8653, richiamato dal ricorrente, non è in termini, in quanto riguarda il diverso caso dell'interveniente che sia familiare coltivatore, indicato dal concedente come coadiutore. Al proposito sembra opportuno chiarire – a parte quanto più avanti si dirà a proposito della posizione di Paolo Belperio – che non rileva la qualificazione del rapporto che la Corte di merito possa aver dato del rapporto tra Paolo Belperio e la Marchetti; ciò che conta, ai fini della necessità o meno del preventivo tentativo di conciliazione, è la domanda svolta con l'intervento.

Non si riscontra poi alcun vizio della motivazione o contraddittorietà della stessa. Peraltro, il punto in discussione riguarda sostanzialmente una questione di diritto – sussistenza o meno della necessità del tentativo di conciliazione con riferimento all'intervento ex art. 360, n. 5 c.p.c. può concernere esclusivamente l'accertamento e la valutazione dei fatti rilevanti ai fini della decisione della controversia, non anche l'interpretazione e l'applicazione delle norme giuridiche (v. per es. Cass. 11 aprile 2000, n. 4593 e Cass. 10 novembre 2000, n. 14630). (*Omissis*)

(1) INTERVENTO AD EXCLUDENDUM NEL GIUDIZIO DI APPELLO E TENTATIVO DI CONCILIAZIONE

La sentenza che si annota, pur non introducendo elementi di particolare novità, viene a toccare un aspetto dell'istituto del tentativo obbligatorio di conciliazione, di cui all'art. 46 della l. 3 maggio 1982, n. 203, rispetto al quale non si rinvengono in giurisprudenza precedenti specifici (1), vale a dire quello della sua necessità o meno nel caso di intervento del terzo compiuto nell'ambito del giudizio di appello ai sensi dell'art. 344 c.p.c..

Nel caso di specie, dopo che si è già celebrato il primo grado di giudizio in cui il concedente di un terreno condotto in affitto ha ottenuto la condanna dell'affittuario alla restituzione del fondo, nella successiva fase di gravame interviene un terzo soggetto, che affermandosi unico ed esclusivo affittuario del medesimo fondo, chiede il rigetto della

domanda del concedente. Il terzo giustifica il suo intervento col proposito di evitare il pregiudizio che gli deriverebbe dalla predetta pronuncia di rilascio. Piuttosto quindi che giovare della inefficacia soggettiva dell'eventuale giudicato nei suoi confronti, attraverso la *exceptio res inter alios iudicatae*, il terzo decide di intervenire ai sensi del disposto di cui all'art. 344 c.p.c.

Sia il giudice del gravame, di fronte al quale l'intervento è compiuto, sia i giudici di legittimità, ritengono tale intervento improponibile in quanto non preceduto dal corretto esperimento del preliminare tentativo di conciliazione di cui al citato art. 46, poiché il terzo, pur avendo correttamente invitato le parti a comparire innanzi all'I.P.A., non ha rispettato il termine di sessanta giorni richiesto dal co. 5 dello stesso art. 46.

Per comprendere il percorso argomentativo seguito dalla Corte occorre ricordare che, ai sensi dell'art. 344 c.p.c., il terzo, in tanto può intervenire nel processo in quanto, come dice la norma stessa, potrebbe proporre opposizione di terzo ai sensi dell'art. 404 c.p.c., sia ordinaria – come nel caso *de quo* – sia revocatoria. Ne consegue che proprio per lo strumento giuridico utilizzato, il terzo è legittimato ad intervenire solo se intende far valere un diritto autonomo e incompatibile rispetto a quello in contestazione tra le parti originarie anche se non è necessario che egli sia assoggettato agli effetti del giudicato (2). Ecco così che l'ambito originario della controversia finisce con l'essere inevitabilmente ampliato visto che l'ingresso del terzo, che non ha partecipato alla precedente fase di giudizio, non può non implicare l'esercizio di una nuova domanda (3).

Correttamente quindi la Suprema Corte ritiene questa situazione analoga rispetto a quella che si realizza nell'ipotesi in cui è il convenuto a proporre una nuova domanda agendo in via riconvenzionale (4).

In entrambe le situazioni per valutare la necessità o meno del ricorso al preliminare tentativo di conciliazione c'è bisogno di compiere un giudizio in ordine all'estensione del *thema decidendum*. Come ha in più occasioni chiarito la giurisprudenza, non è sufficiente la formale proposizione di una domanda riconvenzionale, perché sorga in capo al convenuto l'onere di ricorrere al tentativo di conciliazione di cui all'art. 46 della legge n. 203/1982, altrettanto avviene nel caso di intervento del terzo in giudizio.

Perché nasca l'onere in questione occorre che, per effetto della nuova domanda spiegata dal terzo, venga ad essere ampliato l'ambito della controversia rispetto a quelli che erano stati i limiti individuati nell'esperito tentativo di conciliazione e siano perciò interessati nuovi profili tali che, se conosciuti e valutati dalle parti, unitamente a quelli per i quali vi era già contenzioso, avrebbero potuto condurre ad una definizione stragiudiziale della lite (5).

Questa situazione è quella che appunto si realizza quando il terzo è portatore di un diritto autonomo ed incompatibile che lo avrebbe legittimato ad essere parte del giudizio fin dall'inizio e che, quindi, se fosse emerso nella preliminare fase di conciliazione, avrebbe potuto condurre ad una definizione bonaria

(1) L'unico precedente della Suprema Corte in tema di tentativo obbligatorio di conciliazione ed intervento del terzo in giudizio, richiamato anche dalla sentenza in commento, è quello di Cass. 21 ottobre 1994, n. 8653, in questa Riv. 1995, 634, per cui vedere *infra* alla nota 7.

In altra situazione la giurisprudenza di merito ha reputato necessario il ricorso alla procedura conciliativa di cui all'art. 46 legge n. 203/1982 nel caso di intervento in giudizio sia coatto che volontario per proporre una autonoma domanda, cfr. Trib. Verona 6 novembre 1989, in *Giur. agr. it.* 1991, 184.

(2) Mentre nel giudizio di primo grado il terzo può intervenire volontariamente sia mediante l'intervento principale, sia mediante quello adesivo, nel giudizio di appello, invece, l'intervento è ammesso solo a favore del terzo che potrebbe proporre opposizione ai sensi dell'art. 404 c.p.c. A tal fine, e quanto più in particolare, all'ipotesi di cui al comma 1 dell'art. 404 c.p.c., ai fini della particolarità dell'intervento, è sufficiente che il terzo sia titolare di un diritto autonomo incompatibile con quello degli altri due liti-

ganti, e non si rende necessario che si tratti di un diritto reale, così Cass. 27 giugno 1997, n. 5766, in *Giust. civ. Mass.*, 1997, 1074.

(3) L'intervento in appello deroga al divieto di domande nuove sancito dall'art. 345 c.p.c., Cass. 9 novembre 1987, n. 8266.

(4) Cass. 4 aprile 2001, n. 4982, in questa Riv., 2002, 441; con nota di GALBERI, *Tentativo di conciliazione ex art. 46 legge 203/82 e domanda riconvenzionale*; TORTOLINI, *Sulla obbligatorio del tentativo di conciliazione per le domande riconvenzionali nelle agrarie*, *ivi*, 1998, 82; Trib. Pisa 28 agosto 1999 e Trib. Pisa 28 agosto 2000, in *Riv. dir. agr.*, II, 2001, 11, con nota di MATTEOLI, *Alcune considerazioni in tema di domanda riconvenzionale e tentativo (obbligatorio) di conciliazione ex art. 46 l. 3 maggio 1982, n. 203*; NAPPI, *Domanda riconvenzionale e tentativo di conciliazione nel processo agrario*, *ivi*, 1990, 3.

(5) Tra le tante Cfr. Cass. 27 aprile 1997, n. 4651, in questa Riv., 1997, 400.

della controversia. E' questa in definitiva la situazione che si verifica nel caso *de quo* dove il terzo compie un intervento principale *ad excludendum*, ai sensi dell'art. 344 c.p.c. (6).

Viceversa si può agevolmente sostenere che, fino a quando l'intervento del terzo si mantiene circoscritto nei limiti di un intervento adesivo dipendente (*ad adiuvandum*) o adesivo autonomo (litisconsortile) e non apporta elementi di novità tali da estendere l'ambito del contenzioso e tali da consentire, nel caso di una loro emersione nella fase conciliativa, la definizione bonaria della controversia, non c'è onere alcuno di attivare la procedura conciliativa prevista dall'art. 46 (7).

Bruno Capaldini

(6) Tribunale di Lecce 14 giugno 1988, n. 970, in *Giur. agr. it.*, 1990, 625, con nota di LIPARI, *Opposizione di terzo e tentativo di conciliazione*.

(7) Cfr. Cass. 21 ottobre 1994, n. 8653, in questa Riv. 1995, 634, per il caso di intervento volontario compiuto ai sensi dell'art. 105 c.p.c., al fine di sostenere le ragioni di uno dei contendenti. In proposito la Suprema Corte ha osservato come, sia per la lettera dell'art. 46 della legge n. 203/1982, che si riferisce solo a chi intende proporre in giudizio una domanda relativa ad una controversia in materia di contratti agrari, sia per la *ratio* della norma medesima, non era necessario il previo esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione. Infatti, trattandosi di intervento adesivo o *ad adiuvandum* il terzo non propone alcuna domanda giudiziale ma si limita solo a supportare le ragioni da altri proposte e comunque lo stesso terzo non avrebbe avuto il potere di definire il giudizio con una transazione.

*

Cass. Sez. III Civ. - 22-6-2001, n. 8598 - Giuliano, pres.; Trifone, est.; Frazzini, P.M. (conf.) - Virgili ed altri (avv. Grenquellucci) c. Fiorini ed altri (avv. Liberini). (*Conferma App. Ancona 17 ottobre 1998*) (*)

Prelazione e riscatto - Regime anteriore alla vigenza della legge 203/82 - Diritto di prelazione e di riscatto - Coadiutori nella coltivazione del fondo del soggetto titolare degli stessi. - Spettanza - Esclusione. (C.c., art. 230 bis, l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 48)

Contratti agrari - Impresa familiare coltivatrice - Poteri di rappresentanza - Applicabilità delle norme sulla società semplice. (C.c., art. 2257, 2266)

Nel regime anteriore all'entrata in vigore della legge 203/1982 il diritto di prelazione e di riscatto agrari potevano essere esercitati secondo la tassativa elencazione consentita dal primo comma dell'art. 8 della legge 590/1965 solo da chi per effetto del contratto concluso con il concedente, fosse coltivatore diretto o colono, nonché, a norma dell'art. 7 della legge 81/1971, dal proprietario coltivatore diretto del fondo confinante, mentre tali diritti non spettavano a coloro che coadiuvano il soggetto titolare della coltivazione del fondo quali i componenti della sua famiglia, anche se il loro rapporto lavorativo sia essenziale ai fini dell'attribuzione a quest'ultimo della qualifica di coltivatore diretto ed ancorché si configurino un'impresa familiare ai sensi dell'art. 230 bis c.c., non potendo l'art. 48 della legge 203/82 trovare applicazione nei rapporti di affitto costituiti in epoca anteriore alla sua entrata in vigore, dovendosi escludere che l'anzidetta norma abbia comportato la novazione soggettiva ex lege di tutti i rapporti di affitto in corso, con la sostituzione in qualità di conduttori delle imprese familiari coltivatrici ai singoli contraenti del contratto preesistente (1).

La famiglia coltivatrice integra un organismo collettivo finalizzato all'esercizio in comune di un'impresa agricola e disciplinata dalla

regola dell'amministrazione disgiuntiva propria della società semplice, con la conseguenza che, nella mancanza di designazione di un comune rappresentante, ciascun membro ha il potere di rappresentare il gruppo nei confronti del concedente, il quale come può agire nei confronti di uno solo dei membri per la risoluzione del contratto, nonché nella fase del tentativo di conciliazione, allo stesso modo è tenuto ad effettuare la denuncia soltanto al rappresentante designato, in mancanza del quale, della stessa può dare legale comunicazione ad uno solo dei membri della famiglia insediata sul fondo (2).

(1-2) DIRITTO DI PRELAZIONE E IMPRESA FAMILIARE.

La questione della natura giuridica dell'impresa familiare compare ancora una volta sullo sfondo di quest'ultima sentenza della Corte Suprema, con la quale è stato negato ai componenti di un'impresa coltivatrice il diritto autonomo all'esercizio del riscatto, in una fattispecie in cui il titolare del contratto agrario non aveva dato seguito alla *denuntiatio* a lui inviata.

Per meglio comprendere l'evoluzione della giurisprudenza sulla rilevanza esterna della famiglia coltivatrice, anche in tema di prelazione e riscatto agrari, è utile richiamarsi ai precedenti più noti, dai quali emerge una varietà di posizioni della giurisprudenza.

1. - La Corte Suprema è stata chiamata più volte a risolvere il quesito se il diritto di prelazione debba essere esercitato soltanto dal titolare del contratto agrario, oppure da tutti i componenti la famiglia coltivatrice (1). A favore della prima ipotesi militerebbe il letterale disposto dell'art. 8 della legge n. 590/65, il quale, nello stabilire che «l'affittuario, il mezzadro, il colono o il compartecipante ... ha diritto di prelazione», attribuirebbe soltanto al titolare formale del contratto l'esercizio di tale diritto, con conseguente obbligo, in capo al proprietario, di notificare soltanto a questi la proposta di alienazione. Quanto alla seconda ipotesi - se il diritto spetti a tutti i componenti della famiglia, senza distinzione tra titolare formale e coadiuvanti l'impresa - si è affermato che tale soluzione troverebbe fondamento nel nuovo disposto dell'art. 48 della legge n. 203/82 che, attribuendo rilevanza giuridica alla famiglia coltivatrice, riconoscerebbe la sussistenza del diritto potestativo di prelazione in capo a ciascun membro. Dal che la necessità di effettuare la *denuntiatio* a tutti i compartecipanti dell'impresa.

La giurisprudenza di legittimità, evitando di approfondire la questione della natura giuridica della famiglia coltivatrice alla luce dell'art. 48 della citata legge n. 203/82, ha affrontato il problema con pronunce, in parte contraddittorie (2). Con sentenza n. 14240 del 1999 la Corte Suprema ha affermato che i diritti di prelazione e riscatto non possono essere riconosciuti, *nel regime anteriore alla legge n. 203/82*, a coloro che coadiuvano il soggetto titolare del rapporto nella conduzione del fondo, neppure se sia configurabile un'impresa familiare ai sensi dell'art. 230 bis c.c.; e ciò, perché l'art. 48 non ha comportato un'automatica novazione soggettiva dei rapporti di affitto in corso, con la sostituzione, in qualità di conduttori, delle imprese familiari coltivatrici ai singoli contraenti del contratto preesistente. La Corte ha negato, dunque, ai familiari un concorrente diritto all'esercizio della prelazione ed ha escluso la legittimazione attiva di uno di questi soggetti all'azione di riscatto, ritenuta esperibile, in definitiva, dal solo titolare formale del contratto.

Con altra precedente pronuncia n. 1331 del 1997 (3), la Corte Suprema, pur richiamandosi al principio suesposto,

(*) Il testo della sentenza è pubblicato in questa Riv., 2002, 305.

(1) In dottrina cfr. A. JANNARELLI, *Prelazione familiare*, in *Foro it.*, 1985, I, 1086; E. ROMAGNOLI, *Il diritto di prelazione dopo la legge n. 203 del 1982, con riferimento all'art. 48*, in *Nuovo dir. agr.*, 1985, 593; M. TAMPONI, *Famiglia coltivatrice e rappresentanza*, in *Riv. dir. agr.*, 1993, I, 3; N. FERRICCI, *La famiglia in agricoltura. Profili di rilevanza giuridica*, Milano, 1999; M. BASILE, *La rinvenuta della famiglia coltivatrice*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1997, 40.

(2) Così Cass. 17 dicembre 1999, n. 14240, in questa Riv., 2001, 184, con nota di M. FILIPPINI. Con altra precedente pronuncia del 10 giugno

1988, n. 3953, in *Giur. agr. it.*, 1988, 357, la Corte Suprema aveva affermato che il diritto di prelazione può essere esercitato soltanto dal titolare del contratto agrario e non anche da altri soggetti che non siano parti del contratto agrario, ancorché coltivino il fondo in quanto legati al titolare da altri rapporti (es. comunione tacita familiare o appartenenza allo stesso gruppo familiare), ai quali non è trasferibile il diritto di prelazione.

(3) Cass. 15 febbraio 1997, n. 1331, in questa Riv. (M), 1997, 667 e in *Riv. dir. agr.*, 1997, II, 51, con nota redazionale.

ha però aggiunto che la *denuntiatio* produce i suoi effetti anche nei confronti del familiare, essendo applicabile all'impresa coltivatrice la disciplina della società semplice, per la quale ciascun componente ha la rappresentanza della stessa sia attivamente che passivamente.

È agevole desumere, dalla enunciazione dei principi di diritto di cui alle due sentenze citate, che la Corte Suprema, dopo aver separato temporalmente la disciplina sulla prelazione fra regime anteriore e posteriore all'entrata in vigore della legge n. 203/82 e, segnatamente, dell'art. 48, che ha riconosciuto alla famiglia coltivatrice la qualità di soggetto contrattuale nei rapporti con il concedente, ha dato una duplice soluzione al problema: in un caso, ha escluso la legittimazione attiva (e passiva) del compartecipe all'azione di prelazione o riscatto, in altro ha affermato, comunque, il diritto del familiare ad esercitare la prelazione, anche disgiuntamente dagli altri componenti, secondo i principi propri della disciplina in tema di società semplice.

2. - Un altro filone giurisprudenziale che si è andato consolidando in modo autonomo è quello relativo all'esercizio della prelazione da parte del confinante coltivatore diretto. Anche per la fattispecie regolata dall'art. 7 della legge n. 817/71, si è discusso se la proposta di alienazione debba essere comunicata ai componenti l'impresa familiare del proprietario a confine. La Cassazione (4), aderendo al dato formale del dettato legislativo, ha escluso che possa essere riconosciuto il diritto di prelazione a coloro che coadiuvano il soggetto titolare del diritto stesso (proprietario a confine), ancorché sia configurabile l'impresa familiare ex art. 230 *bis* c.c., sia perché tale disposizione ha rilevanza meramente interna, sia perché l'art. 48 della legge n. 203/82 inerte ai rapporti tra concedente e impresa coltivatrice nell'ambito del *contratto agrario*. E nella prelazione del confinante il diritto nasce non dal contratto, ma dalla qualità di proprietario coltivatore diretto del fondo confinante.

3. - Con la pronuncia in commento, la Corte ha compiuto un ulteriore passo in avanti, fornendo una diversa interpretazione della normativa in esame, ma occorre subito dire che la soluzione adottata non appare ancora sufficiente, per ritenere che sussista oggi un orientamento univoco della giurisprudenza sul tema della natura giuridica dell'impresa familiare. Nella fattispecie in esame era stata respinta, nei due gradi di giudizio, la domanda di riscatto avanzata autonomamente dai familiari del titolare del contratto - che non aveva inteso esercitare la prelazione a seguito della *denuntiatio* a lui inviata - sul riflesso che essi, in qualità di contitolari del contratto per gli effetti previsti dall'art. 48 legge n. 203/82, non avevano comunicato, nell'inerzia del conduttore formale, l'accettazione della proposta di acquisto. Chiamata a decidere sul ricorso proposto dai familiari soccombenti, la Corte Suprema è intanto partita da un accertamento di fatto della sentenza impugnata, sul quale non vi erano state espresse censure di violazione di legge, e cioè che titolari della prelazione dovevano ritenersi tutti i componenti dell'impresa familiare. Richiamandosi al principio, secondo cui la famiglia coltivatrice deve intendersi come un organismo collettivo, riconducibile alla struttura della società semplice, la Corte ha rigettato il ricorso, rilevando che ciascun membro della famiglia, in assenza di un suo rappresentante, ha il potere di agire per l'intero gruppo e che il concedente può validamente effettuare la *denuntiatio* o al rappresentante designato o ad uno soltanto dei membri della famiglia (5).

Occorre rilevare che, con la predetta pronuncia, la Corte Suprema, anziché trovare finalmente un'interpretazione unitaria, ha aggiunto soltanto un ulteriore tassello alla moltitudine delle interpretazioni esistenti, confondendo ancor più le idee. Ritenuta la legittimazione attiva dei familiari compartecipi e la contitolarietà del diritto all'esercizio della prelazione o del riscatto, la Corte ha affermato, in sostanza, che non è necessaria, da parte del concedente, la comunicazione a tutti i familiari della proposta di alienazione, essendo sufficiente la notifica ad uno solo di essi. Costoro, in base al principio dell'amministrazione disgiuntiva attribuita ai partecipi della società semplice, potranno validamente esercitare il loro diritto di prelazione, sostituendosi al loro rappresentante e non potranno, in assenza di un'accettazione espressa, anche di un singolo componente, agire successivamente con l'azione di riscatto.

Al fine di completare lo sguardo sui diversi orientamenti della giurisprudenza sul tema, è utile segnalare che la Corte d'appello di Napoli (6) ha ritenuto che il proprietario-concedente debba notificare la proposta di alienazione ad ognuno dei componenti la famiglia, onde permettere a ciascuno di essi di esercitare il personale diritto di prelazione. La coimprenditorialità di tutti i familiari, affermata dall'art. 48 della legge n. 203/82, comporta, secondo i Giudici di Napoli, l'attribuzione a ciascuno di essi del diritto di prelazione e del succedaneo riscatto, indipendentemente da ogni manifestazione di volontà originariamente espressa per la designazione del rappresentante.

Se questi sono gli attuali indirizzi interpretativi, non vi è dubbio che la contraddittorietà delle posizioni assunte dalla giurisprudenza denunci un mancato, univoco approfondimento sulla natura giuridica dell'impresa familiare. Il vero punto che sembra non essere stato risolto, anche se la dottrina ha apportato un notevole contributo sulla questione, è se l'impresa familiare abbia o meno rilevanza esterna. Si è detto che l'art. 230 *bis* c.c., applicabile anche alle imprese familiari in agricoltura, è disposizione che regola i rapporti interni tra i familiari, mentre l'art. 48 della legge n. 203/82 concerne i rapporti tra concedente e famiglia coltivatrice. Senza addentrarsi sul collegamento tra le due discipline, va rilevato però che con l'art. 48 il Legislatore ha attribuito alla famiglia coltivatrice una piena soggettività giuridica, individuandola come centro di imputazione di diritti e obblighi non solo nei confronti del concedente, ma anche dei terzi (7). Ciò si desume agevolmente dal terzo comma della disposizione, che individua una responsabilità solidale e personale dei familiari che agiscono in nome e per conto della famiglia. La norma si riferisce alle obbligazioni assunte non solo nei confronti del concedente (es. pagamento del canone, risarcimento del danno), ma anche nei confronti dei terzi che intrattengano rapporti di credito con l'impresa familiare. Grazie al nuovo regime di pubblicità delle imprese agricole, si può ritenere che oggi qualunque società agricola a dimensione familiare sia responsabile anche all'esterno delle obbligazioni assunte nell'esercizio dell'impresa. Se è vero che, nei rapporti con il concedente, il primo comma dell'art. 48 stabilisce che la famiglia possa essere rappresentata da uno solo dei componenti, resta a vedere se, in caso di prelazione, l'impresa coltivatrice continui a rivestire la forma di organismo collettivo, dotato di una sua rappresentanza, alla stregua della società semplice. Il problema appare delicato perché si profilano due soluzioni. Se si ammette

(4) Così Cass. 26 marzo 1999, n. 2896, in questa Riv., 1999, 211.

(5) La Corte Suprema ha affermato, con sentenza 17 aprile 1996, n. 3626, che la famiglia coltivatrice, ai sensi dell'art. 48 della legge n. 203/82, costituisce un organismo formato dai familiari dei consorziati e finalizzato all'esercizio in comune dell'impresa agricola, organismo riconducibile alla forma più elementare della società semplice e soggetta alla regola dell'amministrazione disgiuntiva. Ciascun membro ha il potere di rappresentare il gruppo nei confronti del concedente, il quale, a sua volta, può agire anche nei confronti di uno solo dei membri per la risoluzione del

contratto.

(6) Corte d'appello Napoli 5 ottobre 2000 - Savarese c. Savarese, in Riv. dir. agr., 2001, II, 151 e segg., con nota di A. FORTI; in Giust. civ., 2001, I, 527 e segg., con nota di A. MANNETTA.

(7) Partendo dall'assunto che l'impresa coltivatrice è un organismo collettivo, M. TAMPONI, *op. cit.*, sostiene che la legittimazione attiva della famiglia nei confronti dei terzi in genere trae fondamento dal principio generale dell'art. 2266 c.c. nel senso che la rappresentanza disgiuntiva del singolo familiare concerne ogni rapporto con qualunque terzo.

l'ipotesi fatta propria dalla Corte Suprema con la pronuncia in commento, il diritto di prelazione, in presenza di impresa familiare, spetta a tutti i componenti, ma il concedente-proprietario sarebbe tenuto a notificare il preliminare contenente la *denuntiatio* al rappresentante dell'impresa familiare e non a tutti gli altri, secondo il principio dell'amministrazione disgiuntiva. L'altra soluzione, adottata di recente da alcuni Giudici di merito, è quella di esigere la notifica della proposta di alienazione a tutti i compartecipanti, al fine di consentire ad essi, anche congiuntamente, di esercitare il diritto di preferenza nei termini di decadenza previsti dalla legge. Tale ultima ipotesi appare la più semplice: se è vero che non sempre risulta facile individuare, all'interno di una impresa agricola, il familiare dedito professionalmente all'attività agricola, è altresì vero che la notifica a ciascun familiare del preliminare, oltre a consentire a ciascuno di assumere una decisione in ordine all'acquisto nel rispetto dei brevi termini di decadenza per l'accettazione e di trovare l'accordo all'interno dell'aggregato familiare, eliminerebbe ogni incertezza circa i soggetti tenuti all'esercizio della prelazione. Tutti i familiari avrebbero «pari diritti», sarebbero corresponsabili delle decisioni in ordine all'acquisto del fondo, sarebbero tenuti solidalmente al pagamento del prezzo. Dirimere la questione della validità dell'esercizio della prelazione, a seconda che vi sia o meno un rappresentante della famiglia coltivatrice, significa potenzialmente favorire il già abbondante contenzioso nella materia. Affermare, in linea di principio, che ogni componente possa autonomamente esercitare la prelazione, anche nel caso di *denuntiatio* effettuata ad uno soltanto dei familiari, non risolve in concreto il problema, poiché il familiare escluso dalla comunicazione potrebbe, in ipotesi, non essere a conoscenza della stessa *denuntiatio* all'altro familiare o potrebbe ignorare di essere titolare anch'esso di pari diritti in ordine all'esercizio della prelazione. In base al principio dell'affidamento e avuto riguardo all'esigenza di assicurare la certezza del diritto, si ritiene che il promittente-venditore, nella sua qualità di concedente, debba comunicare ad ogni familiare la proposta di alienazione, al fine di consentire ad ognuno l'esercizio del personale diritto di prelazione. Sembra restare fuori da tale soluzione la prelazione spettante al proprietario a confine, il quale coltiva il fondo congiuntamente alla famiglia coltivatrice. L'art. 48 riguarda, infatti, esclusivamente l'organismo collettivo familiare all'interno del contratto agrario, mentre la prelazione del confinante prescinde del tutto dall'esistenza di un contratto, spettando soltanto a colui che sia proprietario di fondo limitrofo. Occorre, però, far presente che con il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, in materia di orientamento e modernizzazione del settore agricolo, è stato introdotto un principio (art. 7) che porterebbe a ritenere che, anche in tema di prelazione del confinante, si sia voluto dare maggiore visibilità alla famiglia coltivatrice. Il testo della disposizione, nell'indicare i criteri preferenziali da adottarsi nell'eventuale conflitto tra più soggetti confinanti, annovera «la presenza come *partecipanti* nelle rispettive imprese di coltivatori diretti e imprenditori agricoli a titolo principale di età compresa tra i 18 e i 40 anni». Ciò significa che per la prima volta il legislatore ha inteso considerare, ai fini del diritto alla preferenza tra più aventi diritto, non solo e non tanto la figura del proprietario coltivatore diretto e le sue qualità soggettive, ma anche il *partecipe* della sua impresa che, in ragione dell'età e delle sue conoscenze e competenze, possa assicurare lo sviluppo e la conservazione dell'attività di impresa (8).

Nicoletta Rauseo

(8) Per un commento sull'art. 7 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 cfr. G. Busetto, *Vecchie e nuove prelazioni*, in questa Riv., 2001, n. 547 e R. Triola, *La prelazione: due occasioni perse*, *ibidem*, 545.

Cass. Sez. Lav. - 1-3-2001, n. 2939 - Santojanni, pres.; Coletti De Cesare, est.; Fedeli, P.M. (parz. diff.) - INPS (avv. Mulas, Poti e Ponturo) c. Calò (avv. Stefanelli). (*Conferma Trib. Brindisi 9 marzo 1998*)

Previdenza sociale - Assicurazioni obbligatorie - Principio generale di indisponibilità dei diritti alle prestazioni previdenziali - Sussistenza - Esclusione - Limiti - Fattispecie relativa al deferimento del giuramento suppletorio in una ipotesi di contestazione del diritto all'iscrizione negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli. (Cost., art. 38; c.c., artt. 2736, 2739; l. 11 marzo 1970, n. 83, art. 17)

Dal complesso della vigente normativa previdenziale non è ricavabile un principio generale di indisponibilità dei diritti alle prestazioni dell'assicurazione obbligatoria, vero essendo, invece, che l'esistenza di un principio siffatto può affermarsi solamente per il fondamentale diritto al trattamento pensionistico minimo per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, la cui «indisponibilità» trova giuridico fondamento nella tutela degli interessi costituzionalmente protetti (v. art. 38 Cost.) che ne sono alla base. (Fattispecie relativa al deferimento - considerato ammissibile dalla S.C. - di giuramento suppletorio in una ipotesi in cui il diritto in contestazione era quello alla iscrizione negli elenchi nominativi dei lavoratori subordinati a tempo determinato nel settore dell'agricoltura). (1)

(Omissis). - FATTO. - Calò Concepita proponeva appello avverso la sentenza del Pretore di Brindisi del 26 ottobre 1994, che aveva respinto la sua domanda intesa ad ottenere, nei confronti dello SCAU, la rescrittura negli elenchi anagrafici dei lavoratori in agricoltura per n. 51 giornate annue in relazione al periodo dal 1978 al 1990.

La ricorrente rilevava che il Pretore aveva ommesso di prendere in considerazione le eccezioni di decadenza e di prescrizione da essa sollevate sin dal ricorso introduttivo; deduceva, inoltre, che dalla prova testimoniale si evinceva la sussistenza di un rapporto di lavoro alle dipendenze della propria madre.

Si costituiva l'INPS, subentrato al disciolto SCAU ai sensi dell'art. 19 della legge 30 dicembre 1994 n. 724.

Il Tribunale di Brindisi, dopo l'espletamento della prova testimoniale, deferiva giuramento suppletorio alla Calò e, con sentenza in data 9 marzo 1998, accoglieva l'appello, dichiarando il diritto della ricorrente alla iscrizione negli elenchi anagrafici per gli anni dal 1978 al 1990.

Per la cassazione di questa sentenza l'INPS ricorre con un unico motivo. La Calò resiste con controricorso e propone ricorso incidentale affidato a quattro motivi.

DIRITTO. - Il ricorso principale e quello incidentale devono essere riuniti ai sensi dell'art. 335 c.p.c., perché proposti contro la stessa sentenza.

Preliminarmente rileva la Corte che, nel controricorso, si eccipisce la inammissibilità del ricorso per inesistenza e comunque nullità del mandato alle liti, in quanto non esiste la dichiarata «procura a margine» e quella dattiloscritta dopo la esposizione dei motivi si conclude con attestazione di «autentica» non portante la sottoscrizione di alcun procuratore autenticante.

L'eccezione è palesemente infondata, in quanto il ricorso dell'INPS contiene, ancorché non «a margine» ma «in calce» la prescritta procura speciale e questa, subito sotto la firma del legale rappresentante dell'istituto, reca la dichiarazione di autentica debitamente sottoscritta da uno dei difensori.

Può, dunque, procedersi all'esame del ricorso con l'unico motivo del quale l'INPS deduce violazione degli artt. 233 e 234 c.p.c., degli artt. 2736 e 2739 c.c., degli artt. 112 e 116 c.p.c. e dell'art. 17 della l. 11 marzo 1970 n. 83 (in relazione all'art. 360 nn. 3 e 5 c.p.c.). Sostiene che, essendo i diritti previdenziali indisponibili, non poteva essere deferito giuramento suppletorio. Non sussisterebbe, inoltre, il ravvisato *fumus veritatis*, perché escluso dalle circostanze sulle quali si era attentamente soffermato il Pretore, mentre la stessa formula del giuramento sarebbe generica, laddove il precetto dell'art. 17 della legge n. 83 del 1970 richiede l'accertamento puntuale e analitico del numero delle giornate di lavoro effettivamente prestate in ciascuno degli anni in contestazione. Prosegue il ricorrente osservando che l'esperimento probatorio sarebbe inadeguato e insufficiente, essendo rimaste comunque incerte le modalità di esecuzione della attività di lavoro, in ordine essenzialmente al vincolo della subordinazione, la cui

prova non poteva ritenersi integrata dalla generica notizia della corresponsione di una retribuzione, tra l'altro erogata dal padre e non dalla madre (asserita datrice di lavoro) della Calò e della quale non fu mai indicato l'ammontare.

Conclude rilevando che il Tribunale, nel dichiarare il diritto alla iscrizione, ha mancato di indicare il numero di giornate da attribuire, così omettendo un elemento indispensabile alla realizzazione delle utilità previdenziali perseguite dalla Calò.

Il ricorso non è fondato.

Osserva la Corte che, dal complesso della vigente normativa previdenziale, non è ricavabile un principio generale di indisponibilità dei diritti alle prestazioni dell'assicurazione obbligatoria, vero essendo, invece, che l'esistenza di un principio siffatto può affermarsi solamente per il fondamentale diritto al trattamento pensionistico minimo per invalidità, vecchiaia e superstiti, la cui «indisponibilità» trova giuridico fondamento nella tutela degli interessi, costituzionalmente protetti (art. 38 Cost.), che ne sono alla base.

Significativamente, i diritti alle prestazioni di carattere temporaneo – e lo stesso diritto alle rate di pensione – soggiacciono alla regola generale della estinzione per decorso del tempo, secondo norme dettate espressamente in materia ovvero desumibili dal sistema normativo generale (così il diritto alla indennità giornaliera di malattia e a quella di maternità) quando non sono addirittura soggetti a termini decadenziali (come il diritto alla indennità di disoccupazione).

Questo esclude che si verta in materia di diritti «indisponibili» – come tali sottratti alla possibilità di deferimento del giuramento suppletorio secondo la specifica previsione dell'art. 2739 c.c. – nell'ipotesi in cui il diritto in contestazione sia, come nel caso, quello alla iscrizione negli elenchi nominativi dei lavoratori subordinati a tempo determinato nel settore dell'agricoltura, iscrizione che, a sua volta, costituisce il presupposto per l'affermazione del diritto alla costituzione della posizione assicurativa e alla erogazione delle prestazioni previdenziali ai lavoratori agricoli.

Ciò posto, non possono condividersi le critiche rivolte dal ricorrente alla motivazione della sentenza impugnata e i rilievi formulati con riguardo all'affermata sussistenza del *fumus veritatis*, come pure quelli relativi alla inidoneità del deferito giuramento a dar prova delle effettive modalità del rapporto.

In proposito va richiamato il principio (vedi Cass. 20 giugno 1994 n. 5925), secondo cui l'opportunità di disporre il giuramento suppletorio è rimessa al prudente e discrezionale apprezzamento del giudice del merito il quale – con valutazione insindacabile in sede di legittimità, se sorretta da motivazione immune da vizi logici e giuridici – stabilisce se ricorrono le condizioni previste dall'art. 2736, n. 2, c.c., se cioè la domanda o le eccezioni, pur non pienamente provate, non siano del tutto sformate di prova, ed è, a tal fine, autorizzato ad avvalersi anche di elementi di valutazione desumibili dal comportamento stragiudiziale delle parti e di semplici presunzioni, indipendentemente dalla loro gravità, precisione e concordanza.

Nella specie la motivazione con la quale la impugnata sentenza ha giustificato la delazione del giuramento è immune da vizi, avendo il Tribunale ravvisato una *semiplena probatio* circa la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato della Calò con la propria madre nelle circostanze emerse dalla prova testimoniale, puntualmente verificate ed attentamente valutate dal giudice *a quo*.

Neppure il disposto esperimento probatorio può definirsi inadeguato e insufficiente a provare la fondatezza della domanda, in quanto le circostanze indicate nella formula del giuramento e delle quali la Calò ebbe ad affermare la verità, deponevano, nel loro insieme, per la sussistenza del dedotto rapporto di lavoro subordinato, avendo la stessa dichiarato che aveva lavorato alle dipendenze della madre, che il numero di giornate di lavoro annue era superiore a 51, che il periodo lavorativo copriva l'arco di tempo dal 1978 al 1990, che era stata regolarmente retribuita.

È noto, d'altro canto, che, per la natura di prova legale che l'ordinamento attribuisce al giuramento suppletorio, il giudice di merito, una volta che l'abbia deferito, non è tenuto a valutare la verosimiglianza o meno delle affermazioni del giurante, non rimanendogli da compiere altra indagine se non quella sull'*an iuratum sit*.

Irrilevante è la censura relativa alla mancata indicazione del numero di giornate per le quali si dichiarava il diritto alla iscrizione, in quanto dalla formulazione del dispositivo è argomentabile con certezza che la statuizione ivi contenuta è da riferire alle 51 giornate che espressamente e più volte la motivazione menziona come quelle per le quali era stata domandata la iscrizione e accertata la sussistenza del relativo diritto.

Osserva, infatti, la Corte che, nel rito del lavoro, allorché la motivazione della sentenza si limiti alla mera esplicitazione di statuizioni già sostanzialmente ricavabili dalla struttura logico-semantiche del dispositivo, non può invocarsi il principio della non integrabilità del dispositivo con la motivazione (principio che presuppone l'effettiva carenza nell'uno di statuizioni formalmente rinvenibili solo nell'altra), bensì bisogna fare riferimento all'altro principio per il quale la portata precettiva di una pronuncia giurisdizionale va individuata non solo tenendo conto delle statuizioni formalmente contenute nel dispositivo, ma coordinando questo con la motivazione, le cui enunciazioni, se dirette univocamente all'esame di una questione dedotta in causa, incidono sul momento precettivo e vanno considerate come integrative del contenuto formale del dispositivo, con la conseguenza che il giudicato risulta simmetricamente esteso (Cass. Sezioni Unite, 18 febbraio 1997 n. 1481).

Il ricorso dell'INPS, pertanto, deve essere rigettato.

Con il primo motivo del suo ricorso incidentale, la Calò deduce violazione dell'art. 112 c.p.c., dell'art. 11 delle preleggi in relazione alla errata applicazione dell'art. 9 d.l. n. 375 del 1993, dell'art. 1442 c.c. e dell'art. 360 n. 5 c.p.c. per inesistenza di motivazione, e sostiene che il Tribunale ha mancato di pronunciarsi sulla eccepita inapplicabilità alla fattispecie degli artt. 8 e 9 della legge n. 375 del 1993 che, per la prima volta, hanno riconosciuto alla SCAT la facoltà, «per motivi di manifesta illegittimità», di procedere alla cancellazione dagli elenchi anagrafici degli operai agricoli iscritti.

Con il secondo motivo e con deduzione di violazione degli artt. 112 e 437 c.p.c. in relazione alla omessa applicazione dell'art. 1441 c.c., nonché di inesistenza di motivazione, assume che l'INPS, solo nel costituirsi in appello, ha eccepito che il rapporto intercorso tra essa ricorrente e lo SCAT andava annullato «per carenza dei presupposti tipici della subordinazione», e ciò comportava che la proposta domanda di annullamento doveva essere dichiarata inammissibile.

Nel terzo motivo, denunciando violazione dell'art. 112 c.p.c., omessa applicazione degli artt. 2964-2969 c.c., violazione del d.l. n. 83 del 1970 (con riferimento, in particolare, agli artt. 7, 15, 17), inesistenza della motivazione, osserva che né il Pretore né il Tribunale hanno tenuto in conto il rilievo della decadenza dalla facoltà di cancellazione in cui era incorso l'INPS, per il fatto che dopo la pubblicazione, di anno in anno, degli elenchi nominativi, nessun ricorso era stato prodotto dall'INPS stesso o da altri dinanzi alla Commissione provinciale per la manodopera agricola, ai sensi dell'art. 17 del d.l. n. 83 del 1970.

Infine, con il quarto motivo e con deduzione di violazione degli artt. 113-116 c.p.c. di omessa applicazione dell'art. 2727 c.c. di vizio di motivazione omessa e contraddittoria, sostiene la ricorrente che il Tribunale ha ommesso di valutare le testimonianze Corrado e Patisso, la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà della datrice di lavoro, le ininterrotte iscrizioni nell'elenco dei lavoratori agricoli subordinati, che avrebbero dovuto costituire, nel loro insieme, quantomeno una presunzione valutabile *ex art. 2729 c.c.*

Il ricorso incidentale, in ragione del rigetto del ricorso dell'INPS, va dichiarato inammissibile per sopravvenuta carenza di interesse alla impugnazione, il quale deve sussistere non solo al momento della proposizione ma anche al momento della decisione della impugnazione stessa, e il cui venir meno determina conseguenze identiche a quelle della sua assenza iniziale.

Ravvisa la Corte, nell'esito della vicenda processuale, la sussistenza di giusti motivi per compensare tra le parti (art. 92, comma 2, c.p.c.) le spese del giudizio di cassazione. (*Omissis*).

(1) ANCORA SULL'AMMISSIBILITÀ DEL GIURAMENTO SUPPLETORIO NELLE CONTROVERSIE SUL DIRITTO ALL'ISCRIZIONE NEGLI ELENCHI NOMINATIVI DEI LAVORATORI AGRICOLI SUBORDINATI.

1. - È noto che presupposto essenziale per l'iscrizione degli operai agricoli negli elenchi nominativi al fine di dimostrare la loro qualità di soggetti assicurati aventi diritto alle prestazioni previdenziali è l'esplicitazione di almeno cinquantuno giornate lavorative, di carattere subordinato, alle dipendenze di datori di lavoro agricolo in ciascun anno di riferimento degli elenchi stessi.

L'accertamento di tale requisito si presenta particolarmente difficile allorché le prestazioni lavorative siano rese da persone facenti parte dell'ambito della famiglia di coltivatori diretti o piccoli proprietari fondiari, per la difficoltà di qualificazione, se di tipo subordinato o associato o di mera collaborazione familiare, delle prestazioni stesse. [Sull'arg., v. GATTA, *Una decisione esemplare in tema di qualificazione di prestazioni lavorative rese tra parenti nell'ambito di un'impresa agricola al fine dell'iscrizione negli elenchi nominativi* (nota a Trib. Nicosia, 8 giugno 2001, n. 126), in questa Riv., 2002, 648].

Nel processo previdenziale, anche al di là della iniziativa delle parti, una incisiva funzione, per l'accertamento dei fatti e la loro conseguente qualificazione, è attribuita autonomamente al giudice. Dispone, infatti, l'art. 442 c.p.c., *sub* art. 1 l. 11 agosto 1973, n. 533, che nei procedimenti relativi a controversie giudiziarie derivanti dall'applicazione di norme previdenziali ed assistenziali si osservano le disposizioni dettate per il rito delle controversie di lavoro e, quindi, anche quelle concernenti i poteri istruttori del giudice il quale, ai sensi del secondo comma dell'art. 421 c.p.c., «può (...) disporre d'ufficio in qualsiasi momento l'ammissione di ogni mezzo di prova, anche fuori dei limiti stabiliti dal codice civile, ad eccezione del giuramento decisorio», nonché, ai sensi dell'ultimo comma del medesimo articolo, può, ove lo ritenga necessario, «ordinare la comparizione, per interrogarle liberamente sui fatti della causa, anche di quelle persone che siano incapaci di testimoniare a norma dell'art. 246 o a cui sia vietato a norma dell'art. 247». (Per un commento di tale norma, v. G.C. PERONE, *Il nuovo processo del lavoro*, Padova, 1975, 199 ss., il quale sottolinea che i predetti poteri istruttori «debbono esercitarsi in relazione ai fatti posti dalle parti a fondamento delle domande e delle eccezioni. Il giudice, cioè, può d'ufficio disporre l'ammissione di qualsiasi mezzo di prova: ma il fatto che con il mezzo stesso si vuole provare deve essere stato almeno allegato dalle parti, vale a dire deve essere stato descritto ed esposto nella sua obiettiva consistenza»).

L'esclusione dai poteri dispositivi del giudice del giuramento decisorio risiede nella natura stessa di tale tipo di giuramento: esso, infatti, ai sensi dell'art. 2736, n. 1, c.c., è un espediente processuale riservato all'esclusiva disponibilità delle parti e consiste, secondo un consolidato indirizzo della giurisprudenza di legittimità, in una solenne dichiarazione di verità o di scienza (conoscenza) resa al giudice da una parte su istanza dell'altra, circa l'esistenza o meno di un determinato fatto. Con esso il deferente (colui che richiede, deferisce il giuramento) affida alla lealtà della controparte l'accertamento di quanto è oggetto della formula all'uopo articolata, onde la prova raggiunta con l'espletamento di tale mezzo istruttorio deve ritenersi sovrana ed indipendente da ogni altro elemento processuale contrario.

Al contrario, non è nella disponibilità delle parti il deferimento del giuramento suppletorio essendo questo, *ex* art. 2736, n. 2, c.c., «deferito d'ufficio dal giudice a una delle parti al fine di decidere la causa quando la domanda o le eccezioni non sono pienamente provate, ma non sono del tutto sformite di prova». Secondo la giurisprudenza di legittimità, presupposto del giuramento suppletorio è l'esaurimento dei mezzi istruttori chiesti dalle parti senza che sia stata raggiunta la prova piena in favore di uno dei contendenti. In definitiva, il giuramento suppletorio ha una funzione di integrazione, come mezzo complementare e sussidiario rispetto alle prove acquisite al processo. (Incidentalmente rilevo che il Tribunale di Napoli, sezione distaccata di Ischia, con ordinanza emessa il 21 settembre 2001, ha sollevato, in riferimento all'art. 111, primo e secondo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 2736, n. 2, c.c. in quanto, prevedendo il giuramento suppletorio, consentirebbe la decisione della controversia attraverso un intervento del giudice nella dialettica proces-

suale che farebbe dipendere il giudizio dal comportamento di una parte e si risolverebbe in un vantaggio di quest'ultima in pregiudizio dell'altra, in assenza di un criterio limitativo della discrezionalità del deferimento, oltretutto in una situazione storica di attenuazione del vincolo morale del giuramento; il giudice remittente ha rilevato che ciò si verificerebbe senza che le esigenze di speditezza del giudizio (peraltro, mai prevalenti su altre più essenziali esigenze) giustificino il *vulnus* della parità delle armi tra le parti del processo e della terzietà e imparzialità del giudice garantite dalle norme costituzionali invocate come parametro e, pur dando atto della sentenza n. 83 del 1972 con la quale la Corte costituzionale verificò in positivo la compatibilità dell'istituto del giuramento suppletorio con i principi di eguaglianza e di difesa, ha auspicato la revisione di detto orientamento alla luce dei nuovi principi introdotti dall'art. 111 Cost., nella versione conseguente alla modifica di cui alla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2. La Corte costituzionale ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione sollevata per carenza di motivazione sulla rilevanza della questione stessa, con ord. 24 giugno 2002, in *G.U.*, 1ª serie speciale, n. 26 del 3 luglio 2002).

2. - A differenza dell'utilizzazione della prova testimoniale, sempre ammessa, si era dubitato, in epoca risalente, dell'ammissibilità nelle controversie previdenziali della confessione e del giuramento, in considerazione del ritenuto carattere indisponibile dei diritti che in esse vengono in evidenza, a parte le difficoltà di individuazione del soggetto di parte pubblica cui eventualmente deferire il giuramento. Si ritenne, allora, di risolvere la questione distinguendo tra diritto (indisponibile) derivante da norme inderogabili e conseguenze patrimoniali dello stesso, o conseguenze patrimoniali scaturenti dalla sua violazione [cfr. NAPOLETANO, *Il contenzioso della previdenza sociale*, in *Nuovo tratt. dir. lav.*, diretto da Riva Sanseverino e Mazzoni, vol. IV, Padova, 1975, 574, il quale richiama (*ivi*, 573) la giurisprudenza di Cass. 11 gennaio 1968, n. 57 (in *Foro it.*, 1968, I, c. 1590) che «ha applicato ai diritti previdenziali la distinzione già posta per i diritti del lavoratore in generale, tra momento genetico e momento funzionale del diritto, e, quindi, tra diritti non ancora sorti, riguardo ai quali gli atti di disposizione sarebbero nulli in quanto risolvendosi in una modifica *contra legem* dell'ulteriore svolgimento del rapporto, e diritti (in genere, di credito) già acquisiti al patrimonio del lavoratore, che non potrebbero ritenersi in via assoluta sottratti alla disponibilità del loro titolare. Trasferendo tali concetti ai diritti dei lavoratori relativi alle assicurazioni sociali obbligatorie, la Cassazione ha dedotto che, una volta verificatosi il rischio assicurato (ad es., infortunio), il diritto di credito all'indennizzo è entrato a far parte del patrimonio del prestatore di lavoro, e, pertanto, non può considerarsi assolutamente indisponibile. Conseguentemente, ha ritenuto efficace la confessione stragiudiziale resa dal lavoratore infortunato sull'ammontare del salario, nel corso dell'inchiesta amministrativa sull'infortunio»).

Nelle controversie sul diritto all'iscrizione negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli, che specificamente qui interessano, ha ritenuto ammissibile il giuramento suppletorio (ma con molte cautele, concludendo, poi, per l'inammissibilità di esso nella fattispecie esaminata, avendo il giudice di merito deferito il giuramento al fine di ottenere dalla parte la qualificazione giuridica del rapporto posto in essere). Cass. 4 aprile 1991, n. 3508 (in questa Riv., 1992, 297 con nota di GATTA, *Ammissibilità del giuramento suppletorio in ordine ai fatti materiali costitutivi del diritto all'iscrizione negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli*), che richiama l'unico precedente rinvenuto di Cass. 23 gennaio 1959, n. 168.

Nel giudizio deciso con la sentenza in commento, l'Istituto ricorrente per cassazione aveva sostenuto che, essendo i diritti previdenziali indisponibili, non poteva essere deferi-

to il giuramento suppletorio, giusta art. 2739 c.c., in materia di contestazione del diritto all'iscrizione dei lavoratori agricoli negli elenchi nominativi. Motivo ritenuto infondato per il rilievo «che, dal complesso della vigente normativa previdenziale, non è ricavabile un principio generale di indisponibilità dei diritti alle prestazioni dell'assicurazione obbligatoria, vero essendo, invece, che l'esistenza di un principio siffatto può affermarsi solamente per il fondamentale diritto al trattamento pensionistico minimo per invalidità, vecchiaia e superstiti, la cui 'indisponibilità' trova giuridico fondamento nella tutela degli interessi, costituzionalmente protetti (art. 38 Cost.), che ne sono alla base. Significativamente, i diritti alle prestazioni di carattere temporaneo – e lo stesso diritto alle rate di pensione – soggiacciono alla regola generale della estinzione per decorso del tempo, secondo norme dettate espressamente in materia ovvero desumibili dal sistema normativo generale (così il diritto alla indennità giornaliera di malattia e a quella di maternità) quando non sono addirittura soggetti a termini decadenziali (come il diritto alla indennità di disoccupazione). Questo esclude che si verta in materia di diritti 'indisponibili' – come tali sottratti alla possibilità di deferimento del giuramento suppletorio secondo la specifica previsione dell'art. 2739 c.c. – nell'ipotesi in cui il diritto in contestazione sia, come nel caso, quello alla iscrizione negli elenchi nominativi dei lavoratori subordinati a tempo determinato nel settore dell'agricoltura, iscrizione che, a sua volta, costituisce il presupposto per l'affermazione del diritto alla costituzione della posizione assicurativa e alla erogazione delle prestazioni previdenziali ai lavoratori agricoli».

3. - In relazione a quanto sopra mi permetto di formulare qualche osservazione.

Innanzitutto, l'art. 38 Cost., secondo comma, recita: «I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria». Sotto il profilo della qualificazione degli interessi 'costituzionalmente protetti', non sembra che la norma richiamata faccia alcuna differenziazione tra le prestazioni infortunistiche, di malattia, di invalidità e vecchiaia e di disoccupazione. Senza contare che, per l'art. 32 Cost., «la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività»; per l'art. 35 Cost., «la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni»; per l'art. 37 Cost., «le condizioni di lavoro (della donna) devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre ed al bambino una speciale adeguata protezione». Da tali principi costituzionali discende la tutela del lavoratore e della lavoratrice in caso di malattia e maternità (sia sotto il profilo sanitario che economico), di infortuni e malattie professionali conseguenti all'esercizio dell'attività lavorativa, di invalidità, vecchiaia e nei confronti dei superstiti (e non solo limitatamente al trattamento pensionistico 'minimo'), di disoccupazione involontaria.

È per ciò che una qualificata dottrina previdenzialistica (v. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Tonino, 1999, p. 4 s.) ha sottolineato «che i diritti sociali – e tra questi, in particolare, i *diritti previdenziali* – trovano radicamento ed immediata garanzia, quanto all'*an* e al *quid* di una prestazione positiva da parte dello Stato, nella norma costituzionale: essi sono, a tutti gli effetti diritti fondamentali e perfetti, anche se la loro diretta e piena azionabilità può risultare subordinata alla realizzazione dei profili modali (*quomodo* e *quando*), riservata al legislatore ordinario (con riferimento a Corte cost. 18 gennaio 1991, n. 20, in *Giust. civ.*, 1991, I, 819 e 27 luglio 1995, n. 409, *ivi*, 1995, I, 25). D'altra parte, il radicamento costituzionale della garanzia esclude che la discrezionalità del legislatore ordinario in merito ai suddetti profili modali possa assumersi come piena ed insindacabile (sì da ricondurre, nei fatti, i suddetti diritti ad una prospetti-

va meramente 'programmatica'): è stato giustamente osservato che, proprio quel fondamento impone che l'eventuale sindacato incidentale di costituzionalità delle modalità di regolamentazione legislativa si eserciti in riferimento alla *ragionevolezza* della scelta adottata dal legislatore ordinario nel bilanciare l'esigenza di attuazione di quei diritti, sia con gli altri interessi primari costituzionalmente garantiti, sia con le esigenze globali della finanza pubblica».

Non è senza interesse l'osservazione dello stesso A. (ma non solo sua) secondo cui «Nell'ambito della disciplina costituzionale, le tematiche della libertà dal bisogno direttamente si collegano al *principio di eguaglianza*, inteso in quell'accezione 'sostanziale' – cioè, come progressiva parificazione dei cittadini davanti alla legge, attraverso la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale –, che rappresenta la novità fondamentale del nostro testo costituzionale (art. 3, 2° comma, Cost.). In altre parole, sembra lecito affermare che nell'attuale ordinamento, quale costituzionalmente caratterizzato, la libertà dal bisogno è obiettivo che si qualifica e attua attraverso il collegamento della correlativa pretesa ad un contestuale ulteriore risultato (il quale, per molti versi, non è che la specificazione e insieme il 'limite' di quella): il pieno sviluppo della *persona umana* e l'effettiva possibilità di partecipazione di ciascuno all'organizzazione politica, sociale ed economica del Paese. Al soddisfacimento di quella pretesa (...) sono chiamati tutti i cittadini, ai quali, per questo, la Costituzione italiana espressamente e direttamente, come singoli e come formazioni sociali, impone 'doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale' (art. 2 Cost.)» (*op. cit.*, p. 5).

Secondo lo stesso A., (alla cui opinione aderisce PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Padova, 2000, 367), «I diritti previdenziali, quali diritti sociali, godono dello *statuto giuridico* proprio dei diritti fondamentali: sono, cioè, diritti irrinunciabili, inalienabili, indisponibili, intrasmissibili, inviolabili» (cfr. Corte cost. 30 maggio 1995, n. 205, in *Giur. it.*, 1995, I, 1629). «Come tali, i suddetti diritti sono tutelati, innanzitutto, anche contro eventuali atti dispositivi degli stessi interessati, a conferma della loro concorrente valenza pubblicistica. La legge (art. 2115, 3° comma, c.c.) stabilisce, infatti, che è nullo qualsiasi patto diretto ad eludere gli obblighi relativi alla previdenza (...). Il suddetto *principio di indisponibilità* comporta che le eventuali rinunce o transazioni, compiute dai lavoratori in relazione ad aspetti che attengono alla tutela previdenziale, siano nulle *ex art.* 1966, 2° comma, c.c.» (pp. 213-14; per altre considerazioni, circa i limiti e le deroghe ai principi enunciati, si rinvia al testo).

Non sempre il richiamato principio di indisponibilità comporta l'imprescrittibilità dei diritti previdenziali, anche se l'art. 2934, 2° comma, c.c. dispone che «non sono soggetti a prescrizione i diritti indisponibili e gli altri diritti indicati dalla legge» (v., in tal senso, in dottrina, MAZZOTTI, *Diritto della previdenza sociale*, Napoli, 1999, 54). Di recente, Cass. 18 maggio 2001, n. 6810 (inedita a quanto risulta), ha affermato che i crediti contributivi previdenziali, nascendo da un rapporto disciplinato dal regime di previdenza sociale, non diversamente dalle altre forme di finanziamento delle prestazioni di assistenza sociale, per il comune carattere pubblico ed obbligatorio dei rispettivi regimi correlati a finalità di ordine costituzionale (art. 38 Cost.), hanno natura inderogabile e sono perciò indisponibili. Non pertanto, la normativa previdenziale non solo ha disposto che i contributi previdenziali si prescrivono col decorso del tempo (oggi, a seguito della riforma del 1995, entro cinque anni dal momento in cui essi erano dovuti) ma ha anche stabilito che non è ammesso il volontario versamento dei contributi prescritti che sarebbero improduttivi di effetti.

Ma è pur vero, come afferma il CINELLI (*op. cit.*, pp. 218 ss.) che manifestazione del principio «che riconosce ai diritti previdenziali il rilievo proprio dei diritti fondamentali, è l'*imprescrittibilità del diritto a pensione*. La suddetta impre-

scrittibilità, espressamente prevista per il settore del pubblico impiego (art. 5, d.p.r. n. 1092 del 1973), vale anche per tutti gli altri settori dell'ordinamento previdenziale (argomenti *ex art.* 38 Cost.; art. 69, legge n. 153 del 1969; art. 2115 e 2934 c.c.); infatti, il diritto alla pensione (o alla rendita) non è soltanto un diritto che, al pari di quello avente ad oggetto le cosiddette prestazioni minime, concorre a soddisfare un interesse che trascende quello stesso del diretto destinatario, ma è anche una situazione giuridica che permane nel tempo, costantemente si riproduce, e si pone, quindi, quale vero e proprio *status*, collegato alla persona del titolare (con richiamo a Cass. 2 giugno 1977, n. 2249, in *Giust. civ.*, 1977, I, 1299), e, dunque – come le situazioni collegate alle condizioni di *status* o espressive della personalità –, non soggetta a prescrizione. (...) Si prescrivono, invece, i *ratei di pensione e rendite* (...), con diverso termine, peraltro, a seconda che il diritto agli stessi sia stato riconosciuto (cioè, liquidato), o meno. Per i *ratei di pensione maturati e non liquidati* vale l'ordinaria prescrizione decennale; per i *ratei di pensione già liquidati e non riscossi* vale la prescrizione quinquennale (art. 129, r.d.l. n. 1827 del 1935). Per le altre prestazioni previdenziali vigono termini specifici: in cinque anni si prescrive il diritto agli assegni familiari (art. 16 *bis*, legge n. 114 del 1974); il diritto alle prestazioni economiche INAIL si prescrive, invece (art. 112, d.p.r. n. 1124 del 1965), nel termine di tre anni (con riferimento a Cass. 21 gennaio 1998, n. 516, in *Giust. civ.*, 1998, I, 2632).

Sta di fatto, però, che – sempre secondo il nostro A. (ed in senso conf., PESSI, *op. cit.*, 368) – «almeno in materia di prestazioni dell'INPS), la questione della prescrizione finisce per restare in gran parte assorbita dai più brevi termini di *decadenza sostanziale*, che la legge detta, per evidenti ragioni di economia dei rimedi giuridici, e a sostanziale favore degli enti previdenziali (cioè, ai fini riduttivi della spesa e di contenimento del contenzioso). È previsto, infatti, che l'interessato decada dal diritto di azionare in giudizio la domanda di prestazione, tacitamente o espressamente respinta, dopo tre anni, se si tratta di prestazione pensionistica, o dopo un anno, se si tratta di prestazione temporanea (art. 4, legge n. 438 del 1992, che ha modificato quanto in merito dettava l'art. 47, d.p.r. n. 639 del 1970); e tale decadenza ha natura sostanziale (e non meramente *processuale*), in quanto la scadenza del termine comporta l'estinzione del diritto ai ratei pregressi» (art. 6, legge n. 166 del 1991, Corte cost. 3 giugno 1992, n. 246, in *Giur. cost. sic. soc.*, Milano, 1997, 458).

Secondo Cass. 21 settembre 2000, n. 12508, in *Sett. giur.*, 2000, la decadenza di cui sopra «è dettata a protezione dell'interesse pubblico alla definitività e certezza delle determinazioni concernenti erogazioni di spese gravanti su bilanci pubblici e, di conseguenza, è sottratta alla disponibilità della parte» (ma «è rilevabile d'ufficio – salvo il limite del giudicato – in ogni stato e grado del giudizio»).

(Per un ampio commento della norma di cui all'art. 4 l. 4 novembre 1992, n. 438, anche con riferimento ai conflitti insorti nella vigenza della normativa sostituita, rinvio a A. ANDREONI, «Limiti alla esperibilità dell'azione giudiziaria e regime delle spese processuali», in M. CINELLI e M. PERSIANI, *Commentario della riforma previdenziale dalle leggi Amato alla finanziaria 1995*, Milano, 1995, 62 ss.). Le novellate disposizioni – che hanno posto fine, si spera in maniera non provvisoria, alle contrastanti e difforni pronunzie della S.C. (v. ad es., Cass. 23 gennaio 1989, n. 376, in *Foro it.*, 1989, I, 1840 e in *Inform. prev.*, 1989, 801) – hanno già superato il vaglio di legittimità costituzionale: v. Corte cost. 3 febbraio 1994, n. 20, in *Dir. lav.*, 1994, II, 202 con nota di MATARAZZO, *Revisione dei termini di decadenza per i trattamenti previdenziali e le prestazioni temporanee*, Corte cost. 17 novembre 1994, n. 392, in *Giust. civ.*, 1995, I, 44.

4. - Seppure fosse esatta la ricostruzione del concetto di indisponibilità dei diritti previdenziali eseguita con la sentenza in commento, nonostante l'evidenziazione delle osservazioni

sopra riportate (e, comunque, sottolineando di nuovo l'assenza di qualsiasi contrasto o contraddizione in termini tra principio di indisponibilità e previsione di termini di decadenza dei diritti soggettivi, «essendo assurdo, comunque, pretendere la perennità di ogni diritto soggettivo ove non fossero stabiliti termini limitativi di prescrizione o di decadenza»: così, Corte cost. 16 giugno 1964, n. 47, in *Prev. soc. agr.*, 1965, 50 con nota di GATTA, *Sulla legittimità costituzionale dell'art. 460 c.p.c. e degli artt. 97 e 98 r.d.l. 4 ottobre 1935, n. 1827*), occorrerebbe sottolineare, quanto all'iscrizione negli elenchi nominativi – di cui la sentenza annotata coglie l'essenza – che essa – pur non avendo carattere costitutivo ma solo dichiarativo, o meglio, certativo della situazione giuridica (condizione o *status* di soggetto assicurato) vantata dal lavoratore, proprio a cagione della indisponibilità dei diritti che all'iscrizione stessa sono correlati [v., in proposito, GATTA, *Valore dell'iscrizione negli elenchi nominativi delle lavoratrici agricole a tempo determinato e ripartizione dell'onere probatorio in ordine alla sussistenza del requisito dell'attività lavorativa svolta ai fini del diritto all'indennità di maternità* (nota a Cass. S.U. 17 novembre 2000, n. 1186), in *Inform. prev.*, 2001, 308] – costituisce in ogni caso presupposto per l'accesso alle prestazioni previdenziali a carattere immediato (indennità di malattia e di maternità) per le quali opera il solo requisito assicurativo, mentre, per i rapporti di durata (cioè nelle fattispecie a formazione progressiva del rapporto giuridico previdenziale), per i quali è anche necessario il requisito contributivo che si acquisisce nel tempo (è il caso tipico dei trattamenti pensionistici), essa costituisce anche titolo per l'accredito, in ciascun anno, dei contributi corrispondenti al numero di giornate di iscrizione negli elenchi stessi, senza il quale non potrebbe maturare il diritto alla pensione, anche vigente il principio della automaticità delle relative prestazioni indipendentemente dall'avvenuto pagamento dei contributi (purché dovuti), ma solo nel limite della prescrizione degli stessi.

Se il diritto all'iscrizione negli elenchi è, dunque, funzionale al diritto alla pensione (diritto indisponibile, secondo la sentenza annotata), pure il primo non può che essere anch'esso indisponibile, sembrando illogico che un diritto indisponibile si faccia derivare da altro diritto del tutto disponibile.

Mi sembra che avesse colto nel segno Pret. Ferrara, 4 dicembre 1982 (inedita a quanto risulta), allorché sottolineava che dalla iscrizione negli elenchi in questione – che non per nulla sono nominativi – nasce un diritto soggettivo perfetto, pubblico, indisponibile, inerente alla condizione personale dell'interessato (vero e proprio *status* di diritto pubblico che si traduce in una situazione soggettiva che da un lato dà diritto a delle prestazioni amministrative, dall'altro determina la nascita dell'obbligo contributivo).

Nonostante l'affermata qualificazione di indisponibilità del diritto all'iscrizione, devo rilevare (ed è questo un aspetto spesso trascurato) che tale diritto incontra il limite della prescrizione che, mi sembra di poter dire, non è quella ordinaria bensì – per quanto detto sopra – quella correlata appunto ai limiti prescrizionali per l'accertamento e la riscossione dei contributi previdenziali a carico dei soggetti obbligati (datori di lavoro). Infatti, pur non ravvisandosi un collegamento sinallagmatico tra contributi e prestazioni, il riconoscimento del diritto all'iscrizione negli elenchi dovrebbe, almeno potenzialmente, consentire all'Istituto assicuratore di attivare le procedure relative al recupero dei contributi dovuti, tenendo conto che – decorso il previsto periodo prescrizionale per il loro accertamento (attualmente ridotto da dieci a cinque anni) – non ne è più consentita la riscossione e quindi l'accredito agli aventi diritto.

A ben vedere, sia l'accertamento dei lavoratori che l'accertamento dei contributi da parte dell'ente previdenziale sono espressione di una potestà pubblica (diritti potestativi) di per sé irrinunciabile ed imprescrittibile, ma il cui concreto esercizio, per affermare un diritto o per esigere un obbligo, è soggetto, nelle singole fattispecie, a limiti temporali.

il giudice del merito relativamente alla possibilità di ulteriore configurabilità del disvalore penale del fatto; l'intervento del d.lgs. 152/99 infatti, escludendo ogni ipotesi di successione di leggi, si pone con efficacia abrogativa rispetto alla pre-vigente normativa della legge 319/1976.

Tale disciplina è stata ulteriormente modificata dall'art. 23, lett. c) del d.lgs. n. 258/2000, contenente disposizioni correttive e integrative del d.lgs. 152/99.

Ma anche a sostenere l'ipotesi della «riformulazione» ad opera di tale successivo d.lgs. 258/2000 in modo da ricomprendere nuovamente il fatto *de quo* (laddove si riferisce, senza considerare le «determinate sostanze» introdotte dal d.lgs. 152/99, al superamento di «limiti» più restrittivi fissati da regioni etc.), il giudice di merito non poteva applicare la nuova normativa ad un fatto commesso anteriormente senza violare l'art. 2 c.p. che impedisce di attribuire efficacia retroattiva ad una norma penale sanzionatoria dopo che la condotta in precedenza prevista come reato sia stata decriminalizzata (principio della irretroattività: *nullum crimen sine praevia lege poenali scripta et stricta*).

Gianluca Rossi

*

Corte d'app. Salerno, Sez. spec. agr. - 11-1-2002 - De Rosa, pres.; Siani, est. - Cirillo (avv. Grisi) c. Errico (avv. Ferrara).

Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione (stragiudiziale) - Precisazione delle domande - Conseguenze - Improcedibilità. (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 46)

Contratti agrari - Contratti associativi - Miglioramenti eseguiti ante legge 756/64 - Diritto all'indennizzo - Sussistenza. (C.c., art. 2152)

Non è dubitabile che le domande aventi rispettiva causa petendi nell'esecuzione del rapporto associativo agrario in modo conforme al disposto degli artt. 4 (in ordine alle quote di riparto dei prodotti) e 5 della legge n. 756/64 (in ordine all'onere delle spese di coltivazione) e, quindi, caratterizzate dal petitum relativo alle somme ritenute spettanti al mezzadro per quelle causali non possono ritenersi comprese nella domanda di accertamento dei miglioramenti apportati al fondo e di liquidazione della relativa indennità, manifesta essendo la diversità del thema decidendum delle prime e della seconda e logicamente impossibile essendo la prospettazione di inquadrare le prime come uno sviluppo ricompreso nelle questioni involte dalla seconda (1).

Con riguardo alla disciplina vigente prima dell'entrata in vigore della legge n. 756/64, la quale ha regolato i miglioramenti eseguiti dal mezzadro (o dal colono), l'indirizzo accolto dalla giurisprudenza è stato nel senso che la previsione da parte dell'art. 2152 c.c. dei soli miglioramenti disposti dal concedente e compiuti con il lavoro del mezzadro e dei componenti della famiglia colonica non deve far inferire che esuli in ogni caso dal sistema ordinamentale al tempo vigente il diritto del mezzadro all'indennizzo per i miglioramenti che egli abbia apportato al podere di sua iniziativa ed a sue spese (2).

(Omissis)

Con riguardo al merito del gravame, è innanzi tutto da ritenere che esso non meriti di essere condiviso quando sollecita il riesame della pronuncia di improponibilità della domanda del concessionario del fondo circa la revisione delle quote di riparto dei frutti ex art. 4, legge n. 756/64 ed il rimborso delle spese di coltivazione ex art. 5, legge n. 756/64; invero, la prima Sezione ha condivisibilmente rilevato che il tentativo di conciliazione promosso ex art. 46, legge n. 203/82 (in vista della proposizione della domanda riconvenzionale nel giudizio) non ha avuto per nulla ad oggetto le relative questioni, come si trae dall'esame della missiva del 28 gennaio 1993 a firma del procuratore del Cirillo, pervenuta il 1° febbraio 1993 alla Errico ed il 2 febbraio 1993 all'I.P.A. di Salerno, di promozione del detto tentativo di conciliazione, missiva nella quale l'unico diritto adeguatamente specifico è quello all'ottenimento delle «migliorie al fondo»: degli altri diritti «da

specificare in prosieguo» non si rinviene invece alcuna precisa traccia né in questo atto di convocazione, né nel verbale avente ad oggetto il tentativo di conciliazione in data 11 marzo 1993, documento che, al contrario, conferma l'espresso ed esclusivo riferimento al solo contenuto della missiva di convocazione in ordine alla questione dei miglioramenti.

Sul punto, è da tenere per fermo che l'onere che l'art. 46, primo comma, legge n. 203/82 impone a chi intende proporre una domanda relativa ad una controversia in materia di contratti agrari è di dare comunicazione all'altra parte ed all'Ispettorato provinciale dell'agricoltura, per modo che con l'intervento di questo e l'eventuale assistenza delle associazioni di categoria le parti siano poste in grado di rendersi ciascuna preciso conto dell'oggetto della controversia di valutare la convenienza di comporla; di conseguenza, il giudice, prima di esaminare la domanda nel merito, deve accertare se la comunicazione vi sia stata e se la domanda trovi rispondenza in quanto è stato indicato in tale comunicazione (così Cass. 1° dicembre 1997, n. 12149).

Orbene, non è dubitabile che le domande aventi rispettiva *causa petendi* nell'esecuzione del rapporto associativo agrario in modo conforme al disposto degli artt. 4 (in ordine alle quote di riparto dei prodotti) e 5 (in ordine all'onere delle spese di coltivazione) e, quindi, caratterizzate dal *petitum* relativo alle somme ritenute spettanti al mezzadro per quelle causali non possono ritenersi comprese nella domanda di accertamento dei miglioramenti apportati al fondo e di liquidazione della relativa indennità (come invece sostiene il Cirillo nell'atto di appello), manifesta essendo la diversità del *thema decidendum* delle prime e della seconda e logicamente impossibile essendo la prospettazione di inquadrare le prime come uno sviluppo ricompreso nelle questioni involte dalla seconda: di guisa che, ove la Sezione di primo grado fosse passata all'esame del merito di dette aggiuntive pretese, avrebbe frustrato la finalità del necessario incombente propedeutico di cui all'art. 46, primo comma, legge n. 203/82, ossia di acclarare nel qualificato contesto giudiziale suscitato l'oggetto della lite e verificare la possibilità di una sua composizione.

Pertanto, le domande radicate negli artt. 4 e 5, legge n. 756/64 non potevano essere proposte in *prime cure* per mancato esperimento del tentativo di conciliazione; ciò, dunque, al di là di ogni approfondimento della sussistenza o meno di qualsivoglia prova a sostegno delle relative prospettazioni.

Nemmeno va presa (per quanto sarà resa attuale dal parziale accoglimento della domanda principale formulata in *prime cure*) in ammissibile considerazione la domanda formulata dal Cirillo in via subordinata di corresponsione di una indennità per arricchimento senza causa per le opere dedotte come realizzate nel fondo: rilevato, infatti, che detta pretesa non è stata proposta in primo grado, è da ritenere che (contrariamente a quanto prospetta l'appellante) essa non possa essere formulata per la prima volta in secondo grado (in relazione all'art. 437 c.c.), trattandosi di domanda nuova poiché con essa viene chiesto, rispetto all'azione contrattuale, un bene giuridico diverso e soprattutto scaturente dal contratto (cfr. in tali sensi la giurisprudenza più recente, dopo la messa a punto di Cass. Sez. Un. 22 maggio 1996, n. 4712).

Trascorrendo alle restanti questioni di merito, appare utile, al fine di un corretto scrutinio della relativa doglianza in appello, puntualizzare la disciplina applicabile in materia di miglioramenti ed addizioni nell'ambito del contratto di affitto di fondo rustico e, per quel che più specificamente qui interessa, nell'ambito dei contratti agrari associativi, siano essi di mezzadria che di colonia: ciò, fondamentalmente perché, essendo controverso fra le parti, il titolo del Cirillo a percepire l'indennità per i vari miglioramenti dedotti come apportati al fondo nel corso del tempo in cui si è dipanato il rapporto ed essendo contestata l'evenienza dei corrispondenti presupposti, si profila rilevante segnalare come detti presupposti siano andati evolvendo con l'avvicinarsi del quadro normativo.

In premessa, con riguardo all'affitto di fondo rustico, è stato chiarito che, all'esito della pronuncia di Corte cost. 23 giugno 1988, n. 692 - che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, settimo comma, legge n. 203/82 nella parte in cui estende il regime dei miglioramenti, delle addizioni e trasformazioni predisposto dalla stessa norma agli affittuari che, in data anteriore all'entrata in vigore della legge, abbiano eseguito, senza l'osservanza delle procedure prescritte dalla legislazione precedente, opere migliorative, incrementative e trasformative non previste nel contratto o consentite dal concedente -, occorre distinguere fra miglioramenti eseguiti senza l'osservanza delle procedure prescritte dalla legge nel rispettivo tempo vigente, per i quali si applicano le disposizioni anteriormente in vigore e miglioramenti eseguiti con l'osservanza delle ricordate procedure, per i quali la dichiarazione di (parziale) incostituzionalità della norma non ha effet-

to: andando quindi indietro nel tempo, vige per i miglioramenti *ante* legge n. 203/82 ed *ante* legge n. 11/71 (art. 14), il parametro di cui all'art. 1651 c.c. (norma speciale che prevale sul disposto di cui all'art. 1592 c.c.: cfr. Cass. 9 dicembre 1988, n. 6686) in base al quale, fra l'altro, ove l'affittuario coltivatore diretto ha eseguito miglioramenti di durevole utilità per il fondo e per la produzione, pur senza essere autorizzato dal concedente, il giudice può (comunque discrezionalmente) attribuirgli un'indennità, salvo che i miglioramenti siano il risultato dell'ordinaria e razionale coltivazione del fondo, mentre se i miglioramenti siano stati effettuati con l'autorizzazione del concedente, il diritto dell'affittuario all'attribuzione dell'indennità spetta *tout-court*; nel tempo di vigenza degli artt. 11-14, legge n. 11/71, occorre il riscontro delle relative alternative condizioni – ossia la comunicazione dell'affittuario al concedente, con susseguente accordo nel tempo dalla norma stabilito, oppure (in caso di disaccordo) la decisione della P.A. individuata dalla norma –; si è anche specificato in diversi arresti che il consenso del concedente (di per sé equipollente alla procedura di autorizzazione come prevista dalla norma: cfr., con riferimento alla fattispecie designata poi dall'art. 16, legge n. 203/82, ma con discorso esteso anche alla previgente normativa, Cass. 4 febbraio 2000, n. 1235), come ogni manifestazione di volontà non abissognevole di forme particolari, può essere manifestato per fatti concludenti incompatibili con la volontà di opporsi o dai quali l'accordo si desuma con certezza, con l'avvertenza che detta intesa deve in ogni caso precedere, quale indispensabile condizione legittimatrice di tipo autorizzativo, non seguire l'esecuzione delle opere (cfr. gli orientamenti espressi da Cass. 2 luglio 1998, n. 6452, e Cass. 10 maggio 1999, n. 4614); per i piccoli miglioramenti, peraltro, è intervenuta la sentenza di Corte cost. 22 dicembre 1977, n. 153 la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, secondo comma, legge n. 11/71, che attribuiva all'affittuario coltivatore diretto la facoltà di eseguire miglioramenti in grado di compiere con il lavoro proprio e della propria famiglia al di fuori degli oneri procedurali previsti per gli altri miglioramenti, sì che, per la relativa sfera si è registrata la reviviscenza dei criteri di cui all'art. 1651 c.c. (Cass. 20 agosto 1991, n. 8940).

Resta fermo poi che, ove si riconosca l'indennizzabilità dei miglioramenti, in ordine alla quantificazione dell'indennità medesima si applica la normativa in vigore alla data della cessazione del rapporto (cfr. Cass. 17 aprile 1996, n. 3632).

Sinteticamente, deve inoltre ricordarsi che il concetto di miglioramenti fondiari si lega a quelle opere le quali, pur senza integrare una distinta entità, apportano al capitale formato dal fondo e dal fabbricato rurale un incremento qualitativo tale da accrescerne la produttività e, quindi, la capacità reddituale in modo durevole; laddove le addizioni mantengono, sotto il profilo ontologico, una loro distinta connotazione rispetto al bene originario, pur incorporandosi allo stesso, e comunque apportano al medesimo un incremento di valore, di ordine piuttosto quantitativo, e vengono nella sostanza disciplinate alla stessa stregua.

Con specifico riferimento ai contratti associativi (non convertiti), ai quali appartiene quello per cui è causa, è da tenere presente che l'impianto codicistico non ha previsto espressamente l'effettuazione di miglioramenti ad opera del mezzadro o del colono, ma all'art. 2152 c.c. (in tema di mezzadria, applicabile anche alla colonia parziaria in virtù del rinvio *ex art.* 2169 c.c.) ha stabilito la disciplina applicabile nel caso di miglioramenti promossi dal concedente. Poi, l'art. 8, legge n. 756/64 ha regolato espressamente il caso delle innovazioni dell'ordinamento produttivo che il mezzadro (o il colono, in virtù del rinvio *ex art.* 12 della legge) intenda apportare stabilendo che il medesimo, ove il concedente si opponga, deve seguire un determinato procedimento amministrativo che rimette al capo dell'I.P.A. il riconoscimento che le innovazioni siano di sicura utilità per la produzione e proporzionate all'equilibrio economico dell'azienda ed allo sviluppo economico della zona. Infine, la già citata legge n. 203/82, da un lato, ha stabilito all'art. 16 il procedimento amministrativo che l'affittuario deve seguire per l'utile effettuazione dei miglioramenti ove manchi l'accordo con l'altra parte del contratto, dall'altro, ha regolato all'art. 17 il modo di indennizzo dei miglioramenti relativi al contratto di affitto, con il già citato limite sancito dalla Corte costituzionale in ordine alla disciplina dei miglioramenti pregressi di cui al settimo comma della disposizione, dall'altro ancora, ha stabilito all'art. 38 l'applicazione ai contratti associativi non convertiti delle disposizioni di cui al secondo, quarto, quinto e settimo comma dell'art. 17 e all'art. 20 della legge.

Ora, posta detta *consecutio* normativa, è da considerare che, con riguardo alla disciplina vigente prima dell'entrata in vigore della legge n. 756/64, la quale (con riferimento al richiamato art. 8) ha regolato i miglioramenti eseguiti dal mezzadro (o dal colono), l'indirizzo accolto dalla giurisprudenza è stato nel senso che la previsione da parte

dell'art. 2152 c.c. dei soli miglioramenti disposti dal concedente e compiuti col lavoro del mezzadro e dei componenti della famiglia colonica non deve far inferire che esuli in ogni caso dal sistema ordinamentale al tempo vigente il diritto del mezzadro all'indennizzo per i miglioramenti che egli abbia apportato al podere di sua iniziativa ed a sue spese. Si è ritenuto invece che, esclusa l'applicabilità delle norme previste specificamente in tema di affitto di fondi rustici, laddove si sia accertato che le opere realizzate di sua iniziativa dal mezzadro integrino miglioramenti in senso proprio (per la loro straordinarietà e per l'apporto al fondo di un effettivo e stabile aumento di valore in termini di produttività e di capacità di reddito) e siano state apprestate – non contro la volontà del concedente e, dunque, in violazione del divieto stabilito dal medesimo, bensì – con la (mera) consapevolezza di quest'ultimo, dovendo iscriversi, in quel quadro, la direzione dell'impresa colonica all'iniziativa assorbente del solo concedente (come emerge dalla comparazione dell'art. 2145, secondo comma, c.c. con il contenuto dell'art. 6, legge n. 756/64), il sistema presupposto dall'art. 2152 c.c. fa risalire sempre ad una sua disposizione, esplicita o tacita, la realizzazione delle opere migliorative non contrastata in alcun modo da detta parte del rapporto: il che, quindi, ne importa l'indennizzabilità sempre che queste opere non risultino essere state dal concedente stesso espressamente vietate (cfr. Cass. 21 marzo 1962, n. 585, Cass. 17 marzo 1972, n. 805, e Cass. 25 novembre 1981, n. 6272).

A questo regime ed a quello successivo deve limitarsi la valutazione dei parametri nonnativi rilevanti, poiché, in ragione degli elementi di fatto che si valuteranno nel prosieguo, i miglioramenti in questione, per quanto censiti e poi computati in sede di consulenza tecnica d'ufficio, non può dirsi acclarato riguardino anche incrementi realizzati in tempo ancora antecedente, ossia vigente la situazione giuridica anteriore all'entrata in vigore del codice civile del 1942.

L'evoluzione della situazione normativa indotta dall'entrata in vigore dell'art. 8, legge n. 756/64, con la previsione, in caso di opposizione del concedente, del riconoscimento (in sede amministrativa) da parte del capo dell'I.P.A. dell'utilità e della proporzionalità all'equilibrio ed allo sviluppo aziendale dei miglioramenti progettati dal mezzadro (o dal colono), ha fatto emergere la necessità che il concessionario del fondo, in alternativa a detto procedimento amministrativo, debba munirsi del consenso, espresso od anche formulato per fatti concludenti, ma comunque in momento antecedente all'inizio delle relative opere, circa l'effettuazione dei miglioramenti: infatti, come per sondare l'esigenza di iniziare il procedimento di ricognizione dell'utilità e proporzionalità delle opere programmate da parte dell'I.P.A., la prospettazione nella sede amministrativa della relativa realizzazione non può che essere anteriore rispetto alla loro esecuzione, così la stessa verifica della sussistenza o meno dell'opposizione del concedente (la cui evenienza rende necessario l'intervento ricognitivo della P.A.) non può che essere compiutamente effettuata prima della realizzazione delle opere. In tal senso si è ritenuto da parte della giurisprudenza di legittimità, riferita anche all'ipotesi prevista dall'art. 8, legge n. 756/64, che, quando rilevi la sussistenza o meno del consenso, è essenziale che tale consenso, anche tacito, preceda l'esecuzione delle opere quale indispensabile condizione legittimatrice di tipo autorizzativo, e non segua l'esecuzione stessa (cfr., oltre agli arresti citati dal primo giudice, anche Cass. n. 4614/99 cit.).

Corollario delle condizioni svolte è che l'esigenza di un positivo consenso, anche tacito, ma comunque antecedente all'esecuzione delle opere, è emersa con l'entrata in vigore della legge n. 756/64, laddove con riguardo all'applicazione dell'art. 2152 c.c., come interpretato dalla preferibile linea giurisprudenziale sopra riportata, è da ritenersi bastevole alla lecita realizzazione dei miglioramenti ad iniziativa del mezzadro (o del colono) la consapevolezza di essi e la non opposizione da parte del concedente. E, per le conseguenze che il punto comporta, la Corte rileva che la Sezione di primo grado, mentre ha (in modo, come si vedrà, condivisibile) analizzato la situazione di fatto e di diritto susseguente all'entrata in vigore della legge n. 756/64, non ha operato corrispondente analisi per le opere migliorative realizzate invece prima dell'entrata in vigore della legge ora citata e, quindi, nella vigenza dell'art. 2152 c.c.

Per ottenere tutti gli elementi utili a discriminare dette opere a seconda se esse siano state realizzate prima o dopo l'entrata in vigore della legge n. 756/64, il Collegio ha promosso l'ulteriore consulenza tecnica d'ufficio svolta dal per. agr. Lenza (cfr. relazione suppletiva depositata l'11 luglio 2001).

Dal complesso dei dati tecnici emergenti dalla prima relazione peritale e dal supplemento depositato in questo grado si trae che: il complesso dei miglioramenti, in senso lato (ossia comprensivi delle addizioni), riscontrati come realizzati durante la gestione fondiaria del fondo *de quo* da parte di Giovanni Cirillo ha riguardo allo smacchia-

mento della superficie di mq. 4.000 (porzione della particella 284), al terrazzamento finalizzato alla trasformazione delle pendici in ripiani orizzontali attraverso la realizzazione di 35 muri a secco di contenimento, alla messa a coltura di circa 40 piante di ulivo e di circa 60 piante fruttifere di altro tipo, alla realizzazione di un fabbricato rurale in pietra ed argilla, composto di un deposito derrate di mq. 34,90, di un ricovero di caprini ed ovini di mq. 3,80, di un ricovero per polli di mq. 8,17 e di un deposito fieno di mq. 1,90; attribuito a ciascuno di questi il valore analitico di lire 3.600.000, quanto allo smacchiamento, lire 4.731.850, quanto al terrazzamento, lire 8.448.960, quanto al complessivo soprassuolo, e lire 5.950.000, quanto al fabbricato rurale, per complessive lire 22.730.810, il c.t.u. (fin dalla prima relazione) ha segnalato che le concrete condizioni in cui trovavasi il fondo all'atto del suo riscontro, con la presenza di erbe poliennali spontanee infestanti sparse in diverse parti, con i muri a secco ricoperti nella quasi totalità di terreno e, sulla sommità, di felci ed arbusti, con il dissesto di alcuni di detti muri e con una zona ricoperta da erica rivegetante, impongono, per il detto degrado fisico, la previsione di una percentuale di deprezzamento del valore del predio e, di conseguenza, dello stesso aumento di valore stimato per i miglioramenti, percentuale individuata in quella del 30 per cento con relativa fissazione del valore analitico dei detti miglioramenti in lire (22.730.810-6.819.243) 15.911.567; quanto al valore sintetico degli stessi miglioramenti, il c.t.u., operato il corrispondente procedimento estimativo (sempre con l'abbattimento del 30 per cento per il rilevato degrado), lo ha individuato nell'ammontare di lire 15.752.100; mediando i due risultati, egli ha stabilito il valore dei miglioramenti nell'importo di lire 15.831.833; poi, chiamato a verificare l'epoca di ciascuno, il per. agr. Lenza ha fornito il relativo quadro indicando nelle opere di terrazzamento, di edificazione del fabbricato rurale e di impianto di circa 40 ulivi (realizzata intorno a cinquanta anni prima della verifica) quelle sicuramente realizzate in epoca antecedente all'entrata in vigore della legge n. 756/64 – opere sul cui concreto valore si tornerà in prosieguo – e nell'impianto degli altri fruttiferi (aventi età media di venticinque anni) quella realizzata sicuramente dopo detta entrata in vigore, mentre non ha rilevato elementi tecnici utili per fissare l'epoca precisa di realizzazione dell'opera di smacchiamento.

Quanto all'esito della prova testimoniale (cui si è richiamato l'appellante nell'atto di gravame), la Sezione rileva che dall'esame del suo complesso si trae la conferma della effettuazione dei miglioramenti di cui si discute in epoca certamente regolata, in parte, dall'originario assetto del codice civile (in particolare, come si è visto, dall'art. 2152 c.c.), ed, in parte, dalla susseguente legge n. 756/64, non dunque dalla disciplina previgente: invero, per quanto risulta dai detti di P.A. Mondillo, di G. Miglino e di F. Miglino, si evince che le operazioni migliorative sopra elencate si sono perfezionate dagli anni '40-'50 in poi; a quest'epoca è stata, in particolare, datata la realizzazione del fabbricato rurale (secondo quanto ha precisato P.A. Mondillo, mentre G. Miglino ha riferito agli anni '50 detta opera); l'opera di smacchiamento è, poi, indirettamente databile negli ultimi trenta anni rispetto al 1997, ateso che F. Miglino, che ha tenuto la sua residenza in quest'arco temporale nei pressi dei luoghi di causa, ha fissato in detto periodo l'esecuzione della relativa opera: i richiamati testimoni poi hanno, in qualche misura, discorso anche della realizzazione di terrazzamenti e della messa a coltura di piante fruttifere.

In definitiva, gli elementi della prova testimoniale si coniugano in termini di compatibilità con l'accertamento peritale in ordine all'epoca di realizzazione delle varie opere: esse, da un lato, vanno datate tutte in epoca successiva all'entrata in vigore del codice civile del 1942 e, dall'altro e più specificamente, vanno datate nei periodi indicati dal c.t.u. nel supplemento peritale, ossia prima dell'entrata in vigore della legge n. 756/64, la realizzazione del fabbricato rurale, i terrazzamenti e l'impianto dei circa 40 ulivi di età intorno ai 50 anni, e dopo detta entrata in vigore, l'impianto degli altri fruttiferi. Inoltre, l'epoca dell'opera di smacchiamento, rispetto alla quale il c.t.u. non ha reperito riscontri obiettivi per la sua precisa fissazione, non può, sulla scorta della prova testimoniale, essere allocata fondatamente in momento antecedente all'entrata in vigore della legge n. 756/64: per vero, come si è visto, l'unico concreto elemento acquisito in merito è dato dalla richiamata testimonianza di F. Miglino, da cui si desume che l'opera di smacchiamento va collocata nel trentennio antecedente al 1997 e, quindi, dopo l'entrata in vigore della cennata legge.

Per il resto, dalla relazione giurata del 9 marzo 1993 redatta nell'interesse del Cirillo dal per. agr. M. De Rosa (cfr. le stesse nel relativo fascicolo di parte di primo grado), non si traggono circostanze diverse e dirimenti né in ordine all'oggetto dei miglioramenti, né in ordine alla loro precisa epoca, avendo l'ausiliare privato riportato quanto riferitogli dalla parte, per poi fondare, all'esito del suo riscontro, la proposta valutativa delle opere.

È, sotto altro – rilevante – aspetto da notare che, in ordine al previo consenso, espresso o tacito, del concedente alla realizzazione di dette opere, il quadro testimoniale non fornisce, come ha esattamente notato la prima Sezione, elementi diretti di conoscenza.

Né si può indurre non – la prova della semplice consapevolezza, bensì – la dimostrazione del previo consenso (necessario nei sensi di cui sopra) dalla mera sussistenza da svariati anni delle opere in questione, come ha proposto (nell'atto di appello) il Cirillo, anche in considerazione del rilievo che ai testimoni, pur interrogati sulla questione dei miglioramenti, non sono stati posti quesiti sul tema, né sono pervenuti dati utili sullo specifico argomento.

Quindi, per le opere susseguenti all'entrata in vigore della legge n. 756/64, fra cui va ricompresa (come si è visto) quella di smacchiamento – per la quale in ogni caso manca la prova della sua effettuazione sotto la vigenza del codice civile del 1942 –, risultava e risulta la carenza di quell'elemento necessario per la dimostrazione del fatto costitutivo della domanda.

Viceversa, per le opere assoggettate alla disciplina dell'art. 2152 c.c., essendo sufficiente, per le riflessioni svolte in precedenza, il riscontro della mancata opposizione da parte del concedente all'iniziativa miglioratoria del mezzadro (o colono), deve convenirsi che non risulta traccia e nemmeno allegazione da parte della Errico che detta parte concedente, prima o dopo che il Cirillo aveva autonomamente assunto l'iniziativa di eseguire le opere *de quibus*, avesse, acquisitane la consapevolezza, esternato nei suoi confronti il divieto di realizzarle e, quindi, l'opposizione alla loro esecuzione.

In tale situazione, diventa conseguente, per tale parte discostandosi necessariamente dall'approdo raggiunto dal primo giudice, concludere che le opere – e solo le opere – eseguite dal Cirillo sul fondo con risultati migliorativi certi prima dell'entrata in vigore della legge n. 756/64 e, quindi, ricadenti sotto la disciplina dell'art. 2152 c.c. devono essergli indennizzate dalla Errico.

Non si oppone alla liquidazione, nei limiti ora configurati, della relativa indennità il rilievo svolto dalla appellata (in relazione al disposto dell'art. 2152 c.c.) circa la non effettività dei miglioramenti in questione dal lavoro del mezzadro (o colono) e dei componenti della famiglia colonica forniti della necessaria capacità lavorativa: al contrario, posta la sicura presenza di una famiglia colonica sul fondo (come risulta dalla testimonianza di P.A. Mondillo che ha fatto riferimento pure al lavoro ivi prestato dalla figlia del Cirillo e dal genero di lui; al lavoro di quest'ultimo si è riferito anche G. Miglino), le opere di cui si tratta sono tali che, per il beneficio fondiario cui sono primariamente destinate, non possono affatto presumersi estranee, anche nella parte di ordine edilizio, al lavoro del mezzadro (o del colono) e dei familiari suoi collaboratori; né l'esito delle deposizioni richiamate milita nel senso prospettato dalla parte appellata.

Nemmeno può accogliersi, poi, l'altro rilievo formulato dalla Errico in ordine alla indennizzabilità dei miglioramenti in questione, per quanto riconosciuti, secondo il criterio previsto dall'art. 2152 c.c., ossia tenendo conto dell'eventuale incremento di reddito realizzato dal mezzadro (o colono), nonché in ordine alla predicata esigenza di scomputare (con effetti assorbenti della relativa posta) l'incremento di reddito (negli anni percepito dal concessionario) dall'importo dei miglioramenti.

Al contrario deve notarsi che (come si è in qualche misura già accennato) l'art. 38, legge n. 203/82 ha stabilito l'applicazione ai contratti associativi anche con clausola miglioratoria che non siano convertiti delle disposizioni di cui al secondo, quarto, quinto e settimo comma dell'art. 17 e dell'art. 20 della stessa legge, ossia fondamentalmente della disciplina attinente alla liquidazione dei miglioramenti: pertanto, dalla legge n. 203/82 emerge l'espresso principio per cui, laddove e nella misura in cui i miglioramenti al capitale fondiario siano stati apportati *iure* anche in epoca precedente alla sua entrata in vigore ed anche con riferimento ai contratti associativi non convertiti ed, ovviamente, il relativo rapporto non sia stato definito in tempo antecedente, i criteri di liquidazione vanno reperiti nelle disposizioni emanate, nei limiti del richiamo, dai cennati artt. 17 e 20, sia in ordine all'entità della indennità, sia in ordine al diritto di ritenzione, sia in ordine ad altri profili connessi (quale quello attinente all'onere di dichiarare nell'atto di vendita del fondo l'esistenza dei miglioramenti stessi).

Di conseguenza, stabilita l'effettuazione di miglioramenti in conformità della disciplina vigente all'atto dell'esecuzione delle corrispondenti opere, compete al mezzadro (o colono) una indennità pari all'aumento del valore di mercato conseguito dal fondo in dipendenza dei miglioramenti stessi quale risultante (salvo diverso patto delle parti) al momento della cessazione del rapporto, in rapporto al valore attuale del fondo (ove) non trasformato.

E, posta detta prospettiva se – in concreto – è certamente necessario apportare al valore astrattamente attribuibile ai miglioramenti effettuati dal Cirillo (in epoca *ante* legge n. 756/64) la congrua detrazione del 30 per cento sollecitata dallo stesso ausiliare di ufficio – in ragione delle condizioni di conduzione superficiale in cui una parte del predio è stata rinvenuta al momento rilevante per il riscontro delle opere nonché dello stato di abbandono in cui si trovava altra parte del fondo (mentre una restante porzione, quella ospitante le piante di ulivo, ha presentato uno stato colturale accettabile) –, all'imprescindibile fine di osservare il principio di verifica dei miglioramenti al momento della cessazione del rapporto, non può invece seguirsi la proposta formulata dalla Errico la quale, sulla scorta delle osservazioni svolte dal suo consulente di parte, dott. agr. A. Agresta (cfr. relazione giurata il 13 ottobre 1992), articolate anche nella testimonianza dal medesimo resa in *prime cure*, invoca l'accentuazione della detrazione o addirittura l'elisione del computo dei miglioramenti.

Invero, le condizioni di precario stato colturale di parte del predio risultano essere state adeguatamente considerate dal c.t.u. al fine di attribuire il valore di mercato al medesimo e di calcolare i miglioramenti in esso apportati (e già deprivati, quanto al valore, di quella quota di apporti rinvenuta in condizione decaduta): come infatti si trae dalla accurata descrizione dell'ausiliare ed anche dai riscontri fotografici acclusi alla sua prima relazione, restano, sia pure parzialmente vulnerati nella loro attuale funzionalità agraria dalla carenza di idonee attività di manutenzione, i sostanziali benefici costituiti dal fabbricato rurale, dall'impianto di ulivi (nei limiti delle circa 40 piante qui considerate) e dai terrazzamenti; per cui queste opere costituiscono comunque un non irrilevante incremento di valore del capitale fondiario ed integrano fattori di incremento della produttività del fondo.

Non può negarsi che l'edificazione di un fabbricato rurale, sia pure dotato delle circoscritte caratteristiche strumentali di quello qui considerati, la creazione di terrazzamenti (valutata dall'ausiliare nei limiti di quanto ancora in utile assetto), con il conseguente recupero di potenzialità agricola del terreno, trasformato da acclive in piano, e l'inserzione di piante di ulivo di piccolo e medio fusto, peraltro tuttora in stato vegetativo accettabile, identificano apporti idonei ad aumentare attualmente e concretamente la potenzialità reddituale del relativo capitale, con la congrua detrazione del 30 per cento in ragione delle carenze di conduzione pure rilevate; il che non esclude (anzi, implica) che dette opere, se opportunamente riprese ed assoggettate alla necessaria manutenzione, sono suscettibili di fornire il pieno incremento produttivo che, per loro natura, sono in grado di esprimere.

Pertanto, la valutazione operata in primo grado dal c.t.u. in ordine alla stima dei miglioramenti ed alla fissazione nella percentuale del 30 per cento della detrazione occorrente per attualizzare l'effettivo apporto fornito dai medesimi al valore del fondo alla misura completa, in punto di principio computabile (ove le opere fossero state riscontrate tutte in buono stato di manutenzione e conduzione), del detto apporto, risultano adeguatamente motivate ed ispirate a corretti criteri estimativi, mentre non condivisibile in relazione ai concreti elementi esaminati si appalesa la prospettazione della Errico di apportare un abbattimento più elevato o addirittura totale del valore dei miglioramenti medesimi da riconoscere all'appellante.

Trascorrendo al calcolo specifico dell'indennità da liquidare al Cirillo, è da considerare che il per. agr. Lenza, in coerenza con le valutazioni formulate nella relazione di primo grado, ha, nel supplemento di relazione, annesso, in via analitica, alle tre opere che qui rilevano i valori – ancora al lordo della stabilita detrazione del 30 per cento – di lire 4.731.850, con riguardo ai terrazzamenti, di lire 5.950.000, con riguardo all'edificazione del fabbricato rurale, e di lire 4.262.400, con riguardo all'impianto di ulivi, per complessive lire 14.944.250; nel suo computo generale egli a tale cifra cui ha aggiunto l'importo di lire 4.186.560, riguardante gli impianti fruttiferi avvenuti in tempo successivo all'entrata in vigore della legge n. 756/64 (che qui, come si è visto, non possono ricevere indennizzo) ed ha raggiunto il globale importo lordo di lire 19.130.810; esurata da tale ammontare la percentuale del 30 per cento (dovuta alla precisata detrazione), pari a lire 5.739.243, egli ha raggiunto la cifra di lire 13.391.567, corrispondente al computo analitico dei quattro miglioramenti suddetti, cifra, al fine di mediarla con il valore sintetico, leggermente più basso, che è stata riquantificata in quella di lire 13.000.000 netti.

Orbene, la Corte, assunti detti valori e verificato che nessuna indicazione di parte (neanche con riferimento alle prospettazioni dei cc.it.pp. prima richiamate) ha fornito elementi più specifici e fondati su valutazioni più precise di quanto risulta dai dati rivenienti dalla stima peritale, deve provvedere a depurare dal riporta-

to calcolo la posta relativa agli impianti fruttiferi successivi all'entrata in vigore della legge n. 756/64 (essendo già stato indicato dal c.t.u. a parte il valore della smacchiamento, opera, come si è visto, nemmeno indennizzabile in questo caso); sicché va considerata la sola cifra lorda di lire (riveniente dalla somma di lire 4.731.850, per i terrazzamenti, lire 5.950.000, per l'edificazione del fabbricato rurale, e lire 4.262.400, per l'impianto dei circa quaranta ulivi) lire 14.944.250; dalla stessa va detratta la fissata aliquota del 30 per cento, con conseguente approdo alla cifra di lire (14.944.250-4.483.275) 10.460.975 che rappresenta il valore stimato in via analitica dei miglioramenti indennizzabili; dovendo, per corrispondenza di valutazione, provvedersi alla media con il valore sintetico (più contenuto, anche se di pochissimo) degli stessi, si perviene (utilizzando il più ampio calcolo peritale sopra riportato ed istituendo la proporzione $X:13.000.000 = 10.460.975:13.391.567$) all'ammontare definitivo di lire 10.155.100.

Questa cifra rappresenta, secondo la Sezione, il valore dei miglioramenti identificante il capitale oggetto della obbligazione di indennizzo gravante sulla Errico in favore del Cirillo. L'importo, fondato sulla stima peritale reiterata nel supplemento di relazione depositato (in data 11 luglio 2001 e quindi) nell'immediata antecedenza della presente decisione, deve considerarsi, in rapporto al citato disposto degli artt. 17 e 20, legge n. 203/82, già valorizzato alla data attuale.

Non risulta essere stata svolta prospettazione o sollecitazione di sorta in merito all'eventuale esigenza di rateizzazione del relativo credito, per cui nessuna statuizione può la Corte emettere in merito.

Sul capitale medesimo competono quindi gli interessi legali (ed, in ogni caso, null'altro, non sussistendo, in relazione al tasso dei medesimi vigente nel periodo che qui rileva, problema di eccedenza dei tassi di svalutazione monetaria rispetto ai medesimi); detti interessi spettano al Cirillo dalla data della concreta cessazione del rapporto, da identificarsi con il rilascio del fondo, poiché fino a tale data il godimento dei miglioramenti da parte di chi li ha realizzati è incompatibile con l'attribuzione in suo favore dei cennati accessori (cfr. Cass. 2 marzo 1994, n. 2037).

Quanto al diritto di ritenzione invocato dal Cirillo con la domanda riconvenzionale in primo grado (prospettazione che non può ritenersi abbandonata, come dimostra anche la specifica difesa apprestata anche sul punto dalla Errico pure in questo grado), esso certo compete (*ex artt. 38, 17 e 20 cit.*) a chi ha effettuato i miglioramenti e viene riconosciuto titolare del diritto alla relativa indennità: orbene, non essendo stato appurato (nulla di specifico avendo saputo riferire gli intervenuti alla discussione della causa in secondo grado) se il fondo sia stato, nelle more dello svolgimento del giudizio di appello, rilasciato alla concedente (per la prevista data del 10 novembre 2000) e mancando dunque la prova del cessato interesse in ordine alla relativa domanda, va in dispositivo dichiarata l'operatività di detto diritto in favore dell'appellante fino al pagamento della liquidata indennità in suo favore da parte della Errico (ove poi il fondo dovesse essere stato nelle more rilasciato, la statuizione sarebbe per ciò stesso superata).

In tali termini e limiti va, in definitiva, accolto l'appello proposto dal Cirillo.

Così dovendosi definire il merito all'esito del secondo grado del processo, la Sezione non può non riesaminare il regolamento delle spese di primo grado: invero, la vicenda si conclude con la sostanziale reciprocità della soccombenza, in virtù dell'accoglimento, in parte, della prospettazione formulata dalla Errico (con particolare riferimento al rilascio del fondo per avvenuta scadenza del contratto associativo non convertito, oltre che con riguardo all'improponibilità delle domande inerenti alla revisione della ripartizione dei frutti ed al rimborso delle spese di coltivazione) ed, in parte, della prospettazione sostanziale articolata dal Cirillo (con riguardo all'indennizzabilità di alcuni, sebbene non tutti i miglioramenti dedotti come apportati al fondo stesso); di guisa che sussistono i presupposti per addivenire, *ex art. 92 c.p.c.*, alla compensazione fra le parti delle spese del primo grado.

Del pari, con riferimento al giudizio di secondo grado, la valutazione complessiva delle posizioni delle parti, l'accoglimento della prospettazione svolta dal Cirillo, comunque di carattere parziale in ordine agli stessi miglioramenti, la confermata improponibilità delle domande ulteriori e, più in generale, la peculiarità giuridica della fattispecie esaminata inducono, *ex art. 92 c.p.c.*, a compensare fra i contendenti anche le spese dell'appello.

Con specifico riguardo ai costi, già separatamente liquidati, di c.t.u., sia con riferimento alla consulenza svolta dal per. agr. Lenza in *prime cure*, sia con riferimento al supplemento di consulenza reso dallo stesso ausiliare in questo grado, detti oneri vanno in via

definitiva allocati per metà a carico del Cirillo e per metà a carico della Errico. Per vero, da un lato, deve essere senz'altro considerato che gli incumbenti tecnici, resi necessari dalla domanda di attribuzione dell'indennità per miglioramenti formulata dal Cirillo, hanno fornito al Collegio la base per il riconoscimento parziale della pretesa *de qua*, ma non va, dall'altro, oltenerato che l'accoglimento di detta pretesa è stato – appunto – parziale, in quanto, come si è visto, non per tutti i dedotti miglioramenti è stata riconosciuta l'indennità richiesta: sicché è conseguente che anche questi costi siano complessivamente ascritti a carico di ciascuna parte, in quote uguali. (*Omissis*)

(1-2) PROCEDIBILITÀ DELLE DOMANDE RICONVENZIONALI E PROBLEMATICHE IN TEMA DI MIGLIORIE.

La sentenza che ci occupa pone come primo e pregiudiziale argomento l'interpretazione dell'art. 46 della legge 203/1982; quest'ultimo articolo, infatti, ha introdotto l'istituto del tentativo obbligatorio di conciliazione antecedente il giudizio, finalizzato a comporre i conflitti in materia di contratti agrari al fine evidente di prevenire il sorgere dei contenziosi dinanzi alle Sezioni specializzate agrarie.

L'attuale normativa impone alle parti di precisare, compiutamente, le domande che si intendono proporre giudizialmente già dinanzi all'Ispettorato provinciale dell'agricoltura competente per territorio, sanzionando l'eventuale omissione con l'improcedibilità delle azioni spiegate. La *ratio* della norma va individuata nella necessità di porre i soggetti del rapporto agrario dinanzi alla piena conoscenza dei diritti vantati dalla controparte, consentendo loro di valutare l'effettiva convenienza alla composizione stragiudiziale della lite (1). Piena conoscenza che non deve riguardare unicamente le richieste della parte che ha adito l'I.P.A., ma anche le eventuali domande proposte in via riconvenzionale (2).

Nel caso in esame deve certamente ritenersi distinta e diversa, così come ritenuto sia dal Tribunale che dalla Corte d'appello, la domanda riconvenzionale relativa all'errata suddivisione dei prodotti agricoli, da quella inerente alle migliorie apportate al fondo rustico. Non può condividersi la tesi del colono secondo cui la domanda di accertamento giudiziario dell'errata applicazione degli artt. 4 e 5 della legge n. 756/64 sia strettamente connessa a quella volta ad

ottenere l'indennizzo per i miglioramenti apportati all'immobile (richiesta quest'ultima di uno specifico tentativo di conciliazione dinanzi all'I.P.A.).

Esulano dalla necessità dell'osservanza del tentativo di conciliazione esclusivamente le eccezioni riconvenzionali, e ciò per l'intuitivo motivo che le stesse non sono suscettibili di ampliare l'oggetto del giudizio così come delimitato dalla domanda introduttiva (3).

Indefinite richieste di altri diritti «da specificare in prosieguo» non possono essere valutate come utili ai fini della corretta proposizione delle domande riconvenzionali (4).

La sentenza pone, inoltre, un'interessante ipotesi: la reviviscenza della normativa codicistica in materia di mezzadria e colonia parziaria. Gli elementi probatori valutati dal giudice di secondo grado hanno permesso di datare l'esecuzione di alcune migliorie apportate al fondo in un periodo di tempo precedente alle leggi di riforma del diritto agrario italiano (legge n. 756/64, legge n. 11/71, legge n. 203/82) e successivo all'entrata in vigore del codice civile del 1942.

La Corte d'appello di Salerno, confermando un orientamento giurisprudenziale consolidato, ha interpretato l'art. 2152 c.c. nel senso di dover comunque riconoscere al mezzadro (od al colono) l'indennità per i miglioramenti, prevista dalla norma, anche quando l'esecuzione degli stessi non sia opera dell'iniziativa del concedente (5).

È bene precisare che non rientra in questa ipotesi il caso del miglioramento ordinario risultante da una accurata, esatta, profonda lavorazione del fondo. Ciò facendo il mezzadro ha solamente adempiuto gli obblighi di natura contrattuale (6).

Resta tuttavia centrale, nella risoluzione del caso in esame, il consenso del concedente: a differenza dell'affittuario, soggetto quest'ultimo autonomo nell'esercizio della propria attività, il mezzadro è sottoposto alla direzione del concedente. Cosicché sarebbe in contrasto con la natura stessa del contratto di mezzadria ammettere l'indennizzabilità dei miglioramenti eseguiti dal mezzadro all'insaputa, o peggio, contro la volontà del proprietario del fondo.

Tuttavia la giurisprudenza è sostanzialmente concorde nel ritenere che il consenso ai miglioramenti possa essere anche tacito, ossia deducibile per fatti concludenti, incompatibili con la volontà di opporsi (7); l'onere della prova incombe, nel caso di specie, sul mezzadro. Tale consenso, inoltre, deve essere preventivo e non può in nessun caso, seguire l'esecuzione delle opere. L'assenso successivo non

(1) In tal senso cfr. R. ALESSI - G. PISCIOTTA, *I contratti agrari*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, 2002.

(2) Cfr. Cass. 1° agosto 2001, n. 10497, in questa Riv., 2002, 238, con nota di C. GRECA, *Limite alla proponibilità della domanda giudiziale in materia di contratti agrari: il tentativo di conciliazione*. «Il giudice investito di una controversia in materia di contratti agrari, al fine di verificare se la domanda sottoposta al suo esame è o meno proponibile, ossia di valutare se la parte attrice abbia adempiuto l'onere posto a suo carico dall'art. 46, legge n. 203 del 1982, deve unicamente accertare, prescindendo da ogni altra indagine, che esista perfetta coincidenza soggettiva fra coloro che hanno partecipato al tentativo di conciliazione e quanti hanno assunto nel successivo giudizio la qualità di parte, nonché che le domande formulate dalla parte ricorrente in via principale e da quella resistente in via riconvenzionale, siano le stesse intorno alle quali il tentativo medesimo si è svolto».

(3) GALIBERTI, *Tentativo di conciliazione ex art. 46 legge 203/82 e domanda riconvenzionale*, in questa Riv., 2002, 442.

(4) Cfr. Cass. 25 giugno 1997, n. 5671, in questa Riv., 1997, 599; «La disposizione di cui all'art. 46, l. 3 maggio 1982, n. 203 (secondo la quale chi intenda proporre in giudizio una domanda relativa ad una controversia in materia di contratti agrari è tenuto ad esperire il preventivo tentativo di conciliazione dinanzi agli appositi organi) va interpretata nel senso che intanto il precetto normativo in essa contenuto potrà dirsi osservato in quanto, in sede giudiziaria, sia avanzata una pretesa del tutto identica a quella fatta valere in sede di tentativo di conciliazione, per essere identici sia le persone, sia il *petitum*, sia la *causa petendi*, non essendo, all'uopo, sufficiente una identità solo parziale di tali elementi».

(5) Cfr. Cass. 25 novembre 1981, n. 6272, in *Giur. agr. it.*, 1982, 517.

(6) CARRARA, *I contratti agrari*, in *Trattato di diritto civile italiano* diretto da Vassalli, 1958, 742.

(7) Cass. 10 maggio 1999, n. 4614, in *Giust. civ. Mass.*, 1999, 1042: «A seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale, ad opera della sentenza della Corte cost. n. 692 del 1988, dell'art. 17, comma 7, della legge n. 203 del 1982, nella parte in cui estendeva il regime dei miglioramenti (con diritto al relativo indennizzo), stabilito nello stesso art. 17, agli affittuari che, in epoca anteriore alla entrata in vigore della legge, avessero eseguito opere migliorative senza il consenso del concedente ovvero senza l'osservanza delle procedure prescritte dalla legislazione precedente (artt. 8 e 12 della legge n. 756 del 1964, che attribuivano al coltivatore – mezzadro o colono – la facoltà di eseguire innovazioni all'ordinamento produttivo del fondo anche *invito domino*, a condizione, in questo caso, che ne fosse riconosciuta la «sicura utilità» dal capo dell'Ispettorato provinciale dell'agricoltura), il diritto all'indennizzo per i miglioramenti apportati al fondo dal colono, in assenza del parere favorevole della p.a. competente, è condizionato alla dimostrazione del consenso del concedente alla esecuzione dei miglioramenti stessi. Tale consenso, che può essere anche tacito, ossia manifestato per fatti concludenti, incompatibili con la volontà di opporsi, o dai quali il consenso sia comunque deducibile con certezza, fatti da provarsi da chi li adduce, deve in ogni caso precedere, quale indispensabile condizione legittimatrice di tipo autorizzativo, e non seguire la esecuzione delle opere, non potendo valere un assenso successivo a far venire meno *ex tunc* l'illiceità della condotta del concessionario dovuta al difetto della condizione legittimante, ma eventualmente, solo a sanare *ex nunc* la situazione di illegittimità, senza far sorgere *ex post* il diritto all'indennizzo, ma, se mai, precludendo conseguenze pregiudizievoli al coltivatore, quale la risoluzione per inadempimento».

può sanare l'illiceità della condotta del concessionario precludendo a quest'ultimo, di conseguenza, la possibilità di richiedere un indennizzo per le migliorie apportate al fondo (8). Il consenso successivo ha, come unica conseguenza, di porre il concessionario al riparo da una eventuale domanda giudiziaria di risoluzione per inadempimento del contratto agrario.

Pertanto, non appare certamente condivisibile la tesi proposta dalla Corte d'appello di Salerno secondo cui è sufficiente, per ritenere acquisito il consenso del concedente, il riscontro della mancata opposizione da parte del concedente all'iniziativa miglioratoria del mezzadro. Viceversa incombeva sul mezzadro (od il colono) dimostrare l'assenso preventivo del concedente; consenso che non può reputarsi presunto sulla base dell'assenza di un'esplicita opposizione.

Inoltre, la sentenza non approfondisce un aspetto della vicenda: l'attuale colono, a cui la Corte d'appello ha riconosciuto il diritto all'indennizzo, non è certamente lo stesso soggetto che ha posto in essere le vantate migliorie. Nello svolgimento del processo è, infatti, possibile rilevare come più persone si siano succedute, nel corso di un così lungo periodo, nel possesso del fondo. Sarebbe stato certamente opportuno che, nel corso del giudizio, si fosse approfondita la «storia» del rapporto agrario. È fondamentale, perché si possa riconoscere all'attuale concessionario il diritto all'indennizzo per le migliorie poste in essere, presumibilmente, da un suo antenato, che il rapporto agrario, oggetto del presente giudizio, sia la prosecuzione del contratto originario; ossia che non sia intervenuta nessuna novazione soggettiva del rapporto originario. In quest'ultima ipotesi (novazione del contratto) il diritto all'indennizzo, ex art. 2152 c.c., è assoggettato alla prescrizione quinquennale, il cui computo ha inizio dalla data di cessazione del rapporto agrario (9).

Con gli artt. 2158, 1° comma e 2168, 1° comma il codice civile statuisce che mezzadria e colonia parziaria non si sciolgono in seguito alla morte del concedente. Il contratto prosegue con gli eredi che abbiano acquistato *mortis causa* la proprietà del fondo o altro diritto reale di godimento (10).

Nel caso inverso (morte del mezzadro) il contratto di mezzadria si scioglie alla fine dell'annata agraria in corso, salvo che tra gli eredi del concessionario non vi sia persona idonea a sostituirlo ed i componenti della famiglia colonica si accordino nel designarlo (11). Investitura che deve essere manifestata, mediante atto recettizio, al concedente in

modo univoco, senza tuttavia la necessità di formule sacramentali o forme vincolate (12). Siffatta previsione normativa si applica anche in caso di colonia parziaria, in virtù del rimando dell'art. 2168, 2° comma c.c.

Sarebbe stato certamente utile, al fine della risoluzione del caso in esame, conoscere l'identità del soggetto che ha materialmente apportato i miglioramenti al fondo e come questi abbia trasmesso i diritti nascenti dal contratto all'attuale concessionario.

Benedetto Ronchi

*

Cons. Stato, Sez. V - 18-4-2001, n. 2325 - Paleologo, pres.; Pinto, est. Soc. O (avv.ti Munari e Costa) c. Comune di Fontanelle. (Conferma T.A.R. Veneto, Sez. I, 6 aprile 1994, n. 336)

Pertinenza - Nozione - Fattispecie - Non è tale.

La nozione di pertinenza dettata dal diritto civile è più ampia di quella che regola la materia urbanistica, per cui beni che nel diritto civile assumono senz'altro natura pertinenziale non sono tali ai fini dell'applicazione delle regole che governano l'attività edilizia, ogniquale volta assumono autonomia rispetto ad altra costruzione. (Nella specie, non è stato considerato pertinenziale un silos situato all'interno di un oleificio) (1).

(Omissis)

FATTO. - Con provvedimento n. 160 del 21 gennaio 1989 il Sindaco del Comune di Fontanelle, su conforme parere della commissione edilizia, rigettava l'istanza proposta dalla impresa Oleificio Medio Piave volta ad ottenere il rilascio di una concessione edilizia per la sopraelevazione - sino all'altezza di metri 23 - di un silos. Osservava l'amministrazione che l'art. 156 del piano di fabbricazione prevedeva, per i fabbricati, un'altezza massima di metri 8, mentre l'art. 5 delle norme tecniche di attuazione del p.r.g. fissavano tale limite in metri 9.

Avverso tale provvedimento la società Oleificio proponeva ricorso dinanzi al T.A.R. per il Veneto.

L'adito Tribunale, con la sentenza in epigrafe indicata, rigettava il ricorso.

La società Oleificio proponeva appello contro la predetta sentenza.

Il Comune di Fontanelle non si costituiva.

DIRITTO. - 1. L'appello è infondato.

2. Con il primo motivo si deduce la carenza, l'insufficienza e comunque l'erroneità della motivazione, in relazione alla prima censura addotta a sostegno del ricorso di primo grado, con la quale era stata dedotta la violazione dell'art. 156 del regolamento edilizio e dell'art. 5 delle n.t.a. del p.r.g.. Secondo l'appellante i limiti stabiliti dalle soprarichiamate disposizioni si applicherebbero solo agli edifici progettati e costruiti per la presenza di persone, qualunque sia la destinazione (residenziale, produttiva, commerciale) dei manufatti. Le altre strutture, pur avendo bisogno di atto concessorio, non dovrebbero soggiacere ai predetti limiti. Né sarebbe corretto fare applicazione della nozione di volume tecnico applicabile alle civili abitazioni. I vani contenenti impianti tecnologici al servizio di edifici industriali sarebbero esonerati dall'applicazione dei limiti di altezza contenuti nelle norme edilizie comunali.

Il motivo è inconsistente.

L'art. 156 del regolamento edilizio concerne la «zona D industriale-artigianale». Nell'ambito della destinazione è contemplato l'insediamento di industrie, depositi, centri commerciali e magazzini... Nell'ambito dell'altezza massima, si fissa il limite di metri 8.

Tale limite, ad avviso della Sezione, riguarda qualsiasi costruzione venga realizzata nell'ambito della zona, e quindi anche un silos in muratura, il quale può farsi agevolmente rientrare nella nozione di «depositi».

Dalla disposizione in esame non si ricava alcun elemento per potere ritenere che il manufatto in questione - la cui altezza progettata è di metri 21 - possa essere escluso dall'ambito di applicazione di tale norma.

Né si potrebbe fare rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 5 delle n.t.a. del p.r.g. ancora inefficace al momento

(8) Cass. 17 gennaio 2001, n. 591, in *Giust. civ. Mass.*, 2001, 106: «In tema di contratti agrari il consenso anche tacito del concedente all'esecuzione dei miglioramenti, deve in ogni caso precedere quale indispensabile condizione legittimatrice di poteri autorizzativi e non seguire l'esecuzione delle opere. Un assenso successivo, infatti, non varrebbe a far venire meno *ex tunc* l'illiceità della condotta del concessionario, dovuta al difetto della condizione legittimatrice, salvo eventualmente a precludere conseguenze pregiudizievoli al coltivatore, come la risoluzione per inadempimento».

(9) Cfr. App. Potenza 19 luglio 2000, in questa Riv., 2001, 332: «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, semprché detto indennizzo non sia caduto in prescrizione quinquennale».

(10) IRTI, *Manuale di diritto agrario italiano*, Torino, 1978.

(11) In tal senso Cass. 12 dicembre 1989, n. 5556, in *Giur. agr. it.*, 1990, 157: «In tema di contratto di mezzadria, la persona designata dai componenti la famiglia colonica a sostituire il mezzadro deceduto (fatto questo che ai sensi dell'art. 2158 c.c. impedisce lo scioglimento del contratto) deve rivestire la qualità di erede del mezzadro stesso, senza che sia sufficiente la sua appartenenza di fatto alla famiglia colonica».

(12) Cass. 5 luglio 1984, n. 3922, in *Giur. agr. it.*, 1985, 501: «Nella colonia parziaria, la designazione del sostituto del defunto colono prevista dal combinato disposto degli artt. 2158, 2° comma, e 2168, 2° comma, c.c., per il quale, in caso di morte del colono, il rapporto prosegue ove gli eredi si accordino nel designare una persona idonea a sostituire il defunto, può essere effettuata senza formule sacramentali, né richiede una forma vincolata, pur se deve manifestarsi in modo univoco e concludente ed essere portato a conoscenza del concedente»; cfr. inoltre Cass. 18 marzo 1983, n. 1938, in *Mass. Giur. it.*, 1983.

dell'adozione del provvedimento impugnato in primo grado, che esclude dal limite di altezza (che in tale piano è di metri 9) gli impianti tecnologici, giacché il silos in muratura senz'altro non rientra nel novero di tali impianti.

3. Con il secondo motivo si deduce l'erroneità della motivazione ed il travisamento dei fatti. Il primo giudice avrebbe errato nel non ritenere il manufatto in questione «servente» rispetto al complesso di proprietà della società dell'appellante. In particolare, sarebbe stata trascurata la natura del bene che si intendeva edificare e come lo stesso si rapportava rispetto all'attività svolta dalla società.

Anche tale doglianza è infondata.

Giova ricordare che la nozione di pertinenza dettata dal diritto civile è più ampia di quella che regola la materia urbanistica. Beni che nel diritto civile assumono senz'altro natura pertinenziale, non sono considerati tali ai fini dell'applicazione delle regole che governano l'attività edilizia. Essi vengono, quindi, autonomamente considerati ed assoggettati alla disciplina propria della loro specie. Cosicché, come precisato al punto 2 della presente decisione, il silos progettato è un bene che, dal punto di vista edilizio, ha una sua indiscutibile autonomia e soggiace perciò alle norme dettate per la edificazione di nuove costruzioni. Tali norme, come innanzi precisate, si oppongono all'intervento in questione.

4. Con il terzo mezzo si deduce che erroneamente il T.A.R. avrebbe reputato irrilevante l'avviso espresso dal Sindaco in una riunione, avviso che riconosceva al manufatto in questione la natura di volume tecnico.

La censura è infondata.

Le ragioni del provvedimento di diniego impugnato sono agevolmente individuabili nel contrasto dell'intervento progettato con le locali norme edilizie. Le considerazioni svolte al punto 2 bastano a fondare il predetto diniego e a nulla rileva il convincimento personale espresso dal Sindaco in relazione ad atti diversi da quelli del procedimento conclusosi con il provvedimento di diniego.

5. Con il quarto motivo si deduce eccesso di potere per contraddittorietà ed ingiustizia manifesta, in relazione al fatto che potrebbe essere assentita la realizzazione di un silos metallico, anziché in muratura.

Il motivo è inammissibile.

Nel caso in esame si discute della realizzazione di un silos in muratura. In relazione a tale circostanza è stato ritenuto legittimo il provvedimento di diniego, tenuto conto della normativa applicabile.

Quindi, l'asserita possibilità di realizzare il silos con materiali diversi non ha, nella presente controversia, alcun rilievo.

6. In conclusione, l'appello va rigettato. (Omissis)

(1) LA PERTINENZA URBANISTICA.

La nozione di pertinenza fissata dall'art. 7, lett. a) della l. 25 marzo 1992, n. 94, deve essere interpretata alla stregua dei principi della materia urbanistico-edilizia e non di quelli degli artt. 817 e ss. c.c.

Infatti, ai sensi del succitato articolo, anche le c.d. «pertinenze urbanistiche» sono assoggettate al regime dell'autorizzazione gratuita.

A tale riguardo, deve rilevarsi che il codice civile, all'art. 817, definisce pertinenze le cose destinate in modo durevole a servizio o ad ornamento di un'altra cosa, senza costituire parte integrante e senza rappresentarne elemento indispensabile per la sua esistenza, ma in grado di accrescere l'utilità o il pregio.

La destinazione di una cosa al servizio o all'ornamento dell'altra implica il carattere accessorio della prima rispetto all'altra, che assume posizione principale; se manca il vincolo di accessorietà non vi è la figura della pertinenza.

L'opera pertinenziale deve, quindi, essere posta al servizio di edifici già esistenti mediante un nesso funzionale e strumentale, cioè un nesso oggettivo che non consenta, per

natura e struttura, altro che la destinazione della cosa ad uso pertinenziale in modo durevole.

Tale caratteristica deve individuarsi nella struttura dell'opera, la quale non deve essere logicamente ed economicamente utilizzabile in altro modo.

Tale vincolo deve poi essere durevole, cioè non occasionale, e deve essere posto in essere da chi è proprietario della cosa principale, ovvero ha un diritto reale su di essa.

La nozione di pertinenza urbanistica ha peculiarità sue proprie, che la distinguono da quella civilistica; deve trattarsi, infatti, di un'opera preordinata ad una oggettiva esigenza dell'edificio principale, funzionalmente ed oggettivamente inserita al servizio dello stesso, sfornita di autonomo valore di mercato, non valutabile in termini di cubatura o comunque dotata di un volume minimo, tale da non consentire, in relazione anche alle caratteristiche dell'edificio principale, una sua destinazione autonoma e diversa da quella a servizio dell'immobile cui accede.

La pertinenza è, quindi, individuabile non soltanto alla stregua del criterio della sussistenza ed oggettività del rapporto pertinenziale, ma anche sulla base della consistenza dell'opera posta al servizio dell'edificio preesistente, la quale deve essere tale da non alterare in modo significativo l'assetto del territorio; invero, tra le pertinenze di edifici già esistenti, rientrano solo i manufatti di dimensioni modeste e ridotte rispetto alla cosa cui ineriscono.

Per cui, mentre per nozione generale, la pertinenza è un bene strumentale che, pur conservando una propria individualità e autonomia, è posto in durevole rapporto di subordinazione con altro bene principale preesistente, per renderne più agevole e funzionale l'uso, in materia urbanistica, costituiscono pertinenza solo i manufatti di dimensioni modeste e ridotte rispetto all'edificio cui ineriscono, onde in tal caso la nozione di pertinenza è più ristretta di quella civilistica e va definita con riguardo sia alla necessità ed oggettività del vincolo pertinenziale, sia alla consistenza dell'opera, che come innanzi affermato, non deve alterare in modo significativo l'assetto del territorio (1).

In conclusione, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 94/1982, la natura pertinenziale di un'opera rileva ai fini dell'assoggettamento all'autorizzazione gratuita, anziché alla concessione edilizia, ma nulla lascia intendere nella stessa o in altre norme, che sia inteso derogare alla regola generale che esige la conformità delle iniziative edilizie, quali che ne siano le caratteristiche di struttura e funzionali, a quanto stabilito dagli strumenti urbanistici, limitando, al contrario, l'art. 7 cit. il rilascio dell'autorizzazione alle opere «conformi alle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti» (2).

Quanto alla sentenza in esame, deve rilevarsi che il Collegio della V Sezione del Consiglio di Stato uniformandosi al costante orientamento giurisprudenziale *in thema*, ha rigettato l'appello, affermando che «la nozione di pertinenza dettata dal diritto civile è più ampia di quella che regola la materia urbanistica, per cui beni che nel diritto civile assumono senz'altro natura pertinenziale non sono tali ai fini dell'applicazione delle regole che governano l'attività edilizia, ogni qualvolta assumono autonomia rispetto ad altra costruzione»; e nella specie, non ha considerato pertinenza un silos situato all'interno di un oleificio.

In dottrina, per una conoscenza più ampia di tale argomento, vedasi, A. FIALE, *Concessione, Autorizzazione gratuita e Denuncia di inizio attività*, Napoli, 1999; P. FALCONE e E. MELE, *Urbanistica e Appalti nella giurisprudenza*, I, Torino, 2000; ASSINI MANTINI, *Manuale di diritto Urbanistico*, Milano, 1997.

Cecilia Greca

(1) Cfr., tra le altre, Cons. Stato, Sez. V 30 gennaio 2000, n. 5828, in *Foro amm.*, 2000, I, 10; Cons. Giust. Amm., 28 febbraio 1995, n. 73, in *Giur. amm. sic.*, 1995, 254; T.A.R. Sicilia, Sez. I 1° aprile 1995, n. 311, in *Giur. amm. sic.*, 1995, 324; Cass. pen., Sez. III 18 marzo 1999, n. 7872, in *Giust. pen.*, 2000, II, 434; id., 6 maggio 1999, in *Riv. giur. edil.*, 2000, I, 1198; id., 6 aprile 1995, n. 5575, in *Cass. pen.*, 1997, 1484; id., 21 marzo 1997, n. 4056, in *Giust. pen.*, 1998, II, 93; id., 19 febbraio 1998, n. 4134, in *Appalti urb. edilizia*, 1999, 91; id., 27

novembre 1997, n. 2660, in *Urbanistica e appalti*, 1998, 422, nota di BARBITO; id., 4 ottobre 1996, in *Dir. pen e processo*, 1997, 710, con nota di DUCA.

(2) Cons. Stato, Sez. VI 8 marzo 2000, n. 1174, in *Foro amm.*, 2000, 2193, con nota di CAPUTO; Cons. Stato, Sez. V 23 marzo 2000, n. 1600, *ivi*, 2000, 2192, con nota di CAPUTO; Cons. Stato, Sez. V 23 giugno 1997, n. 704, in *Riv. giur. edil.*, 1997, 944; T.A.R. Marche 17 aprile 1998, n. 507, in *Comuni d'Italia*, 1998, 1704.

Giurisprudenza comunitaria in materia agraria ed ambientale

di MARCO BORRACETTI

I. - AGRICOLTURA

1. Prodotti alimentari

La protezione del consumatore può essere garantita anche attraverso disposizioni normative nazionali che non escludano in toto il riferimento non ingannevole ad effetti terapeutici precisato nelle etichette di determinati prodotti alimentari.

Sentenza della Corte del 23 gennaio 2003, in causa C-221/00, *Commissione/Austria*, ai sensi dell'art. 226 CE - Gulmann, pres.; Geelhoed, avv. gen.

Sentenza della Corte del 23 gennaio 2003, nelle cause riunite C-421/00, C-426/00, C-16/01, *Sterbenz e Haug*, ai sensi dell'art. 234 CE - Schintgen, pres.; Geelhoed, avv. gen.

I due procedimenti innanzi alla sesta sezione della Corte di giustizia, che ha visto cambiare nella sua composizione solamente i presidenti, sono stati instaurati in seguito ad una procedura d'infrazione, promossa dalla Commissione contro l'Austria, e da alcuni rinvii pregiudiziali proposti dal Tribunale amministrativo della Corinzia, da quello di Vienna e dal loro organo sovraordinato, la Corte di giustizia amministrativa. L'oggetto d'interpretazione è, in entrambi i casi, la normativa austriaca che riguarda l'etichettatura dei prodotti alimentari, con particolare attenzione a quegli articoli che proibiscono un qualsiasi riferimento ad eventuali proprietà mediche dei prodotti stessi. Pur nella sostanziale identità dell'oggetto, e degli stessi dispositivi dei due provvedimenti, non si è potuti giungere ad una sentenza unica perché non era possibile riunire procedimenti originati da due procedure ben distinte, quali la procedura d'infrazione, ai sensi dell'art. 226 CE, ed il rinvio pregiudiziale, ex art. 234 CE: con la prima, infatti, la Corte di giustizia valuta se l'ordinamento nazionale abbia o meno recepito gli obblighi che derivano dal diritto comunitario, mentre, con la seconda procedura, il compito dei giudici corrisponde ad interpretare il diritto comunitario, e la compatibilità con esso di una norma di diritto interno, affinché il giudice nazionale possa poi decidere di conseguenza nel procedimento nazionale *a quo*. In ogni modo, tale identità dell'oggetto consente di limitare l'esame ad una sola delle due sentenze.

Con la decisione di adire la Corte di giustizia nell'ambito della procedura di infrazione, la Commissione chiedeva venisse riconosciuto la violazione austriaca delle dir. 79/112 e 97/4, relative all'etichettatura ed alla presentazione dei prodotti alimentari, questo perché la legge federale sulla commercializzazione di prodotti alimentari, di prodotti destinati al consumo umano, di additivi, di prodotti cosmetici e di oggetti d'uso correnti (LMG) affermava, all'art. 9, il divieto di ogni tipo di riferimento relativo alle finalità di «prevenire, alleviare o guarire malattie o sintomi di malattie», nonché ogni riferimento riguardante effetti fisiologici o farmacologici «che conservino la giovinezza, rallentino i sintomi dell'invecchiamento, producano dimagrimento o conservino lo stato di salute, ovvero produrre l'impressione di simili effetti»; insomma, ogni tipo di riferimento, diretto o

indiretto che fosse, riconducibile ad effetti influenti sulla salute umana.

Siffatta normativa costituirebbe un ostacolo alla libera circolazione delle merci dato che i prodotti smerciati liberamente negli Stati membri non potevano esserlo in Austria, visto che ogni tipo di indicazione relativa alla salute dei consumatori non veniva autorizzata dalle autorità competenti, motivo per cui sorgeva anche il dubbio sulla compatibilità con gli artt. 28 CE e 30 CE, che disciplinano la libera circolazione delle merci e le eventuali misure ad essa derogatorie.

Per risolvere il problema, la Corte richiama il contenuto della direttiva 79/112, secondo la quale è vietata qualunque indicazione attinente alle malattie umane, indipendentemente dalla natura veritiera o meno della stessa, nonché ogni indicazione relativa alla salute che abbia carattere ingannevole. Inoltre, la stessa disposizione normativa ammette ulteriori norme statali, in aggiunta a quelle in essa previste, che vietino il commercio di prodotti limitatamente a particolari ambiti di tutela, tra i quali rientrano la tutela della salute e quella dei consumatori. Dall'esame della normativa austriaca, invece, si ricava che la legge LMG giunge a vietare, nella commercializzazione dei prodotti alimentari, ogni tipo di indicazione che sia riferibile a malattie ed allo stato di salute del consumatore. Si evince che, così facendo, il regime austriaco è più restrittivo di quello previsto dalla stessa direttiva 79/112 ed il suo contenuto deve essere esaminato in rapporto proprio a tale norma - e non agli artt. 28 CE e 30 CE - stante la sua natura di *lex specialis*.

Alla luce degli obiettivi della stessa direttiva, i giudici - in ossequio al principio di proporzionalità - asseriscono che la tutela della salute «non può giustificare un regime così restrittivo della libera circolazione delle merci» quale quello austriaco, che comporta anche un procedimento di autorizzazione preventiva per l'inserimento di tutte le indicazioni relative alla salute che sono contenute nell'etichettatura dei prodotti alimentari, ivi compresi quelli realizzati in altri Stati membri; questo perché esistono altri sistemi che garantiscono una reale efficacia della tutela dei consumatori, vero obiettivo della stessa norma austriaca.

2. Lino e canapa

Una normativa nazionale, che pregiudichi l'organizzazione comune del mercato di un prodotto agricolo, è compatibile con il diritto comunitario solo qualora persegua un interesse pubblico generale diverso da quelli perseguiti dalla normativa istitutiva dell'organizzazione stessa.

Sentenza della Corte del 16 gennaio 2003, in causa C-426/01, *Hammarsten*, ai sensi dell'art. 234 CE - Wathelet, pres.; Stix-Hackl, avv. gen.

L'intero procedimento scaturisce da alcune questioni pregiudiziali, proposte dal Tribunale di primo grado di Halmstads (Svezia), riguardanti l'interpretazione degli artt.

28 CE e 30 CE e della normativa comunitaria applicabile alla coltivazione ed al commercio della canapa, questioni sollevate nell'ambito di un processo penale per violazione della normativa svedese sugli stupefacenti.

Il Trattato prevede che le norme relative al divieto di restrizioni quantitative alle esportazioni ed alle importazioni sono applicabili – salvo nei casi rientranti nelle deroghe previste dagli artt. 33 CE – 38 CE – anche ai prodotti agricoli, la cui elencazione è contenuta nell'allegato I al Trattato; tra di essi rientra la «Canapa (*Cannabis sativa*) greggia, macerata, sfilacciata, pettinata o altrimenti preparata, ma non filata; stoppa e cascami (compresi gli sfilacciati)» (capitolo 57 dell'allegato D).

Il reg. 1308/70 disciplina l'organizzazione comune dei mercati nel settore del lino e della canapa e stabilisce, nella versione del reg. 2826/00, un aiuto sia per il lino che per la canapa, a condizione – per quest'ultima – che la produzione riguardi «sementi di varietà che offrono garanzie per quanto riguarda il tenore di sostanze inebrianti del prodotto raccolto», questo anche alla luce del reg. 1430/82 che, al fine di limitare la diffusione delle sostanze stupefacenti nel territorio comunitario, stabilisce il divieto di importazione per quelle varietà che non offrono garanzie per la salute umana e limita l'erogazione di aiuti a quelle che, al contrario, tali garanzie assicurano.

La normativa svedese sugli stupefacenti prevede il divieto di detenzione e coltivazione, in qualsiasi forma, di tali sostanze, nonché la confisca di quelle eventualmente scoperte, lasciando ad una decisione dell'ente svedese per il controllo dei medicinali l'eventuale autorizzazione alla produzione di sostanze rientranti nelle categorie vietate. L'uso della canapa a scopo industriale, però, non rientra tra i motivi che potrebbero indurre l'ente di controllo ad autorizzarne la coltivazione, motivo per cui l'eventuale soggetto dedito alla lavorazione del prodotto avrebbe, come unica possibilità di approvvigionamento, l'importazione della materia prima. La normativa sugli stupefacenti, però, non menziona, nella definizione di stupefacente, il tenore di *tetra idrocannabinolo* (thc) contenuto nella canapa al fine di stabilire se essa rientri nella categoria delle sostanze stupefacenti, al contrario di quanto precisato dalla norma comunitaria che ne stabilisce il limite, prima pari allo 0,3 per cento della sostanza poi, a decorrere dal 2002, allo 0,2 per cento.

Il procedimento penale è conseguenza della denuncia mossa a carico del signor H. il quale, per dichiarato scopo industriale, aveva deciso la coltivazione di un ettaro circa di canapa, nonostante l'autorizzazione alla produzione gli fosse stata negata. Appurata la rilevanza dell'interpretazione e della compatibilità del diritto nazionale con il diritto comunitario, il giudice *a quo* ha chiesto alla Corte se il diritto comunitario debba essere interpretato nel senso che contrasti ad una normativa nazionale come quella svedese che vieta sia la coltivazione che la detenzione della canapa per uso industriale.

I giudici ricordano innanzitutto come una norma nazionale non possa ostacolare, derogare o violare la normativa d'attuazione dell'organizzazione comune dei mercati, così come questa stessa normativa non impedisce l'applicazione di norme nazionali che perseguano un interesse pubblico generale diverso da quello perseguito dalla stessa organizzazione dei mercati, anche se incidente sul funzionamento del mercato comune interessato.

Venendo al caso di specie, la normativa svedese sugli stupefacenti pregiudica in concreto l'organizzazione comune dei mercati nel settore della canapa ma il fine da essa perseguito non è estraneo alla normativa istitutiva di tale organizzazione che, infatti, richiama espressamente il problema della diffusione delle sostanze stupefacenti nel territorio comunitario, giungendo a limitare l'erogazione di aiuti alle sole sostanze che non siano dichiaratamente dannose

per la salute umana. Proprio per questo motivo, il pregiudizio arrecato dalla normativa svedese non può essere accettato e, pertanto, la Corte ne dichiara la contrarietà ed incompatibilità con il diritto comunitario.

Il problema, tuttavia, potrebbe trovare chiarimento anche nel fatto che la *Cannabis* di cui si tratta è quella *sativa* – prodotto agricolo ai sensi dell'allegato 1 del trattato – e non quella *indica*, esclusa invece dall'allegato, che, secondo la maggioranza degli studiosi, è varietà ben diversa e capace di produrre piante contenenti un'elevata percentuale di allucinogeni. In sostanza, cioè, la canapa cui si riferisce l'OCM dovrebbe, in ogni caso, contenere un quantitativo assai modesto, e ben al di sotto del limite fissato dalla norma comunitaria, di sostanze vietate.

3. Contributi comunitari

Un qualunque comportamento idoneo ad indurre in errore la Commissione, o comunque posto in essere in violazione dell'obbligo di correttezza ed informazione, può portare alla sospensione dell'erogazione del contributo comunitario ed alla restituzione di quanto già percepito.

Sentenza del Tribunale del 6 marzo 2003, nelle cause riunite T-61/00 e T-62/00, *APOL-AIPO/Commissione - Moura Ramos*, pres.

Sentenza del Tribunale dell'11 marzo 2003, in causa T-186/00, *Conserve Italia/Commissione - García-Valdecasas*, pres.

Sentenza del Tribunale del 12 marzo 2003, in causa T-254/99, *Maja Srl/Commissione - Moura Ramos*, pres.

Sentenza del Tribunale del 13 marzo 2003, in causa T-340/00, *Comunità montana della Valnerina/Commissione - Lenaerts*, pres.

L'esercizio dell'azione comunitaria in agricoltura si manifesta anche attraverso il conferimento di aiuti finanziari, erogati attraverso il FEAOG, Sezione orientamento, e la Banca europea degli investimenti. L'azione, diretta al miglioramento delle condizioni di esercizio delle più differenti attività, può riguardare, in distinte situazioni, molti ambiti: vengono così finanziati progetti inseriti in programmi specifici, elaborati dagli Stati membri ed approvati dalla Commissione, che sono volti allo sviluppo ed alla razionalizzazione del trattamento, della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli, così come accedono ai finanziamenti le azioni intraprese nel campo dello sviluppo dell'acquicoltura e della sistemazione di zone marittime protette, anche al fine di garantire una migliore gestione della fascia costiera di pesca.

Dall'esame delle tre sentenze si possono ricavare alcuni principi di carattere generale.

La violazione dell'obbligo di informazione e correttezza sussiste quando si adotta un atteggiamento che possa indurre in errore la Commissione; è sufficiente, perché si verifichi ciò, la potenzialità-idoneità degli effetti che potrebbero derivare dalla presentazione di documenti non veritieri. Ne conseguirebbe la possibilità di vedere adottata una decisione della Commissione diretta a sospendere l'erogazione e – contestualmente – a chiedere la restituzione di quanto già erogato. Anche quelli che possono sembrare comportamenti o atteggiamenti superficiali o caratterizzati da ingenuità, o forse – più probabilmente – da convinzione di impunità, quale ad esempio un anticipo dei lavori in seguito malaccortamente celato – peraltro, cosa più grave, anche attraverso la compiacenza di un pubblico ufficiale come nel caso della redazione di una dichiarazione notarile – rientrano nella categoria degli atti all'avvenire dei quali la

Commissione possa decidere in tale senso. A titolo esemplificativo, possono essere ricompresi tra questi i casi di mancata corrispondenza tra l'originale e la copia fotostatica di una medesima fattura, la mancata comunicazione alla Commissione dell'avvenuta cessione d'azienda, oltre che situazioni ben più importanti quale, ad esempio, la mancata entrata in funzione dell'impianto finanziato ovvero l'assenza, dal sito originariamente previsto ed individuato, delle attrezzature relativa all'attività industriale finanziata.

Il rispetto del principio di proporzionalità, di cui all'art. 5 TCE, sempre invocato in questi casi da chi impugna gli atti della Commissione, non può in ogni caso comportare che si riconosca alla Commissione solamente il potere di ridurre il contributo ma limitatamente ad una somma pari alle irregolarità accertate, perché questo potrebbe costituire addirittura un incentivo alle frodi comunitarie, visto che il soggetto inizialmente beneficiario rischierebbe soltanto la perdita di un importo pari alle somme indebitamente percepite. Sul punto la Corte ribadisce quanto affermato in più occasioni, e cioè che la violazione di obblighi il cui rispetto sia fondamentale per il funzionamento generale del sistema comunitario, può essere sanzionata anche «con la perdita di un diritto conferito dalla normativa comunitaria, come il diritto ad un aiuto» (per tutte, si veda la sentenza della Corte del 20 febbraio 1979, in causa C-122/78, *Buitoni*, in *Racc.*, 677).

Secondo l'ultima delle sentenze in esame, che costituisce la prima pronuncia della Corte in merito, il rispetto del principio di proporzionalità, unitamente a quello di rispetto della certezza del diritto, può comportare, invece, che la restituzione di quanto ottenuto sia o meno suddivisa tra i soggetti che partecipano allo stesso progetto. Infatti, una responsabilità di natura solidale potrà essere ammessa solo se espressamente prevista dal contratto di finanziamento, in caso contrario ogni parte sarà responsabile solamente della restituzione di quanto ricevuto sino a quel momento. All'avverarsi della prima ipotesi, cioè nel caso in cui la Commissione chieda la restituzione del tutto ad un singolo contraente, nulla impedirà a quest'ultimo di avvalersi, nei confronti dei propri *partners* inadempienti, dei mezzi forniti dalla giustizia ordinaria.

II. - AMBIENTE

1. Acque destinate al consumo umano

Il mancato rispetto della normativa comunitaria da parte della regione, relativo in specie alla trasposizione della direttiva sulla qualità delle acque destinate al consumo umano, comporta in ogni caso la condanna dello Stato per comportamento contrario agli obblighi che gli derivano dal diritto comunitario.

Sentenza della Corte del 16 gennaio 2003, in causa C-63/02, *Commissione/Regno Unito*, ai sensi dell'art. 226 CE - Wathelet, pres.; Alber, avv. gen.

Sentenza della Corte del 16 gennaio 2003, in causa C-29/02, *Commissione/Spagna*, ai sensi dell'art. 226 CE - Wathelet, pres.; Alber, avv. gen.

Sentenza della Corte del 16 gennaio 2003, in causa C-122/02, *Commissione/Belgio*, ai sensi dell'art. 226 CE - Wathelet, pres.; Geelhoed., avv. gen.

Le tre sentenze della prima sezione della Corte di giustizia concludono altrettante distinte procedure d'infrazione, avviate dalla Commissione a causa del mancato adempimento - da parte degli stati condannati - degli obblighi previsti dalla direttiva 98/83/CE (in *GUCE* n. L 330, del 5

dicembre 1998, 32) concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano. Agli Stati membri era stato dato un termine di due anni, scaduto il 25 dicembre 2000, entro il quale avrebbero dovuto essere adottate le relative misure d'attuazione.

L'inadempimento dei tre Stati, pur con le rispettive differenze, aveva un elemento comune e cioè che il mancato recepimento riguardava solo alcune regioni amministrative e non la totalità del territorio nazionale, questo a causa dell'interazione tra competenze nazionali e competenze regionali. Il problema, come da giurisprudenza consolidata, viene risolto nel senso che è lo Stato ad essere considerato inadempiente, stante la non invocabilità - come scusante - dell'interna ripartizione, territoriale ed amministrativa, delle competenze.

Siffatta situazione potrebbe presentarsi, in un futuro ormai prossimo, anche per lo Stato italiano, alla luce della riforma costituzionale entrata in vigore con la legge cost. n. 3/01, che ha aumentato il numero di materie che rientrano nell'ambito della competenza esclusiva regionale. Si consideri che, nella realtà dei fatti, solo una celere attività legislativa regionale sembra potere offrire una adeguata soluzione al problema, visto che la prospettata soluzione di un intervento statale preventivo sembra contraria allo spirito ed alla lettera del nuovo titolo V della Costituzione, che, al secondo comma dell'art. 120, espressamente prevede l'intervento statale soltanto nel caso di mancato rispetto della normativa comunitaria (mi permetto, sul punto, di rinviare a M. BORRACETTI, *Agricoltura, ambiente, uso di nitrati e adattamento del diritto interno a quello comunitario, anche nella prospettiva dell'applicazione del nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, II, 238).

2. Fauna selvatica

Il provvedimento d'attuazione diretto a recepire nell'ordinamento nazionale una direttiva comunitaria deve avere una pubblicità adeguata, attraverso gli ordinari mezzi idonei a garantirne la conoscenza.

Sentenza della Corte del 27 febbraio 2003, in causa C-415/01, *Commissione/Belgio*, ai sensi dell'art. 226 CE. - Puissochet, pres.; Léger, avv. gen.

Sentenza della Corte del 6 marzo 2003, in causa C-240/00, *Commissione/Finlandia*, ai sensi dell'art. 226 CE. - Puissochet, pres.; Léger, avv. gen.

Le due sentenze in esame riguardano il mancato rispetto della dir. 79/409/C, relativa alla conservazione degli uccelli selvatici, che ha portato alla condanna di Belgio e Finlandia per non avere osservato gli obblighi in essa stabiliti.

La prima sentenza, peraltro, assume interesse pensando alla crescente decentralizzazione, che avviene nel nostro ordinamento, dei provvedimenti idonei ad ottemperare ad atti comunitari. In specie, la questione sorge perché la Commissione viene informata del fatto che una regione belga - le Fiandre - non ha recepito l'obbligo di individuare e creare delle zone speciali di protezione, né ha adottato i provvedimenti idonei a garantire che la classificazione di un sito come zona speciale avrebbe automaticamente e simultaneamente comportato l'applicazione di un regime di protezione e conservazione.

Tali zone speciali rappresentavano la soluzione per garantire la conservazione dell'*habitat*, nonché la sopravvivenza e la riproduzione delle specie protette nelle loro aree di distribuzione. Nel compiere ciò, gli Stati membri avrebbero dovuto considerare quali fossero le specie minacciate di sparizione, quelle danneggiate da modifiche dell'*habitat*,

avrebbero dovuto valutare la rarità in considerazione della popolazione e della ripartizione locale limitata e, infine, individuare quelle che necessitavano di una particolare attenzione per la specificità dell'*habitat*.

La sentenza contro il Belgio riguarda principalmente un classico caso di inadempimento statale non contestato; essa assume interesse per il fatto che, non solo lo Stato membro in questione viene condannato per un comportamento omissivo posto in essere da una sua articolazione regionale, ma anche per il fatto che la Corte sottolinea l'importanza dell'incontestabilità dell'efficacia cogente della norma nazionale d'attuazione, in ossequio al principio della certezza del diritto, principio che non potrà essere osservato se non garantendo una pubblicità adeguata ai provvedimenti d'attuazione e che potrà a sua volta avvenire solo attraverso gli ordinari mezzi idonei a garantire pubblicità e conoscenza di un provvedimento normativo.

3. Rifiuti

Una norma nazionale, che preveda un ulteriore tributo in capo al soggetto notificatore di una spedizione transfrontaliera di rifiuti, è contraria alla libera circolazione delle merci qualora tale tributo non consista nel corrispettivo di un servizio effettivamente prestato all'operatore economico.

Sentenza della Corte del 27 febbraio 2003, in causa C-389/00, *Commissione/Germania*, ai sensi dell'art. 226 CE - Edward, pres.; Tizzano, avv. gen.

Il trasferimento transfrontaliero e lo smaltimento dei rifiuti pericolosi sono disciplinati dalla Convenzione di Basilea – conclusa dalla Comunità in quanto tale e da tutti gli Stati membri – e dalla normativa comunitaria che ne recepisce i contenuti. In particolare, le spedizioni di rifiuti *intra* ed *extra*-comunitarie sono assoggettate alle disposizioni del reg. 259/93 che dà attuazione agli obblighi assunti dalla Comunità e dagli Stati membri in quanto parti della Convenzione la quale, all'art. 4, non autorizza alcun tipo di esportazione od importazione verso o da uno Stato che non sia suo contraente. Qualora un movimento transfrontaliero di rifiuti, autorizzato dagli Stati interessati, non possa essere condotto regolarmente a termine, e non possano essere adottate altre misure di smaltimento ecologicamente corrette, l'esportatore ha l'onere di reintrodurre il carico nello Stato di origine. L'onere di rientro sarà in capo all'esportatore, ovvero allo Stato di provenienza, anche in quei casi in cui il trasporto sia iniziato senza rispettare le disposizioni della Convenzione stessa.

Venendo alla normativa comunitaria, secondo l'art. 27 del reg. 259/93, tutte le disposizioni di rifiuti comprese nel suo campo di applicazione «sono soggette al deposito di una garanzia finanziaria o di un'assicurazione corrispondente che copra le spese di trasporto, (...), nonché le spese di smaltimento e recupero».

Infine, relativamente all'imputazione delle spese amministrative e dei costi collegati al trasferimento, allo smaltimento ed al recupero dei rifiuti, quelle che riguardano l'espletamento delle procedure amministrative precedenti al trasporto ed all'eventuale reintroduzione della merce nello Stato di provenienza sono a carico del notificatore, che è anche il soggetto speditore, mentre quelle relative allo smaltimento ed al recupero con un metodo alternativo ma ecologicamente corretto sono poste a carico del destinatario o, qualora la legge nazionale disponga diversamente, del notificatore.

La legge tedesca relativa alla sorveglianza ed al controllo dei trasferimenti transfrontalieri dei rifiuti istituisce un fondo di solidarietà per la loro reintroduzione e – per coprire le prestazioni e le spese amministrative imputabili a tale fondo – introduce un obbligo per i soggetti notificatori di versare contributi in una misura che tenga conto del tipo e della quantità di rifiuti da trasferire. Tale obbligo, che sorge contestualmente a quello di notificare i rifiuti da trasferire al di fuori del territorio tedesco, si aggiunge a quello previsto dal regolamento comunitario, secondo il quale il notificatore deve costituire una garanzia finanziaria o fornire la prova di un'assicurazione.

La procedura precontenziosa era stata avviata per il motivo che la Commissione osservava che detto tributo non era previsto dal testo del regolamento e che, inoltre, costituiva una tassa di effetto equivalente ad un dazio doganale all'esportazione, misura vietata ai sensi della lettera degli artt. 23-25 CE. Si consideri che l'applicabilità delle norme relative alla libera circolazione delle merci sussiste per il fatto che i rifiuti sono considerati una merce, la cui circolazione e commercializzazione deve quindi soggiacere a queste norme del Trattato. La Commissione decise, in seguito, di adire la Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 226 CE, per il comportamento tedesco che ignorava le osservazioni ed il parere motivato della Commissione stessa.

Relativamente all'effettiva natura di un dazio doganale o di una misura di effetto equivalente ad esso, la Corte ha già avuto occasione di affermare che «qualsiasi onere pecuniario imposto unilateralmente che colpisce le merci in ragione del fatto che esse varcano la frontiera, se non è un dazio doganale, costituisce una tassa di effetto equivalente anche se non viene riscossa a beneficio dello Stato» (Sentenza della Corte del 27 settembre 1988, in causa C-18/87, *Commissione/Germania*, in *Racc.*, 5427). Il contributo per il fondo stabilito dalla legge tedesca sembra rientrare in questa definizione, ma potrebbe non esserlo qualora non tanto sia applicabile indistintamente a soggetti che siano nazionali o meno, ma anche e soprattutto se costituisce il corrispettivo di un servizio effettivamente prestato all'operatore economico o qualora sia imposto in ragione di controlli effettuati per l'adempimento di una normativa comunitaria.

Ora, il corrispettivo in esame non viene versato dagli operatori economici tedeschi in considerazione del servizio del quale loro beneficiano, ma è determinato in funzione di tipo e quantità dei rifiuti da trasferire, inoltre sorge automaticamente con l'obbligo di notificare un trasferimento di rifiuti al di fuori del territorio tedesco.

La Corte, a questo punto, osserva come nel reg. 259/93 sia già previsto che le spese di reintroduzione, così come quelle relative alla spedizione, allo smaltimento ed al recupero dei rifiuti con metodo alternativo, siano a carico del notificatore e le imputa allo Stato solo nel caso in cui tale soggetto non sia individuabile. Soprattutto, i giudici non riescono a identificare alcun nesso tra il pagamento del contributo ed i costi effettivi che tale operazione avrà per lo Stato, anche in considerazione del fatto che le situazioni in cui questo ragionevolmente interverrà saranno quelle in cui non avrà avuto luogo alcuna notifica e, di conseguenza, il versamento di alcun tributo, ad essa contestuale.

Per i motivi sin qui richiamati, la Corte si esprime considerando il contributo al fondo di solidarietà, così come istituito dalla legge tedesca, una tassa di effetto equivalente ad un dazio doganale, vietato dagli artt. 23-25 CE e, di conseguenza, condanna la Germania per avere posto in essere una normativa contraria alla lettera del Trattato.

MASSIMARIO

Giurisprudenza civile

(a cura di PAOLA MANDRICI)

Contratti agrari - Disdetta per scadenza contrattuale - Tentativo obbligatorio di conciliazione - Esperibilità da parte del concedente senza attendere la fine del rapporto - Ammissibilità. (L. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 4 e 46)

Cass. Sez. III Civ. - 9-10-2002, n. 14438 - Fiduccia, pres.; Finocchiaro, est.; Giacalone, P.M. (conf.) - Donadoni (avv. Spina) c. Camposano (avv. n.c.). (*Cassa con rinvio App. Napoli 11 luglio 2000*)

Intimata dal concedente di un fondo rustico disdetta del contratto ai sensi dell'art. 4 della legge n. 203 del 1982, il concedente medesimo può immediatamente agire in giudizio, per l'accertamento della cessazione del rapporto e la condanna del conduttore al rilascio, previa comunicazione all'ispettorato provinciale dell'agricoltura per l'esperimento, innanzi a questo, del tentativo obbligatorio di conciliazione di cui all'art. 46 della suddetta legge, senza dover previamente attendere, ai fini della proponibilità della domanda, la scadenza del contratto (1).

(1) Il punto è pacifico. Da ultimo, cfr. Cass. 1° agosto 2002, n. 11432, in *Giust. civ. Mass.*, 2002, 1426; Cass. 17 giugno 2002, n. 8696, *ivi*, 2002, 1024; Cass. 13 ottobre 2000, n. 13665, in *Foro it.*, 2002, 1235, con nota di FABIANI E.

*

Caccia - Ordinamento amministrativo - Regioni - Fauna selvatica - Legge n. 157 del 1992 - Regioni - Province - Poteri - Individuazione - Conseguenze - Danni arrecati a persone e cose da animali selvatici - Responsabilità della Regione ex art. 2043 c.c. - Configurabilità - Condizioni - Limiti. (C.c., art. 2043; l. 11 febbraio 1992, n. 157, artt. 1, 9, 10; l. 8 giugno 1990, n. 142)

Cass. Sez. III Civ. - 24-9-2002, n. 13907 - Carbone, pres.; Di Nanni, est.; Russo, P.M. (diff.) - Reg. Toscana (avv. Vacchi) c. Bartolucci ed altri (avv. Stanizzi ed altro). (*Conferma Trib. Pistoia 12 dicembre 1998*)

Sebbene la fauna selvatica rientri nel patrimonio indisponibile dello Stato, la legge 11 febbraio 1992, n. 157 (recante «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio») attribuisce alle Regioni a statuto ordinario l'emanazione di norme relative alla gestione ed alla tutela di tutte le specie della fauna selvatica (art. 1, comma terzo) e affida alle medesime (cui la legge n. 142 del 1990, nel definire i rapporti tra Regioni, Province e Comuni, ha attribuito la qualifica di ente di programmazione e di coordinamento) i poteri di gestione, tutela e controllo, riservando invece alle Province le funzioni amministrative in materia di caccia e di protezione della fauna ad esse delegate ai sensi della legge n. 142 del 1990 (art. 9, comma primo). Ne consegue che la Regione, in quanto obbligata ad adottare tutte le misure idonee ad evitare che la fauna selvatica arrechi danni a terzi, è responsabile ex art. 2043 c.c. dei danni provocati da animali selvatici a persone o a cose, il cui risarcimento non sia previsto da specifiche norme (1).

(1) In dottrina vedi BRAMBILLA, *La Convenzione di Berna del 1979 e le deroghe regionali al divieto generale di utilizzo di mezzi non selettivi di cattura*, in *Riv. giur. ambiente*, 1998, 260.

Previdenza sociale - Maternità (tutela della) - Coltivatrici dirette - Indennità di maternità - Presupposti - Iscrizione negli elenchi di categoria - Necessità - Iscrizione retroattiva - Diritto alle prestazioni solo a decorrere dalla richiesta di iscrizione - Fondamento. (L. 29 dicembre 1987, n. 546, art. 1; l. 9 gennaio 1963, n. 9, art. 11; l. 30 aprile 1969, n. 153, art. 63)

Cass. Sez. Lav. - 7-12-2002, n. 17470 - Sciarelli, pres.; Cataldi, est.; Raimondi, P.M. (conf.) - I.N.P.S. (avv. Cerioni e Todaro) c. B.B. (n.c.). (*Cassa e decide nel merito, Trib. Saluzzo 24 dicembre 1999*)

Il rapporto previdenziale, nell'ambito dei coltivatori diretti, anche in relazione all'assicurazione di maternità, non si instaura automaticamente nel momento in cui viene ad esistenza una posizione lavorativa astrattamente idonea a legittimare l'iscrizione nell'elenco di categoria, occorrendo invece necessariamente l'effettiva iscrizione nello stesso. Tale iscrizione, ove effettuata dall'autorità amministrativa con effetto retroattivo, comporta per l'interessato l'obbligo del versamento dei contributi, ma non il diritto alle prestazioni, che sorge solo per il periodo successivo alla richiesta di iscrizione negli elenchi, a nulla rilevando che tale iscrizione sia retroattiva e comporti il pagamento dei relativi contributi, senza che assuma rilievo la non corrispondenza tra versamento dei contributi e diritto alle prestazioni, atteso che quest'ultimo è legato nel nostro ordinamento alla compresenza di molteplici requisiti, tra i quali, nella specie, l'assolvimento, da parte della lavoratrice, del dovere-onere di tempestiva denuncia dell'insorgenza dei presupposti di legge per l'assicurazione obbligatoria. Peraltro, la diversa disciplina tra le lavoratrici agricole subordinate e quelle autonome (quali le coltivatrici dirette) trova giustificazione nel fatto che, per queste ultime, l'adempimento degli obblighi afferenti la costituzione del rapporto previdenziale non è soggetto al datore di lavoro, ma è rimesso alla loro volontà e diligenza (1).

(1) In senso sostanzialmente conforme, in fattispecie simile a quella decisa con la sentenza in epigrafe, v. Cass. 5 marzo 2001, n. 3192, in questa *Riv.*, 2003, 17 con nota di GATTA, *L'indennità di maternità alle lavoratrici agricole autonome: condizioni e profili di costituzionalità*, cui si rinvia.

*

Notariato - Responsabilità professionale - Obblighi - Attività di consulenza anche fiscale - Sussistenza - Fattispecie. (C.c., art. 1176)

Cass. Sez. II Civ. - 13-1-2003, n. 309 - Vella, pres.; Triola, est.; Uccella, P.M. (diff.) - Frillici (avv. Franchi) c. Angeli (avv. Bernardini Betti). (*Conferma App. Perugia 26 gennaio 2000*)

La funzione del notaio non si esaurisce nella mera registrazione delle dichiarazioni delle parti, ma si estende all'attività di consulenza, anche fiscale, nei limiti delle conoscenze che devono far parte del normale bagaglio di un professionista che svolge la sua attività principale nel campo della contrattazione immobiliare. Ne consegue che si rende responsabile della violazione dell'obbligo di cui all'art. 1176, secondo comma, c.c. il notaio che non svolga un'adeguata ricerca legislativa (ed una successiva consulenza) al fine di far conseguire alle parti il regime fiscale più favorevole. (Nella specie la Suprema Corte ha confermato la sentenza della Corte d'appello che aveva ritenuto la responsabilità professionale del notaio che, per negligenza, non aveva consentito alla parte alienante, coltivatore diretto, la richiesta di esenzione fiscale dall'I.N.V.I.M. contestuale alla stipula dell'atto di donazione) (1).

(1) Sul punto non si rilevano precedenti specifici.

Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

Sanità pubblica - Rifiuti - Violazione delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione - Fattispecie: violazione del divieto di smaltimento di rifiuti di provenienza extraregionale - Configurabilità del reato di cui all'art. 51, comma 4, d.lgs. n. 22/1997 - Sussistenza - Limiti.

Cass. Sez. III Pen. - 11-11-2002 (c.c.) - Malinconico, pres.; Novarese, est.; P.M. (diff.) - De Flammineis, ric.

In materia di gestione dei rifiuti, la violazione del divieto di smaltimento di rifiuti di provenienza extraregionale configura il reato di cui all'art. 51, comma 4, d.lgs. n. 22/1997, solo nel caso in cui il divieto riguardi lo smaltimento di rifiuti urbani non pericolosi o speciali assimilabili agli urbani (cfr. Corte cost. n. 1961/1998). Nel caso in cui il divieto di conferimento di rifiuti extraregionali riguardi i rifiuti pericolosi o quelli speciali non assimilabili agli urbani tale divieto, in base alle decisioni della Corte costituzionale n. 281 del 2000 e n. 335 del 2001, è illegittimo e, quindi, la violazione dello stesso non integra il reato di violazione delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione (1).

(1) Giurisprudenza consolidata. Cfr. Corte cost. 14 luglio 2000, n. 281, in questa Riv., 2001, 376, con nota di S. NICOLUCCI e Corte cost. 19 ottobre 2001, n. 335, ivi, 2002, 100, con nota di A. POSTIGLIONE, *Il principio della libera circolazione di rifiuti nel pensiero della Corte costituzionale*.

*

Sanità pubblica - Smaltimento dei rifiuti - Organi di governo locale - Avvenuta delega di funzioni ai dirigenti amministrativi del comune - Permanenza dell'obbligo di prevenire illeciti connessi alla gestione tecnica del servizio - Limiti - Questioni esulanti la programmazione generale e, per il sindaco, la funzione di ufficiale del governo - Esclusione. (C.p., art. 40, comma 2, 110; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 107)

Cass. Sez. III Pen. - 21-6-2002, n. 23855 - Vitalone, pres.; Piccialli, est.; Albano, P.M. (diff.) - Pino, imp. (*Conferma Trib. Barcellona Pozzo di Gotto 15 marzo 2001*)

In tema di smaltimento dei rifiuti e di responsabilità degli organi di governo locale per l'omesso controllo sull'operato dei dirigenti amministrativi, poiché le norme di ordinamento degli enti locali (art. 107 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, come integrato da specifiche disposizioni delle leggi finanziarie) conferiscono a detti dirigenti autonomi poteri di organizzazione delle risorse (anche mediante atti di rilevanza esterna non espressamente riservati agli organi di governo), le attività loro demandate sono oggetto - salvi casi particolari - di una competenza diretta ed esclusiva, mentre per gli organi di governo residua un dovere di controllo limitato al corretto esercizio della funzione di programmazione generale e, quanto al sindaco, dei compiti di ufficiale del governo, deputato all'eventuale adozione di ordinanze contingibili ed urgenti. (Fattispecie in tema di deposito incontrollato di rifiuti cartacei in area del demanio comunale, nell'ambito di un nuovo servizio di raccolta differenziata, in cui la Corte ha escluso che fosse dovere del sindaco verificare l'analitica

programmazione delle soluzioni operative necessarie per l'esecuzione del servizio) (1).

(1) In senso conforme fra le tante Cass. Sez. III 26 marzo 1999, n. 4003, Tilacca, in questa Riv., 2000, 142.

*

Bellezze naturali (protezione delle) - In genere. (D.lgs. 27 giugno 1985, n. 312, art. 1 *sexies*; l. 8 agosto 1985, n. 431; d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, art. 163)

Cass. Sez. III Pen. - 26-11-2002, n. 39746 - Onorato, pres.; Fiale, est.; Izzo, P.M. (conf.) - Debertol, imp. (*Annulla senza rinvio App. Trento 31 ottobre 2001*)

In tema di protezione delle bellezze naturali, il rilascio della autorizzazione paesaggistica dopo l'esecuzione di lavori in zona vincolata in difetto della predetta autorizzazione non produce l'estinzione del reato previsto dall'art. 163 del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, ma ha il solo effetto di escludere l'esecuzione della remissione in pristino, atteso che il rilascio dell'autorizzazione dimostra la compatibilità dei lavori con l'assetto paesaggistico dell'area impegnata dai lavori stessi (1).

(1) Giurisprudenza costante sul punto. Da ultimo in senso conforme Cass. Sez. III 26 novembre 2002, n. 40269, Nucci, in *Mass. dec. pen.*, 2002, 222.703.

*

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Reati - Contravvenzione prevista dall'art. 5, lett. b), della l. 30 aprile 1962, n. 283 - Cattivo stato di conservazione di sostanze alimentari - Riferibilità alle sole caratteristiche intrinseche delle sostanze - Esclusione - Riferimento anche alle modalità estrinseche della conservazione - Sussistenza - Fattispecie. [L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5, lett. b)]

Cass. Sez. IV Pen. - 18-11-2002, n. 38513 - Fulgenzi, pres.; Santacroce, est.; De Sandro, P.M. (diff.) - Di Pierno, imp. (*Dichiara inammissibile Trib. Napoli 22 marzo 2002*)

Ai fini della configurabilità della contravvenzione prevista dall'art. 5, lett. b), della legge 30 aprile 1962, n. 283, che vieta l'impiego nella produzione di alimenti, la vendita, la detenzione per la vendita, la somministrazione, o comunque la distribuzione per il consumo, di sostanze alimentari in cattivo stato di conservazione, non è necessario che quest'ultimo si riferisca alle caratteristiche intrinseche di dette sostanze, ma è sufficiente che esso concerna le modalità estrinseche con cui si realizza, le quali devono uniformarsi alle prescrizioni normative, se sussistenti, ovvero, in caso contrario, a regole di comune esperienza. (Nella specie è stata ritenuta la sussistenza del reato nella detenzione, per la somministrazione ad ospiti anziani di un residence, di cibi già colti, contenuti in teglie scoperte, a una temperatura ambiente di 26 gradi C, da portare in tavola dopo due ore di conservazione nelle dette condizioni) (1).

(1) Giurisprudenza costante. In senso conforme cfr. Cass. Sez. Un. 19 dicembre 2001, n. 443, Butti, in questa Riv., 2002, 468.

Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

Agricoltura e foreste - Prodotti fitosanitari e loro coadiuvanti - Stabilimento di produzione - Direttore tecnico - Requisiti - Titolo di studio - Conoscenze proprie dei chimici o delle figure professionali equivalenti. (D.p.r. 23 aprile 2001, n. 290, art. 5)

T.A.R. Lazio, Sez. I - 17-7-2002, n. 6341 - Novarese, pres. f.f. e rel. - Ordine naz. biologi (avv. Barone) c. Presidente Repubblica, Presidente Consiglio ministri e altri (n.c.).

Ai sensi dell'art. 5, d.p.r. 23 aprile 2001, n. 290 (regolamento di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione alla produzione, immissione in commercio e vendita dei prodotti fitosanitari e relativi coadiuvanti), per la figura professionale del direttore tecnico di uno stabilimento di produzione di fitosanitari sono richieste le conoscenze che sono proprie dei chimici (e di altre figure professionali equivalenti, quali farmacisti, ecc.) e non dei biologi. (1).

(1) Il T.A.R. ha osservato, in proposito, che il suddetto direttore ha il compito di assistere e controllare tutte le fasi del processo di produzione e confezionamento dei prodotti sanitari e dei coadiuvanti dei prodotti fitosanitari, al fine di combattere le malattie delle piante e dei suoi parassiti, per cui vengono in rilievo le conoscenze delle sostanze chimiche, della composizione e struttura delle stesse, dei processi per estrarle da composti esistenti in natura o per realizzarle artificialmente; l'attività del biologo è, invece, estranea a tali processi, collocandosi a monte o a valle dei medesimi, al momento dello studio delle reazioni delle forme di vita vegetale o animale alla somministrazione di queste sostanze, o al momento della messa a punto dei mezzi di lotta più opportuni per controllare in concreto parassiti o crittogame che abbiano colpito una coltivazione arborea.

*

Produzione, commercio e consumo - Vini, mosti e aceti - Produzione vini - Disciplinare D.O.C. - Modifica del disciplinare mediante ampliamento zona produzione - Possibilità - Condizioni.

T.A.R. Lazio, Sez. II *ter* - 12-7-2002, n. 6289 - Leva, pres.; Restaino, est. - Comune Castelletto d'Orba (avv. Ferrari, Garbarino e De Martini) c. Ministero politiche agricole (Avv. gen. Stato) e Consorzio Tutela del Gavi (avv. Monti e Grefigi).

Ai fini dell'ampliamento di zona di produzione di vino DOC, e quindi dell'inserimento della nuova zona nel relativo disciplinare, è necessario che la previsione di una zona aggiuntiva rispetto a quella individuata dal nome geografico cui fa riferimento la denominazione di origine (D.O.) sia già formulata al momento del riconoscimento e che, una volta avvenuto tale riconoscimento, per l'ampliamento sia utilizzato un territorio riconducibile allo stesso nome geografico utilizzato dalla D.O. (1).

(1) L'oggetto della controversia è stata la reiezione della domanda di un Comune diretta a modificare il disciplinare di produzione di vini a denominazione di origine controllata "Gavi" o "Cortese di Gavi", mediante l'inserimento di una porzione del territorio comunale ritenuta naturale prolungamento delle zone vitivinicole di confinanti comuni il cui territorio è attualmente compreso nel medesimo disciplinare.

A fondamento della reiezione della domanda di modifica del disciplinare sono stati posti i criteri del Comitato nazionale per la tutela e valorizzazione della denominazione d'origine dei vini richiamati nel provvedimento di reiezione, secondo cui per la modifica del relativo disciplinare occorre che la previsione di una zona aggiuntiva rispetto a quella individuata dal nome geografico sia stata già formulata al momento del riconoscimento e che, una volta avvenuto tale riconoscimento, per l'ampliamento sia utilizzato un territorio riconducibile allo stesso nome geografico utilizzato dalla Denominazione di origine.

L'impugnativa avverso la reiezione della predetta domanda è stata ritenuta infondata dal T.A.R. che, tra l'altro, ha osservato come l'accertamento

dei presupposti per la modifica del disciplinare non riveste carattere discrezionale, esaurendosi nell'individuazione obiettiva delle zone effettivamente riferibili allo stesso nome geografico.

2. Sul riconoscimento della denominazione di origine dei vini, la Corte costituzionale, con sentenza 20 luglio 1995, n. 333 (in questa Riv. 1995, 609 e 1996, 157 ss., nota di D. LA MEDICA), ha affermato che spetta allo Stato la definizione del relativo procedimento, in quanto la tutela in materia deve essere disposta in modo unitario sul piano nazionale, anche in considerazione dei riflessi che essa ha sul commercio internazionale e delle complessità degli interessi connessi alla produzione e distribuzione dei vini pregiati.

In particolare, sulla tutela dei vini a denominazione controllata, il T.A.R. del Lazio, Sez. II *ter*, con sentenza 10 maggio 2000, n. 3889 (in questa Riv., 2001, 471 ss., con nota di M. CAROLLO), ha affermato che la normativa comunitaria (reg. C.E.E. 24 luglio 1989, n. 2392) e quella interna (l. 10 febbraio 1992, n. 164) sono entrambe incentrate sulla prevalenza, nella designazione e presentazione dei vini, della denominazione geografica di provenienza su quella del nome del vitigno, al fine di non creare confusione a danno del consumatore; pertanto è stato ritenuto illegittimo, potendo creare confusione tra i consumatori sulla effettiva provenienza del vino, il provvedimento del Comitato nazionale per la tutela e valorizzazione della denominazione di origine dei vini, nelle parti in cui consente nella designazione e presentazione nonché nel relativo disciplinare, l'abbinamento della denominazione di origine controllata del vino "Molise" al nome del vitigno "Montepulciano", osservando che Montepulciano è una cittadina toscana rinomata per la produzione del "Vino nobile di Montepulciano" e del "Vino Rosso di Montepulciano", entrambi a denominazione di origine controllata.

*

Bellezze naturali - Vincolo paesaggistico - Area destinata a rimboscimento - Realizzazione box auto - Diniego - Legittimità.

Bellezze naturali - Vincolo paesaggistico - Richiesta nulla osta - Procedimento - Ad istanza di parte - Conseguenze - Comunicazione avvio di procedimento - Necessità - Esclusione (L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 7).

Bellezze naturali - Vincolo paesaggistico - Divieto di costruzione - Legittimità - Zona già compromessa - Irrilevanza.

T.A.R. Lazio, Sez. II - 1-4-2003, n. 2966 - La Medica, pres.; Sapone, est. - I. di C.M. e c. s.a.s. (avv. Placidi e Del Re) c. Ministero beni culturali e ambientali (avv. gen. Stato) e Regione Lazio (n.c.).

Legittimamente viene negato il rilascio del nulla osta ai fini paesaggistici per la realizzazione di un box auto, allorché l'area interessata è classificata come zona tob (tutela orientata) per la quale è previsto il rimboscimento (1).

Il procedimento per il rilascio del nulla osta ai fini paesaggistici si attegga come procedimento ad iniziativa di parte, per cui non è necessario che nei confronti del soggetto istante, che sia anche destinatario del provvedimento finale, sia adempiuta la formalità della comunicazione dell'avvio del procedimento di cui all'art. 7 della l. 7 agosto 1990, n. 241 (2).

Una situazione di compromissione della bellezza naturale ad opera di preesistenti costruzioni non impedisce ed anzi maggiormente richiede, per la legittimità dell'azione amministrativa, che ulteriori costruzioni non deturpino ulteriormente l'ambiente protetto (3).

(1-3) Sulla seconda massima, in senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. VI, 19 luglio 1999, n. 981, in *Cons. Stato*, 1999, I, 1195; T.A.R. Umbria, 12 marzo 2001, n. 151, e T.A.R. Toscana, Sez. I, 13 marzo 2001, n. 498, 1778, in *Trib. amm. reg.*, 2001, I, rispettivamente 1796 e 1778.

Sulla terza massima, in senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. VI, 20 ottobre 2000, n. 5651; Sez. II, 4 febbraio 1998, n. 3018 e Sez. VI, 11 giugno 1990, n. 600, in *Cons. Stato*, rispettivamente, 2000, I, 2288, 1999, I, 466 e 1990, I, 863; T.A.R. Emilia-Romagna, 11 dicembre 2000, n. 973, in *Trib. amm. reg.*, 2001, I, 602.

LIBRI

I finanziamenti per lo sviluppo rurale, di P. Crivellaro e A. Fugaro – Il Sole 24 Ore, Milano 2002, pagg. 245, Euro 38

L'opera di P. Crivellaro ed A. Fugaro, frutto di una collaborazione tra Coldiretti ed Il Sole 24 Ore, si presenta come una guida pratica alle agevolazioni nazionali e comunitarie per investire nel settore agricolo avvalendosi dei finanziamenti resi disponibili per lo sviluppo rurale.

Al volume è allegato un CD Rom che contiene:

- la normativa nazionale e comunitaria di riferimento per l'accesso alle misure di sviluppo rurale;
- la legislazione inerente i programmi Leader e SPARD;
- gli orientamenti per gli aiuti di Stato in agricoltura;
- la legislazione inerente il credito d'imposta;
- il collegamento ai principali siti Internet per l'approfondimento della materia;
- esempi di modulistica.

L'opera si pregia di essere un contributo assolutamente innovativo nel panorama della bibliografia dedicata all'agricoltura, in quanto si pone, utilmente, l'obiettivo di guidare le imprese agricole nel complesso quadro normativo e procedurale di accesso ai finanziamenti previsti soprattutto dai Piani di Sviluppo Rurale e dai Piani Operativi Regionali.

Nel primo capitolo, gli AA. affrontano il tema dell'evoluzione della Politica Agricola Comunitaria con una valutazione critica dei nuovi scenari che si profilano con la proposta di riforma a medio termine, oggetto attualmente di un serrato dibattito, per le inevitabili ripercussioni che essa è destinata a produrre sul commercio internazionale dei prodotti agricoli e sulle possibilità di espansione dei mercati dei paesi in via di sviluppo.

Gli AA. propendono per un giudizio globalmente positivo sulla proposta della Commissione in merito allo sviluppo rurale sostenendo che «quello che colpisce al di là dei necessari approfondimenti e aggiustamenti è il fatto che questa sembra imboccare una strada più coerente rispetto ai pronunciamenti di Agenda 2000». Ed ancora «non vi è stato solo un doveroso aumento di risorse, ma soprattutto una definizione degli obiettivi di qualità, sicurezza alimentare e ambientale e benessere degli animali che mette al centro l'impresa e le sue esigenze di multifunzionalità e di risposta al consumatore che si integrano e si completano con gli orientamenti di mercato».

Nei capitoli successivi sono, invece, approfonditi i seguenti temi:

- gli strumenti di finanziamento della politica di sviluppo rurale, con particolare riferimento al reg. CE 445/02 (1), alle misure agroambientali ed alla valutazione e monitoraggio delle politiche di sviluppo rurale;
- le misure specifiche d'intervento delle politiche di sviluppo rurale e, cioè, le misure di ammodernamento, promozione ed accompagnamento alla PAC, quest'ultime introdotte con la riforma Mc Sharry.

Particolarmente interessante, è la parte dedicata agli aiuti di Stato all'agricoltura, una materia piuttosto complessa oggetto di numerosi contenziosi tra gli Stati membri e l'UE che gli AA. hanno provveduto a sistematizzare, operando un difficile e ben riuscito lavoro di sintesi analitica.

Non poteva mancare poi, un approfondimento dello stato di attuazione nelle diverse Regioni, del programma di iniziativa comunitaria Leader+. Tale programma si pone degli obiettivi molto più ambiziosi di Leader II, in quanto come sottolineano gli AA. «con esso si intende incoraggiare e sostenere strategie integrate di sviluppo rurale, favorendo la cooperazione tra i territori rurali ed il loro coordinamento attraverso una messa in rete che permetta scambi di esperienze e la creazione di buone pratiche. In sostanza il programma si distingue per una maggiore capacità di

lettura del territorio e delle esigenze locali che sono alla base dello sviluppo sostenibile».

Tra l'altro, gli AA. sottolineano come il programma Leader+ sia interamente finanziato dal Feoga-Orientamento, così che questo poggia interamente sulle risorse destinate allo sviluppo rurale, con le quali si vorrebbe promuovere e realizzare il ruolo multifunzionale dell'impresa agricola.

Gli AA. si soffermano, poi, sulla legislazione inerente il credito di imposta introdotto dall'art. 8, della l. 23 dicembre 2000, n. 388 (finanziaria 2001) (2) che per il settore agricolo ha rappresentato un'autentica novità. L'approfondimento è decisamente apprezzabile, perché le numerose modifiche intervenute successivamente, determinano non pochi problemi interpretativi ed applicativi. A fini esemplificativi, pertanto, nel CD Rom sono riportate le istruzioni e lo schema, con la relativa modulistica, per l'invio telematico dei dati per l'ammissione al credito d'imposta.

Sempre con riferimento al credito di imposta, gli AA. anticipano, inoltre, alcune modifiche - al momento della pubblicazione del libro ancora in corso di discussione - introdotte dall'art. 69 (misure in materia agricola) della l. 27 dicembre 2002, n. 289 «Nonne generali sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» (legge finanziaria 2003) (3).

Infine, gli AA. si soffermano sulla questione dell'allargamento dell'Unione europea ed approfondiscono le misure previste dal programma SPARD (Programma speciale di adesione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale) promosso per sostenere lo sforzo dei paesi candidati all'adesione all'Unione Europa che così si preparano ad entrare nei meccanismi previsti dalla Politica Agricola Comunitaria. L'analisi sintetizza, per ogni paese interessato, le singole azioni contemplate.

In conclusione, l'opera si presenta come un valido sussidio per orientarsi all'interno di una materia molto complessa che, in particolare, per quanto riguarda la legislazione comunitaria sullo sviluppo rurale ha visto, a partire dalla riforma dei Fondi Strutturali varata nel 1988, realizzarsi un profondo mutamento per quanto riguarda il sistema di accesso ai finanziamenti in agricoltura.

Tale processo ha costretto, da un lato, le imprese agricole e, dall'altro, la Pubblica Amministrazione ad un notevole cambiamento di mentalità ai fini di sviluppare una competenza nelle modalità di progettazione che fino ad allora non apparteneva almeno in questa forma, alla nostra cultura e soprattutto si presentava come un sistema, per la nostra burocrazia lenta e non avvezza a dinamiche e metodi di lavoro più proprie del mondo anglosassone, come un'autentica rivoluzione.

Tra l'altro, dalla lettura del lavoro compiuto dai AA., sembra emergere una valutazione interessante, secondo cui i nuovi orientamenti della Politica Agricola Comunitaria, volti a limitare gli aiuti sotto forma di integrazione diretta al reddito ed a privilegiare quelli finalizzati al miglioramento strutturale, sono destinati ad incidere anche sulle politiche nazionali di incentivo all'agricoltura, con modalità e strumenti un tempo preclusi a tale settore come testimonianza, per esempio, proprio l'estensione del credito d'imposta alle imprese agricole.

L'opera degli AA. acquista, pertanto, alla luce di tali considerazioni, un valore del tutto particolare, proponendo uno strumento di *accompagnamento* degli operatori pubblici e privati all'interno del sistema di agevolazioni finanziarie, un mondo ricco di opportunità, che assume un'importanza strategica per la sopravvivenza e lo sviluppo della nostra agricoltura nelle sue molteplici realtà produttive e che spinge positivamente il settore verso il consolidamento di una vera e propria cultura d'impresa.

Annalisa Saccardo

(1) Reg. CE 26 febbraio 2002, n. 445 recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), in *G.U.C.E.* n. L 74 del 15 marzo 2002.

(2) Cfr. art. 60, l. 28 dicembre 2001, n. 448, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)», in

S.O. n. 285, alla *G.U.* 29 dicembre 2001, n. 301; l. 8 agosto 2002, n. 178 «Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 8 luglio 2002, n. 138, recante interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nella aree svantaggiate», in S.O. n. 168 alla *G.U.* 10 agosto, 2002, n. 187.

(3) In S.O. n. 240 alla *G.U.* n. 305 del 31 dicembre 2002.