

# DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **5**

**MAGGIO 2006 - ANNO XV**

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

PAOLO DELL'ANNO: Principi fondamentali della tutela dell'ambiente fra normativa europea e legislazione nazionale .....	281
ROBERTO SAJA: Sviluppo rurale, <i>governance</i> locali e nuovo regionalismo in agricoltura dopo la riforma del Titolo V della Costituzione .....	284
PIETRO MAGNO: Brevi osservazioni sulla nuova disciplina dell'agriturismo: la società di agriturismo .....	290
NOTE A SENTENZA	
GIUSEPPE CARACCIOLLO: I concorsi enologici all'attenzione della Corte di giustizia .....	295
ANTONIO FONTANA: Richiesta numerica e richiesta nominativa nel collocamento agricolo (del 1970!) .....	301
ALESSANDRA TOMMASINI: La concessione in comodato di un fondo rustico non è un contratto agrario e come tale non è riconducibile all'affitto .....	303
GIUSEPPE DI PAOLO: Ulteriore specificazione del criterio di qualificazione giuridica delle aree fabbricabili ai fini dell'integrazione del presupposto per l'applicazione dell'ICI .....	311
ANTONINO CIMELLARO E PIERO TAMBURINI: La prescrizione del diritto del coltivatore diretto all'indennità aggiuntiva tra passato e presente dell'espropriazione per pubblica utilità .....	314
CARLO GATTA: Attività organizzativa attinente alla gestione amministrativo-contabile dell'azienda agricola e tutela antinfortunistica .....	317
SIMONE MARASCIALI: La definizione «italiana» di rifiuto: tra interpretazione autentica e buon senso .....	322
PATRIZIA MAZZA: Caccia non consentita e caccia in periodo di divieto generale .....	324
ENZO PELOSI: Confermata la natura di «permanente», in ordine al reato di cui all'art. 25, comma 1, del d.p.r. 203/88 (prosecuzione di impianto esistente in assenza di presentazione, nel termine prescritto, della domanda di autorizzazione) .....	326

MARCELLA PINNA: La tutela del patrimonio paesistico ed ambientale ed il potere di disapplicazione dell'atto amministrativo da parte del giudice penale .....	331
NICOLETTA RAUSEO: Reclamo avverso i provvedimenti cautelari e competenza del giudice specializzato agrario: un caso irrisolto .....	333
WANDA D'AVANZO: La responsabilità del proprietario del fondo nella disciplina dell'art. 14 del decreto legislativo n. 22/97. Confronto con l'art. 17 e obbligo di bonifica dei siti inquinati .....	335
GIANFRANCO CALABRIA: Rassegna di legislazione regionale ..	337

### Parte II - GIURISPRUDENZA (\*)

#### AMBIENTE

Ambiente - Bellezze paesistiche - Nulla osta paesistico - Annullamento - Termine - Decorrenza. <i>Cons. Stato, Sez. II 18 gennaio 2006, n. 2449/2004 (M)</i> .....	342
Ambiente - Bellezze paesistiche - Nulla osta paesistico - Annullamento - Termine - Decorrenza - Dalla ricezione della documentazione completa. <i>Cons. Stato, Sez. II 18 gennaio 2006, n. 2449/2004 (M)</i> .....	342
Ambiente - Bellezze paesistiche - Nulla osta paesistico - Annullamento - Termine - Computo - Esclusione della fase della comunicazione. <i>Cons. Stato, Sez. II 18 gennaio 2006, n. 2449/2004 (M)</i> .....	342
Ambiente - Bellezze paesistiche - Zone vincolate - Autorizzazione a costruire - Compatibilità con esigenze di tutela ambientali - Specifica motivazione - Necessità. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II 8 maggio 2006, n. 3298 (M)</i> .....	342
Ambiente - Bellezze paesistiche - Piano territoriale paesistico - Finalità - Conservazione vocazione agricola - Uso edificatorio del suolo - Solo per utilizzazione agricola. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II 8 maggio 2006, n. 3298 (M)</i> .....	342

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

	pag.		pag.
<b>BELLEZZE NATURALI</b>			
Bellezze naturali (protezione delle) - Distruzione o deturpamento - Reato di cui all'art. 734 c.p. - Accertamento - Spetta al giudice penale - Valutazione della pubblica amministrazione - Vincolatività per il giudice - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 30 marzo 2004, n. 15299</i> , con nota di M. PINNA.....	329		
<b>CACCIA E PESCA</b>			
Caccia e pesca - Caccia - Esercizio - Divieti di caccia - Reati di cui all'art. 30, comma primo, legge n. 157 del 1992 - Differenze - Individuazione. <i>Cass. Sez. III Pen. 29 aprile 2005, n. 16272</i> , con nota di P. MAZZA.....	324		
Caccia e pesca - Caccia - Detentore di animali impagliati od imbalsamati appartenenti a specie protette - Reato di cui all'art. 30, comma secondo, della legge n. 157 del 1992 - Applicabilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 10 marzo 2005, n. 9490 (M)</i> .....	341		
<b>CAVE E TORBIERE</b>			
Cave e torbiere - Sfruttamento del sottosuolo - Miniere - Sfruttamento senza attuazione dei programmi di sistemazione ambientale - Configurabilità del reato di cui all'art. 181, d.lgs. n. 42 del 2004 - Sequestro preventivo dell'area - Legittimità. <i>Cass. Sez. III Pen. 3 marzo 2005, n. 8299 (ord.) (c.c.) (M)</i> .....	341		
<b>COMUNITÀ EUROPEA</b>			
Comunità europea - Prodotti vitivinicoli - Art. 21 reg. CE n. 753/2002 - Designazione, denominazione, presentazione e protezione di alcuni prodotti vitivinicoli - Effetti diretti - Concorsi di vini e di spumanti - Tassa di partecipazione. <i>Corte di giustizia CE, Sez. III 13 ottobre 2005, in causa C-379/04</i> , con nota di G. CARACCIOLO.....	294		
<b>CONTRATTI AGRARI</b>			
Contratti agrari - Interpretazione - Procedimento di qualificazione giuridica del contratto - Contratti agrari - Tipicità - Impresa agricola - Comodato - Comodato modale - Riconduzione del contratto all'affitto - Esclusione - Domanda di rilascio del fondo ed esclusione della competenza della Sezione specializzata agraria. <i>Cass. Sez. III Civ. 13 gennaio 2005, n. 562</i> , con nota di A. TOMMASINI.....	303		
Contratti agrari - Contratti di compartecipazione, concessioni per coltivazioni intercalari e vendita delle erbe infrannuali - Limitazione a singole coltivazioni stagionali - Disponibilità del terreno per la sua destinazione principale - Esclusione dell'applicazione della legge n. 203 del 1982 sulla durata minima del contratto - Conseguenze - Esercitabilità del riscatto in caso di vendita del fondo a terzi - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 10 febbraio 2005, n. 2716 (M)</i> .....	340		
<b>DIVISIONE</b>			
Divisione - Divisione ereditaria - Operazioni divisionali - Formazione dello stato attivo dell'eredità - Immobili non divisibili - Non comoda divisibilità - Nozione -			
		Criteri - Fattispecie. <i>Cass. Sez. II Civ. 22 luglio 2005, n. 15380 (M)</i> .....	340
		<b>ESPROPRIAZIONE P.P.U.</b>	
		Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - Opposizione alla stima - Indennità aggiuntiva in favore del coltivatore del fondo espropriato - Prescrizione decennale - Decorrenza - Dalla data del provvedimento ablatorio - <i>Inscientia</i> del provvedimento ablatorio e mancato deposito della relazione della Commissione sulla misura definitiva dell'indennità - Ininfluenza. <i>Cass. Sez. I Civ. 10 settembre 2004, n. 18237</i> , con nota di A. CIMELLARO e P. TAMBURINI.....	312
		<b>IMPOSTE E TASSE</b>	
		Imposte e tasse - Imposta comunale sugli immobili - Aree immediatamente utilizzabili a scopo edificatorio - Aree edificabili solo previa predisposizione di piani particolareggiati o di lottizzazione - Fabbricabilità ai fini ICI - Esclusione. <i>Cass. Sez. V Civ. 16 novembre 2004, n. 21644</i> , con nota di G. DI PAOLO.....	309
		<b>LAVORO</b>	
		Lavoro - Lavoro subordinato - Lavoro agricolo - Costituzione del rapporto - Assunzione - Collocamento al lavoro - Richiesta numerica - Deroghe ex art. 11, secondo comma, d.l. n. 7 del 1970, convertito, con modificazioni, in legge n. 83 del 1970 - Tassatività - Fattispecie. <i>Cass. Sez. Lav. 16 maggio 2005, n. 10138</i> , con nota di A. FONTANA.....	300
		<b>PRELAZIONE E RISCATTO</b>	
		Prelazione e riscatto - Prova civile - Consulenza tecnica - Ammissibilità - Limiti - Funzione suppletiva - Esclusione - Fattispecie in materia di riscatto agrario. <i>Cass. Sez. III Civ. 7 luglio 2005, n. 14306 (M)</i> ..	340
		Prelazione e riscatto - Prelazione - Terreni - Previsione urbanistica di edificabilità di «fabbricati accessori alla residenza» - Diritto di prelazione - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Civ. 7 luglio 2005, n. 14307 (M)</i> .....	340
		<b>PREVIDENZA SOCIALE</b>	
		Previdenza sociale - Assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali - Agricoltura - Infortunio subito nel corso di attività di organizzazione dell'attività economica aziendale - Tutela assicurativa - Esclusione - Fattispecie. <i>Cass. Sez. Lav. 26 giugno 2004, n. 11929</i> , con nota di C. GATTA.....	316
		<b>PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO</b>	
		Produzione, commercio e consumo - Commercio - Interno - Speciale disciplina settoriale - Prodotti alimentari - Etichettatura dei prodotti alimentari destinati al consumatore - Prodotti preconfezionati - Impresa distributrice o venditrice - Sede dello stabilimento di produzione o di confezionamento -	

	pag.		pag.
Indicazione - Necessità. <i>Cass. Sez. I Civ. 13 luglio 2005, n. 14708</i> , con nota redazionale.....	297	bilità - Organizzazione di persone e mezzi - Necessità - Esclusione - Fine di lucro - Necessità - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 18 aprile 2005, n. 14285 (M)</i> .....	341
Produzione, commercio e consumo - Legge n. 150 del 1992 - Reato di detenzione di esemplari di fauna selvatica - Specie selvatica - Specificazione. <i>Cass. Sez. III Pen. 4 marzo 2005, n. 8423 (M)</i> .....	341	Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Reato di cui all'art. 51, d.lgs. n. 22 del 1997 - Confisca dell'area - Proprietà da parte dell'autore del reato - Onere probatorio a carico dell'accusa. <i>Cass. Sez. III Pen. 1° aprile 2005, n. 12349 (M)</i> .....	341
Produzione, commercio e consumo - Immissione sul mercato di prodotti pericolosi - Reato di cui all'art. 10, d.lgs. n. 115 del 1995 - Nuove disposizioni di cui al d.lgs. n. 172 del 2004 - Continuità normativa - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Pen. 2 febbraio 2005, n. 3370 (ord.) (c.c.) (M)</i> .....	341	Sanità pubblica - Inquinamento - Rifiuti - Abbandono rifiuti - Ordinanza di sgombero - Competenza del dirigente comunale - Legittimità. <i>T.A.R. Veneto, Sez. III 24 gennaio 2006, n. 130 (M)</i> .....	342
<b>PROVVEDIMENTI CAUTELARI</b>		<b>SINDACO</b>	
Provvedimenti cautelari - Ordinanza resa dal Tribunale - Sezione specializzata agraria - Reclamo - Corte d'appello - Competenza - Insussistenza. <i>Corte d'app. Roma, Sez. spec. agr. 7 ottobre 2005, n. 53510 (ord.)</i> , con nota di N. RAUSEO.....	333	Sindaco - Ordinanze contingibili ed urgenti - Presupposti - Pericolo per l'incolumità dei cittadini. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II 2 maggio 2006, n. 3086 (M)</i> .....	342
<b>SANITÀ PUBBLICA</b>		Sindaco - Ordinanze contingibili ed urgenti - Condizioni - Pericolo dell'interesse pubblico da salvaguardare ed impossibilità di differire l'intervento ad altra data. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II 2 maggio 2006, n. 3086 (M)</i> .....	342
Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Rifiuto - Nozione - Interpretazione autentica di cui alla legge n. 178 del 2002 - Potenziale contrasto con le disposizioni comunitarie - Sussistenza - Irrilevanza della questione. <i>Cass. Sez. III Pen. 13 maggio 2005, n. 17836</i> , con nota di S. MARASCIALLI.....	320	<b>MASSIMARIO</b>	
Sanità pubblica - Inquinamento atmosferico - Reato di cui all'art. 25, comma primo, d.p.r. n. 203 del 1988 - Natura di reato permanente - Momento di cessazione della permanenza - Individuazione. <i>Cass. Sez. III Pen. 12 novembre 2004, n. 44249</i> , con nota di E. PELOSI.....	325	- <i>Giurisprudenza civile</i> .....	340
Sanità pubblica - Abbandono o deposito incontrollato dei rifiuti - Responsabilità del proprietario del fondo - Ordinanza sindacale - Rimozione dei rifiuti abbandonati. <i>Cons. Stato, Sez. V 8 maggio 2005, n. 935</i> , con nota di W. D'AVANZO.....	334	- <i>Giurisprudenza penale</i> .....	341
Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Area destinata al deposito di materiali da demolizione - Reato di cui all'art. 51 del d.lgs. n. 22 del 1997 - Configura-		- <i>Giurisprudenza amministrativa</i> .....	342
		<b>Parte III - PANORAMI</b>	
		<b>RASSEGNA DI LEGISLAZIONE</b>	
		- <i>comunitaria</i> .....	343
		- <i>nazionale</i> .....	343
		- <i>regionale</i> .....	343
		<b>LIBRI</b>	
		A. CIMELLARO: <i>Le procedure espropriative (G. Giuffrè)</i> .....	344

# Indice cronologico delle decisioni (\*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
<b>2004</b>			<i>APRILE</i>		
<i>MARZO</i>			1	Cass. Sez. III Pen. n. 12349 (M) .....	341
30	Cass. Sez. III Pen. n. 15299 .....	329	18	Cass. Sez. III Pen. n. 14285 (M) .....	341
<i>GIUGNO</i>			29	Cass. Sez. III Pen. n. 16272 .....	324
26	Cass. Sez. Lav. n. 11929 .....	316	<i>MAGGIO</i>		
<i>SETTEMBRE</i>			8	Cons. Stato, Sez. V n. 935 .....	334
10	Cass. Sez. I Civ. n. 18237 .....	312	13	Cass. Sez. III Pen. n. 17836 .....	320
<i>NOVEMBRE</i>			16	Cass. Sez. Lav. n. 10138 .....	300
12	Cass. Sez. III Pen. n. 44249 .....	325	<i>LUGLIO</i>		
16	Cass. Sez. V Civ. n. 21644 .....	309	7	Cass. Sez. III Civ. n. 14306 (M) .....	340
<b>2005</b>			7	Cass. Sez. III Civ. n. 14307 (M) .....	340
<i>GENNAIO</i>			13	Cass. Sez. I Civ. n. 14708 .....	297
13	Cass. Sez. III Civ. n. 562 .....	303	22	Cass. Sez. II Civ. n. 15380 (M) .....	340
<i>FEBBRAIO</i>			<i>OTTOBRE</i>		
2	Cass. Sez. III Pen. n. 3370 (ord.) (c.c.) (M) .....	341	7	Corte d'app. Roma, Sez. spec. agr. n. 53510 (ord.) ....	333
10	Cass. Sez. III Civ. n. 2716 (M) .....	340	13	Corte di giustizia CE, Sez. III in causa C-379/04 .....	294
<i>MARZO</i>			<b>2006</b>		
3	Cass. Sez. III Pen. n. 8299 (ord.) (c.c.) (M) .....	341	<i>GENNAIO</i>		
4	Cass. Sez. III Pen. n. 8423 (M) .....	341	18	Cons. Stato, Sez. II n. 2449/2004 (M) .....	342
10	Cass. Sez. III Pen. n. 9490 (M) .....	341	24	T.A.R. Veneto, Sez. III n. 130 (M) .....	342
			<i>MAGGIO</i>		
			2	T.A.R. Lazio, Sez. II n. 3086 (M) .....	342
			8	T.A.R. Lazio, Sez. II n. 3298 (M) .....	342

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

## PARTE I - DOTTRINA

# Principi fondamentali della tutela dell'ambiente fra normativa europea e legislazione nazionale (\*)

di PAOLO DELL'ANNO

## 1. Considerazioni introduttive. - 2. Caratteri del diritto dell'ambiente. - 3. Pregi e difetti del diritto ambientale.

1. - La tutela dell'ambiente va assumendo un'importanza crescente come esigenza dei cittadini e responsabilità delle pubbliche amministrazioni. Ne costituiscono testimonianza evidente gli elevati impegni di spesa che i programmi di tutela ambientale comportano, tanto per gli operatori privati, quanto per gli enti pubblici.

Dal punto di vista giuridico, l'ordinamento repubblicano di settore è ormai dotato di molte centinaia di leggi e di atti di normazione secondaria, che disciplinano pressoché tutti i campi nei quali emerge un interesse ambientale (accanto ai più antichi - protezione della natura, radiazioni ionizzanti, aria, acqua, rifiuti, suolo, rumore, inquinamento elettromagnetico -, la frontiera più avanzata è oggi costituita dal controllo dei gas a effetto serra, dall'inquinamento olfattivo e da quello luminoso).

La normativa europea ha favorito - e per alcuni profili imposto - questa accelerazione ed intensificazione di norme, sia mediante il diritto europeo originario (le disposizioni contenute nel Trattato dell'Unione e nel Trattato della Comunità), sia attraverso centinaia di direttive, regolamenti, decisioni quadro in materia ambientale, sia - infine - con l'approvazione e con l'attuazione dei programmi di azione ambientale (oggi giunti alla sesta edizione).

E, tuttavia, l'ambito e la rilevanza specifica del diritto ambientale sono ancora incerti ed oggetto di controversie sui suoi fondamenti.

Si discute in dottrina se esista - e se abbia ragione di essere - un settore disciplinare specifico dedicato all'ambiente, negando autorevoli giuristi al diritto dell'ambiente l'autonomia scientifica e la rilevanza sistematica specifica.

Le università, ed in specie le facoltà di giurisprudenza, oppongono fortissime resistenze ad inserire nei *curricula* degli studenti questa nuova disciplina, ritenendo, gli oppositori, che la tutela dell'ambiente costituisca soltanto un profilo applicativo delle discipline tradizionali (costituzionale, internazionale, comunitario, amministrativo, penale). Le istituzioni pubbliche, ed in specie le università, invece, devono riappropriarsi delle iniziative di formazione e di aggiornamento professionale alla tutela dell'ambiente, che sono state svolte finora da soggetti privati che hanno colmato una carenza pubblica, ma la cui benemerita supplenza non è stata assistita dalla necessaria obiettività

e dall'altrettanto indefettibile rigore scientifico, alimentando spesso vere e proprie fobie in forma di moderne superstizioni.

2. - Il diritto ambientale è un diritto speciale, non solo perché affronta tematiche particolari quali sono l'inquinamento, l'impiego parsimonioso delle risorse naturali, la protezione degli ecosistemi naturali, ma perché costituisce un diritto *complementare*, in quanto si avvale e si arricchisce dei contributi di molteplici settori disciplinari - da quelli squisitamente giuridici, a quelli di carattere tecnico, quali chimica, fisica, biologia, scienze naturali, ingegneria. E, tuttavia, presenta una sua specificità, anche disciplinare, essendo un diritto fondato su un complesso di principi peculiari ed originali, in gran parte di derivazione comunitaria, ma anche di elaborazione nazionale.

La presenza costitutiva di principi fondamentali ordinatori della disciplina legislativa e della prassi, avvicina il diritto ambientale al diritto costituzionale ed a quello internazionale (è nota la funzione delle *soft law*), ma il ruolo essenziale svolto dai pubblici poteri nella regolazione delle attività a rilevanza ambientale, nel controllo di impianti e di iniziative private, nell'attuazione delle politiche di tutela e di risanamento, lo inseriscono con priorità nel settore pubblicistico del diritto amministrativo e del diritto penale.

A livello comunitario, il diritto ambientale derivato precede quello codificato nei Trattati. Fino all'Atto unico europeo del 1987, nessuna menzione dell'ambiente e delle modalità della sua tutela. Ciò non aveva impedito alle istituzioni comunitarie di adottare, nel 1973, il 1° Programma di azione ambientale, emanando, già nel 1974, direttive in materia di inquinamento idrico e, nel 1975, in materia di rifiuti. La base giuridica era rinvenuta negli originari articoli 100 e 235, sulla instaurazione di un mercato aperto e sulla tutela della libera concorrenza, nonché sulla armonizzazione delle legislazioni nazionali. L'Atto unico europeo introduceva gran parte dei principi fondamentali che ancora oggi regolano ed indirizzano l'azione della Comunità e degli Stati membri. Alcuni di tali principi divengono criteri generali di tutta l'azione comunitaria con i Trattati successivi di Maastricht (1992) e di Amsterdam (1997) [sussidiarietà, elevato livello di tutela (tenendo conto della diversità delle situazioni regionali), integrazione dell'ambiente nelle politiche comunitarie].

(\*) Il testo pubblicato riproduce - con alcune correzioni e note - la lezione inaugurale tenuta a Viterbo il 15 marzo 2006 per il Primo corso universitario di approfondimento e specializzazione su *Tutela*

*dell'ambiente e pubblica amministrazione*, organizzato dall'Università della Tuscia e da ANCI Lazio e diretto da M.P. RAGIONIERI.

rie, sviluppo sostenibile]. L'attuale configurazione del Trattato CE (art. 174) richiama i principi di prevenzione, precauzione, correzione dei danni ambientali alla fonte, «chi inquina paga», a cui si aggiunge il principio di maggiore protezione nell'art. 176. Molti altri principi emergono dalle direttive comunitarie (antropocentrismo, *standstill*, consenso amministrativo preliminare informato – «p.i.c. principle», partecipazione e informazione, gradualità, territorialità, giustificazione, pianificazione, responsabilità condivisa, soglia legale dell'inquinamento, riduzione della discrezionalità, non discriminazione) (1).

L'ambiente non rappresenta più una prospettiva particolare sotto la quale devono essere valutate le azioni comunitarie nei vari settori di competenza e nemmeno un obiettivo da integrare nelle politiche europee (2), ma assume un ruolo autonomo ed una dignità propria (3), tanto che oltre a numerose citazioni nei primi articoli del Trattato CE dedicati ai principi (4), e nel Capo III relativo alle misure di ravvicinamento ed armonizzazione delle legislazioni nazionali (artt. 94/97), è ad esso dedicato un apposito Titolo (il XIX, artt. 174-176).

Nell'ordinamento nazionale, la riforma costituzionale del Titolo V ha introdotto per la prima volta la *materia* «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» quale funzione legislativa (ed amministrativa) specifica e diretta, riservandone l'esercizio alla potestà esclusiva dello Stato [art. 117 Cost., lett. s)].

La dottrina si è divisa nella interpretazione della novella costituzionale, gran parte dei giuristi ritenendo che si sia trattato di una innovazione apparente, in quanto il concetto di ambiente come «valore» a proiezione trasversale avrebbe escluso che ne venisse delineata una vera e propria materia in senso tecnico-giuridico. Viene, pertanto, preferita la definizione della tutela dell'ambiente – già assunta nel sistema previgente – come rappresentativa di un fascio non omogeneo di attribuzioni pubbliche, tali da implicare la permanenza di un ruolo legislativo delle Regioni mediante il ricorso alle altre materie nelle quali sono legittimate ad esercitare potestà legislative concorrenti o residuali (salute, territorio, energia, protezione civile, risorse agricole ed agroalimentari, risorse idriche, ed altro ancora), con l'effetto di legittimare le Regioni a mantenere o introdurre discipline differenziate per territorio, anche più restrittive di quelle statali o comunitarie.

La giurisprudenza costituzionale ha condiviso con entusiasmo questa tesi, richiamando le proprie sentenze emesse quando l'ambiente non era menzionato nella Costituzione, e dunque veniva identificata la necessità di tutela nelle disposizioni sulla protezione del paesaggio (art. 9) e della salute (art. 32), sui vincoli all'iniziativa privata (art. 41, capoverso) ed alla proprietà terriera (art. 42), sulle riserve pubbliche d'impresa (art. 43).

Va sottolineato in proposito come la giurisprudenza costituzionale abbia progressivamente modificato la sua concezione della natura giuridica dell'ambiente. In una prima fase aveva definito l'ambiente come un *bene immateriale*, delineato dalla compresenza e dalla combinazione di molteplici fattori – aria, acqua, suolo, risorse naturali, ciascuno dei quali oggetto di una specifica disciplina – e, tuttavia, espressione di una sintesi apprezzabile nella sua unitarietà, e suscettibile di una valutazione economica in caso di lesione. Seguendo un altro filone ricostruttivo, i giudici delle leggi avevano configurato l'ambiente come manifestazione di un diritto soggettivo perfetto la cui tutela era connotata da assolutezza e non degradabilità da parte di qualsivoglia iniziativa pubblica, anche finalizzata alla cura di altri interessi pubblici di rango costituzionale.

Stabilendo in tal modo una nuova versione della gerarchia degli interessi, non più fondata sulla loro dimensione territoriale, ma in modo aprioristico sulla loro funzione.

La dottrina amministrativistica ha contestato decisamente la tesi che possa concepirsi un ordine gerarchico predeterminato degli interessi di livello costituzionale, assegnando la prevalenza assoluta ad un interesse pubblico nei confronti di tutti gli altri. In particolare si sottolineava come l'azione dei pubblici poteri sia improntata al principio opposto del bilanciamento degli interessi e della loro composizione ponderata. Il riconoscimento dell'ambiente come un valore costituzionale non lo colloca al vertice di una piramide gerarchica ma ne sollecita la considerazione esplicita e preventiva (la valutazione di impatto ambientale è un esempio paradigmatico di tale orientamento) e ne esclude il sacrificio totale ed irreversibile.

Altri studiosi hanno, invece, ritenuto che la scelta del legislatore costituzionale di riservare allo Stato la potestà legislativa in materia di ambiente fosse giustificata dalla natura ontologicamente nazionale dell'interesse ambientale, alla cui attuazione concorrono impegni internazionali e obblighi comunitari dei quali soltanto lo Stato è il garante ed il responsabile dell'eventuale inadempimento (5). Il richiamo alla dottrina ed alla giurisprudenza risalenti al periodo precedente la riforma costituzionale che ha codificato la tutela dell'ambiente come potestà legislativa riservata allo Stato (dopo l'entificazione dell'interesse ambientale avvenuta con la istituzione del Ministero dell'ambiente disposta dalla legge 349/1986) potrebbe avere lo stesso valore di attualità ermeneutica della teoria di Zanobini che nel 1940 qualificava gli enti locali come enti autarchici territoriali svolgenti attribuzioni di amministrazione indiretta statale. Mentre le statuizioni degli artt. 114 e 118 della Costituzione vigente assegnano ai Comuni un ruolo paritario con le altre amministrazioni pubbliche territoriali.

In ogni caso, l'orientamento ampiamente prevalente ignora lo sviluppo assunto dalla nozione giuridica di ambiente nell'ordinamento comunitario, dove questa teoria della «materia apparente o simulata» non trova alcuna citazione o sostegno, considerando le istituzioni comunitarie – inclusi gli organi di giustizia – l'ambiente come una materia di rilevanza diretta. Non si tratta, peraltro, del solo caso di disattenzione verso le istituzioni comunitarie e le norme del Trattato. Gli italiani sembrano essere europeisti appassionati ma *selettivi*: si riservano il diritto di scegliere quali norme comunitarie invocare, quali applicare, quali disattendere, in funzione della convenienza del momento.

Non ho parlato finora del c.d. testo unico ambientale. Non è ancora stato emanato e dunque non si conosce la data della sua entrata in vigore. In realtà, non si tratta di un testo unico, ma di un *testo coacervato* di cinque complessi normativi ambientali settoriali [v.i.a., v.a.s e a.i.a. (6), aria, acqua e suolo, rifiuti, danno ambientale]. Non comprende l'inquinamento acustico, quello elettromagnetico, quello radioattivo. Ha rinunciato a sfruttare la delega per la revisione della legislazione in materia di protezione della natura (la più antica disciplina dei parchi e delle riserve naturali avrebbe potuto essere meglio raccordata con la direttiva comunitaria *habitat* 2000). Ma, soprattutto, il testo ambientale non riordina la materia ambientale secondo principi fondamentali, né coordina la disciplina dei vari settori tra di loro, che risultano pertanto solo giustapposti nel medesimo testo. Permangono differenze di regime giuridico sostanziale, sia per quanto concerne i procedimenti autorizzatori, sia per quanto concerne il sistema sanzionatorio, così che la medesima condotta (ad es.

(1) Per un inquadramento sistematico nel diritto comunitario positivo, sia consentito il rinvio al mio *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004. (2) Art. 6, Tratt. CE: «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche comunitarie».

(3) Art. 3, lett. d), Tratt. CE: ai fini del Trattato, l'azione della Comunità comporta – tra le altre – «una politica nel settore dell'ambiente».

(4) Art. 2, Tratt. CE: il conseguimento di un «elevato livello di protezione dell'ambiente e miglioramento della sua qualità» è collocato tra gli obietti-

vi dell'azione comunitaria.

(5) Per una analitica esposizione del dibattito riassunto nel presente saggio, si rinvia a P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, IV<sup>a</sup> ed., Padova, 2003, in specie 78 e ss.

(6) In effetti, il testo unificato ambientale non inserisce nella nuova normativa la disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale, ma si limita ad rinviare al precedente d.lgs. 59/2005, che aveva recepito la direttiva 96/61/CE, abrogando il precedente d.lgs. 334/1999. Le integrazioni nella nuova disciplina sono puramente formali.

violazione delle prescrizioni espresse nell'autorizzazione) è punita a volte come reato ed a volte come illecito amministrativo. Viene introdotta una nuova disciplina sul danno ambientale, che amplia i poteri di intervento preventivo del Ministro dell'ambiente, concentra le iniziative per il risarcimento del danno ambientale in capo ai prefetti, riservando la legittimazione attiva in sede processuale allo Stato (con esclusione del precedente diritto di azione delle Regioni e degli enti locali), e sottraendo la giurisdizione ai giudici ordinari per affermare la giurisdizione esclusiva dei Tribunali amministrativi regionali.

3. - L'ecologia fu definita al suo nascere in Italia come una scienza sovversiva. Non ci si riferiva agli ecoterroristi, che non erano ancora nati, ma al radicale mutamento di prospettiva, di obiettivi e di metodologia che la nuova scienza comportava.

Ho già ricordato la struttura necessariamente multidisciplinare ed interdisciplinare che assume il diritto ambientale. Questa esigenza rappresenta una sfida per le comunità scientifiche, più assuefatte a coltivare ambiti disciplinari circoscritti e criteri di giudizio consolidati. Eppure l'ambiente richiede una effettività e globalità di tutela, coinvolgendo principi diretti e conoscenze scientifiche che devono integrarsi e dialogare tra loro. Pensiamo alla valutazione di impatto ambientale, alla valutazione ambientale strategica, all'autorizzazione integrata ambientale, al danno ambientale. Gli elementi di innovazione – anche amministrativa – che questi strumenti giuridici introducono nell'ordinamento costituiscono una sollecitazione ad un approccio *olistico* alla tutela dell'ambiente, che affronti gli inquinamenti e la degradazione delle risorse in modo unitario e globale, superando la visione settoriale per matrici ambientali o per singoli beni giuridici da proteggere, in una considerazione d'insieme, che evita il trasferimento dell'inquinamento da un settore all'altro, magari dove la normativa è meno precisa.

La produzione di strumenti giuridici nuovi – perché mai concepiti in precedenza – ed innovativi per la loro impostazione funzionale, costituisce uno dei maggiori pregi del diritto ambientale. Accanto ai quattro già menzionati, potremmo ricordare che la conferenza dei servizi – come sede di un'istruttoria contestuale per una pluralità di interessi pubblici e privati – era stata codificata in una legge ambientale (7) tre anni prima della disciplina espressa nella legge 241/1990. La più recente introduzione del mercato dei diritti di emissione di anidride carbonica, in attuazione del Protocollo di Kyoto contro i mutamenti climatici, rappresenta un'assoluta novità che impone nelle politiche nazionali di tutela delle risorse ambientali la considerazione della globalità planetaria nelle quali vanno inserite e coordinate.

Tra gli strumenti di partecipazione, la libertà di accesso alle informazioni (ambientali) disponibili presso le pubbliche amministrazioni era stata riconosciuta a tutti i cittadini – senza obbligo di dimostrare uno specifico interesse – dalla legge istitutiva del Ministero dell'ambiente (8), ancora una volta in anticipo rispetto alle leggi 142 e 241 del 1990 che definivano in termini generali il c.d. diritto di accesso. Analogamente, va ricordato che – in adempimento di precisi obblighi comunitari – le autorizzazioni ambientali rilasciate devono essere pubblicate, perché i cittadini possano esercitare il loro potere di conoscenza e di controllo.

La fissazione di valori numerici di concentrazione ammissibile delle sostanze inquinanti nelle matrici ambientali (aria, acqua, suolo, sottosuolo), nelle merci (prodotti, rifiuti), ovvero di requisiti prestazionali definiti *a priori* per impianti a rilevanza ambientale (migliori tecniche disponibili) non costituisce una novità assoluta, in quanto deriva dall'esperienza della normativa sanitaria, ma ha assunto una importanza ed un'applicazione diffusa, capillare ed incisiva con connotati del tutto innovativi.

Analogo giudizio deve essere rilasciato per la creazione di nuove entità territoriali in funzione di protezione ambientale (enti parco, agenzie per la protezione dell'ambiente) o di gestione delle risorse ambientali (autorità di bacino idrografico, ora convertite in distretti; autorità d'ambito territoriale ottimale per le acque ed i rifiuti).

In parallelo alla evoluzione della disciplina dei titoli edilizi, che hanno registrato l'affermarsi di un doppio regime, di tipo permissivo (licenza di costruire, autorizzazioni) e di tipo probatorio mediante autocertificazioni di conformità alla normativa specifica (d.i.a., notifica), anche il diritto ambientale ha assegnato rilevanza alla coesistenza tra un regime amministrativo di tipo autorizzatorio ed un regime semplificato fondato su comunicazioni, notifiche e registrazioni, che legittimano l'operatore interessato ad avviare un'attività per la quale l'ordinamento ha determinato criteri, requisiti tecnici, condizioni di esercizio. In applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

Sono ravvisabili anche difetti nel diritto ambientale?

Ogni opera umana non può essere ritenuta immune da vizi e da errori. Il difetto principale del diritto ambientale è nelle sue caratteristiche primigenie. Cioè nella necessità di considerare l'ambiente come la casa dell'uomo, il suo *habitat*, la sua riserva di beni e servizi, il recipiente del suo metabolismo. Abitare, produrre, consumare, conservare, tendere alla migliore qualità della vita ed all'elevata protezione dell'ambiente sono esigenze la cui conciliazione non è facile, potendo dare luogo a conflitti anche aspri e pericolosi per la coesione della comunità nazionale.

La tutela dell'ambiente non si può trasformare in una nuova religione fondamentalista e totalitaria. Non può assumere un ruolo dominante su ogni altro interesse disciplinato dal diritto. La Corte di giustizia e la Corte costituzionale sono state costrette ad intervenire molte volte per difendere il principio della libera circolazione delle merci nello spazio aperto e senza frontiere costituito dal territorio dei 25 Stati membri, contro le pratiche (o le leggi) che intendevano impedire l'accesso o l'esportazione di rifiuti da una Regione ad un'altra o da uno Stato all'altro. Anche il principio di «maggiore protezione» ha trovato limitazioni e condizioni nella giurisprudenza comunitaria, che ha richiamato gli Stati all'obbligo di fornire una adeguata giustificazione scientifica e tecnica alle misure nazionali adottate in deroga alle norme di armonizzazione.

La tutela dell'ambiente non può assumere il ruolo invasivo e pervasivo che negli anni '60 gli studenti delle facoltà di architettura volevano attribuire all'urbanistica, come scienza delle trasformazioni del territorio, in vista di una palingenesi anche del sistema di rapporti economici e sociali.

Il compito che l'ordinamento riserva al diritto ambientale è già ambizioso e impegnativo, senza bisogno di sovraccarichi. Nella prospettiva della solidarietà, internazionale (tra Stati ricchi e Paesi poveri, tra produttori e consumatori di risorse) ed intergenerazionale, imposta dal principio dello sviluppo sostenibile. In altre parole, nella necessaria visione sistemica e globale delle iniziative da assumere e delle regole da osservare. Il diritto ambientale intende anche dare voce alla natura, rispettandone le componenti viventi ed inanimate, frutto della evoluzione di milioni di anni, ed aiutandola a svolgere il proprio compito di rinnovazione delle risorse, di depurazione, di sostegno alla vita umana ed animale. La concezione antropocentrica che ispira l'ordinamento settoriale ambientale non costituisce un ostacolo da abbattere, ma un principio ispiratore da osservare, se la si considera in modo corretto, come costitutiva dell'obbligo di gestione razionale delle risorse naturali che ci sono state affidate dal Supremo Creatore perché le amministrassimo con intelligenza, saggezza, parsimonia, lungimiranza. □

(7) Legge 441/1987, art. 3-bis, sull'approvazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti.

(8) Legge 349/1986, art. 14.



# Sviluppo rurale, *governance* locali e nuovo regionalismo in agricoltura dopo la riforma del Titolo V della Costituzione (\*)

di ROBERTO SAIJA

**1. Introduzione. - 2. I nuovi scenari socio-economici. Mercato globale e territorio: dalla globalizzazione alla *glo-calizzazione*. Il ruolo del territorio nello sviluppo rurale integrato. - 3. La nozione di sviluppo rurale e la sua interpretazione evolutiva. - 4. Il ruolo delle *governance* nello sviluppo del territorio. Un caso applicativo: il GAL VATE. - 5. Le *governance* e la loro forma giuridica. - 5.1. I Gruppi di azione locale (GAL) come consorzi reali in agricoltura. - 6. Considerazioni conclusive.**

1. - Oggetto dell'indagine è il nuovo assetto di governo delle società rurali. La cornice in cui si inquadra questa delicata tematica è la l.c. 18 ottobre 2001, n. 3, contenente modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione, che ha avuto un *iter* parlamentare molto travagliato (1), e segna una vera e propria pietra miliare nella materia agricoltura (2). Attenta dottrina ha parlato di «riallocazione copernicana» (3): infatti, confrontando il vecchio e il nuovo testo dell'art. 117 Cost. successivo alla legge di revisione costituzionale (4), emerge che, mentre prima del 2001 venivano espressamente indicate le materie attribuite alla competenza regionale, il testo vigente ha invertito il criterio elencando le materie riservate allo Stato, basandosi sul modello tedesco. La nuova legge ha iniziato un percorso impegnativo che sembra diretto verso la cd. *devolution* (5), il cui significato e – cosa più importante – i cui effetti non sono ancora a tutti noti (6). Infatti, mentre in passato la legi-

slazione regionale era ammessa entro il limite dei cd. *principi fondamentali*, oggi legge statale e legge regionale sembrano poste su un piano di parità, in quanto entrambe soggiacciono alla Costituzione, ai limiti derivanti dall'ordinamento comunitario e agli obblighi internazionali *ex art.* 117, 1° comma, Cost. In questo nuovo assetto la materia agricoltura, non essendo riservata espressamente alla competenza statale né contenuta tra le materie di competenza concorrente, resta riservata alla competenza regionale, anche se è destinata ad interagire con altre materie di competenza statale come alimentazione, tutela dell'ambiente e governo del territorio (7). Come evidenziato da autorevole dottrina (8), infatti, la produzione agricola è prevalentemente destinata all'alimentazione; ciò implica che, essendo le materie riservate ad autorità diverse (Regioni, l'agricoltura e Stato, l'alimentazione) possono crearsi delle disarmonie nel sistema. I conflitti che inevitabilmente sorgono spesso

(\*) Saggio destinato alla pubblicazione in un volume collettaneo su *Governance e sviluppo rurale*, curato da un gruppo di ricercatori del Dipartimento di scienze e tecnologie agro-forestali ed ambientali (DiSTAFa), Sezione economico-valutativa, dell'Università degli Studi *Mediterranea* di Reggio Calabria.

(1) Cfr. S. MASINI, *Agricoltura e regioni. Appunti sulla riforma costituzionale*, Roma, 2002.

(2) Per un'attenta analisi dell'art. 117 Cost., prima e dopo la riforma del Titolo V, cfr. A. JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, 2° ed., Bari, 2003, 179-226.

(3) Cfr. F. ADORNATO, *Prefazione*, in S. MASINI, *Agricoltura e regioni. Appunti sulla riforma costituzionale*, cit., XIII-XXI.

(4) Sugli effetti prodotti dalla modifica dell'art. 117 Cost., cfr. AA. VV., *Dopo la modifica dell'art. 117 Cost. Problemi ed esperienze sulla competenza della materia agricoltura*, Atti del Convegno di studio organizzato dall'IDAIC - CNR e dalla Cattedra di diritto agrario del Dipartimento di scienze giuridiche privatistiche della Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Siena, svoltosi a Siena nei giorni 25-26 novembre 2005, in corso di pubblicazione, durante il quale è stato messo in luce il ruolo svolto dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale nel *definire* i confini della competenza delle Regioni in materia agricoltura rispetto alla competenza statale. In particolare, cfr. la relazione di R. BIN, *Materie e interessi: tecniche di individuazione delle competenze dopo la riforma del Titolo V*, nonché le interessanti puntualizzazioni di A. D'ATENA, *Considerazioni conclusive*.

(5) La riforma del Titolo V, avvenuta con legge costituzionale n. 3/2001, rappresenta solo una tappa nel corso del non ancora concluso processo di *regionalizzazione* e segna il passaggio dal cd. *Stato decentra-*

*to alla Repubblica delle autonomie*. Si è trattato di un cammino molto tortuoso caratterizzato da un andamento oscillante tra accentramento e decentramento. Per un'analisi del processo di *regionalizzazione*, cfr. S. CARMIGNANI, *Agricoltura e competenza regionale*, Siena, 2003, 19-61. Su regionalismo e federalismo, cfr., A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002; A. CATELANI, *Regionalismo e federalismo nella riforma della Costituzione*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 229 ss.; T. GROPPI, M. OLIVETTI, (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2002.

(6) In proposito si segnala la recente approvazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante «Modifiche alla Parte II della Costituzione», pubblicata sulla *G.U.R.I.* n. 269 del 18 novembre 2005. Non essendo stata approvata con la maggioranza dei due terzi di ciascuna Camera, entro tre mesi dalla data di pubblicazione in *G.U.R.I.*, un quinto dei membri di ciascuna Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli Regionali possono domandare che si proceda al *referendum* popolare. In atto, la sua entrata in vigore è subordinata all'esito della consultazione referendaria.

(7) Sui rapporti tra agricoltura e ambiente con riferimento al problema del riparto di competenze tra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta con legge costituzionale n. 3/2001, cfr. R. TARCHI, *Agricoltura e ambiente*, mentre sul rapporto tra agricoltura e governo del territorio, cfr. P. URBANI, *Agricoltura e governo del territorio*, relazioni tenute nel Convegno di studio *Dopo la modifica dell'art. 117 Cost. Problemi ed esperienze sulla competenza della materia agricoltura*, citato in nota 4.

(8) Cfr. A. GERMANO, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2003, 69, nonché 348 ss.

non possono trovare soluzione nella legge ma nelle regole del mercato globale. Si tratta, in effetti, di un tema molto delicato che ancora, forse, non è giunto ad una soluzione definitiva e che si complica man mano che i confini del mercato si fanno più evanescenti con il conseguente accentuarsi delle cd. *asimmetrie informative*. La principale arma di difesa diventa, pertanto, la valorizzazione del territorio, attraverso l'adozione di misure di promozione delle zone rurali. In questo senso si è mosso il legislatore italiano con il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 (9), che ha introdotto la nuova nozione di imprenditore agricolo (10), spianando la strada verso la *multifunzionalità* (11) *dell'impresa agricola* (12) e promuovendo la valorizzazione dei prodotti di qualità. Lo sviluppo caotico ed incontrollato del mercato dei prodotti agricoli e le conseguenti difficoltà per il consumatore di reperire le informazioni necessarie per effettuare una scelta libera e consapevole, collidono con esigenze sempre più pressanti come la ricostruzione della filiera e l'individuazione dell'origine dei prodotti (13) funzionali al raggiungimento di quell'ambizioso obiettivo che è la *rintracciabilità* (14).

2. - Un'importante tappa del percorso è costituita dall'analisi dello scenario socio-economico in cui le autonomie sono destinate ad operare. Il *territorio*, com'è noto, nella moderna agricoltura opera come strumento a difesa della *qualità* e della *sicurezza* nella ricostruzione della filiera per rintracciare l'origine dei prodotti.

Indubbiamente, il quadro socio-economico dell'agricoltura è profondamente mutato negli ultimi decenni, come aveva previsto già alla fine degli anni cinquanta dello scorso

secolo Luigi Einaudi (15). Il mercato dei prodotti agricoli - che a quel tempo cominciava a muovere i primi passi con la sottoscrizione del Trattato di Roma istitutivo della Comunità economica europea e, con la nascita delle organizzazioni comuni di mercato, si andava progressivamente allontanando dal modello della *fiera* (16) - oggi si è profondamente sviluppato e *delocalizzato*, per cui sembra quasi inconcepibile accostarlo al territorio. Come ha osservato autorevole dottrina (17) «(...) i mercati globali non sono in un dato luogo, ma attraversano tutti i luoghi (...)». Il concetto di mercato globale è, per definizione, sganciato da un determinato territorio geografico per basarsi sulla mancanza di contatto tra le parti con il conseguente emergere di nuove forme di comunicazione virtuali (18). In quest'ottica, *mercato globale* e *territorio*, che sembrerebbero procedere in direzioni opposte, finiscono per essere inquadrati in un disegno unitario, in quanto si tratta, in entrambi i casi, di aspetti diversi di quel fenomeno dinamico che è il mercato. Il prodotto agricolo, infatti, non può sganciarsi dal territorio, dai fattori climatici che ne condizionano lo sviluppo e la maturazione e dai fattori economico-sociali che hanno influito su una determinata comunità locale, inducendola a coltivare quel prodotto seguendo una determinata tecnica e, prima ancora, a scegliere un determinato prodotto come base per l'alimentazione della comunità. Com'è stato acutamente osservato (19), globalizzazione e localizzazione sono due facce della stessa medaglia, tanto che la dottrina (20) ha parlato di *glocalizzazione* con un neologismo cacofonico in cui i due fenomeni diventano complementari. E' ovvio che, sia la globalizzazione, sia la localizzazione devono essere sottoposte a un sistema di regole che saranno sovra-

(9) Per un commento all'art. 1 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, che ha modificato il testo dell'art. 2135 c.c., cfr., *ex plurimis*, L. COSTATO, *Il nuovo articolo 2135 c.c.*, in *Studium iuris*, 2001, 995 ss.; ID., *I decreti legislativi di «orientamento» in campo agricolo, forestale e della pesca*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, 220 e ss.; ID., *I confini del diritto agrario dopo i decreti di orientamento*, in questa Riv., 2001, 500 e ss.; ID., *La nuova versione dell'articolo 2135 c.c. e la Corte di Cassazione*, in *Riv. dir. agr.*, 2004, I, 8 ss.; G. GALLONI, *Impresa agricola - Disposizioni generali*, in *Commentario al codice civile SCIALOJA - BRANCA* - Bologna - Roma, 2003, 137-151; A. GERMANÒ, *L'impresa agricola*, in questa Riv., 2001, 504 ss.; M. GIUFFRIDA, *Commento all'articolo 2135 c.c.*, in *Commentario al codice civile. Aggiornamento 1999-2001*, dir. da P. CENDON, Torino, 2002, 489 ss.; M. GOLDONI, *Commento all'articolo 1 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, I, 213 ss.

(10) G. GIUFFRIDA, *I recenti orientamenti normativi comunitari ed il «nuovo» imprenditore agricolo*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giovanni Galloni*, vol. I, Roma, 2002, 49-71; ID., *La multifunzionalità dell'impresa agricola: brevi riflessioni a margine della «nuova» nozione di imprenditore agricolo*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Elio Fanara*, Milano, in corso di pubblicazione.

(11) In ordine al significato dell'espressione *agricoltura multifunzionale* si è sviluppato un articolato dibattito in dottrina. In particolare cfr. le autorevoli considerazioni di A. JANNARELLI, *Il diritto agrario tra profilo globale e profilo locale: spunti sul metodo e sull'oggetto della ricerca*, in *Lezione* tenuta il 7 giugno 2002, in occasione del seminario *L'agricoltura fra globalizzazione e localizzazione (Problemi giuridici)*, organizzato per il Corso del Dottorato di ricerca in Diritto agrario italiano e comparato dell'Università di Pisa, in *Riv. dir. agr.*, 2002, I, 729-753, in particolare, cfr. 744, oggi, in ID., *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, 2° ed., cit., 291.

(12) Come precisa G. GIUFFRIDA, *La multifunzionalità dell'impresa agricola: brevi riflessioni a margine della «nuova» nozione di imprenditore agricolo*, cit., «per multifunzionalità si intende la potenzialità dell'impresa di realizzare interessi pubblici diversificati, oltre quello prettamente individuale della produzione» e deriva dalla cd. *agricoltura polifunzionale*, intesa dagli economisti agrari come «l'insieme dei contributi che il settore agricolo può apportare al benessere sociale ed economico della collettività e che quest'ultima riconosce come propri dell'agricoltura». Così IDA, FURESI, PULINA, *Agricoltura multifunzionale*, in IDDA, (a cura di), *Alimentazione e turismo in Italia*, Atti del Convegno della Società italiana di economia agraria (SIDEA), 2002, 11 ss.

(13) Cfr. F. ALBISINNI, *L'origine dei prodotti alimentari*, in A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, 2005, 41-99.

(14) La rintracciabilità è disciplinata dall'art. 18 del reg. 178/2002. Si tratta di una norma che ha avuto un forte impatto sui sistemi, finanche su quello tedesco in cui non era previsto l'obbligo, in capo agli operatori del settore alimentare e dei mangimi, di predisporre un sistema di rintracciabilità. Sul punto vedi D. GORNY, *L'impatto del regolamento (CE) 178/2002 sul diritto alimentare tedesco*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, I, 139-140.

Per la dottrina italiana cfr. E. TORTORETO, *Aspetti giuridici della rintracciabilità di filiera*, in *Nuovo dir. agr.*, 2001, 673-685; G. STRAMBI, *La filiera di produzione agro-alimentare: spunti di riflessione e prospettive di studio*, in *Prodotti agricoli a sicurezza alimentare*, Atti del VII Congresso internazionale di diritto agrario organizzato dall'UMAU, in memoria di Luis Lorvellec, Pisa - Siena, 5-9 novembre 2002, vol. II, Milano, 2004, 21-39.

(15) Cfr. L. EINAUDI, *Di alcuni problemi odierni dell'economia agraria italiana*, in AA.VV., *Problemi dell'agricoltura italiana negli ultimi anni cinquanta attraverso le «prolusioni» dei Georgofili*, Firenze, 2003, 77 ss., citato anche da N. LUCIFERO, *Il territorio: rapporto tra regole del produrre e regole del vendere*, in A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, cit., 101.

(16) A. JANNARELLI, *La disciplina dell'atto e dell'attività: i contratti tra imprese e tra imprese e consumatori*, in N. LIPARI, (a cura di), *Trattato di diritto privato europeo*, vol. III, Padova, 3-133.

(17) N. IRTI, *Norme e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Bari, 2001; ID., *Persona e mercato*, in *Riv. dir. civ.*, 1995, I, 289-298, oggi in *L'ordine giuridico del mercato*, Roma - Bari, 2001, 67 ss. Cfr. anche S. TOLONE, *L'ordine della Legge ed il mercato. La congruità nello scambio contrattuale*, Torino, 2003, 10 ss. Sulla globalizzazione cfr. anche Z. BAUMANN, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Roma - Bari, 1999; M. R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, 2000, *passim*, spec. 211-218.

(18) N. LUCIFERO, *Il territorio: rapporto tra regole del produrre e regole del vendere*, in A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, cit., 101-134.

(19) N. LUCIFERO, *Il territorio: rapporto tra regole del produrre e regole del vendere*, in A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, cit., 106.

(20) Cfr. E. GOLDSMITH - J. MANDER, *Glocalismo, l'alternativa strategica alla globalizzazione*, Casalecchio, 1998; A. JANNARELLI, *Il diritto agrario tra profilo globale e profilo locale: spunti sul metodo e sull'oggetto della ricerca*, cit., 729 ss.; ID., *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, cit., 279 ss.; F. CASUCCI, *Globalizzazione e localizzazione nell'agricoltura europea e mediterranea*, in *Dir. dell'agric.*, 2003, 10 ss.; N. LUCIFERO, *Il territorio: rapporto tra regole del produrre e regole del vendere*, in A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, cit., 106.

statali nel primo caso ed essenzialmente locali nel secondo (21). Il prodotto locale e tipico diventerà così il punto di forza delle imprese di minori dimensioni che, attraverso l'associazionismo, dovrebbero riuscire ad assumere il ruolo di controparte non debole delle grandi imprese alimentari, operando su una posizione di parità.

Il territorio, come anticipato, finisce per svolgere un compito determinante nella moderna agricoltura. Ciò è tanto più vero se si ha riguardo a quella che è stata definita una categoria ancor più ampia dell'agricoltura, ovvero la *ruralità* (22). L'impresa agricola diventa multifunzionale proprio per consentire che i diversi rami delle strutture si integrino tra loro, nonché per «la promozione delle vocazioni produttive del territorio» (23). In questo nuovo contesto si tenta di recuperare la concorrenzialità dei prodotti tipici, anche se questo obiettivo può diventare raggiungibile solo attraverso il sostegno all'occupazione - con conseguente soluzione dei relativi problemi - nonché alle aziende agricole.

3. - Quando si parla di *ruralità* il riferimento più immediato è all'espressione *sviluppo rurale*, frequentemente utilizzata, tanto dal legislatore italiano, quanto da quello europeo (24) e strettamente connessa, come precisato, al concetto di territorio. Se si pensa ad uno *spazio rurale* (25) lo si immagina come contrapposto allo *spazio urbano*. Il *diritto rurale* (26) - che potrebbe essere il diritto dello spazio rurale e che non va confuso con il *diritto agrario* (27) - ha come oggetto il territorio, ovvero una unità composta da fattori naturali, geografici, economici e storici. Si tratta di una definizione che nasce nell'ambito socio-economico (28). Nel linguaggio giuridico non si può fare a meno di collegare le regole al territorio in cui esse vengono applicate. Le modalità di utilizzo dell'espressione *sviluppo rurale* da parte del legislatore non sempre si sono rivelate appropriate. In origine le cd. *misure di sviluppo rurale*, anziché essere destinate alle *aree protette*, erano indirizzate a Paesi sottosviluppati (29). Solo a partire dagli anni settanta lo *sviluppo rurale* viene inteso come modello volto ad assicurare un equilibrio territoriale per evitare l'esodo dalle zone rurali. Il settore agricolo, grazie ai *Piani di sviluppo rurale integrato* (PRI), non ha più solamente il compito di fornire mano d'opera all'industria, ma viene progressivamente valorizzato ed inquadrato in un contesto sempre più ampio. I cosiddetti PSRI, infatti, perseguono lo scopo di realizzare

un'occupazione ottimale delle popolazioni rurali e non limitatamente al settore agricolo. Solo verso la fine degli anni ottanta lo *sviluppo rurale* comincia a farsi largo anche nei programmi di governo dei Paesi già sviluppati, con caratteristiche diverse da quelle che tale formula aveva nei Paesi in via di sviluppo, e si comincia a delineare, in maniera progressivamente più marcata, l'*integrazione* tra ambiente e sviluppo.

L'espressione *sviluppo rurale* può assumere, ed ha assunto, significati molteplici. Il diritto interno e quello comunitario l'hanno spesso adottata per indicare realtà e tradizioni tra loro molto diverse. Nei Paesi già sviluppati (30) *sviluppo rurale* e *sviluppo agricolo* sono ben lontani dall'essere equipollenti, come invece accadeva per i Paesi in via di sviluppo; l'agricoltura, infatti, diventa solo una delle attività che si svolgono nelle zone rurali e rileva semplicemente come *attività produttiva*. Da un'analisi delle leggi che hanno adoperato l'espressione *sviluppo rurale* emerge che, se fino alla fine degli anni ottanta essa era utilizzata in relazione alle misure di sostegno ai Paesi in via di sviluppo, anche se non solamente di carattere economico, il legislatore interno solo nella seconda metà degli anni novanta la adoperava nei provvedimenti a sostegno dell'occupazione dove emerge un collegamento tra lo *sviluppo rurale*, le *aree protette* e la *tutela dell'ambiente*. In effetti, tuttavia, fin dal 1993, il legislatore si mostra attento allo sviluppo delle aree rurali, già con la l. 4 dicembre 1993, n. 491 che, nell'istituire il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, attribuisce una competenza specifica alle Regioni per la *conservazione e lo sviluppo del territorio rurale*. La strada percorsa dal legislatore continua sullo stesso tracciato con il d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143 (31), che conferisce alle Regioni le funzioni amministrative in materia di agricoltura, pesca e riorganizzazione dell'amministrazione centrale. Questo provvedimento non contiene più l'espressione *sviluppo del territorio rurale*, che aveva fatto discutere gli studiosi vista la mancanza di precisione dell'espressione *territorio rurale* (32), ed adoperava quella destinata a diventare più comune, ovvero, *sviluppo rurale*. Tuttavia questo cambiamento, lungi dall'essere considerato una semplice differenza terminologica, segna un mutamento di prospettiva ed il passaggio da una logica orientata alla conservazione ad una fase più propriamente volta allo sviluppo del territorio nel lungo periodo. In questa nuova prospettiva nasce il diritto territoriale nel quale le problematiche

(21) Cfr. N. LUCIFERO, *Il territorio: rapporto tra regole del produrre e regole del vendere*, in A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, cit., 106.

(22) F. ALBISINNI, *Ruralità come regola di diritto per uno sviluppo sostenibile*, in AA.VV., *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, Milano, 2000, 419 ss. Sul concetto di ruralità la letteratura è abbastanza risalente. Cfr. L. BOTTINI, *Il diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1928, 382-385, ma spec. 383; ID., *L'impresa agraria*, Comunicazione presentata al Primo congresso nazionale di diritto agrario, Firenze 21, 22 e 23 ottobre 1935, in *Atti del Primo congresso nazionale di diritto agrario*, Firenze, 1935, 240-255, ma spec. 242 ss., ove l'A. specifica che la ruralità è un concetto fondamentale ai fini della definizione giuridica di impresa agraria. Ciò richiede la necessità di «(...) raggruppare insieme quelle operazioni economiche che interessano quello speciale ceto, che ha quelle particolari caratteristiche, che sono state indicate tante volte e da tanti, per le quali costumi, desideri, mentalità della gente dei campi si distinguono dagli stessi attributi della gente di città».

(23) Cfr. G. GIUFFRIDA, *La multifunzionalità dell'impresa agricola: brevi riflessioni a margine della «nuova» nozione di imprenditore agricolo*, cit., § 4 (pag. 11 delle bozze). Cfr. anche M. GIUFFRIDA, *Commento agli articoli 14 e 15 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, I, 511 ss.; G. SGARBANTI, *Commento agli articoli 14 e 15 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2001, 824 ss.

(24) Sullo *spazio rurale* cfr. M. P. RAGIONIERI, *Diritto rurale comunitario*, Milano, 1999, 135 ss.

(25) Cfr. F. ALBISINNI, *Ruralità come regola di diritto per uno sviluppo sostenibile*, cit., 419 ss.

(26) Sul *diritto rurale* cfr. M.P. RAGIONIERI, *Diritto rurale comunitario*, cit., 149 ss.

(27) Come accade nel diritto francese dove la l. 3 aprile 1958, n. 346 ha attribuito valore di legge al *code rural*. Sul punto cfr. A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Lineamenti di diritto agrario francese*, Milano, 1988. Cfr. anche E. ROOK BASILE, voce *Code rural*, in *Dig. disc. priv. - Sez. civ.*, IV ed., Torino, s.d. ma 1988.

(28) A. SERPIERI, *L'azienda agraria*, Bologna, 1958.

(29) Cfr. F. ALBISINNI, *Aree protette e sviluppo rurale: luoghi e regole d'impresa*, in questa Riv., 2002, 547. Come precisa l'A., infatti, in un primo momento si trattava di un modello per politiche indirizzate a Paesi del Terzo Mondo successivamente intesi come PVS (Paesi in via di sviluppo).

(30) Come precisa F. ALBISINNI, *Aree protette e sviluppo rurale: luoghi e regole d'impresa*, cit., lo *sviluppo rurale* cominciò a trovare spazio nei progetti di Governo dei Paesi sviluppati verso la fine degli anni ottanta «attraverso il filtro del linguaggio comunitario (...) secondo prospettive di sostenibilità orientate a coniugare qualità dell'ambiente e qualità dei processi produttivi».

(31) Il d.lgs. citato è stato pubblicato sulla *G.U.R.I.* del 5 giugno 1997, n. 129.

(32) Cfr. L. COSTATO - C. AGOSTINI - P. BORGHI - S. CIMAROSSA - A. DI LAURO - N. GULLÀ, *Il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali (Commento alla legge 4 dicembre 1993, n. 491 sul «Riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e istituzione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali»)*, in *Riv. dir. agr.*, 1994, 220 ss.

ambientali sono strettamente collegate all'impresa agricola. Il territorio, che nella storia del diritto italiano era stato trascurato dai legislatori, diventa un collante all'interno del quale varie attività, anche se tra loro molto diverse, finiscono con l'intersecarsi in una logica che poi condurrà il legislatore del 2001 a considerare l'impresa agricola in un'ottica multifunzionale (33).

Un vero passo in avanti verso lo *sviluppo rurale integrato* ha compiuto il diritto comunitario che, nell'intento di valorizzare le risorse territoriali, ha ampliato il raggio di azione fino a comprendere settori tradizionalmente non collegati all'agricoltura. Si pensi all'*agriturismo*, al *pescaturismo*, alle attività di ricezione e di ospitalità in genere, che di recente hanno trovato spazio nel diritto interno grazie agli stimoli provenienti dalle Istituzioni comunitarie, convinte che lo sviluppo del settore agricolo debba inquadrarsi in un contesto più ampio di crescita equilibrata di tutto il territorio rurale, e ciò coerentemente con quello che è uno dei principali obiettivi dell'Europa unita, ovvero il buon funzionamento del mercato. In questo nuovo disegno l'impresa agricola diventa multifunzionale (34), proprio per sottolineare il ruolo polivalente dell'agricoltura, non più limitata alla produzione delle materie prime necessarie per l'alimentazione, ma destinata a fornire anche servizi nuovi e diversi. L'obiettivo perseguito sembra essere quello di diversificare le attività e creare nuove opportunità occupazionali per gli abitanti dello spazio rurale. Il regime di aiuti allo sviluppo rurale diventa flessibile in modo da favorire il decentramento, la concertazione, la nascita dei partenariati, visti come strumento in grado di rappresentare le esigenze del territorio (35).

4. - Allo sviluppo delle aree rurali si provvede mediante il coordinamento tra le autorità locali e regionali, le forze di mercato e della società civile, ovvero tramite le cd. *governance locali*, alle quali partecipano autorità pubbliche e soggetti privati, espressioni di esigenze diverse che, attraverso lo strumento della concertazione, raggiungono obiettivi che singolarmente non sarebbero in grado di portare a compimento. In questo modo, imprenditori, associazioni, enti pubblici creano forme di partenariato per sostenere le aree rurali. Tali forme di governo hanno svolto e continuano a svolgere un ruolo chiave nella modificazione delle aree rurali in molti Stati europei (36). Si pensi, a titolo esemplificativo, ai cosiddetti GAL, Gruppi di azione locale, i quali nascono con lo scopo di realizzare le esigenze di sviluppo (37). A questi è stato delegato il compito di promuovere

le soluzioni più adatte ai problemi che si presentano nei diversi contesti territoriali. L'obiettivo è risultato, forse, troppo ambizioso viste le difficoltà che man mano si sono presentate e che hanno costituito un freno rispetto alle esigenze delle comunità locali. Se si dovesse fare riferimento ad un caso applicativo, si potrebbe utilizzare come modello il GAL VATE - dove l'acronimo VATE sta per Valorizzazione Architettura Territorio Economia - il quale, dopo aver contribuito alla realizzazione dell'iniziativa comunitaria (38) *Leader II* (39), nella veste di soggetto responsabile della programmazione della detta iniziativa, ha attraversato una fase particolarmente critica. Lo spirito che aveva indotto i vari enti territoriali, alcuni enti privati, e gli Enti di sviluppo regionale era certamente lodevole in quanto si era cercato di creare un'ampia forma di partenariato nella convinzione che i problemi esistenti sul territorio potessero essere risolti solo al suo interno attraverso una proficua sinergia tra la Comunità montana, vari Comuni, per un verso, e i rappresentanti delle associazioni ambientaliste, dei coltivatori diretti, di Confagricoltura, per altro verso. In poche parole, le difficoltà di sviluppo andavano messe su un tappeto comune che avrebbe dovuto impegnare tutti i partecipanti per realizzare l'obiettivo fondamentale dello sviluppo. Nonostante ciò, dopo *Leader II*, il GAL VATE non ha avuto la possibilità di divenire il vero protagonista del territorio. Questa difficoltà è sicuramente dovuta alla mancanza di risorse e di strutture necessarie a realizzare gli obiettivi di massima che si è prefisso e che restano ancora alla base del programma. Il punto di forza del GAL VATE, come, in generale, dei vari Gruppi di azione locale, che lascia sperare un nuovo rilancio (40), risiede nella *concertazione*, ovvero nel fatto che ogni decisione finalizzata allo sviluppo viene assunta solo dopo avere dato ampio spazio a tutte le componenti che vi operano, realizzando la massima collegialità.

5. - Nel tentativo di individuare la forma giuridica da dare alla *governance* per il raggiungimento dei suoi fini, il GAL VATE nasce come *società consortile* (41). Bisognerà stabilire se lo strumento del consorzio è in grado di dare legittimità alle decisioni che vengono prese e quale sia la posizione del Gruppo di azione locale rispetto alle Regioni, nonché rispetto agli Enti territoriali che fanno parte dello stesso. Solo dopo avere risposto al quesito sopra prospettato si potrà stabilire se la forma della società consortile sia adatta o se, invece, sia più opportuno ricorrere ad una più duttile.

(33) Cfr. F. ALBISINNI, *Ruralità come regola di diritto per uno sviluppo sostenibile*, cit., 419 ss.

(34) Cfr. le autorevoli puntualizzazioni di G. GIUFFRIDA, *La multifunzionalità dell'impresa agricola: brevi riflessioni a margine della «nuova nozione di imprenditore agricolo»*, cit. Cfr., in particolare, il § 3, dove l'A. delinea il collegamento tra multifunzionalità dell'impresa agricola e territorio agricolo che costituisce la porzione prevalente dello spazio rurale.

(35) Il legislatore comunitario è recentemente intervenuto con il reg. 20 settembre 2005, del Consiglio n. 1698/2005, pubblicato sulla *G.U.U.E.* del 21 ottobre 2005, n. L 277, che abroga il reg. 1257/1999 a decorrere dal 1° gennaio 2007 e che contiene un titolo IV dedicato alle misure di sostegno allo sviluppo rurale (artt. 20-68).

(36) T. CALABRÒ - A. DE LUCA - C. MARCIANO, *Le governance rurali: aspetti teorici e problematiche relazionali nella pianificazione territoriale*, in Atti della XXV Conferenza italiana di scienze regionali.

(37) Sui GAL cfr. F. MONTEMURRO, *I gruppi di azione locale: il motore per lo sviluppo delle aree rurali*, in *I comuni*, fasc. 11, 2004, 39-43.

(38) Come ha precisato F. MONTEMURRO, *op. cit.*, «L'iniziativa *Leader* è stata il primo esempio di programmazione concertata in agricoltura per lo sviluppo dal basso, con il forte coinvolgimento degli enti locali».

(39) L'iniziativa comunitaria *Leader* è stata avviata sin dal 1991 ed ha avuto come scopo lo sviluppo delle aree rurali ricadenti nel territorio comunitario. Tale obiettivo è stato perseguito attraverso il coinvolgimento

delle comunità locali cui è stato attribuito un ruolo attivo nel processo di sviluppo che può avvenire tramite interventi a sostegno dell'agricoltura, dell'artigianato, del turismo, dell'ambiente, etc. L'iniziativa *Leader* si è articolata in due momenti, ovvero *Leader I* che si colloca temporalmente tra il 1991 ed il 1993 e *Leader II* che va dal 1994 al 1999 e si è sostanziata in un corposo contributo da parte della Comunità per un ammontare complessivo pari a 746 mln. di euro. Di detta somma il 40 per cento è stato destinato alle cd. Regioni obiettivo 1. In particolare il contributo versato a favore dei Comuni, delle Province e delle Comunità montane ha dato a questi enti la possibilità di sviluppare le economie locali. Per maggiori dettagli cfr. F. MONTEMURRO, *op. cit.*, 40.

(40) Il rilancio auspicato si potrebbe avere a seguito dell'entrata in vigore e dell'applicazione del recente reg. 1698/2005, il cui art. 62 attribuisce ai gruppi di azione locale il ruolo di soggetti promotori della strategia integrata di sviluppo locale.

(41) Sui consorzi cfr. G. FERRI, voce *Consorzio (teoria gen.)*, in *Enc. dir.*, vol. IX, Milano, s.d. ma 1961, 371 ss.; RAGGI, voce *Consorzi*, in *Nuovo dig. it.*, vol. III, Torino, 1938, 954 ss. Sui consorzi in agricoltura cfr. F. MILANI, *Consorzi reali in agricoltura - Parte generale*, Milano, 1959; Id., *Consorzi reali in agricoltura - Parte speciale*, Milano, 1961; L. ACROSSO, voce *Consorzi in agricoltura*, in *Enc. dir.*, vol. IX, Milano, s.d. ma 1961, 389 ss.; G. SGARBANTI, voce *Consorzi agrari*, in *Dig. disc. priv. - Sez. civ.*, vol. III, Torino, s.d. ma 1988, 475 ss.

**5.1.** - La risposta al quesito può essere data solo dopo aver chiarito la funzione delle società consortili. In particolare, bisogna concentrare l'attenzione sulla complessa problematica dei consorzi reali in agricoltura (42), ove per tali si intendevano le associazioni, sia volontarie sia coattive, di titolari di diritti di proprietà che avevano come finalità il raggiungimento di un obiettivo comune, consistente nel miglioramento dei rispettivi fondi. La fattispecie esemplificativa era quella dei cd. consorzi di bonifica (43). Il fine perseguito non era quello di ottenere un vantaggio individuale, bensì il perseguimento dell'interesse della proprietà del fondo, differenziandosi, in ciò, rispetto ai consorzi in generale *ex art.* 2602 c.c. In effetti, i consorzi reali avevano un preciso fondamento nella Costituzione repubblicana e precisamente nell'art. 44, perseguendo il fine della migliore sistemazione e sviluppo delle unità fondiaria, attraverso la collaborazione tra i proprietari. La categoria dei consorzi reali presentava, tuttavia, delle innegabili difficoltà ricostruttive, in quanto le fattispecie erano talmente diverse da rendere estremamente complessa l'individuazione delle caratteristiche comuni. Uno dei criteri di classificazione si sviluppa sul rapporto tra pubblico e privato (44). Se si pensa ai consorzi di bonifica, questi hanno innegabilmente natura pubblicistica: si tratta di persone giuridiche autonome portatrici di un interesse pubblico, che hanno come scopo quello di trasformare il regime fondiario di vasti territori. In effetti, i confini tra pubblico e privato sono abbastanza evanescenti nei consorzi reali, nei quali confluiscono interessi solo in apparenza del tutto differenti gli uni dagli altri ma unitari nella funzione. È, comunque, certo che, pur essendo i consorzi reali strutture ad impianto privatistico, costituiscono un canale attraverso cui viene esercitata l'azione amministrativa. Gli interessi perseguiti superano l'ambito privatistico in quanto l'interesse pubblico si proietta all'interno dell'interesse dei consorziati. Ne risulta un sistema misto in cui privato e pubblico sfociano in un unico interesse, frutto di forze apparentemente confliggenti. Già nei consorzi di bonifica, nei consorzi di ricomposizione, e in quelli di rimboscimento «la presenza pubblica si salda con la necessaria compartecipazione dei privati imprenditori. I servizi non sono oggetto di una semplice erogazione da parte della P.A., bensì dell'attività del gruppo, risultato di decisioni comuni nell'ambito della forma associativa, dove il soddisfacimento di interessi privati e pubblici trova attuazione mediante l'organizzazione e la sistemazione del territorio» (45). Emerge, così, il ruolo rivestito dal territorio che diventa obiettivo dell'azione collettiva.

Quanto detto va rivisto alla luce del nuovo assetto economico che non ha più come punto cardine la produzione, in quanto nuovi obiettivi del legislatore sono costituiti dalla

salvaguardia ambientale e dalla valorizzazione del territorio agricolo e rurale (46). Lo strumento del consorzio reale, anziché diventare anacronistico, si riadatta ai nuovi valori fra cui spicca la valorizzazione e la conservazione del territorio, che diventa «spazio di ricognizione dei rapporti della comunità e dei sistemi produttivi con la terra e l'ecosistema» (47). Il nuovo sistema economico non è più quello del comprensorio, bensì quello del distretto all'interno del quale il fenomeno associativo è, pertanto, destinato ad assumere nuove valenze. Nel distretto rurale il rapporto tra agricoltura e territorio è evidente; nel suo ambito le imprese agricole operano in una sorta di partenariato che ha come obiettivo la valorizzazione della multifunzionalità delle imprese stesse.

In questo contesto è evidente anche il ruolo svolto dalla P.A., che opera anch'essa in sincronia con gli imprenditori agricoli e agroalimentari del distretto stesso, nel cui ambito il consorzio reale mantiene un ruolo fondamentale e rimane strumento privatistico primario per il raggiungimento di interessi non solo privati. Il consorzio ha, dunque, un raggio di azione più ampio, in quanto il suo compito più importante consiste nel potenziare le attività di impresa di quanti aderiscono, con conseguenti riflessi positivi per tutto il distretto.

Come è stato opportunamente precisato, «(...) nell'ambito di una politica (...) comunitaria strutturata sull'impostazione territoriale integrata, (...), i consorzi reali, per la loro fisiologica immanenza (...) al territorio, possono diventare laboratorio di modelli produttivi e di sviluppo pubblico-privati e soggetto di riferimento, per la legislazione comunitaria, come Gruppi di azione locali (GAL)» (48). Lo statuto dei consorzi reali garantisce, o dovrebbe garantire, il buon funzionamento del partenariato, nonché i contributi necessari per sostenere una *strategia di sviluppo integrato*. I consorzi diventano, pertanto, attori della strategia proposta dai GAL e realizzano una impostazione in cui pubblico e privato agiscono secondo metodi basati sulla concertazione, allo scopo di migliorare le imprese che aderiscono al consorzio.

Ogni realtà locale richiede, naturalmente, soluzioni differenziate. Bisognerà valutare la possibilità di adeguare il modello del consorzio alle caratteristiche del territorio. Si potrebbe, pertanto, sfruttare il modello esistente orientando l'azione verso la valorizzazione del territorio, dell'ambiente e delle economie della realtà locale. Si potrebbe anche superare la figura del consorzio reale ed utilizzarlo come fattispecie aperta, con la creazione di nuovi consorzi diversi da quelli noti. Per realizzare questo obiettivo potrebbe essere necessaria una legge regionale, in quanto la Regione è il soggetto pubblico cui è demandato il compito di intervenire nel processo di cooperazione per la tutela del territorio locale. Il potere legislativo delle Regioni è stato accre-

(42) Cfr. il recente contributo di S. CARMIGNANI, voce *Consorzi reali in agricoltura*, in *Dig. disc. priv. - Sez. civ.*, IV ed., Agg., Torino, 2003, 397-411. In precedenza, sull'argomento, cfr. F. FERRARA, *I Consorzi per l'esercizio dell'agricoltura*, in *Atti del Primo congresso nazionale di diritto agrario*, Firenze, 21, 22 e 23 Ottobre 1935, Firenze, 1935, 474-482, il quale apre la sua relazione con una riflessione quanto mai attuale affermando che «il pensiero ispiratore dell'istituto dei consorzi sta nel lasciare a cura ed opera degli interessati la realizzazione degli interessi ad essi comuni (...)».

(43) Sulla bonifica, cfr. A. MOSCHELLA, voce *Bonifica*, in *Enc. dir.*, vol. V, Milano, s.d. ma 1959, 530 ss.; C. PETROCCHI, *Consorzi di bonifica integrale*, in *Noviss. dig. it.*, 4, Torino 1959, 254 ss.; G. GALLONI, *Il rapporto giuridico di bonifica*, Milano, 1964; A. ABRAMI, *Consorzi di bonifica integrale*, in *Noviss. dig. it., App.*, II, Torino, 1980, 482 ss.

(44) Cfr. S. MAZZAMUTO, *Interessi pubblici e diritto privato*, in *Europa dir. priv.*, 2001, 577-584. Come precisa l'A. quel fenomeno che è noto come *ritorno al diritto privato* o *privatizzazione* si accompa-

gna al venir meno della corrispondenza tra diritto pubblico e interessi pubblici e tra diritto privato e interessi privati per trasformarsi in un diritto ibrido in cui pubblico e privato si intersecano fino quasi a confondersi. Il diritto privato sta assecondando un fenomeno già da tempo esistente che consiste nella strumentalizzazione del diritto privato all'azione politica che è servita a rendere più efficiente l'intervento statale che può misurare il costo del perseguimento delle proprie finalità sul mercato senza tuttavia soggiacere alle ferree regole che lo caratterizzano.

(45) Sono parole di S. CARMIGNANI, voce *Consorzi reali in agricoltura*, cit., 407.

(46) Sul rapporto tra ambiente, territorio e agricoltura. cfr. M.P. RAGIONIERI, *Diritto rurale comunitario*, cit., 131 ss.

(47) Sono parole di S. CARMIGNANI, voce *Consorzi reali in agricoltura*, cit., 408.

(48) Sono parole di S. CARMIGNANI, voce *Consorzi reali in agricoltura*, cit., 408.

sciuto, con riferimento alla materia agricoltura, grazie alla prima riforma del Titolo V della Costituzione (49), e le Regioni sono svincolate dai limiti cui erano soggette, ovvero dai principi contenuti nelle leggi quadro. A tale ente territoriale è, pertanto, riservato il compito di intervenire per realizzare le esigenze diversificate delle varie realtà territoriali, potendo istituire consorzi volontari o anche obbligatori ove ciò risultasse necessario per la realizzazione dell'interesse pubblico alla valorizzazione dell'agricoltura, nonché dei sistemi produttivi locali (50).

6. - Affinché le *governance*, ed in particolare i Gruppi di azione locale, possano raggiungere una specializzazione multisettoriale inquadrabile nell'implementazione e nello sviluppo delle funzioni tipiche degli enti locali che operano sul territorio, sarà necessario valutare se la forma del consorzio sia quella più adatta agli scopi che i GAL si propongono di raggiungere, non ultimo il potenziamento della capacità di interagire con i sistemi economico-sociali presenti sul territorio. Da un esame comparativo risulta, infatti, che altri Gruppi di azione locale hanno fatto ricorso alla forma della società a responsabilità limitata, mentre il GAL VATE, come già detto, ha rivestito la forma della società consortile. Ciò premesso, emerge chiaramente che le *governance* devono necessariamente dotarsi di una forma giuridica se non vogliono rimanere prive di capacità e legittimazione. Come la più autorevole dottrina civilistica ha precisato, «(...) la capacità consiste di qualità intrinseche ed astratte del soggetto. Sono qualità irrelate, perché il diritto le riconosce al soggetto per gli interessi generali di cui questi è portatore (...) e sono qualità astratte, in quanto sono accordate al soggetto in via preventiva e non con riferimento ad un singolo atto o ad un singolo effetto» (51). Nel caso della legittimazione, l'efficacia di un atto e la rilevanza di un fatto sono subordinate dalla legge all'esistenza di un soggetto dotato di capacità. Pertanto, mentre la capacità ha carattere generale, la legittimazione si trova in un rapporto di *species a genus* (capacità). Un dato certo è che sia l'una sia l'altra sono dipendenti dalla soggettività, o meglio ancora, la soggettività trova il suo normale svolgimento nella capacità (di agire). Pertanto, non può parlarsi di capacità se non con riferimento ad un soggetto giuridico.

Come è stato autorevolmente affermato, «(...) la capacità di agire è strettamente legata agli interessi del soggetto che agisce» (52). Da ciò si desume che, affinché le *governance* possano agire per la tutela di diritti e interessi, devono essere dotate di capacità e per questo devono essere dotate di soggettività che possono conseguire o costituendosi in associazione, o dandosi altra forma giuridica. Non

importa, pertanto, che si scelga la forma della s.r.l. o della società consortile, purché si adotti uno strumento che conferisca la soggettività giuridica. In caso contrario, la *governance* è impossibilitata a raggiungere gli obiettivi che si prefigge. Mancando la soggettività, infatti, non potrà agire per la tutela dei propri diritti e interessi. Anzi potrà essere titolare di diritti solo se è soggetto giuridico.

Solo così la *governance* potrà realizzare e contemperare gli interessi privati e pubblici in vista dello sviluppo rurale. Questo compito potrà, tuttavia, essere assolto attraverso le Regioni che svolgono un ruolo fondamentale nel processo di cooperazione per la gestione e lo sviluppo delle aree rurali, in armonia con il nuovo assetto emergente dalla legge costituzionale n. 3/2001 che rappresenta un importante passo verso il federalismo e che consente, o dovrebbe consentire, alle Regioni di venire meglio incontro alle esigenze del territorio attraverso lo strumento più efficiente di cui sono dotate, ovvero il potere legislativo. Esse hanno, dunque, il compito di monitorare gli interessi del territorio e, una volta considerati questi meritevoli di tutela, provvedere a realizzarli. In quest'opera di monitoraggio un ruolo fondamentale è svolto proprio dalle *governance*. Il nodo resta, tuttavia, irrisolto in quanto in alcuni casi, come ad esempio quello dei PIT e dei PIAR in Calabria, il centro di spesa e di coordinamento dell'attività è la Regione che spesso non mette le risorse a disposizione della *governance*. Dall'esame di alcuni casi studio risulta evidente che le Regioni non assolvono, in fase esecutiva, il loro compito in quanto, facendo venir meno o riducendo pesantemente l'entità del contributo, impediscono il raggiungimento degli obiettivi. La concertazione, che dovrebbe fungere da fluidificante, in quanto coinvolge tutti i soggetti pubblici e privati che direttamente o indirettamente partecipano alla decisione, incontra un grosso ostacolo proprio nel momento in cui si tratta di corrispondere le risorse finanziarie necessarie all'attuazione dei programmi di sviluppo. Una soluzione idonea a superare tale *empasse* potrebbe consistere in una più incisiva azione di indirizzo e coordinamento da parte del Ministero che finora non è riuscito ad armonizzare l'azione delle varie Regioni e Province autonome che hanno continuato a seguire velocità diverse. Stranamente le Regioni *obiettivo 1*, ovvero quelle che sono maggiormente attenzionate, sono rimaste indietro rispetto alle Regioni del nord. Questa potrebbe essere una delle conseguenze della cd. *devolution*, con il deludente risultato consistente (cosa che già in parte è successa dopo la legge costituzionale del 2001) nel danneggiare proprio le Regioni del centro sud che tradizionalmente sono quelle più dotate di risorse naturali. □

(49) Come già detto il Titolo V, insieme a tutta la parte seconda della Costituzione è stato nuovamente oggetto di riforma da parte della legge pubblicata sulla *G.U.* il 18 novembre 2005.

(50) Cfr. S. CARMIGNANI, *Agricoltura e competenza regionale*, Siena, 2003, *passim*.

(51) Sono parole di A. FALZEA, voce *Capacità*, in *Enc. dir.*, vol. VII, Milano, s.d. ma 1960, 8 ss., oggi in *Id.*, *Ricerche di teoria generale del diritto e di dogmatica giuridica*, II, Milano, 1997, 319.

(52) Cfr. A. FALZEA, *Ricerche di teoria generale del diritto e di dogmatica giuridica*, cit.

# Brevi osservazioni sulla nuova disciplina dell'agriturismo: la società di agriturismo

di PIETRO MAGNO

## 1. Il quadro comunitario. - 2. La nuova disciplina nazionale. - 3. La società di agriturismo. - 4. I lavoratori

1. - Il reg. n. 1698/2005 del Consiglio del 20 settembre 2005 definisce le linee strategiche per lo sviluppo rurale e le relative priorità per gli anni 2007-2013, secondo criteri di «partenariato» e di «responsabilità condivise» tra Stati membri e Commissione, sulla base di piani strategici nazionali. Tre sono le linee di sviluppo oggetto del sostegno comunitario erogato dal FEASR (reg. n. 1290/2005 del Consiglio del 21 giugno 2005), che costituiscono priorità dell'Unione rivolte ad accrescere la competitività del settore agricolo e forestale, a conseguire un miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale e un miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali, a diversificare l'economia rurale. Il modello comunitario di agricoltura per il periodo indicato è caratterizzato da una multifunzionalità dell'impresa agricola, con la promozione di nuove attività non agricole, integrative delle attività tradizionali della coltivazione, dell'allevamento, della silvicoltura e della manipolazione, trasformazione e vendita dei prodotti agricoli, e dalla previsione di imprese di servizi, di consulenza, di gestione di azienda e di svolgimento per conto terzi di fasi della produzione agricola.

Tra le attività non agricole da promuovere e incentivare per le imprese agricole, anche attraverso il sostegno comunitario allo sviluppo, sono elencate le attività turistiche. Il regolamento dispone l'erogazione del sostegno per la creazione di infrastrutture su piccola scala, quali centri di informazione, segnaletiche stradali, mezzi di accesso ad aree naturali, servizi di piccola ospitalità, sviluppo e commercializzazione dei servizi turistici rurali (art. 55).

L'ultima riforma della PAC ribadisce il ruolo importante assegnato all'agriturismo per lo sviluppo rurale. Per essa il turismo rurale non solo consente l'accrescimento della competitività delle imprese agricole che vi si dedicano, ma permette anche la cura, il mantenimento e la valorizzazione dell'ambiente e dello spazio rurale.

Sulla base dell'indicato criterio di «partenariato» e di «collaborazione» i programmi e le modalità di sviluppo del turismo rurale sono demandati agli Stati membri, con la partecipazione degli enti locali, delle parti economiche e sociali, delle organizzazioni rappresentative della società civile, incluse quelle ambientali.

2. - Su tale sfondo comunitario, si inserisce la nuova disciplina dell'agriturismo, che, seguendo l'indirizzo comunitario sulla diversificazione dell'attività delle imprese agri-

cole e sullo sviluppo di fonti alternative di reddito, dopo una lunga gestazione (il disegno di legge fu proposto nel giugno del 2001), è dettata dalla l. 20 febbraio 2006, n. 96. Questa legge ha sostituito la l. 5 dicembre 1985, n. 730 e assorbito l'art. 3 del d.lgs. n. 228/01.

L'art. 1 di essa elenca le finalità perseguite, che in sostanza rimangono quelle elencate dall'art. 1 della precedente legge n. 730/85. L'elencazione delle finalità ha valore di norma programmatica e costituisce, quindi, canone interpretativo delle successive disposizioni, che dovrebbero conseguire.

Si tratta di finalità che, ai sensi dell'art. 117 Cost., in parte appartengono alla competenza esclusiva dello Stato, soprattutto per quanto riguarda l'attività d'impresa, che è materia di ordinamento civile, e gli aspetti previdenziali e tributari; in parte appartengono alla competenza concorrente Stato-Regioni, per ciò che riguarda il «valore» ambientale (come definito dalla Corte costituzionale), la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, la promozione e l'organizzazione delle attività culturali, il governo del territorio, la tutela della salute e l'alimentazione; e in parte appartengono alla competenza esclusiva regionale, per ciò che riguarda gli aspetti locali e amministrativi. Per tal ragione è previsto un ampio margine per gli interventi regionali, anche per la determinazione dei limiti dell'attività e dei requisiti di connessione rispetto all'attività agricola primaria (art. 4).

«Agriturismo» rimane definita l'attività di ricezione e di ospitalità attraverso l'utilizzazione della propria azienda in rapporto di connessione con le attività di coltivazione del fondo, di silvicoltura e di allevamento di animali. Ma alcune modifiche di testo rispetto a prima ne ampliano considerevolmente l'ambito, come l'eliminazione dell'avverbio «esclusivamente», presente nella precedente legge, che imponeva una lettura restrittiva della definizione.

Rimane precisato che l'attività agrituristica, per essere tale, deve essere svolta in connessione con l'attività agricola tradizionale, cioè deve essere esercitata dall'agricoltore con utilizzo della propria azienda in rapporto di relazione dipendente con la coltivazione del fondo o con la silvicoltura. Vero è che la norma indica senza specificazioni o limiti anche l'allevamento di animali, che può essere svolto fuori terra con modalità industriali. Ma il collegamento all'ambiente naturale e rurale risulta dallo stesso art. 1, che integra la definizione dell'art. 2, specifi-

cando tra l'altro che si tratta di «turismo nelle campagne», che lo scopo è di tutelare, qualificare e valorizzare le risorse specifiche di ciascun territorio», di «favorire il mantenimento delle attività umane nelle aree rurali», di «favorire le iniziative a difesa del suolo, del territorio e dell'ambiente», di «recuperare il patrimonio edilizio rurale tutelando le peculiarità paesaggistiche».

Sono tutte finalità inerenti alle attività agricole rurali, in ambiente naturale, estranee all'agricoltura di tipo industriale, quale quella, pur agricola, degli allevamenti intensivi in capannoni.

Ciò è ulteriormente confermato dall'art. 3, che stabilisce che «possono essere utilizzati per attività agrituristica gli edifici o parte di essi già esistenti nel fondo» e che le Regioni prevedano interventi per il recupero del patrimonio edilizio esistente ai fini dell'esercizio delle attività agrituristiche nel rispetto delle specifiche caratteristiche tipologiche ed architettoniche nonché delle caratteristiche paesagistico-ambientali dei luoghi. Il patrimonio edilizio da recuperare è soprattutto quello esistente nel fondo, cioè il patrimonio rurale tradizionale. La finalità del recupero del patrimonio rurale indicato dalla legge in questione si pone in rapporto d'integrazione con le finalità del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, che contiene il codice dei beni culturali e del paesaggio, corretto e integrato dal d.lgs. 24 marzo 2006, n. 156.

Dal collegamento dell'art. 3 con la definizione di attività agroturistica di cui all'art. 2, dove si indica che deve essere utilizzata la propria azienda, si trae che la locuzione «possono essere utilizzati» non ha valore esclusivo. L'art. 2, comma 3, elenca le attività che fanno parte dell'attività di agriturismo e che possono anche essere svolte singolarmente dall'imprenditore agricolo, e tra di esse indica l'organizzazione, anche all'esterno dei beni fondiari, dello svolgimento di attività ricreative, culturali, didattiche, di pratica sportiva, nonché escursionistiche e di ippoturismo finalizzate alla valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale. Tale finalità costituisce il limite delle attività esterne all'azienda, ma al contempo consente l'utilizzo di strutture che non appartengono a questa, purché secondarie, cioè destinate allo svolgimento delle indicate attività complementari, ma non all'ospitalità o alla somministrazione dei pasti. Solo con le strutture che fanno parte dell'azienda l'imprenditore agricolo può dare ospitalità, nei locali di essa ovvero in spazi destinati al campeggio, può somministrare pasti e bevande, costituiti prevalentemente da prodotti propri, come definiti nel comma 4, e da prodotti provenienti da altre aziende agricole della zona, e può organizzare degustazioni di prodotti aziendali. L'utilizzo dei beni aziendali è, infatti, elemento costitutivo del tipo di attività. È, quindi, implicito che la dimensione dell'attività deve essere compatibile con la dimensione delle strutture aziendali e del fondo; ove vengano utilizzati per ospitalità e per somministrazione dei pasti strutture estranee all'azienda produttiva, tale utilizzo deve ritenersi estraneo all'attività di agriturismo.

Il termine «rientrano», che era utilizzato anche nell'art. 2 della legge n. 730/85, appare come sinonimo di «costituiscono», cioè indicativo degli elementi costitutivi dell'attività. Ciascuno di tali elementi consiste in determinate attività, che fanno parte del concetto di «agriturismo» e che possono essere svolte anche separatamente.

La possibilità di svolgere tutte o parte delle attività elencate comporta che la particella «e» nella dicotomia «attività di ricezione e ospitalità» contenuta nella definizione dell'art. 2, comma 1, vada intesa non solo come congiuntiva, ma anche come disgiuntiva, secondo la formula e/o, consueta soprattutto nelle disposizioni comunitarie.

Per le attività ricreative e culturali, che possono svolgersi anche all'esterno dell'azienda e che, appunto, pos-

sono essere svolte autonomamente, la legge prevede espressi limiti con l'art. 4, comma 5. Tali attività possono essere svolte di per sé, indipendentemente dalle attività di ospitalità o di somministrazione di pasti e bevande, se «realizzino obiettivamente la connessione con l'attività e con le risorse agricole aziendali, nonché con le altre attività volte alla conoscenza del patrimonio storico-ambientale e culturale», potendo, in caso contrario, essere svolte solo «come servizi integrativi e accessori riservati agli ospiti che soggiornano nell'azienda agricola, senza che diano luogo ad autonomo corrispettivo». La formula della legge sembra che significhi, in primo luogo, che l'impresa agricola può organizzare per gli ospiti, senza poter percepire un compenso specifico, la partecipazione ad attività culturali o ricreative non connesse con l'attività aziendale, come la partecipazione a spettacoli teatrali o sportivi; in secondo luogo, che le attività esterne possono essere svolte dall'agricoltore in modo autonomo, senza fornire ospitalità, solo quando si tratti di organizzazione di attività culturali o ricreative che abbiano comunque una connessione, intesa come inerenza, con le attività agricole aziendali e con il patrimonio storico-ambientale locale, come escursioni a cavallo con animali aziendali in ambienti naturali o in visita a castelli o edifici rurali caratteristici.

Il rapporto di connessione con le attività agricole primarie, indicato anche nell'art. 2135 c.c., è dato dalla prevalenza di queste. La legge rimette alle Regioni la definizione di criteri per la valutazione di tale prevalenza, indicando come metro prioritario non il reddito proveniente dall'una o dall'altra attività, ma il tempo di lavoro dedicato all'una o all'altra attività. Tale criterio, peraltro, non è di facile definizione e non può, comunque, che essere riferito almeno all'arco dell'intera annata agraria, potendo, a seconda della stagione, prevalere l'una o l'altra attività.

Infatti, la legge, allargando i limiti della stagionalità previsti dalla disciplina precedente, consente lo svolgimento dell'attività agroturistica nel corso dell'intero anno (art. 8, comma 1).

Peraltro, la stessa legge, attraverso l'uso dell'avverbio «comunque», sembra porre una presunzione assoluta di prevalenza, indipendentemente dalla dimensione dell'azienda e da ogni altro fattore, quando la ricezione e (e/o) la somministrazione di pasti e bevande non interessi un numero di ospiti superiore a dieci. Si intende, «per volta», il che può portare nel corso dell'anno ad un considerevole numero di ospiti. Rimangono, però, ferme le condizioni previste in merito all'utilizzo delle strutture aziendali e dei prodotti del fondo. In caso contrario non si avrebbe più agriturismo.

Va ricordata la distinzione tra attività agroturistica, di cui alla legge in oggetto, ed attività di ospitalità rurale familiare, di cui all'art. 23 della l. 27 marzo 2001, n. 122, che può essere effettuata occasionalmente da aziende agricole, senza diventare attività continuativa integrativa di quella di produzione, ovvero da famiglie rurali non titolari d'impresa.

**3.** - La parte più innovativa della nuova legge riguarda i soggetti che possono svolgere l'attività agroturistica.

L'art. 2, comma 1 stabilisce che tale attività è esercitata dagli «imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 c.c., anche nella forma di società di capitali o di persone, oppure associati fra loro, attraverso l'utilizzazione della propria azienda in rapporto di connessione con le attività di coltivazione del fondo, di silvicoltura e di allevamento di animali».

La formula è equivoca e dà adito ad un rilevante problema interpretativo, avendo a prima vista un significato anfibologico.



Il problema è se la frase «anche in forma di società di capitali o di persone, oppure associati» sia da riferire all'impresa o all'attività. Il problema è, cioè, se la frase intenda dire che l'attività agrituristica può essere svolta sia da imprenditori agricoli individuali, sia da imprenditori agricoli società di persone o società di capitali o associati, o intenda dire che tale attività può essere esercitata anche da imprenditori agricoli che si associno o costituiscano all'uopo società di capitali o società di persone. In questo secondo caso si avrebbe un soggetto distinto dai soci, che esercita un'impresa agricola di servizi, la cui natura deriva dalla connessione con l'attività agricola dei soci. In precedenza ciò si poteva ritenere possibile, ai sensi dell'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 228/01 e del terzo comma dell'art. 2135 c.c., solo attraverso la costituzione di cooperative di imprenditori agricoli, data la natura mutualistica di tale tipo societario.

La legge n. 730/85, stabilendo che le attività di ricezione e di ospitalità possono essere «esercitate dagli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 c.c., singoli o associati, e da loro familiari di cui all'art. 230 *bis* c.c., attraverso l'utilizzazione della propria azienda in rapporto di connessione e di complementarietà rispetto alle attività di coltivazione del fondo, di silvicoltura, di allevamento del bestiame che devono comunque rimanere principali», le riferiva alle imprese individuali e alla famiglia colonica, consentendo solo forme associative di fatto o imprese familiari, che ammettevano un apporto limitato e minoritario di lavoro salariato e che si ponevano in diretto rapporto con l'attività produttiva primaria, come previsto dal nuovo testo dell'art. 2135 c.c. A tali forme associative si aggiungeva, per effetto, appunto, dell'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 228/01, la forma cooperativa.

La nuova disposizione ha spostato l'indicazione del lavoro dell'imprenditore e del lavoro dei familiari dalla definizione di cui nel primo comma al secondo comma, dove si ammette anche l'utilizzo di lavoro dipendente. Tale spostamento, eliminando il riferimento al lavoro familiare dalla definizione dell'attività, lo degrada da elemento essenziale a elemento accessorio ed eventuale. Dal che se ne deduce che l'attività di agriturismo non è più un'attività circoscritta alle imprese agricole familiari, ma può essere esercitata da qualunque impresa agricola, anche con organizzazione di lavoro apposita, purchè svolga attività di tipo tradizionale su fondo rustico e purchè l'attività agrituristica non sia prevalente rispetto a quella di produzione primaria. Tale fatto rende inutile che sia precisato che l'impresa agricola che vuol gestire l'attività di agriturismo possa essere anche un'impresa agricola in forma capitalistica, essendo ciò implicito nel nuovo testo della definizione e non essendovi nelle altre disposizioni esclusioni esplicite o implicite in merito.

La «forma di società di capitali o di persone», oppure quella «associata» sembra, quindi, riferita al tipo di gestione dell'attività agrituristica. E ciò risulta confermato da ulteriori elementi.

La locuzione «oppure associati» pone un'alternativa che nella frase non può essere che rapportata alla «forma di società di capitali o di persone», non essendovi altro termine di riferimento, che invece nella norma precedente era costituito dal termine «singoli», eliminato nella nuova norma. L'alternativa con la forma associata comporta nella frase la relazione delle forme societarie all'esercizio dell'attività di agriturismo e non alla tipologia dell'impresa agricola. Per tale ragione la frase assume il significato che gli imprenditori agricoli possano svolgere l'attività agrituristica individualmente, o in società di capitali, o in società di persone, o in associazione semplice.

Anche l'analisi del periodo e del coordinamento delle proposizioni usate nella disposizione depone in tal

senso. La locuzione «anche nella forma di società di capitali o di persone, oppure associati fra loro», è una proposizione concessiva dipendente dal participio passato «esercitate», che esprime un complemento di qualità sintatticamente collegabile solo al soggetto della proposizione principale, cioè alle «attività di ricezione e di ospitalità».

Tale senso diviene più chiaro trasformando il verbo «esercitate» in modo finito, con una proposizione relativa, e rendendo la subordinata esplicita: «attività di ricezione e di ospitalità, che sono esercitate dagli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 c.c., anche nella forma di società di capitali o di persone, oppure associati fra loro». E ancor di più, trasformando la frase relativa da passiva in attiva: «attività di ricezione e di ospitalità, che gli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 c.c. esercitano, anche nella forma di società di capitali o di persone, oppure associati fra loro».

Se quanto si è osservato è esatto, la nuova norma, accogliendo l'invito comunitario ad un maggior sviluppo dell'attività turistica rurale, prevede la possibilità di imprese societarie di capitali o di persone, oltre che cooperative e associazioni di fatto, agrituristiche, che, per poter essere considerate tali, debbono utilizzare le aziende e i prodotti dei soci, estendendo agli altri tipi di società quanto è previsto per le sole cooperative dall'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 228/01.

Poiché come soggetti che esercitano l'attività agrituristica sono indicati gli imprenditori agricoli e come strumenti le loro aziende, in rapporto di connessione con le attività svolte da queste, consegue, in primo luogo, che i soci anche delle società di capitali possono essere solo imprenditori agricoli, le cui aziende debbono essere utilizzate per l'esercizio dell'attività, e, in secondo luogo, che l'attività dedicata all'agriturismo non può essere prevalente rispetto all'attività agricola primaria di ciascuno di essi.

Se è così, ciascuno dei soci può dedicarsi con la propria azienda ad una parte delle attività elencate nell'art. 2, comma 3, il cui insieme costituisce il «pacchetto» offerto dalla società o dall'associazione agroturistica.

Sembra, insomma, previsto dalla nuova disciplina un tipo particolare della società agricola, di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 99/04, con possibilità di conferimento da parte dei soci delle strutture esistenti nei propri fondi e di conferimento, inoltre, del proprio lavoro e di quello dei familiari anche in società di capitali, in eccezione a quanto previsto dall'art. 2342, comma 5 c.c.

In seguito all'estensione della disciplina contenuta nella legge n. 96/06 alle attività di pescaturismo e di ittiturismo (art. 12), sembra che sia, quindi, prevista anche la costituzione di analoghe società di pescatori e imprenditori ittici, con i medesimi requisiti.

È appena il caso di ricordare che le imprese di acquacultura sono agricole, e che il fondo acqueo corrisponde al fondo terrestre. Appare possibile che nella medesima società di agriturismo siano presenti agricoltori e acquacoltori, con integrazione delle diverse attività. Anzi, data l'assimilazione indicata, non sembra che vi siano ostacoli a che nelle zone costiere siano costituite società o associazioni per lo svolgimento integrato di attività agroturistica, itticulturistica e pescoturistica.

4. - L'art. 2, comma 2, stabilisce che «possono essere addetti allo svolgimento dell'attività agrituristica l'imprenditore agricolo e i suoi familiari ai sensi dell'art. 230 *bis* c.c., nonché i lavoratori dipendenti a tempo determinato, indeterminato e parziale. Gli addetti di cui al periodo precedente sono considerati lavoratori agricoli ai fini della vigente disciplina previdenziale, assicurativa e fiscale. Il ricorso a

soggetti esterni è consentito esclusivamente per lo svolgimento di attività e servizi complementari».

Nel testo dell'art. 2 della precedente legge n. 730/85, come già osservato, il riferimento al lavoro dell'imprenditore e dei suoi familiari aveva il senso di limitare lo svolgimento dell'attività agrituristica alle piccole imprese, o, comunque, alle imprese di tipo familiare.

Secondo la norma attuale, data l'estensione dell'attività anche alle imprese agricole a base non familiare o capitalistica e a società appositamente costituite, è evidente che tale attività può, a seconda dei casi, essere svolta dall'imprenditore, dai familiari o da lavoratori dipendenti. E, per questi ultimi, si può anche trattare di lavoratori dipendenti dalla prevista società di agriturismo e non dagli agricoltori soci. Ciò che conta è che l'organizzazione dell'attività agrituristica e i tempi di lavoro dedicati a tale attività non prevalgano sull'attività produttiva principale nel suo complesso, ma rimangano accessori (art. 4, comma 2).

Quanto alla natura agricola del lavoro, essa deriva per regola generale dall'inserimento dei lavoratori in attività agricola e dalle norme in materia previdenziale e assicurati-

va (v. anche art. 2070 c.c.), per cui la qualificazione espressa contenuta nella norma in esame è meramente confermativa di tale circostanza.

Il limite del «ricorso a soggetti esterni» non può, però, concernere le forme lavorative non subordinate, né, per quanto si è detto, può essere inteso nel senso che alle attività di agriturismo possano essere destinati solo lavoratori dipendenti addetti alle attività produttive primarie. Com'è noto, poi, qualsiasi tipo di rapporto di lavoro previsto dalla «riforma Biagi» (d.lgs. n. 276/03) è utilizzabile nel settore agricolo, com'è utilizzabile il lavoro autonomo (art. 2222 c.c.). Il divieto di utilizzo di forme di lavoro non subordinato contrasterebbe con gli artt. 4, 35 e 41 Cost.

I soggetti esterni, ai quali si riferisce la norma, quindi, sembra debbano essere ritenuti coloro che svolgono una propria attività d'impresa. È vietato, cioè, affidare a imprenditori terzi lo svolgimento di servizi attinenti all'attività di agriturismo, a meno che non siano meramente complementari, cioè esterni al contenuto proprio di questa e ad essa aggiuntivi o serventi, come, per esempio, l'accompagnamento o il trasporto con mezzi altrui. □

## PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte di giustizia CE, Sez. III - 13-10-2005, in causa C-379/04 - Rosas, pres: Lohmus, est; Geelhoed, avv. gen. - Dahms c. Weinbauverband.

**Comunità europea - Prodotti vitivinicoli - Art. 21 reg. CE n. 753/2002 - Designazione, denominazione, presentazione e protezione di alcuni prodotti vitivinicoli - Effetti diretti - Concorsi di vini e di spumanti - Tassa di partecipazione.**

*L'art. 21 del reg.(CE) della Commissione 29 Aprile 2002, n. 753, che fissa talune modalità di applicazione del reg.(CE) n. 1493/1999 del Consiglio per quanto riguarda la designazione, la denominazione, la presentazione e la protezione di taluni prodotti vitivinicoli, va interpretato nel senso che i partecipanti o i potenziali partecipanti ad un concorso vinicolo non possono contestare, in base alla detta disposizione, le condizioni di organizzazione di tale concorso e, segnatamente, le modalità di determinazione delle tasse di partecipazione al concorso medesimo (1).*

(Omissis)

1. - La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 21 del reg. (CE) della Commissione 29 aprile 2002, n. 753, che fissa talune modalità di applicazione del reg. (CE) n. 1493/1999 del Consiglio per quanto riguarda la designazione, la denominazione, la presentazione e la protezione di taluni prodotti vitivinicoli (GUL 118, pag. 1).

2. - Tale questione è stata sottoposta alla Corte nell'ambito di una controversia tra la Richard Dahms GmbH (in prosieguo: la «Dahms») ed il Fränkischer Weinbauverband eV (in prosieguo: il «Weinbauverband»), con riguardo all'importo della tassa di partecipazione ad un concorso vitivinicolo.

**Ambito normativo comunitario**

3. - L'art. 47 del reg. (CE) del Consiglio 17 maggio 1999, n. 1493, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo (GUL 179, pag. 1), prevede, in particolare, le norme relative all'etichettatura di taluni prodotti, finalizzate alla tutela del legittimo interesse dei consumatori e dei produttori al buon funzionamento del mercato interno ed allo sviluppo dei prodotti di qualità. Il detto articolo prevede una distinzione tra le menzioni che devono figurare obbligatoriamente sulle etichette e quelle facoltative.

4. - L'allegato VII, parte B, punto 1, lett. b), del detto regolamento, prevede la possibilità di indicare sull'etichetta, accanto all'indicazione geografica, la menzione relativa a «un riconoscimento, medaglia o concorso», in base a condizioni da determinarsi da parte della Commissione.

5. - Il reg. n. 753/02 è stato adottato per determinare le modalità di applicazione delle norme applicabili ai vini da tavola con indicazione geografica e ai vini di qualità prodotti in regioni determinate (in prosieguo: i «v.q.p.r.d.»).

6. - L'art. 21 del detto regolamento, collocato nel titolo IV del regolamento medesimo, rubricato «Riconoscimenti e medaglie», prevede quanto segue:

«In applicazione dell'allegato VII, sezione B.1, lett. b), terzo trattino, del reg. (CE) n. 1493/1999, un riconoscimento o una medaglia possono figurare sull'etichettatura dei vini da tavola con indicazione geografica o dei v.q.p.r.d., purché siano stati attribuiti al lotto dei vini premiati di cui trattasi

nell'ambito di concorsi autorizzati dagli Stati membri o da Paesi terzi al termine di una procedura oggettiva esente da discriminazioni. Gli Stati membri e i Paesi terzi comunicano alla Commissione l'elenco dei concorsi autorizzati. La Commissione provvede, con tutti i mezzi appropriati, alla pubblicità di tali elenchi».

**Causa principale e questioni pregiudiziali**

7. - La Dahms, ricorrente principale, gestisce una società di viticoltura e di commercio vinicolo. Il Weinbauverband, convenuto principale, organizza in Germania il concorso dei vini e degli spumanti della Franconia. La tassa di partecipazione al detto concorso varia a seconda che i candidati possiedano o meno la qualifica di membri del Weinbauverband. Così, le dette tasse ammontano a € 46 per ogni partita di vini presentata dai membri della detta associazione ed a € 92 per ogni partita presentata dagli altri candidati e, per ogni partita di spumanti, rispettivamente, a € 76,50 ed a € 153.

8. - La Dahms ha fatto parte del Weinbauverband sino al 2001 ed ha presentato vari vini nel contesto di diversi concorsi. Non facendo più parte della detta associazione, la Dahms contesta dinanzi al Landgericht, da una parte, le condizioni che le sono imposte dal Weinbauverband con riguardo alle tasse di partecipazione, che, a suo avviso, costituiscono una discriminazione ai sensi dell'art. 21 del reg. n. 753/2002 e, dall'altra, l'abuso costituito dalla posizione del Weinbauverband nell'organizzazione di tali concorsi.

9. - La Dahms intende essere ammessa a partecipare ai concorsi alle stesse condizioni dei membri del Weinbauverband. In subordine, essa chiede di poter partecipare al concorso, non come membro del detto ente, ma contro il versamento di una tassa di partecipazione il cui importo venga fissato dal Landgericht.

10. - Il Weinbauverband deduce dinanzi al giudice del rinvio che il fatto di prevedere tasse di partecipazione diversificate a seconda che i candidati possiedano o meno lo *status* di membro è ricompreso nell'autonomia ad esso riconosciuta dalla normativa relativa alle associazioni. Il detto ente contesta la sussistenza, nella causa principale, di una discriminazione ai sensi dell'art. 21 del reg. n. 753/2002. A suo avviso, infatti, da una parte, la detta disposizione non è rivolta agli Stati membri e non fa sorgere un diritto soggettivo in capo ai singoli e, dall'altra, la detta disposizione vieta esclusivamente le discriminazioni arbitrarie.

11. - Ciò premesso, il Landgericht Würzburg decideva di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

1) Se l'art. 21 del reg. (CE) n. 753/2002 conferisca alla ricorrente il diritto soggettivo di non essere discriminata dalla resistente nell'ambito di un concorso di vini e spumanti della Franconia.

2) In caso di soluzione affermativa alla questione *sub* 1): se il fatto che, non essendo la ricorrente membro della resistente, quest'ultima esiga dalla ricorrente stessa tasse di partecipazione al concorso di vini e spumanti della Franconia in misura doppia rispetto ai membri costituisca una discriminazione ai sensi dell'art. 21 del reg. (CE) n. 753/2002.

**Sulle questioni pregiudiziali**

*Sulla prima questione*

12. - Con la prima questione il giudice del rinvio chiede alla Corte se l'art. 21 del reg. n. 753/2002 conferisca alla

Dahms un diritto soggettivo in base al quale quest'ultima possa contestare il trattamento discriminatorio che essa sostiene di aver subito per aver dovuto versare, ai fini della partecipazione al concorso di vini e spumanti della Franconia, tasse di partecipazione superiori rispetto a quelle imposte ai membri del Weinbauverband.

13. - *In limine*, si deve ricordare che, a termini dell'art. 249, secondo comma, CE, il regolamento ha portata generale ed è direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri. Secondo costante giurisprudenza, in ragione della sua stessa natura e della sua funzione nell'ambito delle fonti del diritto comunitario, il regolamento è atto ad attribuire ai singoli diritti che i giudici nazionali devono tutelare (v., segnatamente, sentenze 10 ottobre 1973, causa C-34/73, *Fratelli Variola, Racc.*, pag. 981, punto 8, e 17 settembre 2002, causa C-253/00, *Muñoz e Superior Fruiticola, Racc.*, pag. I-7289, punto 27).

14. - Spetta ai giudici nazionali incaricati di applicare, nell'ambito delle loro competenze, le norme del diritto comunitario, garantire la piena efficacia di tali norme (v., in particolare, sentenza 9 marzo 1978, causa C-106/77, *Simmenthal, Racc.*, pag. 629, punto 16; 19 giugno 1990, causa C-213/89, *Factortame e a., Racc.*, pag. I-2433, punto 19; 20 settembre 2001, causa C-453/99, *Courage e Crehan, Racc.*, pag. I-6297, punto 25 e *Muñoz e Superior Fruiticola*, cit., punto 28).

15. - L'art. 21 del reg. n. 753/2002 precisa le modalità di applicazione dell'allegato VII del reg. n. 1493/99. A termini dell'art. 47 di quest'ultimo regolamento, in particolare, le menzioni obbligatorie e facoltative relative all'etichettatura di taluni prodotti vitivinicoli rispondono a varie finalità. Tali finalità sono parimenti indicate nel quarto 'considerando' del reg. n. 753/2002, ai sensi del quale la tutela degli interessi legittimi dei consumatori e dei produttori, del buon funzionamento del mercato interno e dello sviluppo dei prodotti di qualità costituiscono gli obiettivi in tal modo perseguiti.

16. - Come correttamente rilevato dalla Commissione, l'art. 21 del reg. n. 753/2002 tutela la possibilità di far figurare, sull'etichettatura dei vini da tavola con indicazione geografica o dei v.q.p.r.d., distinzioni o medaglie. Tale possibilità è sottoposta alla condizione che tali distinzioni e medaglie siano state attribuite, da una parte, nell'ambito di concorsi autorizzati dagli Stati membri o da Paesi terzi e, dall'altra, in esito ad un procedimento obiettivo che garantisca l'assoluta assenza di discriminazioni.

17. - Ne consegue che, come emerge chiaramente dal suo tenore letterale, l'art. 21 disciplina l'etichettatura dei vini di cui trattasi, ma non si prefigge di fissare regole procedurali applicabili all'organizzazione dei concorsi vinicoli; infatti, se è pur vero che la detta disposizione prevede che il procedimento di attribuzione di tali distinzioni e medaglie debba rispettare talune esigenze imperative, essa non disciplina, tuttavia, nessuno degli altri aspetti del procedimento applicabile all'organizzazione dei concorsi vinicoli, ancorché essi costituiscano il contesto nel quale le dette distinzioni e medaglie vengono attribuite.

18. - Si deve pertanto ritenere che l'art. 21 del reg. n. 753/2002 riguarda le menzioni facoltative attinenti alle distinzioni ed alle medaglie che possono figurare sull'etichettatura al fine di tutelare i legittimi interessi dei consumatori e soprattutto dei produttori di vini. Il procedimento o le modalità di attribuzione di tali distinzioni o medaglie, nonché le norme applicabili al procedimento di organizzazione di concorsi vinicoli rientrano nella competenza esclusiva degli Stati membri - sempreché - laddove distinzioni e medaglie vengano attribuite in un siffatto contesto, il concorso di cui trattasi sia autorizzato dalle autorità nazionali competenti e che il procedimento di concessione sia obiettivo e garantisca l'assoluta assenza di discriminazioni.

19. - In tal modo, un partecipante o un potenziale partecipante ad un concorso vinicolo non può contestare, invocando il contenuto del detto art. 21, le modalità di organizzazione di tale concorso in genere e, in particolare, la determinazione delle tasse di partecipazione al concorso medesimo.

20. - Per contro, si deve riconoscere che, nell'ipotesi in cui vengano apposte sull'etichetta distinzioni o medaglie, i produttori di vini concorrenti potranno opporsi all'autorizzazione dell'uso di tali iscrizioni quando la loro attribuzione sia stata effettuata in esito ad un concorso non autorizzato dalle autorità nazionali competenti, ovvero in esito ad un procedimento non obiettivo ovvero discriminatorio.

21. - La questione sollevata deve essere conseguentemente risolta nel senso che l'art. 21 del reg. n. 753/2002 va interpretato nel senso che i partecipanti o i potenziali partecipanti ad un concorso vinicolo non possono contestare, in base alla detta disposizione, le condizioni di organizzazione di tale concorso e, segnatamente, le modalità di determinazione delle tasse di partecipazione al concorso medesimo.

#### *Sulla seconda questione*

22. - In considerazione della soluzione della prima questione, viene meno l'oggetto della seconda, alla cui soluzione non occorre procedere. (*Omissis*)

#### (1) I CONCORSI ENOLOGICI ALL'ATTENZIONE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA.

Non deve stupire che la Corte di giustizia si sia attentamente occupata di una questione, all'apparenza «bagattellare» quale quella fatta oggetto della decisione qui in commento: i concorsi enologici occupano ormai, e da tempo, una primaria posizione strategica nel settore produttivo e commerciale del vino e delle altre bevande derivate dall'uva e l'interesse che intorno ad essi continua a diffondersi, anche da parte del pubblico dei consumatori, giustifica l'insorgere di controversie a riguardo delle modalità di partecipazione e svolgimento delle predette manifestazioni.

La recente emersione in editoria di vere e proprie «guide ai vini premiati» e l'incremento costante dei campioni che sono presentati nei maggiori concorsi nazionali ed internazionali costituiscono una riprova della consistenza del fenomeno.

Il moltiplicarsi frenetico dei concorsi internazionali aveva portato già nel 1994 l'Organizzazione Internazionale della Vigna e del Vino - O.I.V. (1) a rivedere il precedente regolamento del 1975 ed a dettare una più moderna disciplina, idonea a garantirne l'equità e l'obiettività degli esiti.

Fu così adottato un nuovo «regolamento» (2) che ha per oggetto la definizione dei prodotti, le regole di pratica comune, le schede di degustazione, le norme di calcolo e di attribuzione delle medaglie, insomma tutte le modalità che consentono di pervenire alla corretta valutazione dei prodotti vitivinicoli presentati per la selezione.

Si tratta di una vera e propria «norma tecnica uniforme», emanata a cura di detta organizzazione internazionale, e la cui efficacia è perciò fondata sulla vincolatività dell'accordo

(1) L'Organizzazione Internazionale della Vigna e del Vino (O.I.V.), che si sostituisce all'Ufficio Internazionale della Vigna e del Vino, è stata creata mediante l'Accordo del 3 aprile 2001 che è vero e proprio trattato internazionale stipulato tra 35 Paesi. L'O.I.V. vi è definita come organismo intergovernativo di tipo scientifico e tecnico, di competenza riconosciuta nell'ambito della vigna, del vino, delle bevande a base di vino, delle uve da tavola, delle uve secche e degli altri prodotti della vigna. Essa ha, tra gli altri scopi, quello di «contribuire all'armonizzazione internazionale delle pratiche e delle norme esistenti e, per quanto necessario, all'elaborazione di nuove norme internazionali, per migliorare le condizioni di elaborazione e commercializzazione dei prodotti vitivinicoli e contribuire alla consi-

derazione degli interessi dei consumatori». Il Parlamento italiano ha approvato il 15 gennaio 2003 la legge n. 26 contenente la «ratifica ed esecuzione dell'Accordo istitutivo dell'Organizzazione Internazionale della Vigna e del Vino, con allegati e relativo atto finale», sicché da ciò deriva l'efficacia obbligatoria anche per il nostro Paese dei regolamenti adottati dall'anzidetta organizzazione.

(2) Il testo originale del regolamento (in lingua inglese, francese e spagnola) può essere letto nell'edizione cartacea pubblicata a cura della stessa O.I.V. nell'anno 1995 (pagine 72) ovvero sul sito internet della predetta Organizzazione ([www.oiv.int](http://www.oiv.int)), dove il documento è pubblicato nella sola lingua francese.

istitutivo per ciò che concerne i Paesi aderenti. Essa si impone, invece, esclusivamente per la sua riconosciuta persuasività per ciò che concerne tutti gli altri Paesi.

Si dice, per esempio, nell'anzidetto regolamento (all'art. 2 che si occupa della disciplina delle regole di ammissione) che «i concorsi sono aperti senza discriminazione a tutti i vini (...)».

A sua volta l'art. 6 prescrive che la giuria sia composta da membri tutti provenienti da paesi differenti e suggerisce di rispettare il criterio della «dispersione geografica» dell'origine dei giurati.

Sono, poi, molte altre le norme del menzionato regolamento che si occupano di stabilire criteri di garanzia dell'imparziale svolgimento del concorso (anche di carattere tecnico, tese a garantire l'attendibilità ed uniformità dei giudizi dei degustatori, per quanto è chiaro che – non trattandosi di metodi di misura scientifici – si deve riconoscere la natura soggettiva del giudizio) (3).

Non v'è però norma alcuna che si occupi di prestabilire un vincolo per l'organismo delegato all'organizzazione in ordine ai criteri per la determinazione della quota di partecipazione alla selezione.

In epoca quasi coeva all'adozione del regolamento da parte dell'organizzazione internazionale di cui si è detto fu adottata nel nostro Paese un'apposita disciplina, a mezzo di regolamento delegato ed in attuazione dell'art. 27 della l. 10 febbraio 1992, n. 164, (d.m. 8 marzo 1994, n. 335, richiamato e convalidato dall'art. 15 del d.m. 3 luglio 2003 che detta talune modalità di applicazione del reg. (CE) n. 1493/1999 del Consiglio per quanto riguarda la designazione, la denominazione, la presentazione e la protezione di taluni prodotti vitivinicoli), disciplina a mezzo della quale sono state fissate tutte le modalità di svolgimento dei concorsi enologici, ovviamente nazionali, per i vini a DOC/G ed IGT, ufficialmente autorizzati dallo stesso Ministero.

Il decreto fissa le norme riguardanti il riconoscimento degli organismi autorizzati al rilascio delle distinzioni, la partecipazione al concorso, il prelievo e le modalità (anonime) con cui il campione deve essere esaminato, la composizione delle Commissioni di degustazione e il loro funzionamento, i criteri di valutazione ed i punteggi, nonché determina le distinzioni che il concorso può attribuire.

È utile evidenziare che l'art. 6 di detto decreto prevede, allo stesso modo del regolamento O.I.V., il rigoroso anonimato dei campioni in selezione e che le valutazioni degli esami organolettici siano espresse su apposite schede, secondo il metodo di analisi sensoriale «Union International des Oenologues», onde sottolineare l'attenzione che il legislatore delegato italiano ha avuto per le tecniche messe a punto dagli organismi internazionali di settore, rispetto alle quali è agevole notare nella disciplina nazionale una sorta di vero e proprio «adattamento».

In particolare, a proposito della questione che qui ci occupa, il menzionato decreto prevede (art. 3, comma 2) che «il regolamento del concorso garantisce parità di condizioni a tutte le aziende produttrici partecipanti e può prevedere un contributo di adesione e una quota di partecipazione, che comunque devono essere contenute entro il limite delle effettive spese di organizzazione». Insomma, una

regola non dissimile da quella del regolamento O.I.V. e sostanzialmente incentrata sul principio di non discriminazione, anche se l'ulteriore precisazione circa la possibilità di imporre una «quota di partecipazione» introduce un elemento in più, di chiarezza e rigore, rispetto allo strumento internazionale.

In questo quadro di normazione, già sostanzialmente esaustiva ed uniforme, sia a livello internazionale che nazionale (almeno per ciò che concerne l'Italia, mentre le tappe della regolamentazione del settore ci sono ignote per ciò che concerne gli altri Paesi europei), l'ordinamento comunitario ritenne – del tutto scientemente, deve presumersi – di non impegnarsi nell'adozione di regole procedurali applicabili alle modalità di organizzazione e svolgimento dei concorsi enologici.

Di questi ultimi, infatti, la disciplina comunitaria si occupa limitatamente all'esigenza di stabilire che l'etichettatura dei prodotti enologici ottenuti nella Comunità può essere completata con l'indicazione di «un riconoscimento, medaglia o concorso» soltanto «in base a condizioni da determinarsi» [allegato VII, parte B, punto 1, lett. b) del reg. (CE) 1493 del 1999] e che, con la maggior precisione dello strumento attuativo, «un riconoscimento o una medaglia possono figurare sull'etichetta dei vini (...) purché siano attribuiti al lotto dei vini premiati di cui trattasi, nell'ambito di concorsi autorizzati dagli Stati membri o da Paesi terzi al termine di una procedura oggettiva esente da discriminazioni», nonché a condizione della previa comunicazione da parte degli Stati organizzatori dell'elenco dei concorsi autorizzati [art.21 del reg. (CE) n. 753/2002].

Siffatta impostazione è coerente con gli obiettivi che l'ordinamento comunitario ha inteso attribuirsi nel settore vitivinicolo (desumibili dai «considerando» che sono premessi alla disciplina sia del regolamento di base che del regolamento attuativo dianzi menzionati), tra i quali non compare affatto la fissazione di norme utili a regolare la competizione tra i produttori di prodotti enologici in occasione delle procedure ufficialmente autorizzate per la selezione comparativa, in termini di qualità in genere, dei prodotti medesimi.

Di dette selezioni, insomma, l'ordinamento comunitario si occupa esclusivamente nell'ottica di impedire che l'utilizzo di indicazioni ad esse relative, nei luoghi deputati alla presentazione dei prodotti stessi (e quindi peculiarmente nell'etichettatura, ma non meno nelle pubblicazioni a stampa o nelle rassegne tecniche di settore), possa costituire strumento per deviare dalle regole di corretta informazione del consumatore e, perciò stesso ma del tutto indirettamente, dalle regole della corretta competizione commerciale tra imprenditori.

Le regole di «oggettività della procedura» e di «assenza di discriminazioni» devono dunque essere intese solo come funzionali a consentire che si eviti la mercificazione dei riconoscimenti o la predeterminazione dei risultati della selezione, e cioè «pratiche fraudolente» a danno del diritto del consumatore alla corretta informazione circa la qualità dei prodotti in posizione antagonista sul mercato, e non già quali criteri di selezione degli interessi dei produttori con riferimento alla più equa disciplina delle modalità di partecipazione alle prove selettive.

(3) Sulla questione si veda anche A. KOBLER, *La valutazione sensoriale dei vini ed il controllo degli assaggiatori mediante l'uso di schede di analisi sensoriale non strutturate*, in *Riv. viticoltura enologia*, 49, (4) 3-18, 1996. L'impostazione prevalente sulla questione è che il metodo con cui è possibile evitare o ridurre gli errori dei degustatori si basa sull'adozione del più fre-

quentemente possibile del principio di casualità. Per avvicinarsi massimamente alle condizioni ideali, nelle degustazioni organizzate in conformità a detto principio viene applicato un complesso sistema di distribuzione dei campioni in selezione e di controllo della persistente affidabilità delle capacità sensoriali del degustatore, appositamente sviluppato.

Muovendo da questa incontestabile premessa teleologica, il procedimento ermeneutico adottato dalla Corte di giustizia nel dare risposta alla domanda di pronuncia pregiudiziale – appunto con riferimento all'imperativo per cui i concorsi enologici devono costituire procedure «esenti da discriminazioni» – non poteva attingere a risultato differente da quello che ha effettivamente prodotto. E cioè che dalla generale regola del menzionato divieto di discriminazioni non può anche desumersi l'obbligo per gli organismi autorizzati di fissare tasse di partecipazione al concorso identiche per le singole categorie di partecipanti, in particolare con riferimento all'eventuale distinzione (che nella specie di lite risulta essere stata fatta) tra associati e non associati all'organismo autorizzato organizzatore della selezione enologica.

Ciò non esclude – come ha rammentato la Corte – che le legislazioni nazionali si estendano fino a minutamente regolamentare le modalità di partecipazione al concorso, anche con riferimento all'eventuale previsione di una quota di partecipazione e alle modalità di sua determinazione.

Vale perciò la pena di chiedersi – in via puramente teorica, perché non ne deriverebbe alcun mutamento di ottica in riferimento al caso preso in esame dalla Corte – se una questione simile a quella esaminata nella decisione in rassegna potrebbe trovare soluzione diversa nel nostro ordinamento.

A tutta prima, pare che la risposta debba essere positiva.

Pur incanalata nel solco del principio di «non discriminazione», la disciplina nazionale non si limita a riproporlo in termini generici e come pura sollecitazione alla predisposizione di regole di svolgimento che consentano di pervenire ad un esito «oggettivo» della selezione qualitativa dei prodotti concorrenti, ma si estende fino a regolare coattivamente anche l'aspetto del criterio di accesso, fino alla minuta determinazione dei criteri di quantificazione dell'eventuale contributo o quota.

Invero, il diretto collegamento sintattico nella norma già sopra menzionata tra la locuzione che espressamente li considera e quella che garantisce «parità di condizioni a tutte le aziende produttrici» non può che essere letto come divieto per l'organismo organizzatore di differenziare i partecipanti – magari all'interno di categorie unificate da un criterio oggettivo connesso con la tipologia di prodotto – in modo da addossare piuttosto sugli uni che non sugli altri il costo dell'organizzazione della manifestazione (entro i cui limiti la norma si spinge addirittura ad imporre che sia contenuto il monte complessivo dei contributi e delle quote).

*Giuseppe Caracciolo*

(1) Con la sentenza in epigrafe, la Corte di cassazione si sofferma sulla interpretazione dell'art. 11, comma 3, d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109 *Attuazione della direttiva 89/395/CEE e della direttiva 89/396/CEE concernenti l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari*, al fine di garantire al consumatore finale di prodotti alimentari preconfezionati la piena conoscenza della sede dello stabilimento di fabbricazione o di confezionamento attraverso l'indicazione del relativo indirizzo o, comunque, di riferimenti che ne rendano possibile la più facile localizzazione, quando sulle confezioni di tali prodotti avviati alla distribuzione o alla vendita, da parte di un'autonoma organizzazione imprenditoriale, non risulti indicato il nome o la ragione

Cass. Sez. I Civ. - 13-7-2005, n. 14708 - Losavio, pres.; Petitti, est.; Russo, P.M. (diff.) - Piva (avv. Brovedani ed altro) c. Com. Rive d'Arcano (avv. Pigani ed altri) (*Conferma Trib. Udine 19 febbraio 2001*)

**Produzione, commercio e consumo - Commercio - Interno - Speciale disciplina settoriale - Prodotti alimentari - Etichettatura dei prodotti alimentari destinati al consumatore - Prodotti preconfezionati - Impresa distributrice o venditrice - Sede dello stabilimento di produzione o di confezionamento - Indicazione - Necessità.** (D.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109, art. 11)

*In tema di commercio di prodotti alimentari preconfezionati destinati al consumatore. il comma 3 dell'art. 11, d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109 («Nel caso di impresa che provveda alla distribuzione o alla vendita dei prodotti, sulle cui confezioni non sia indicato il nome o la ragione sociale o il marchio depositato e la sede del fabbricante o del confezionatore, la sede dello stabilimento deve essere completata dall'indirizzo ovvero, in mancanza, da una indicazione che ne agevoli la localizzazione») si riferisce alla sede dello stabilimento del produttore o del confezionatore, e non a quella del distributore o venditore, come risulta evidente dalla collocazione della disposizione e dalle finalità di tutela del consumatore finale perseguite dal decreto legislativo, non assumendo, in relazione a prodotti confezionati, alcuna rilevanza l'indicazione della sede dell'impresa che si occupa della distribuzione o della vendita (1).*

(Omissis)

FATTO. - Con sentenza in data 29 gennaio - 19 febbraio 2001, il giudice unico del Tribunale di Udine rigettava l'opposizione proposta da Piva Enzo avverso l'ordinanza con la quale il sindaco del Comune di Rive d'Arcano gli aveva intimato il pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria di lire 1.500.000, per violazione dell'art. 3, lettere e) ed f), del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109.

Il giudice rilevava che il «frico classico friulano» era stato prodotto e confezionato dal Piva e venduto alla Tosoni s.p.a., nei cui depositi era stato rinvenuto dagli agenti del NAS di Udine l'11 maggio 1999. Rilevava, quindi, che, ai sensi dell'art. 3, lett. e), del citato d.lgs. n. 109 del 1992, l'etichetta dei prodotti alimentari preconfezionati deve riportare obbligatoriamente «il nome o la ragione sociale o il marchio depositato e la sede o del fabbricante o del confezionatore o di un venditore stabilito nella Comunità economica europea», nonché, ai sensi della successiva lett. f), «la sede dello stabilimento di produzione o di confezionamento». A mente dell'art. 11, poi, «nel caso di impresa che provveda alla distribuzione o alla vendita dei prodotti, sulle cui confezioni non sia indicato il nome o la ragione sociale o il marchio depositato e la sede del fabbricante o del confezionatore, la sede dello stabilimento deve essere completata dall'indirizzo ovvero, in mancanza, da un'indicazione che ne agevoli la localizzazione». Il giudice riteneva, pertanto, che, poiché con specifico riferimento alla sede dello stabilimento è sufficiente la menzione del Comune, salvo il caso, come quello di specie, di pro-

sociale o il marchio depositato e la sede del fabbricante o del confezionatore.

Nel caso di omessa o incompleta indicazione della sede dello stabilimento di fabbricazione o di confezionamento - la cui esclusione è prevista nel diverso caso della coincidenza con lo stesso luogo della sede già indicata in etichetta, ai sensi dell'art. 11, comma 1, lett. a), d.lgs. cit. - il consumatore sarebbe, infatti, privato del diritto di stabilire un contatto con l'operatore della fabbricazione o del confezionamento al fine di trasmettere eventuali critiche positive o negative relative al prodotto acquistato, non risultando sufficiente la mera conoscenza della sede dell'impresa che si occupa della distribuzione o della vendita. (S.M.)

dotti posti in vendita da soggetti diversi dal confezionatore - ipotesi nella quale la sede dello stabilimento deve essere obbligatoriamente completata con l'indirizzo ovvero con un'indicazione che ne agevoli la localizzazione - l'infrazione accertata risultava sussistente, giacché l'etichetta del «frico friulano» riportava la sola località (Spilimbergo) ove era ubicata la sede della venditrice (Tosoni), senza alcuna indicazione dell'indirizzo della sede dello stabilimento di produzione e confezionamento ovvero di solo confezionamento. Da qui, ad avviso del giudice, la assoluta irrilevanza delle argomentazioni difensive dell'opponente circa le dimensioni del grafico Tosoni corredato del numero di utenza telefonica e la determinazione del momento della sanzionabilità dell'omissione, in quanto, pur se ancora giacente nei depositi della ditta Tosoni, il frico era già stato venduto a quest'ultimo dal ricorrente.

Per la cassazione di tale sentenza ricorre Piva Enzo sulla base di due motivi; resiste, con controricorso, il Comune di Rive d'Arcano.

DIRITTO. - Con il primo motivo, il ricorrente deduce violazione o falsa applicazione di norme di diritto e omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione su un punto decisivo della controversia in relazione agli artt. 1, 3, 11 e 14 del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109. La circostanza posta dal giudice a fondamento della sua decisione, e cioè che «pur se ancora giacente nei depositi della ditta Tosoni, il frico in contesto era già stato venduto a quest'ultimo dal ricorrente», lungi dal portare al rigetto dell'opposizione, avrebbe dovuto condurre a conseguenze diametralmente opposte, giacché lo stesso art. 3 del citato decreto legislativo, dopo l'elenco di tutte le indicazioni che devono essere presenti sulle etichette dei prodotti preconfezionati, al terzo comma espressamente prevede che, salvo quanto prescritto da norme specifiche, tali indicazioni debbono figurare sulle confezioni o sulle etichette dei prodotti nel momento in cui questi sono posti in vendita al consumatore. Il prelievo da parte dei NAS era avvenuto presso la ditta Tosoni, grossista del settore, mentre non vi è dubbio, essendo la normativa assolutamente chiara sul punto, che per consumatore, ai sensi dell'art. 3, comma 2, lett. e), deve intendersi il «consumatore finale».

Ciò, del resto, risulterebbe, ad avviso del ricorrente, anche dalle altre disposizioni del citato decreto legislativo. L'art. 14, stabilendo che le indicazioni di cui all'art. 3 devono figurare sull'imballaggio preconfezionato o su una etichetta appostavi o legata al medesimo o su anelli, fascette, dispositivi di chiusura, impone l'osservanza degli obblighi con modalità tali da consentire l'adempimento anche al venditore al dettaglio. Il quinto comma del medesimo art. 14, inoltre, regola esplicitamente il caso dei prodotti alimentari preconfezionati destinati al consumatore ma commercializzati in una fase precedente alla vendita al consumatore stesso, stabilendo che, in tal caso, le indicazioni di cui all'art. 3 possono figurare soltanto su un documento commerciale relativo a detti prodotti, se è garantito che tale documento sia unito ai prodotti cui si riferisce al momento della consegna. E nella specie, nel giudizio di opposizione, era stata fornita la prova che in tutti i rapporti commerciali tra Piva Enzo e la Tosoni s.p.a., quest'ultima avesse ricevuto la merce unitamente a regolare documento di trasporto, nel quale erano evidenziati tutti i dati, compreso l'indirizzo completo di numero civico, relativi alla sede della ditta produttrice Piva Enzo, avente unico stabilimento nello stesso indirizzo.

Del resto, in una legislazione esplicitamente rivolta alla tutela del consumatore finale, la sanzionabilità di un'omissione scatta solo quando, con la vendita al consumatore stesso, si verifica l'obiettivo pericolo che quest'ultimo non venga edotto di quanto ha il diritto di sapere, mentre in tutte le fasi precedenti della distribuzione del prodotto ci si preoccupa invece di garantire l'individuabilità dei vari soggetti coinvolti. Del tutto illogicamente, pertanto, si era ritenuta sussistente l'infrazione contestatagli, anche perché all'analogo verbale di contestazione elevato nei confronti della Tosoni non aveva fatto seguito alcuna ingiunzione, avendo anzi il sindaco di Spilimbergo provveduto all'archiviazione del verbale.

Con il secondo motivo, il ricorrente deduce violazione o falsa applicazione di norme di diritto in relazione agli artt. 3, lett. e), f) e 11 del d.lgs. n. 109 del 1992. Nella specie, osserva il ricorrente, non era ravvisabile alcuna violazione della prescrizione di cui alla lett. e), in quanto le varie indicazioni richieste

si pongono fra di loro in via alternativa, sicché si deve ritenere completamente soddisfatto l'obbligo con la dicitura «Tosoni» seguita dalla precisazione del Comune (Spilimbergo) ove si trova la sede legale di tale ditta, che è senza dubbio un venditore all'ingrosso stabilito nella Comunità economica europea. Per sede, infatti, ai sensi dell'art. 3, si deve intendere la località ove è ubicata l'azienda o lo stabilimento.

Quanto poi alla contestata violazione dell'art. 3, lett. f), il ricorrente rileva che la citata disposizione deve essere letta in correlazione all'art. 11 del medesimo decreto legislativo, il quale, al primo comma, lett. a), prevede che l'indicazione della sede dello stabilimento di fabbricazione e confezionamento possa essere omessa nel caso di impresa produttrice o confezionatrice che disponga di un unico stabilimento ubicato allo stesso indirizzo della sede legale o sociale; sicché, ad avviso del ricorrente, la violazione sarebbe insussistente sulla base del rilievo che il Piva Enzo ha un unico stabilimento che coincide con la sede legale. Ove poi si consideri che, ai sensi dell'art. 11, comma 3, in caso di impresa che provveda alla distribuzione o alla vendita dei prodotti, sulle cui confezioni non sia indicato il nome o la ragione sociale o il marchio depositato e la sede del fabbricante o del confezionatore, la sede dello stabilimento deve essere completata dall'indirizzo ovvero, in mancanza, da una indicazione che ne agevoli la localizzazione, la conclusione non muta, giacché tale disposizione non potrebbe essere interpretata altro che nel senso che la sede, le cui indicazioni devono essere completate, è quella del venditore o distributore, posto che proprio per ipotesi quella del fabbricante o del confezionatore non c'è. Da ultimo, dopo aver ricordato che oltre alla località, era espressamente indicato il numero di telefono, osserva il ricorrente che, pur a voler ritenere tale indicazione carente, la responsabilità sarebbe dovuta ricadere sulla ditta Tosoni, più direttamente interessata e più vicina al tutelato consumatore finale. Senza dire che era, comunque, presente il bollino CEE che, associando un numero ad ogni soggetto, consentiva da solo l'individuazione anche della ditta produttrice.

Prima di procedere all'esame nel merito dei motivi di ricorso, appare opportuno procedere alla ricognizione della normativa applicabile. In proposito, giova premettere che, in tema di commercio di prodotti alimentari, il d.lgs. n. 109 del 1992 ha riordinato in modo organico l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità degli alimenti, correlandola, come osservato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 401 del 1992, alla materia del commercio e alla connessa protezione del consumatore, allo scopo di assicurare trasparenza e adeguata informazione nella vendita dei prodotti (Cass. ord. 12 dicembre 2003, n. 13465), in modo da evitare che l'etichettatura induca in errore l'acquirente, tra l'altro, sul luogo di origine o di provenienza del prodotto (Cass. 6 aprile 2001, n. 5111). Le disposizioni del citato decreto vanno dunque lette e interpretate tenendo presente tale finalità.

Ciò premesso, e passando alla ricognizione delle disposizioni rilevanti nel presente giudizio, vengono in considerazione, in primo luogo, le prescrizioni contenute nell'art. 1, il quale, al comma 1, lett. a) stabilisce che per etichettatura si intende «l'insieme delle menzioni, delle indicazioni, dei marchi di fabbrica o di commercio, delle immagini o dei simboli che si riferiscono al prodotto alimentare e che figurano direttamente sull'imballaggio o su un'etichetta appostavi o sul dispositivo di chiusura o su cartelli, anelli o fascette legati al prodotto medesimo, o, in mancanza, in conformità a quanto stabilito negli artt. 14, 16 e 17, sui documenti di accompagnamento del prodotto alimentare»; alla lett. b), che si intende per «prodotto alimentare preconfezionato l'unità di vendita destinata ad essere presentata come tale al consumatore e alle collettività, costituita da un prodotto alimentare e dall'imballaggio in cui è stato immesso prima di essere posto in vendita, avvolta interamente o in parte da tale imballaggio ma comunque in modo che il contenuto non possa essere modificato senza che la confezione sia aperta o alterata»; alla lett. e), che per consumatore si intende «il consumatore finale nonché i ristoranti, gli ospedali, le mense ed altre collettività analoghe, denominate in seguito collettività».

L'art. 3, poi, al comma 1, dispone che, salvo quanto disposto dagli articoli successivi, i prodotti alimentari preconfezionati destinati al consumatore devono riportare, tra l'altro, le seguenti indicazioni: «e) il nome o la ragione sociale o il marchio depositato e la sede o del fabbricante o del confezionatore o di un venditore stabilito nella Comunità economica europea;

f) la sede dello stabilimento di produzione o di confezionamento»; al comma 3, stabilisce che, «salvo quanto prescritto da norme specifiche, le indicazioni di cui al comma 1 devono figurare sulle confezioni o sulle etichette dei prodotti alimentari nel momento in cui questi sono posti in vendita al consumatore»; al comma 5, precisa infine che «per sede si intende la località ove è ubicata l'azienda o lo stabilimento». Ai sensi dell'art. 11, comma 1, peraltro, l'indicazione della sede dello stabilimento di fabbricazione o di confezionamento, di cui all'art. 3, comma 1, lett. f), può essere omessa, tra l'altro, nel caso di «stabilimento ubicato nello stesso luogo della sede già indicata in etichetta, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. e)». Il medesimo art. 11, al comma 3, dispone inoltre che «nel caso di impresa che provveda alla distribuzione o alla vendita dei prodotti, sulle cui confezioni non sia indicato il nome o la ragione sociale o il marchio depositato e la sede del fabbricante o del confezionatore, la sede dello stabilimento deve essere completata dall'indirizzo ovvero, in mancanza, da una indicazione che ne agevoli la localizzazione». L'art. 14, a sua volta, sotto la rubrica «Modalità di indicazione delle menzioni obbligatorie dei prodotti preconfezionati», prevede, al comma 4, che «le indicazioni di cui all'art. 3 devono figurare sull'imballaggio preconfezionato o su un'etichetta appostavi o legata al medesimo o su anelli, fascette, dispositivi di chiusura e devono essere menzionate in un punto evidente in modo da essere facilmente visibili, chiaramente leggibili ed indelebili; esse non devono in alcun modo essere dissimulate o deformate», e, al comma 5, che «per i prodotti alimentari preconfezionati destinati al consumatore ma commercializzati in una fase precedente alla vendita al consumatore stesso, le indicazioni di cui all'art. 3 possono figurare soltanto su un documento commerciale relativo a detti prodotti, se è garantito che tale documento sia unito ai prodotti cui si riferisce al momento della consegna oppure sia stato inviato prima della consegna o contemporaneamente a questa, fatto salvo quanto previsto dal comma 7». Quest'ultima disposizione prescrive che «nel caso in cui le indicazioni di cui all'art. 3 figurino, ai sensi dei commi 5 e 6, sui documenti commerciali, le indicazioni di cui all'art. 3, comma 1, lettere a), d) ed e) devono figurare anche sull'imballaggio globale in cui i prodotti alimentari sono posti per la commercializzazione».

Per completezza, si ricorda che l'art. 14, comma 6, stabilisce che «le disposizioni di cui al comma 5 si applicano anche ai prodotti alimentari preconfezionati destinati alle collettività per esservi preparati o trasformati o frazionati o somministrati».

Significative sono poi le disposizioni di cui all'art. 17, commi 1 e 2, i quali rispettivamente prevedono che «i prodotti alimentari destinati all'industria, agli utilizzatori commerciali intermedi ed agli artigiani per i loro usi professionali ovvero per essere sottoposti ad ulteriori lavorazioni nonché i semilavorati non destinati al consumatore devono riportare le menzioni di cui all'art. 3, comma 1, lettere a), c), e) ed h)», e che «le indicazioni di cui al comma 1 possono essere riportate sull'imballaggio o sul recipiente o sulla confezione o su una etichetta appostavi o sui documenti commerciali».

Così ricostruito il quadro normativo occorre ora procedere all'esame dei due motivi di ricorso.

Dalla sentenza impugnata emerge che la sanzione amministrativa è stata comminata al ricorrente in relazione alle ipotesi di illecito delineate dall'art. 3, comma 1, lettere e) ed f), del d.lgs. n. 109 del 1992, e cioè per avere venduto un prodotto alimentare preconfezionato privo della indicazione del nome o della ragione sociale o del marchio depositato e della sede o del fabbricante o del confezionatore o di un venditore stabilito nella Comunità economica europea [lett. e)], e della sede dello stabilimento di produzione o di confezionamento [lett. f)]. In particolare, nella stessa sentenza, si rileva che il «frico friulano classico» è stato prodotto e confezionato dal ricorrente Piva e venduto alla Tosoni s.p.a., nei cui depositi è stato rinvenuto. Il giudice del merito ha quindi ritenuto che, in applicazione dell'art. 3, comma 1, lettere e) ed f), e dell'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 109 del 1992, risultasse integrato l'illecito amministrativo contestato, poiché i prodotti oggetto dell'accertamento non recavano l'indicazione della sede dello stabilimento di produzione o di confezionamento, interpretando quindi l'art. 11, comma 3, nel senso che, nella fattispecie ivi descritta (e cioè quella dell'impresa che provveda alla distribuzione o alla vendita dei prodotti, sulle cui confezioni non sia indicato il nome o la ragio-

ne sociale o il marchio depositato e la sede del fabbricante o del confezionatore), la necessaria integrazione con l'indirizzo ovvero con altri dati che ne agevolino la localizzazione deve intendersi riferita allo stabilimento del produttore o del confezionatore. L'etichetta del frico friulano riportava, infatti, la sola località ove era ubicata la sede della venditrice, senza alcuna indicazione dell'indirizzo della sede dello stabilimento di produzione e confezionamento ovvero di solo confezionamento. Da qui, ha poi osservato il Tribunale, la irrilevanza delle ragioni dell'opposizione, sia con riferimento alle dimensioni del grafico della ditta venditrice, sia al momento della sanzionabilità dell'omissione, giacché ciò che rilevava era il fatto che il frico, pur se ancora giacente nei depositi della ditta venditrice, era già stato venduto a quest'ultima dal Piva.

Il ricorrente censura tale pronuncia, deducendo, con il primo motivo, che le prescrizioni richieste dall'art. 3, comma 1, e quindi anche quelle di cui alle lettere e) ed f), operano, ai sensi del comma 3 del medesimo articolo, solo nel momento in cui i prodotti sono posti in vendita al consumatore, da intendersi, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. e), quale consumatore finale; e, poiché la ditta ove i prodotti sono stati rinvenuti operava da grossista del settore, non potevano ritenersi operanti le prescrizioni oggetto di contestazione, né poteva ritenersi applicabile la relativa sanzione. Troverebbe applicazione, invece, nella specie, la disposizione di cui all'art. 14, comma 5, in base alla quale, nel caso di prodotti alimentari preconfezionati destinati al consumatore ma commercializzati in una fase precedente alla vendita al consumatore stesso, le indicazioni di cui all'art. 3 possono figurare soltanto su un documento commerciale relativo a detti prodotti, se è garantito che tale documento sia unito ai prodotti a cui si riferisce al momento della consegna.

Il primo motivo di ricorso è infondato in entrambi i profili in cui si articola.

Quanto al primo, occorre rilevare che, se è vero che le disposizioni del d.lgs. n. 109 del 1992 sono finalizzate a tutelare il consumatore finale, è altresì vero che a tal fine esse dettano prescrizioni indirizzate al produttore o al confezionatore dei prodotti alimentari posti in commercio, la cui osservanza rende possibile al consumatore finale la individuazione del luogo di produzione o di confezionamento dei prodotti stessi. Tra queste, particolare rilievo assumono quelle di cui all'art. 3, lettere e) ed f), giacché le indicazioni da tali disposizioni prescritte assicurano, appunto, la possibilità, per il consumatore finale, di essere informato su chi sia il produttore o il confezionatore del prodotto e su quale sia il luogo di fabbricazione o di confezionamento. Nella specie, il giudice del merito ha dato atto nella sentenza impugnata che il frico friulano era stato prodotto e confezionato dal ricorrente, e che le dette confezioni recavano unicamente l'indicazione della località ove era ubicata la ditta venditrice. Una tale affermazione presuppone che la ditta Tosoni, e cioè quella presso la quale sono stati rinvenuti i prodotti privi delle prescritte indicazioni, non fosse, come sostenuto dal ricorrente, incaricata solo della distribuzione dei prodotti stessi, ma anche della loro vendita, senza alcuna limitazione alla vendita all'ingrosso, con esclusione di quella al dettaglio, e quindi al consumatore finale. Ulteriore conferma di tale apprezzamento del giudice del merito si coglie nella parte finale della motivazione laddove la censura del ricorrente, concernente la individuazione del momento della sanzionabilità della condotta, viene superata sulla base del rilievo che, «pur se ancora giacente nei depositi della ditta Tosoni, il frico in contesto era già stato venduto a quest'ultimo al ricorrente»; con il che, deve intendersi, il prodotto era già stato posto in commercio, senza le prescritte indicazioni.

Del resto, non può non sottacersi il fatto che l'illecito contestato al ricorrente era la violazione dell'art. 3, lettere e) ed f), del d.lgs. n. 109 del 1992, e non anche quella, diversa, di cui all'art. 14, comma 5, che si riferisce alla commercializzazione di prodotti alimentari preconfezionati in una fase precedente alla vendita al consumatore stesso.

Le considerazioni sin qui svolte conducono alla reiezione anche del secondo profilo del primo motivo di ricorso, giacché, come detto, la situazione sanzionata era non già quella della omessa indicazione degli elementi prescritti nella fase precedente alla vendita al consumatore finale, ma quella della vendita a quest'ultimo. Si può, peraltro, aggiungere, che il comma 5 dell'art. 14 del d.lgs. n. 109 del 1992, nel consentire che le indicazioni pre-



scritte siano contenute nel documento commerciale relativo ai prodotti commercializzati in una fase antecedente alla vendita al consumatore finale, fa salva l'applicazione delle disposizioni di cui al successivo comma 7, il quale richiede che le indicazioni di cui all'art. 3, comma 1, lettere a), d) ed e), devono figurare anche sull'imballaggio globale in cui i prodotti alimentari sono posti per la commercializzazione.

Con il secondo motivo di ricorso, il ricorrente deduce che, contrariamente a quanto affermato nella sentenza impugnata, nelle ipotesi considerate dall'art. 11, comma 3, le ulteriori indicazioni richieste dalla norma dovrebbero riferirsi alla sede dello stabilimento dell'impresa che provvede alla distribuzione o alla vendita del prodotto e non anche a quella del produttore o del confezionatore. E poiché, nella specie, erano presenti sufficienti indicazioni per la identificazione della sede dello stabilimento della impresa incaricata della distribuzione o della vendita, l'illecito non sarebbe stato integrato.

Un simile assunto, peraltro, non può essere condiviso, perché contrario alla lettera e alla ratio della norma. L'art. 11, invero, sotto la rubrica «Sede dello stabilimento», consente che sui prodotti confezionati la sede dello stabilimento di produzione o di confezionamento non venga indicata, tra l'altro, nel caso di stabilimento ubicato nello stesso luogo della sede già indicata in etichetta, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. e), del medesimo decreto legislativo. Lo stesso art. 11 prevede, poi, al secondo comma, che nel caso in cui l'impresa (da intendersi quale impresa di fabbricazione o di confezionamento) disponga di più stabilimenti, è consentito indicare sull'etichetta tutti gli stabilimenti purché quello effettivo venga evidenziato mediante punzonatura o altro segno. Il comma 3, infine, contiene la disposizione rilevante nel caso di specie, che, come detto, si riferisce alla ipotesi della impresa che provvede alla distribuzione o alla vendita dei prodotti, sulle cui confezioni non siano indicati né il nome (o la ragione sociale o il marchio depositato) né la sede del fabbricante o del confezionatore; in tal caso, prescrive l'art. 11, comma 3, la sede dello stabilimento deve essere completata dall'indirizzo ovvero, in mancanza, da un'indicazione che ne agevoli la localizzazione.

Risulta evidente, per la collocazione della disposizione e per le finalità di tutela del consumatore finale perseguite dal d.lgs. n. 109 del 1992, che la sede dello stabilimento considerata dal comma 3 dell'art. 11 non può essere altra che quella di fabbricazione o di confezionamento. Infatti, nella logica del d.lgs. n. 109 del 1992 e dell'art. 11, in particolare, ciò che rileva sono le indicazioni relative al produttore o al confezionatore. L'art. 3 richiede che di tali soggetti vengano indicati il nome (o la ragione sociale o il marchio depositato) e la sede, nonché la sede dello stabilimento di produzione o di confezionamento; l'art. 11, comma 3, nel derogare alla esplicita prescrizione dell'art. 3, lett. f), che richiede l'indicazione della sede dello stabilimento di produzione o di confezionamento, allorché prescrive le indicazioni necessarie alla individuazione della sede dello stabilimento, non può non riferirsi altro che alla sede dello stabilimento del produttore o del confezionatore, non assumendo, in relazione a prodotti preconfezionati, alcuna rilevanza l'indicazione della sede dell'impresa che si occupa della distribuzione o della vendita.

Le considerazioni sin qui svolte consentono anche di ritenere infondato l'ulteriore profilo dedotto con il secondo motivo di ricorso, secondo cui l'illecito contestato non avrebbe potuto essere ritenuto integrato sulla base del rilievo che, prescrivendo l'art. 3, comma 1, lett. e), del d.lgs. n. 109 del 1992, in via alternativa, l'indicazione del fabbricante o del confezionatore o di un venditore stabilito nella Comunità economica europea, sulle confezioni oggetto dell'accertamento era comunque presente l'indicazione della ditta Tosoni, che è certamente un venditore stabilito nella Comunità economica europea. Tale indicazione, infatti, non fa venir meno la necessità della indicazione dello stabilimento di produzione o di confezionamento, richiesta dall'art. 3, comma 1, lett. f), che certamente non si identifica con la sede del venditore stabilito nella Comunità economica europea.

In conclusione, il ricorso deve essere rigettato, perché infondato, con conseguente condanna del ricorrente al pagamento delle spese del presente giudizio, liquidate come in dispositivo.

(Omissis)

Cass. Sez. Lav. - 16-5-2005, n. 10138 - Mileo, pres.; Di Cerbo, est.; Iannelli, P.M. (conf.) - Min. lavoro e pol. soc. ed altro (Avv. gen. Stato) c. Vagnoni (avv. Franceschi) (Cassa con rinvio Trib. Oristano 6 dicembre 2001)

**Lavoro - Lavoro subordinato - Lavoro agricolo - Costituzione del rapporto - Assunzione - Collocamento al lavoro - Richiesta numerica - Deroghe ex art. 11, secondo comma, d.l. n. 7 del 1970, convertito, con modificazioni, in legge n. 83 del 1970 - Tassatività - Fattispecie.** (D.l. 3 febbraio 1970, n. 7, art. 11, comma 2; l. 11 marzo 1970, n. 83)

*L'art. 11 del d.l. 3 febbraio 1970, n. 7, convertito, con modificazioni, in l. 11 marzo 1970, n. 83 e successive modifiche, nello stabilire l'obbligo generale di richiesta numerica per l'assunzione di lavoratori agricoli, e nel limitare la possibilità di assunzioni nominative ad ipotesi particolari, elencate nel secondo comma dello stesso articolo, non prevede che si possa derogare al principio delle assunzioni con richiesta numerica al di fuori delle ipotesi ivi previste. (La S.C. ha applicato il principio di cui in massima, cassando la decisione di merito che aveva accolto l'opposizione ad ordinanza-ingiunzione, avendo ritenuto legittima - in base a criteri di efficienza ed economicità, in relazione alle particolari caratteristiche delle imprese agricole ed in specie dei cantieri forestali - l'assunzione di lavoratori agricoli con chiamata nominativa, nonostante il fatto che gli stessi fossero stati, poi, adibiti prevalentemente a mansioni generiche e comunque non richiedenti particolari specializzazioni, mansioni che, in base alla citata disciplina, applicabile ratione temporis, avrebbero dovuto essere svolte da personale assunto sulla base di richiesta numerica) (1).*

(Omissis)

FATTO. - Con ricorso al Tribunale di Oristano William Vagnoni proponeva opposizione avverso l'ordinanza ingiunzione n. 39 del 1994 con la quale l'Ispettorato del lavoro di Oristano gli aveva intimato di pagare la somma di lire 10.536.000 quale sanzione per avere violato il combinato disposto dell'art. 10, comma 1, e dell'art. 11, comma 1, del d.l. 3 febbraio 1970, n. 7, convertito con modificazioni nella l. 11 marzo 1970, n. 83 e successive modificazioni, avendo occupato 21 prestatori d'opera in mansioni generiche e comunque non attinenti alle qualifiche per le quali erano stati richiesti e nullaosta di avviamento al lavoro; i suddetti prestatori erano stati infatti assunti per chiamata diretta anziché sulla base delle liste di collocamento.

L'opponente deduceva la correttezza del proprio operato e contestava sotto vari profili la legittimità dell'ingiunzione.

Si costituiva in giudizio l'Ispettorato del lavoro contestando la pretesa del ricorrente.

Con sentenza depositata in data 6 dicembre 2001 il Tribunale di Oristano annullava l'ordinanza ingiunzione. Riteneva in sostanza il Tribunale che, considerate le caratteristiche dell'impresa agricola, nell'ambito della quale è richiesto lo svolgimento di mansioni diverse e di diversa specializzazione in tempi e per periodi non prevedibili, l'operato dell'opponente, quale responsabile dell'Ispettorato dipartimentale foreste di Oristano, non poteva considerarsi illegittimo in quanto, assumendo lavoratori specializzati, aveva garantito la presenza nell'azienda agricola di tutte le competenze specialistiche necessarie nonché la necessaria duttilità e flessibilità nell'utilizzo del personale. Sottolineava, inoltre, che nessuno dei 21 lavoratori assunti in tal modo si era lamentato per essere stato adibito in determinati periodi dell'anno a mansioni diverse e inferiori rispetto a quelle per cui erano stati assunti.

Per la cassazione di tale decisione propongono ricorso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali nonché la Direzione provinciale del lavoro di Oristano, basato su due motivi. L'intimato William Vagnoni ha proposto controricorso con ricorso incidentale condizionato affidato a un unico motivo. Lo stesso ha anche depositato memoria.

DIRITTO. - Col primo motivo di ricorso viene denunciata violazione e falsa applicazione degli artt. 10, primo comma, e 11, primo comma, del d.l. 3 febbraio 1970, n. 7 in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c. Premesso che le categorie di vivaista, potatore, muratore e conduttore di macchine agricole di potenza non inferiore a 25 hp, rientrano fra quelle del personale specializzato per le quali è ammessa l'assunzione nominativa, secondo l'individuazione fattane dalla Com-

missione provinciale per la manodopera agricola, l'amministrazione ricorrente osserva che per l'assunzione di semplici braccianti agricoli è obbligatoria la richiesta numerica, al fine del rispetto delle graduatorie esistenti presso le Sezioni circoscrizionali per l'impiego. Le risultanze istruttorie avevano confermato il prevalente o esclusivo compimento, da parte dei prestatori d'opera assunti con richiesta nominativa e a tempo indeterminato, di lavori di natura generica, per i quali sarebbe stata, pertanto, necessaria la richiesta di avviamento numerica.

Sottolineava, inoltre, che, considerato il carattere temporaneo e saltuario delle prestazioni lavorative svolte dai 21 prestatori d'opera, si sarebbe dovuto procedere ad assunzioni a tempo determinato.

Col secondo motivo di ricorso viene denunciata omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione ai sensi dell'art. 360, n. 5, c.p.c. L'amministrazione ricorrente deduce infatti che la motivazione del giudice del merito, in quanto basata sull'assunto che nel cantiere forestale vi sarebbe necessità della continua presenza dei lavoratori e sul fatto che nessun lavoratore si sarebbe lamentato per essere stato adibito a mansioni diverse da quelle per cui era stato assunto, sarebbe viziata.

Il ricorrente incidentale deduce che il Tribunale di Oristano non ha preso posizione su alcuni profili posti a base dell'opposizione all'ordinanza ingiunzione. Chiede, pertanto, che, qualora la Corte non ritenga sufficientemente provata l'infondatezza del ricorso principale, esamini anche gli altri motivi di opposizione proposti dinanzi al giudice del merito.

Deve essere in primo luogo dichiarata l'inammissibilità del ricorso incidentale conformemente al principio affermato da questa Corte di legittimità (cfr., da ultimo, Cass. 29 agosto 2003, n. 2680 nonché Cass. Sez. Un. 8 ottobre 2002, n. 14382) secondo cui il ricorso incidentale, anche se qualificato come condizionato, deve essere giustificato dalla soccombenza, cosicché è inammissibile il ricorso proposto dalla parte che sia rimasta completamente vittoriosa nel giudizio d'appello, proposto al solo scopo di risolvere questioni che non sono state decise dal giudice di merito perché assorbite dall'accoglimento di altra tesi, avente carattere preliminare, salva la facoltà di riproporle dinanzi al giudice del rinvio in caso di annullamento della sentenza.

I motivi del ricorso principale che, per la loro stretta connessione logica, devono essere trattati congiuntamente, sono fondati.

Il giudice di merito ha annullato l'ordinanza ingiunzione avendo ritenuto legittima l'assunzione di 21 lavoratori agricoli con chiamata nominativa nonostante il fatto che gli stessi siano stati poi adibiti prevalentemente a mansioni generiche e comunque non richiedenti particolari specializzazioni, mansioni che, ai sensi dell'art. 11, primo comma, del d.l. n. 7 del 1970, norma applicabile alla fattispecie *ratione temporis*, avrebbero dovuto essere svolte da personale assunto sulla base di richiesta numerica.

A fondamento di tale decisione il decidente ha posto l'assunto che il suddetto comportamento risponderebbe a criteri di efficienza ed economicità in relazione alle peculiari caratteristiche delle attività svolte nelle imprese agricole ed in particolare nei cantieri forestali, dove sono richieste, in momenti e per periodi diversi ed imprevedibili, sia attività specialistiche che attività generiche. Le assunzioni a tempo indeterminato di operai agricoli specializzati consentivano di intervenire in ogni momento coprendo le necessità che di volta in volta si venivano a determinare nel cantiere.

La decisione in esame non può essere considerata conforme alla legge atteso che il citato art. 11 del d.l. n. 7 del 1970, nello stabilire l'obbligo generale di richiesta numerica per l'assunzione di lavoratori agricoli, e nel limitare la possibilità di assunzioni nominative ad ipotesi particolari, elencate nel secondo comma dello stesso articolo, non prevede che si possa far eccezione al principio dell'assunzione con richiesta numerica per le ragioni indicate dal giudice del merito.

La sentenza deve essere pertanto cassata e rinviata ad altro giudice di merito che valuterà la legittimità, o meno, dell'ordinanza ingiunzione *de qua* sulla base dei parametri fissati dalla legge e tenendo conto dei risultati emersi dall'attività istruttoria.

Al giudice di rinvio, che viene identificato nel Tribunale di Cagliari, è rimesso *ex art. 385 c.p.c.* di provvedere anche sulle spese del giudizio di legittimità. (*Omissis*)

(1) RICHIESTA NUMERICA E RICHIESTA NOMINATIVA NEL COLLOCAMENTO AGRICOLO (DEL 1970!).

1. Non credevo che, sul finire del 2005, sarei stato costretto a ripetere quanto già avevo scritto più di sei anni prima: il vecchio sistema di collocamento dei lavoratori agricoli colpisce ancora (1). Invece proprio questo è accaduto: la Suprema Corte è stata di nuovo chiamata a decidere un caso al quale, *ratione temporis*, doveva applicarsi il d.l. 3 febbraio 1970, n. 7, convertito, con modificazioni, nella l. 11 marzo 1970, n. 83. Carità di patria vuole che non insista oltre sulla lentezza con cui procede la nostra macchina giudiziaria; più proficuo è cogliere l'occasione per tornare a riflettere, sia pur nei limiti consentiti da una breve nota, su alcuni tratti caratteristici di quella disciplina, ripercorrendo le argomentazioni della sentenza qui pubblicata.

2. Una considerazione in chiave storica, che il tempo trascorso rende ormai possibile, della legge n. 83 del 1970, mette in luce come i suoi compilatori non abbiano saputo operare una scelta di campo radicale, ma si siano accontentati di soluzioni di compromesso fra esigenze opposte. Forse la situazione politica del momento non permettevà loro di spingersi oltre; comunque sia, ne è risultata una normativa contorta, in cui regole ed eccezioni si susseguono continuamente, tanto che, a volte, non è facile distinguere le une dalle altre.

Così, l'art. 10, primo comma, sanciva il principio in base al quale chiunque intendesse assumere lavoratori agricoli doveva farne richiesta alla Sezione dell'ufficio del lavoro, nella cui sfera di competenza territoriale la relativa prestazione doveva essere eseguita. Ma era ammessa anche l'assunzione diretta, nei casi previsti dai commi terzo e quarto dello stesso art. 10, e dal primo comma dell'art. 13 (2).

A sua volta, l'art. 11, al primo comma, disponeva che la richiesta di avviamento doveva essere «numerica per qualifica professionale»; ma subito dopo, al secondo comma, enumerava le ipotesi in cui poteva essere nominativa. Che l'elenco avesse carattere tassativo, com'è stato riaffermato ancora dalla sentenza in esame, nessuno, almeno a quanto mi consti, ha mai posto in dubbio; ma conviene ricordare altresì ch'esso era alquanto nutrito. Vi erano compresi infatti tutti gli impiegati, da quelli con mansioni direttive a quelli d'ordine; il «personale» (che, argomentando *a contrario*, era facile inquadrare nella categoria degli operai) in possesso di «particolari specializzazioni», determinate dalle Commissioni regionali, su proposta di quelle provinciali (3), e quindi variabili da una località all'altra, a seconda delle attività agricole ivi praticate e del grado di sviluppo delle rispettive tecniche, ed ancora i «dipendenti» non specializzati, qualora fossero adibiti «a compiti di fiducia connessi alla vigilanza e alla custodia», in numero da uno a tre, in rapporto alle dimensioni dell'impresa. Sempre argomentando *a contrario* si può dunque concludere che alla richiesta numerica in realtà era lasciato solo un ambito di applicazione piuttosto ristretto, nel quale non erano inclusi neppure tutti gli operai che i contratti collettivi dell'epoca definivano «comuni» (4).

3. Fra richiesta numerica e richiesta nominativa non v'era differenza di natura giuridica: in entrambe le ipotesi si aveva infatti una manifestazione di volontà di un privato

(1) Così avevo intitolato il mio commento a Cass. 20 gennaio 1999, n. 504, in questa Riv., 1999, 357.

(2) A ciò si aggiunga che sempre l'art. 10 manteneva in vigore l'istituto tradizionale dello scambio di manodopera tra piccoli imprenditori, già previsto dall'art. 2139 c.c.

(3) Cfr. il combinato disposto degli artt. 3, n. 7 e 5, n. 1.

(4) Per una critica all'ampiezza con cui la legge n. 83 del 1970 ammetteva la richiesta nominativa cfr. già MONTUSCHI, nel *Commentario* allo Statuto dei lavoratori (suppl. al *Commentario* al cod. civ., a cura di Scialoja e Branca), Bologna-Roma, 1972, *sub* artt. 33-34, 511 ss.

che si inseriva in un procedimento amministrativo e mirava ad ottenere un'autorizzazione: quella, appunto, a stipulare il contratto di lavoro (5). Diversi erano invece i rispettivi contenuti.

Nella prima il datore di lavoro poteva indicare solo il numero, per l'appunto, e la qualifica dei prestatori d'opera che gli occorrevano (ad es. quattro braccianti). Al loro avviamento provvedeva la Sezione dell'ufficio, che però era vincolata al rispetto della «graduatoria delle precedenze», compilata, e periodicamente aggiornata, dalla Commissione locale (6); quest'ultima era tenuta a sua volta ad applicare i parametri fissati dalla Commissione provinciale, diretti ad accertare le condizioni di bisogno di quanti aspirassero all'assunzione, primo fra tutti quello che faceva riferimento all'anzianità d'iscrizione nelle rispettive liste (7). Si cercava così di realizzare un'assegnazione dei posti, che via via si rendessero disponibili, informata a criteri per quanto possibile imparziali, perseguendo un ideale di giustizia distributiva. Poteva, dunque, capitare che il datore di lavoro si trovasse di fronte uno sconosciuto. Ma non per questo il suo interesse rimaneva privo di tutela: bastava che avesse l'accortezza di far precedere l'assunzione definitiva dalla pattuizione di un periodo di prova, durante il quale, se non fosse stato soddisfatto del lavoratore inviatogli, avrebbe potuto licenziarlo, senza alcun obbligo di preavviso, come testualmente disposto dall'art. 2096 c.c.

Nella richiesta nominativa, invece, si aveva la specificazione della persona che il datore di lavoro intendeva assumere, e, come ognuno intende, era questo il suo tratto caratteristico. Occorreva però indicare, sia pure in modo generico, anche le mansioni che questo svolgeva, per porre l'ufficio del lavoro in grado di esercitare il controllo che, in materia, gli era attribuito. Esso consisteva nel verificare che il lavoratore rientrasse fra quelli per cui, come ho già cercato di chiarire (cfr. ancora l'art. 11, secondo comma), la richiesta nominativa era permessa (8). Per ottenere il nulla-osta, il datore di lavoro aveva perciò l'onere di precisare, quantomeno, che desiderava «l'impiegato Tizio». Una richiesta che si fosse limitata ad indicare il nome *tout court* (es.: inviatemi Tizio), o, per fare un'ipotesi di scuola, vi avesse aggiunto una qualifica per cui soltanto la richiesta numerica era ammessa (es.: inviatemi il manovale Tizio) sarebbe stata respinta (9). Ma l'ostacolo poteva essere facilmente aggirato, come dimostra proprio il caso di cui il Supremo Collegio si è dovuto occupare. Il datore di lavoro aveva, infatti, assunto, con richiesta nominativa, persone in possesso delle specializzazioni per cui questa era consentita: vivaisti, potatori, muratori e conduttori di macchine agricole di potenza non inferiore a 25 hp; senonché – leggiamo nella sentenza – li aveva poi adibiti anche «a mansioni diverse e inferiori». Indubbiamente, era stato così violato l'art. 2103 c.c., che circoscrive il c.d. *ius variandi* entro limiti ben precisi; ma, intanto, il rapporto di lavoro si era costituito, e gli organi del collocamento non avevano il potere di farlo cessare (10). Solo i lavoratori interessati avrebbero potuto prendere una decisione in tal senso: quello che ormai si suole chiamare, con un brutto neologismo, il «demansionamento» costituisce infatti giusta causa di dimissioni a norma dell'art. 2119 c.c. Ma, in pratica, assai di rado si giunge a tanto. Nella specie, il datore di lavoro ha avuto la disinvoltura (vogliamo chiamarla così?) di dichiarare che nessuno dei suoi dipendenti si era mai lamentato per il trattamento ricevuto. E lo credo bene! Essi non hanno fatto altro che scegliere il minore fra due mali, adattandosi a svolgere anche mansioni inferiori a quelle per cui erano stati assunti, piuttosto che rinunciare al posto di lavoro, ciò che li avrebbe risospinti nella massa dei disoccupati.

4. La richiesta nominativa rendeva possibili molte discriminazioni. È ancora vivo il ricordo delle «liste nere», su cui finivano gli elementi più attivi nella lotta sindacale,

e quindi pericolosi per l'ordinato svolgimento del lavoro. D'altra parte, lasciare all'imprenditore la libertà di scegliere personale di sua fiducia era un modo per invogliarlo a nuove assunzioni, riducendo così la percentuale dei disoccupati. Si comprende, perciò, come i provvedimenti successivi al 1970 abbiano fatto ancor più largo ricorso a questo istituto. Fra gli esempi di maggior rilievo si possono ricordare gli artt. 2, primo comma, e 3 (quest'ultimo concernente il contratto di formazione e lavoro) della l. 19 dicembre 1984, n. 863, che ha convertito il d.l. 30 ottobre 1984, n. 726, non a caso contenente «misure urgenti a sostegno e ad incremento dei livelli occupazionali»; gli artt. 17, primo e secondo comma, e 21, terzo comma (quest'ultimo diretto a favorire l'assunzione di apprendisti) della l. 28 febbraio 1987, n. 56; gli artt. 20 (sui contratti di reinserimento) e 25, primo comma, della l. 23 luglio 1991, n. 223, sino alla svolta decisiva che si è avuta con la l. 28 novembre 1996, n. 608, ov'è stato sanzionato il trionfo dell'assunzione diretta. Ma soffermarmi su queste disposizioni non posso, perché supererei di gran lunga i limiti cronologici in cui va contenuto un commento alla sentenza in epigrafe, senza peraltro giungere alle disposizioni più recenti in tema di mercato del lavoro, fra cui, com'è noto, si segnalano in particolare la legge-delega 14 febbraio 2003, n. 30, ed il conseguente d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, «corretto» (11) dal d.lgs. 6 ottobre 2004, n. 251.

Non mi resta perciò che concludere. E lo faccio esprimendo un augurio: che il contenzioso arretrato sulla legge n. 83 del 1970 sia finalmente esaurito, in modo che la Suprema Corte possa quanto prima dare il suo contributo, che tutti gli studiosi attendono, all'interpretazione delle norme oggi in vigore.

Antonio Fontana

(5) Sul punto cfr., già all'indomani dell'entrata in vigore della legge, la lucida ricostruzione di D'EUFEZIA, *Costituzione del rapporto*, nel *Nuovo trattato di diritto del lavoro*, diretto da Riva Sanseverino e Mazzoni, II, Padova, 1971, 67 ss.

(6) Istituita presso le Sezioni dell'ufficio del lavoro nella cui circoscrizione fossero residenti almeno cinquanta persone iscritte negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli, era composta dal dirigente della Sezione, in qualità di presidente, da cinque rappresentanti dei lavoratori e da tre dei datori di lavoro, di cui almeno uno dei coltivatori diretti, designati, su richiesta del direttore dell'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione (UPLMO) dalle organizzazioni sindacali provinciali di categoria (art. 6, primo comma). Questo «dosaggio», che attribuiva la maggioranza ai rappresentanti dei lavoratori, era stato voluto dalla legge per far sì che nell'esercizio della funzione del collocamento decisiva fosse la partecipazione dei soggetti che vi erano maggiormente interessati. In ciò la dottrina dell'epoca (cfr. ancora D'EUFEZIA, *op. cit.*, specie 93) scorgeva una garanzia di maggior efficienza del sistema e, al tempo stesso, di responsabilizzazione dei sindacati.

(7) Cfr. il combinato disposto degli artt. 5, n. 4 e 7, n. 1. Per assicurare quella che oggi si direbbe la «trasparenza» del procedimento, la lista degli iscritti era esposta al pubblico presso la Sezione e veniva aggiornata alla chiusura dell'ufficio con l'indicazione degli avviati (art. 9, quarto comma). Esposto al pubblico era pure l'elenco delle specializzazioni per le quali era ammessa la richiesta nominativa con l'indicazione della data dell'ultima deliberazione della Commissione provinciale sull'elenco stesso (art. 11, terzo comma).

(8) Si trattava perciò di un controllo di legittimità, e non di merito.

(9) Senza, tuttavia, che la Sezione dell'ufficio potesse avviare un lavoratore diverso da quello richiesto.

(10) In un solo caso la legge n. 83 del 1970 prevedeva la «intimazione», al datore di lavoro, da parte del direttore dell'UPLMO, di «porre termine» al rapporto: allorché il primo avesse assunto direttamente la manodopera necessaria per fronteggiare un pericolo (es., per mettere al sicuro il raccolto, nell'imminenza di un nubifragio), una volta che tale pericolo fosse cessato: così l'art. 13, primo e secondo comma. Anche in questo caso, però, di fronte all'inottemperanza del datore di lavoro, non restava che il ricorso ad uno strumento di coazione psicologica, quale la sanzione amministrativa (art. 20, quinto comma). Quanto al mutamento di qualifica durante lo svolgimento del rapporto, i compilatori si erano limitati a disporre che il datore di lavoro fosse tenuto a comunicarlo, entro quattro giorni, alla Sezione che aveva provveduto all'avviamento (art. 14, secondo comma). E, ancora una volta, per l'inadempienza era comminata solo una sanzione amministrativa (art. 20, sesto comma).

(11) Su questo continuo proliferare di norme non sono mancate le critiche; cfr., per tutti, PEDRAZZOLI, nell'Appendice di aggiornamento al vol. collattaneo *Il nuovo mercato del lavoro*, Bologna-Roma, 2004, VII ss.

Cass. Sez. III Civ. - 13-1-2005, n. 562 - Duva, pres.; Calabrese, est.; Finocchi Ghersi, P.M. (conf.) - De Vecchi (avv.ti Romagnoli e Locatelli) c. Arioli (avv.ti Tamponi e Garbagnati). (*Conferma App. Milano, Sez. spec. agr. 19 dicembre 2000*)

**Contratti agrari - Interpretazione - Procedimento di qualificazione giuridica del contratto - Contratti agrari - Tipicità - Impresa agricola - Comodato - Comodato modale - Riconduzione del contratto all'affitto - Esclusione - Domanda di rilascio del fondo ed esclusione della competenza della Sezione specializzata agraria.** (C.c., artt. 1362, 1803-1812; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 27; l. 14 febbraio 1990, n. 29, art. 9)

*Un contratto ha natura agraria quando la comune volontà dei contraenti è indirizzata a perseguire l'obiettivo economico-sociale di realizzare un'impresa agricola capace di conseguire adeguati standard produttivi oltre che elevati redditi. Il comodato precario ed a titolo gratuito, pur avendo ad oggetto un fondo rustico, non è assimilabile sotto il profilo della causa ad un contratto agrario, essendo finalizzato ad assolvere esigenze di cortesia e di liberalità piuttosto che a costituire e ad organizzare in maniera stabile un'attività produttiva su fondo rustico altrui. Parimenti, non è riconducibile all'affitto il contratto di comodato in cui è previsto un modus a carico del comodatario, purché questo abbia ad oggetto una prestazione modesta in relazione al godimento dell'immobile, che non incida sul carattere di essenziale gratuità del comodato stesso. Per l'effetto, la controversia sorta per ottenere il rilascio del fondo detenuto a titolo di comodato è di competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria e non della Sezione specializzata agraria (1).*

(Omissis)

FATTO. - Con ricorso notificato il 20 ottobre 1998 Arioli Giovanni conveniva De Vecchi Achille dinanzi alla Sezione specializzata agraria del Tribunale di Lodi, esponendo di essere proprietario di due terreni nei Comuni di Zelo Buon Persico e di Paullo, di avere concesso nel luglio 1993 detti terreni in comodato al De Vecchi, di avere richiesto la restituzione degli stessi per il 10 novembre 1998 e di avere all'uopo attivato senza esito il tentativo di conciliazione. Chiedeva, quindi, che, accertato e dichiarato che il contratto di comodato non è riconducibile, ex art. 27 legge n. 203/1982, all'affitto, il De Vecchi fosse condannato al rilascio dei terreni per la scadenza del 10 novembre 1998.

Il convenuto, costituitosi, resisteva alla domanda chiedendo che venisse dichiarata la riconduzione in affitto, ex art. 27 cit., del rapporto agrario instauratosi, con relativa cessazione al 10 novembre 2008. Esponeva - per quanto più direttamente interessa - che i detti terreni gli erano stati concessi in godimento dal proprietario perché li coltivasse e migliorasse in attesa della vendita che gli era stata promessa per il prezzo pagato dall'Arioli all'IPAB, maggiorato di L. 500.000 per p.m.

L'adita Sezione, ritenuto che non vi era stato alcun contratto ma solo detenzione senza titolo, accoglieva la domanda e condannava il convenuto al rilascio del fondo.

Il gravame proposto dal De Vecchi veniva rigettato con sentenza del 19 dicembre 2000 dalla Corte d'appello di Milano, Sezione specializzata agraria, ma con la diversa motivazione che tra le parti era intervenuto un contratto di comodato (o concessione precaria in uso gratuito) e che lo stesso non era riconducibile ai sensi dell'art. 27 legge n. 203/82, all'affitto.

Avverso tale sentenza De Vecchi Achille ha proposto ricorso per cassazione con un unico articolato motivo. Resiste Arioli Giovanni con controricorso. Le parti hanno entrambe depositato memoria.

DIRITTO. - Con l'unico motivo, denunciando violazione e falsa applicazione degli artt. 1803-1812 c.c., 112 c.p.c., 27 legge n. 203/1982 in relazione all'art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c., il ricorrente lamenta che la Corte d'appello di Milano ha escluso la qualifica di contratto agrario al contratto di cui è causa, qualifica che - secondo il ricorrente - discende dal fatto che il negozio è stato posto in essere per l'esercizio di un'impresa agricola, e non ha ammesso le prove dedotte che avrebbero provato la detta qualifica.

Il motivo, in entrambi i profili, non può ricevere accoglimento.

La Corte milanese, con accertamento di fatto incensurabile, ha rilevato che dalle prove assunte è emerso che l'Arioli concesse al De Vecchi in uso gratuito i terreni predetti, conformemente, del resto, agli assunti delle parti, giacché l'Arioli aveva assunto di

avere concesso in comodato i terreni ed il De Vecchi aveva precisato che la concessione in uso gratuito era stata fatta in funzione di una promessa verbale di vendita dei terreni non mantenuta.

Disponendo, ora, l'art. 27 legge n. 203/82 - intitolato «riconduzione all'affitto» - che «le norme regolatrici dell'affitto dei fondi rustici si applicano anche a tutti i contratti agrari stipulati dopo l'entrata in vigore della presente legge (203/82) aventi per oggetto la concessione di fondi rustici o tra le cui prestazioni vi sia il conferimento di fondi rustici», è evidente che in tanto un contratto è riconducibile all'affitto in quanto ha carattere agrario.

Nel caso in esame, invece, il contratto di comodato stipulato dalle parti, pur avendo ad oggetto la concessione di un fondo rustico, per le sue caratteristiche non può essere qualificato agrario e non può, quindi, rientrare, come ritenuto dalla Corte territoriale, nell'ambito dell'applicazione dell'art. 27.

Esso è stato stipulato, infatti, senza determinazione di tempo e con l'applicazione - secondo la Corte (come da suo espresso richiamo a Cass. n. 2347/1988 e Cass. n. 10447/1995) - di un *modus* non contrastante con la sua essenziale gratuità, ciò che comportava, da un lato, che il comodante poteva chiedere *ad nutum* la restituzione del fondo e, dall'altro, che l'inserimento del *modus* non assorbiva completamente il contenuto economico e giuridico del beneficio concesso al comodatario, ma solo ne rappresentava un'attenuazione, mentre requisito minimo dell'agranità resta comunque la concessione di terreno agricolo per un periodo tale da consentire la coltivazione, e cioè da vincere la sua precarietà, contro il canone nell'affitto, per la partecipazione ai prodotti ed utili nella mezzadria o colonia parziaria.

Non pare conseguentemente potersi considerare contratto agrario il comodato di specie siccome finalizzato a costituire, quale causa del contratto agrario, un'impresa agricola, data la sua inidoneità, in quanto precario, a costituire un'impresa agricola.

La gestione produttiva dei terreni (coltivati a prato), da parte del De Vecchi, costituiva, quindi, solo il riflesso dell'intesa che, poi, detti terreni sarebbero stati venduti al De Vecchi, al prezzo corrispondente dall'Arioli all'II.PP.A.B., maggiorato di lire 500.000 per pertica milanese, che, come tale, non consente di individuare un profilo causale funzionalmente adeguato all'attività di impresa.

Di qui, dunque, l'irrelevanza, quale ritenuta dai giudici d'appello, delle prove dedotte dal De Vecchi stesso. Esse (con particolare riguardo ai capitoli terzo, quinto e sesto, che, secondo il ricorrente, «assumevano particolare rilievo») appaiono invero esplicative del *modus* apposto al contratto di comodato, intendendosi infatti provare che il De Vecchi ha provveduto a tutte le operazioni di pulitura dei fossi, concimazione, tagli dell'erba, irrigazione dei campi, sopportando tutte le spese, a livellare il terreno di cui al mappale 96 rendendolo coltivabile, che non alterano l'essenziale gratuità del comodato in quanto di per sé funzionali alla coltivazione a prato stabile dei terreni praticata dal medesimo De Vecchi. Il ricorso va pertanto rigettato, compensandosi le spese del presente giudizio di legittimità per giusti motivi. (Omissis)

(1) LA CONCESSIONE IN COMODATO DI UN FONDO RUSTICO NON È UN CONTRATTO AGRARIO E COME TALE NON È RICONDUCEBILE ALL'AFFITTO.

1. Nella questione sottoposta all'indagine dei giudici di legittimità, il proprietario di due terreni, concessi in comodato nel mese di luglio 1993, con ricorso notificato il 20 ottobre 1998 e proposto dinanzi alla Sezione specializzata agraria del Tribunale di Lodi, ne chiedeva la restituzione al comodatario per il 10 novembre 1998 dopo avere esperito, senza esito positivo, il tentativo di conciliazione. Il giudice di primo grado, sul presupposto che non era stato stipulato alcun contratto ma che vi era stata solo detenzione senza titolo, accoglieva la formulata domanda, condannando il convenuto al rilascio del fondo. La sentenza appellata veniva confermata per quanto attiene al provvedimento di condanna, pur essendo - però - diversamente motivata nel senso che, poiché tra le parti era intervenuto un contratto di comodato non riconducibile all'affitto ai sensi dell'art. 27 legge n. 203/1982, il proprietario in qualunque momento avrebbe potuto chiedere ed

ottenere la restituzione del fondo. La Corte di cassazione, dinanzi alla quale è stata impugnata la pronuncia emessa in appello, ha ritenuto corrette le statuizioni rese nei due precedenti gradi di giudizio, confermando, in particolare, la motivazione svolta dai giudici della Corte d'appello di Milano.

2. La connotazione di un contratto in termini di affitto è stata – da sempre – legata alla redditività agricola del fondo concesso in godimento e, dunque, all'attitudine di questo a produrre un utile proveniente dalla sua coltivazione. Nella recente prospettiva di superamento della concezione puramente fondiaria dell'agricoltura (1), il fondo ha perso il proprio tradizionale ruolo di bene sfruttabile meramente con la coltivazione per assumere quello dai ben più ampi contorni di fisico supporto dell'attività economica nonché di sede e localizzazione dell'impresa agricola di coltivazione (2). Qualificare o meno un rapporto come agrario impone, pertanto, all'interprete di spostare l'attenzione dal bene-fondo dedotto in contratto alla reale funzione (3) che il medesimo è chiamato a svolgere nel momento stesso in cui è concesso in godimento a terzi.

Secondo gli studiosi della materia, un contratto può essere qualificato agrario avuto riguardo alla causa, ovvero allorché esso è destinato alla costituzione e all'esercizio di un'impresa agricola (4). Tanto è vero che nell'ambito della categoria dei contratti agrari sono stati individuati, da un lato, i contratti «dell'impresa» (5), stipulati per procurare uno o più fattori della produzione (terra, capitale fisso) necessari per la costituzione dell'impresa o per svilupparne l'esercizio (approvvigionamento di capitale circolante o reclutamento di manodopera); e, dall'altro, quelli «per l'impresa», aventi funzioni economico-sociali più ampie di quelle coniugabili in senso stretto all'agricoltura (compravendita, mutuo).

La circostanza che i contratti agrari abbiano una causa comune (esercizio di attività imprenditoriale finalizzata

alla produzione di utilità e beni agricoli), non esclude – ovviamente – che le singole figure contrattuali presentino poi una causa variabile (6). Un contratto bilaterale o plurilaterale, di scambio o associativo (7), dà vita a differenti tipologie di imprese agricole che, a seconda che si tratti di affitto di fondo rustico, di cooperative di produzione o di un semplice rapporto di lavoro in agricoltura, soggiacciono a regole, diritti ed obblighi diversi. Deriva che il profilo soggettivo della causa, ravvisabile nella volontà delle parti di raggiungere concretamente un determinato e personale obiettivo, è strettamente connesso con la causa oggettiva, identificabile nelle finalità economico-giuridiche volute dall'ordinamento giuridico. Con la stipula di un contratto agrario, pertanto, non solo le parti perseguono i loro rispettivi interessi individuali, ma, svolgendo attività secondo modalità, tempi, ragioni tecniche ed economiche attinenti all'impresa agricola, realizzano, altresì, quegli scopi sociali (incremento della produzione nazionale, razionale sfruttamento del suolo, etc.), meritevoli di tutela, che il legislatore si è prefissato di raggiungere.

Com'è ben noto, nell'ultimo cinquantennio, la legislazione ha ridotto drasticamente i contratti stipulabili in agricoltura (8), tipizzandoli e dettando rigidi schemi normativi con conseguente limitazione della libertà negoziale (9). Residua alle parti un margine di autonomia nello stabilire se e quale rapporto instaurare tra loro, ma non anche secondo quali modalità. E ciò in quanto la disciplina dettata dalla legge è modificabile solo marginalmente dalla volontà dei privati, adottando il sistema derogatorio di cui all'art. 45 legge n. 203/1982, sempre – però – nel rispetto dei tratti distintivi del contratto agrario di affitto e delle finalità indicate dall'ordinamento giuridico. Entro i vincoli e gli obblighi previsti dal legislatore, è ovvio poi che il proprietario è libero di disporre del proprio fondo rustico, usandolo per utilità meramente personali, coltivandolo come orto o per scopi esclusivamente estetici, destinando-

(1) CARMIGNANI, *Competenza giurisdizionale e qualificazione del contratto*, in questa Riv., 2002, 177, fa rilevare in proposito che l'art. 2135 c.c., come novellato dall'art. 1 del d.lgs. n. 228/2001, rinvenendo l'agrarità in tutte quelle attività che «utilizzano o possono utilizzare il fondo», «svincola l'attività agricola dal referente territoriale, considerando il suolo come parte e sede di un complesso organizzato non necessariamente legato al suo diretto sfruttamento, quale componente, cioè, di una unità produttiva». Sulla nozione di fondo nel nostro diritto agrario, v. anche ROMAGNOLI, *Il fondo nell'art. 2135, vecchio e nuovo, codice civile*, ivi, 2001, 497 e ss.; FELLAH, *Il fondo rustico alla luce del nuovo art. 2135 cod. civ.*, in Riv. dir. agr., 2003, 57 e ss.

(2) TAMPONI, *Problemi giuridici della localizzazione dell'impresa agricola*, in Riv. dir. agr., 1995, 135, chiarisce che «il termine localizzazione, accostato alle problematiche dell'impresa agricola, presenta (almeno) due significati: quello, statico, di luogo in cui si esercita l'attività agricola; l'altro, dinamico, di atto di scelta del (futuro) imprenditore, il quale assume l'iniziativa di organizzare la propria attività economica in un determinato territorio». L'Autore, a pag. 144, precisa che nella scelta della localizzazione si rinvengono profili privatistici e pubblicistici le cui spinte contrapposte sono funzionali e complementari l'una all'altra: «(...) non può esserci avvio di attività economico-imprenditoriale senza volontà privata, non è più immaginabile una scelta privata in campo produttivo che non sia indirizzata dalle preventive valutazioni pubblicistiche di interesse generale».

(3) COSTANTINO, *Criteri interpretativi per la qualificazione del contratto d'affitto di fondo rustico*, in questa Riv., 2004, 120 e ss., precisa che, qualora sia controversa l'individuazione del tipo contrattuale, non sarà sufficiente il riferimento alla natura del bene oggetto del contratto, ma dovrà valutarsi la prevalente finalità attribuita allo stesso dalle parti. L'Autrice aggiunge che «d'altra parte, il contratto di affitto non si risolve nella natura produttiva del bene oggetto di godimento, essendo rilevante l'attività dell'affittuario, che configura il rapporto di strumentalità tra contratto d'affitto ed impresa agricola».

(4) SALARIS, *Problematiche dell'interpretazione dei contratti agrari*, in Riv. dir. agr., 1995, 50, osserva acutamente che «la chiave interpretativa dei contratti agrari è rintracciabile (...) nell'interesse dell'impresa, rispetto alla quale il contratto agrario è sempre strumentale e va interpretato in sua fun-

zione. L'interpretazione del contratto si tradurrà allora in un'operazione circolare in cui le dichiarazioni delle parti concorrono ad indicare la causa del contratto e questa, a sua volta, permette di chiarire il significato delle dichiarazioni, di individuare la comune intenzione, di superare eventuali incoerenze, ambiguità e discordanze, con riguardo, dunque, a quell'interesse dell'impresa agricola che l'ordinamento ha considerato».

(5) IRTI, *Appunti per una classificazione dei contratti agrari*, in Riv. dir. agr., 1961, I, 680 e ss.; CARROZZA, *Contratto e impresa nel diritto agrario italiano*, ivi, 1975, I, 520; GIUFFRIDA G., *Precisazioni per la nozione di contratto agrario*, ivi, 1975, 539 e ss.; GALLONI, *Nozione e classificazione dei contratti agrari*, in AA.VV., *Diritto agrario italiano*, Torino, 1978, 225 e ss.

(6) In tal senso, v. PANUCCIO, *Causa generica e causa variabile nei contratti agrari*, in Riv. dir. agr., 1975, I, 1193.

(7) Nell'ipotesi di un contratto di affitto, per quanto la responsabilità della gestione dell'impresa originata dal contratto agrario spetti al solo affittuario, il concedente ha, comunque, un interesse alla costituzione ed all'esercizio dell'impresa perché, favorendone la nascita, se ne assume la responsabilità ed il potere di controllo. Se il contratto agrario, invece, assume carattere associativo, il concessionario associa a sé il concedente con una partecipazione agli utili dell'impresa o di uno o più affari.

(8) JANNARELLI, *I contratti agrari*, in Riv. dir. agr., 1995, 58, fa rilevare come il legislatore abbia favorito l'ascesa dell'affitto ad unico modello contrattuale messo a disposizione dell'autonomia privata in ordine al godimento del fondo rustico. Ad impedire che i privati stipulino nuovi contratti che si allontanino dal modello dell'affitto o che riprendano gli assetti presenti nei rapporti contrattuali vietati, l'art. 27 legge 203/1982 ha previsto l'automatica riconduzione all'affitto per tutti i contratti agrari aventi per oggetto il fondo rustico o tra le cui prestazioni vi sia il conferimento di fondo rustico.

(9) La disciplina dettata dalla legge n. 203/1982 in materia di contratti agrari, in forza dell'art. 58, è inderogabile e le convenzioni in contrasto con essa sono nulle di pieno diritto tanto che la loro nullità può essere rilevata d'ufficio. Nell'ipotesi in cui vengano inserite clausole con cui le parti abbiano regolato i loro rapporti in maniera difforme dalla legge, e, dunque, nulle, conseguirà l'inserzione automatica delle disposizioni inderogabili ai sensi degli artt. 1339 e 1419, 2° comma, c.c., con la sostituzione di diritto della norma imperativa.

lo a giardino oppure ancora lasciandolo del tutto incolto sempre che norme di diritto pubblico non lo vincolino ad attività determinate, in attuazione dei programmi che, ai sensi dell'art. 41, 3° comma, Cost., possono indirizzare l'attività economica pubblica e privata a fini sociali.

Lo stesso proprietario potrà – altresì – decidere di stipulare contratti che non siano agrari e, dunque, estranei all'andamento di un'impresa agricola. È, ad esempio, il caso di quei proprietari che, restii a concedere i propri terreni in affitto per evitare le eventuali lungaggini processuali che potrebbero instaurarsi per il rilascio dei fondi, ricorrono, come nella questione sottoposta all'esame dei giudici di legittimità, al contratto di comodato allo scopo di evitare comunque il deperimento dei fondi.

3. Il procedimento ermeneutico di accertamento della natura giuridica di un contratto (10) – com'è ben noto – si articola, sulla scorta dei criteri fissati dagli artt. 1362 e seguenti del codice civile, in una fase, cosiddetta soggettiva, consistente nell'individuare ed interpretare la comune volontà dei contraenti (11), ed in un'altra oggettiva, volta ad inquadrare la fattispecie negoziale nello schema legale paradigmatico corrispondente agli elementi che ne caratterizzano l'esistenza giuridica (12). La prima di tali operazioni, concretandosi in indagini e valutazioni di fatto, può essere sindacabile unicamente sotto il profilo del vizio di motivazione, mentre la seconda è interamente soggetta al sindacato di legittimità. I giudici di secondo grado, nel pervenire alla decisione impugnata, hanno applicato pedissequamente i detti principi, fornendo motivazioni convincenti e bene articolate, peraltro esenti da vizi logici o da errori giuridici.

Nella questione oggetto di esame da parte della Cassazione la comune intenzione dei contraenti non risultava

evidentemente indirizzata all'esercizio, al servizio ed al buon andamento di un'impresa agricola (13) bensì, com'è possibile desumere dallo svolgimento dei fatti di causa, a una diversa tipologia di rapporto. Quello stipulato dalle parti presentava, infatti, le caratteristiche della gratuità e precarietà proprie del contratto di comodato (14) e non poteva, in quanto tale, non soggiacere alla disciplina codicistica dettata in proposito (15). Ed anzi era, più precisamente, configurabile un comodato modale, essendo associato al godimento gratuito dei beni immobili l'obbligo a carico del concessionario di eseguire una prestazione modale a favore del comodante (16).

La mancanza di un corrispettivo e della determinazione di durata erano elementi sufficienti per escludere che nel caso concreto ricorresse un contratto di affitto; né il solo obbligo di custodia e conservazione in capo al concessionario poteva importare la riconduzione del contratto di comodato all'unico tipo previsto in materia di rapporti agrari (17). Trattasi, invero, di due tipi negoziali del tutto inassimilabili sotto il profilo della causa (18), essendo il comodato finalizzato ad assolvere esigenze di cortesia, di liberalità, talvolta, di soddisfacimento di interessi patrimoniali ma sempre, comunque, estranei a quelli tipici del contratto agrario di scambio; l'affitto, preordinato alla stabile costituzione ed organizzazione di un'attività produttiva agricola su fondo altrui. Per l'effetto, mentre il comodatario, come semplice utilizzatore del fondo, non ha interesse ad attuare forme di intervento tali da aumentare la capacità produttiva dello stesso; invece, l'affittuario, dietro il pagamento di un corrispettivo (19) ed entro breve tempo, mira a conseguire – attraverso una conduzione imprenditoriale del fondo – elevati ricavi e *standards* produttivi adeguati (20).

(10) È opportuno ricordare che l'interpretazione del contratto si distingue da quella della legge in quanto la prima è volta a chiarire il contenuto di un atto di autonomia privata, derivante dalla precisa volontà di un soggetto agente, attraverso le sue espressioni e manifestazioni comportamentali; la seconda, invece, tende ad accertare il contenuto di una regola ed a spiegare una volontà impersonale, obbiettiva in un testo scritto, strettamente collegato a tutte le altre norme dell'ordinamento giuridico (c.d. interpretazione sistematica).

(11) La più moderna dottrina ha sostenuto che quella secondo cui l'interpretazione del contratto deve tendere a ricostruire la comune intenzione delle parti, riconoscibile dalle loro dichiarazioni e dalla loro complessiva condotta è la teoria oggettiva. Il convincimento è che non bisogna andare alla ricerca di una recondita intenzione delle parti, bensì del significato oggettivo di ciò che le stesse si sono dette, tanto è vero che se uno dei contraenti dovesse attribuire un significato anomalo alla propria dichiarazione, prevarrebbe, comunque, il significato normale, ossia quello che, in base alle concrete circostanze dell'accordo, è stato attribuito dall'altro secondo un criterio di normale diligenza. In tal senso, v. BIANCA, *Diritto civile*, 3. *Il contratto*, Milano, 2000, 417 e ss.; GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, VIII ed., Napoli, 2000, 1051-1052. La teoria tradizionale (soggettiva) è stata sottoposta a critiche in quanto, nel tentativo di ricostruire la reale volontà dei contraenti con indagini di natura psicologica, non tutelerebbe adeguatamente l'affidamento della controparte. Cfr. in proposito, STOLFI, *Teoria del negozio giuridico*, Padova, 1947, 111 e ss.

(12) Trib. Reggio Emilia, Sez. spec. agr., 21 giugno 2001, in questa Riv., 2004, 118, afferma che l'utilizzo da parte dei contraenti di un particolare *nomen iuris* non assume rilievo decisivo, neppure se accompagnato dal richiamo di alcune clausole ad una particolare disciplina. In tal senso, cfr. anche Trib. Verona 11 dicembre 1990, *ivi*, 1992, 111; Cass. 2 aprile 1984, n. 2151, *ivi*, 1985, 157.

(13) MASTROPAOLO, *Tipicità dei contratti agrari e comodato di fondo rustico*, in *Il diritto dell'agricoltura*, 1997, 306, precisa che, ad ogni buon conto, contratto e impresa non vanno collocati sullo stesso piano dal punto di vista concettuale. «Il profilo teleologico al quale si collega sempre il contratto agrario (comunque sia configurata l'impresa ...), gli conferisce una comunione di scopo, nel senso che il rilievo dell'impresa e della sua finalità produttiva si configura nella causa del contratto agrario appunto come lo scopo comune alle parti».

(14) Sul comodato, in dottrina, v. BRUNORI, *Del comodato*, in *Comm. del cod. civ.* D'Amelio e Finzi, II, 2, Firenze, 1949, 17; CARRESI, *Il comodato. Il mutuo*, in *Tratt. di dir. civ.* Vassalli, Torino, 1957, 47 e ss.; TAMBURO, *Comodato (dir. civ.)*, in *Enc. dir.*, VII, Milano, 1960, 1002; FRAGALI, *Del*

*comodato*, in *Comm. del cod. civ.* Scialoja e Branca, Bologna-Roma, 1966, 194; GIAMPICCOLO, *Comodato e mutuo*, in *Tratt. di dir. civ.* Grosso e Santoro Passarelli, Milano, 1972, 8; NATOLI, *I contratti reali*, (*Appunti delle lezioni*), Milano, 1975, 104; SANTILLI, *Del comodato*, in *Comm. del cod. civ.*, Cendon, IV, art. 1655-2059, Torino, 1991, 1440 e ss.

(15) ORLANDO, *Comodato e affitto di fondo rustico*, in questa Riv., 2004, 92, osserva che in genere il comodato di un fondo rustico contiene le seguenti clausole essenziali che individuano e qualificano il contratto stesso: «il comodatario si serve del fondo rustico per l'uso consentito dalla destinazione del fondo stesso; (...) assume l'obbligo di restituire la stessa cosa ad una data certa; (...) assume l'obbligo della custodia del terreno e (...) di conservare la cosa usando la diligenza del buon padre di famiglia; (...) non può concedere in godimento ad altri il fondo; le spese per l'utilizzo del bene sono a carico del comodatario; il comodante si impegna a rimborsare al comodatario le eventuali spese per interventi straordinari ed urgenti o assolutamente necessari ed indifferibili, da questi eseguite».

(16) M. GIUFFRIDA, *I contratti agrari tra inderogabilità delle norme e autonomia privata*, Milano, 1996, sia 115 e ss., sia 162 e ss.

(17) CARMIGNANI, *Brevi note su una fattispecie di comodato*, in questa Riv., 2002, 321, precisa che «(...) anche laddove ci si volesse avventurare lungo gli impercipienti (...) sentieri della sovrapposizione delle due fattispecie negoziali, l'applicazione dell'art. 27 sarebbe *a priori* impedita dalla inconvertibilità di contratti di natura diversa, non potendo, invero, il legislatore convertire un contratto ad effetti reali, qual è il comodato, in un contratto ad effetti obbligatori, qual è l'affitto».

(18) Diversi sono gli obiettivi che il proprietario si pone a seconda che decida di stipulare un contratto di comodato o piuttosto un affitto. Nel primo caso, il proprietario mira ad ottenere la mera conservazione del fondo, nel secondo, persegue l'esercizio di un'attività di produzione che migliori il terreno e lo mantenga in ottimo stato, in modo tale che nel corso del tempo questo abbia la più alta redditività possibile.

(19) I contratti agrari si devono qualificare come onerosi, in qualunque modo l'affittuario decida di pagare colui che gli ha concesso in affitto il fondo, e, dunque, a prescindere che lo stesso gli corrisponda denaro o gli dia frutti o altre cose o che si obblighi allo svolgimento di un'attività quale potrebbe essere il miglioramento del terreno stesso.

(20) L'affittuario dovrà condurre il fondo in conformità alla destinazione agraria, assolvendo alle regole tecniche della buona coltivazione, secondo la c.d. diligenza del buon padre di famiglia, in vista sempre dell'interesse oggettivo dell'impresa e nel rispetto delle regole della buona tecnica e della scienza economica.

Consegue che, alla luce del percorso argomentativo quanto mai logico e coerente seguito nella statuizione in commento, stante l'impossibilità di qualificare la concessione in comodato di un fondo rustico come contratto agrario, non poteva trovare applicazione nel caso di specie la disposizione di cui all'art. 27 legge n. 203/1982, secondo cui le norme regolatrici dell'affitto dei fondi rustici si applicano anche a tutti i contratti agrari stipulati dopo l'entrata in vigore della stessa (21).

In proposito, per ragioni di completezza, è necessario precisare – altresì – che il proprietario, al fine di ottenere il rilascio dei fondi, avrebbe dovuto adire l'autorità giudiziaria ordinaria (22) e non, come invece avvenuto, la Sezione specializzata agraria, senza – peraltro – che fosse necessario assolvere all'incombente obbligatorio del preventivo esperimento del tentativo di conciliazione (23). La questione, infatti, soltanto se il convenuto avesse exceptio (come – in effetti – è stato!) la natura agraria del contratto, sarebbe rientrata (a seguito di riassunzione) *ratione materiae* nella competenza funzionale delle Sezioni specializzate agrarie (24), implicando un accertamento positivo o negativo sull'applicabilità o meno al rapporto delle speciali norme cogenti dettate dalla legge n. 203/1982 (25).

4. La concessione in godimento dei fondi a titolo gratuito (26), per quanto tragga prevalentemente la sua

ragion d'essere da motivi di condiscendenza, cortesia e di fiducia tra le parti (27), non è del resto per alcun verso incompatibile con la circostanza che il concedente possa ritrarre dal contratto una qualsivoglia utilità. In tal caso, l'elemento della gratuità non viene meno purché i sacrifici ed i vantaggi che dal negozio derivano rispettivamente al comodante ed al comodatario abbiano contenuto equivalente.

Nella questione in esame, più in particolare, l'interesse facente capo al comodante non era di per sé patrimoniale ovvero, pur essendo tale, si concretizzava in un vantaggio indiretto e mediato che non veniva a trovarsi in rapporto di corrispettività con il beneficio concesso al comodatario (28). In questa prospettiva, la natura essenzialmente gratuita del comodato non era invero esclusa dall'inserimento nel contratto di un *modus* che, per quanto ampliasse ed arricchisse lo schema contrattuale, produceva esclusivamente effetti giuridici aggiuntivi rispetto a quelli tipici (29). La previsione di una clausola modale a carico del comodatario si manteneva, invero, sempre in limiti subordinati ed accessori rispetto agli elementi essenziali del negozio, senza porsi quale corrispettivo del godimento della cosa concessa in uso (30) e, dunque, senza integrare una vera e propria controprestazione. Infatti, essendo stati i terreni concessi gratuitamente in

(21) Cass. 2 giugno 2000, n. 7364, in questa Riv., 2000, 642, ha affermato che in tema di rapporti agrari la disposizione prevista dall'art. 27 legge n. 203 del 1982, secondo cui le norme regolatrici dell'affitto dei fondi rustici si applicano anche a tutti i contratti agrari, stipulati dopo l'entrata in vigore della legge medesima, non trova applicazione con riguardo alla concessione in comodato di un fondo rustico, stante l'impossibilità di qualificarla come contratto agrario (la cui causa, estranea al comodato, è quella di costituire un'impresa agraria sul fondo altrui), anche nel caso in cui, trattandosi di comodato modale avente per oggetto una cosa produttiva, il comodatario non si limiti ad una semplice attività di custodia, ma svolga un'attività di gestione. In tal senso, anche Cass. 5 ottobre 1995, n. 10447, *ivi*, 1996, 642; Cass. 8 marzo 1988, n. 2347, in *Giur. agr. it.*, 1989, 124; nella giurisprudenza di merito, cfr. Trib. Lucera, Sez. Apricena 19 maggio 2004, n. 55, in questa Riv., 2005, 123.

(22) BELLANTUONO, *Comodato di fondo rustico e competenza del giudice ordinario*, in questa Riv., 2005, 124, osserva come desti perplessità la giurisprudenza che ritiene l'esistenza del comodato di fondo rustico, con esclusione del contratto di affitto e della competenza della Sezione specializzata agraria, anche quando vi sia la gestione del fondo medesimo. E ciò in quanto è «difficile ritenere che la gestione non implichi la costituzione di un'impresa agricola, tenuto altresì presente che la esecuzione dei lavori di fondo rustico da parte del comodatario costituisce un indubbio vantaggio, e quindi una controprestazione, in favore del comodante».

(23) Cass. 16 aprile 1993, n. 4534, in *Giust. civ. Mass.*, 1993, 684, ha statuito che per la proposizione di domanda di rilascio di un fondo detenuto in forza di un contratto di comodato scaduto e perciò senza titolo, non sussiste l'onere di esperire il previo tentativo obbligatorio di conciliazione davanti all'Ispettorato agrario ai sensi dell'art. 46 l. 3 maggio 1982, n. 203, riferendosi detta norma alle controversie in materia di contratti agrari; senza che tale onere possa successivamente porsi prima della riassunzione del processo davanti alla Sezione specializzata agraria a seguito della pronuncia con cui il giudice adito, in accoglimento dell'eccezione del convenuto di essere titolare di un contratto agrario, abbia dichiarato la propria incompetenza per materia, atteso che detta riassunzione non comporta l'instaurazione di un nuovo rapporto processuale, ma costituisca la prosecuzione di quello promosso davanti al giudice dichiaratosi incompetente e si ricollega, quindi, all'originario atto introduttivo. In tal senso, cfr. anche Cass. 12 febbraio 2002, n. 1963, in *Giust. civ. Mass.*, 2002, 224.

(24) Ai sensi dell'art. 9, comma 1, della l. 14 febbraio 1990, n. 29, «tutte le controversie in materia di contratti agrari o conseguenti alla conversione dei contratti associativi in affitto sono di competenza delle Sezioni specializzate agrarie di cui alla legge 2 marzo 1963, n. 320, ed assoggettate al rito di cui agli articoli 409 e seguenti del codice di procedura civile».

(25) Cass. 11 aprile 2001, n. 5403, in questa Riv., 2002, 174, ha statuito che «Rientrano nella competenza funzionale *ratione materiae* delle Sezioni specializzate agrarie, tutte le controversie nelle quali, in base alla domanda dell'attore o all'eccezione del convenuto, la decisione implichi

un accertamento positivo o negativo dei rapporti soggetti alle speciali norme cogenti in materia di contratti agrari, salvo che appaia *ictu oculi* infondata la tesi volta a ricondurre il rapporto controverso nell'ambito di quelli contemplati dalla speciale legislazione sui contratti agrari».

(26) DE TILLA, *Sulla differenza tra locazione e comodato*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, 2001, 324, chiarisce che il precario immobiliare oneroso è caratterizzato dalla «concessione in godimento di un bene immobile che, pur remunerata (normalmente in maniera parziale), sia provvisoria, revocabile e finalizzata alla custodia del bene. Essa si distingue sia dal comodato, ancorché precario, per la presenza di un corrispettivo, sia dalla locazione per la possibilità riconosciuta al concedente di far cessare in qualsiasi momento il godimento». In giurisprudenza, Cass. 18 ottobre 1986, n. 6146, in *Giust. civ. Mass.*, 1986, fasc. 10.

(27) CARMIGNANI, *Brevi note su una fattispecie di comodato*, cit., 318, precisa sul punto che l'intento liberale del *tradens*, «muovendo da ragioni di cortesia, favore, amicizia, connota il comodato quale rapporto fiduciario, imprimendo al tipo negoziale il carattere della realtà (...) Nel comodato la consegna rappresenta, invero, la forma della volontà impegnativa, avente la funzione di trasformare una relazione altrimenti di cortesia non vincolante, quindi non contrattuale, in un rapporto giuridicamente rilevante, nel quale all'atto di disposizione della *res* da parte del comodante corrisponde un *agere* del comodatario valutabile in relazione all'interesse che il soggetto disponente intende soddisfare con la consegna del bene».

(28) In tal senso, Cass. 28 maggio 1996, n. 4912, in *Foro it.*, 1996, I, 2372.

(29) PAPIA, *Il comodato modale*, in *Rass. di dir. civ.*, 1998, 58-59, osserva che il *modus* è enucleabile tra gli *accidentalità negotii*, ossia tra quegli elementi contrattuali che le parti inseriscono nel contenuto del contratto per realizzare interessi ulteriori rispetto a quelli tipici, ma che sono – comunque – inidonei a modificare la funzione economica del negozio perché accessori. In tal senso, MASTROPAOLO, *Accidentalità del «modus» e tipi negoziali*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1981, 881; MARINI, *Il modus come elemento accidentale del negozio giuridico*, Milano, 1976, 189; CARROZZA, *Ancora sul comodato modale*, in *Giur. sicil.*, 1958, 1001 e ss.

(30) Sul punto, STANCHI, *Comodato, comodato modale e locazione*, in *Giur. it.*, 1998, I, 1128, registra un costante orientamento secondo il quale il carattere di essenziale gratuità del comodato non viene meno se vi inerisce un *modus* posto a carico del comodatario. In proposito, in giurisprudenza è stato fissato il principio di diritto secondo cui le prestazioni di modesta entità economica non concretizzano un corrispettivo del godimento della cosa (v. tra le tante, Cass. 25 settembre 1990, n. 9718, in *Giur. it.*, 1992, I, 1, 345; Cass. 25 marzo 1985, n. 2091, in *Giur. agr. it.*, 1985, 157; Cass. 2 aprile 1984, n. 2151, in *Rep. Giur. it.*, 1984, n. 1; Cass. 20 gennaio 1984, n. 491, *ibid.*, n. 2). Cass. 4 giugno 1997, n. 4976, in *Foro it. Rep.*, 1997, voce *Comodato*, n. 1, statuisce che il versamento di una somma periodica, a carico del beneficiario, a titolo di rimborso spese, non integra le caratteristiche di corrispettivo del godimento della cosa.

godimento perché il comodatario li coltivasse e migliorasse (31) in attesa della vendita che gli era stata promessa dal proprietario, si veniva a realizzare un equilibrato contemperamento degli interessi delle parti, senza così contrastare con la gratuità del tipo. Più precisamente, se per un verso il comodatario aveva avuto in affidamento gratuito l'uso dei fondi, per l'altro, il comodante aveva quale vantaggio riflesso ed indiretto la conservazione degli stessi e l'assicurazione che sarebbero state compiute tutte le attività necessarie a mantenere l'integrità dei beni.

A differenza di quanto sarebbe avvenuto nel comodato in generale, ove sarebbe stata prevista una mera conservazione dello stato di fatto e di diritto della *res*, il comodatario di terreni agricoli non poteva assolvere la funzione di semplice custode, bensì di gestore, obbligato a conservare i terreni con la diligenza del buon padre di famiglia ed a riconsegnare al comodante, al momento della cessazione del rapporto, le unità terriere nelle stesse condizioni in cui si trovavano alla stipula del comodato e, comunque, idonee a svolgere l'attività economica agricola (32). Siffatta attività, ovviamente, presupponeva che il comodatario si servisse del bene concessogli a titolo gratuito, dal momento che il mancato uso avrebbe – senz'altro – determinato un inevitabile deterioramento della *res*. In quest'ottica, il vantaggio derivante dalla conservazione dei fondi si configurava, in buona sostanza, come conseguenza naturale del rapporto, soddisfacendo un interesse del comodante, dallo stesso previsto e calcolato, senza per questo assumere la veste di prestazione autonoma o snaturare l'essenziale gratuità del negozio (33). Il dovere di custodire e mantenere inalterata la potenziale «coltivabilità» dei fondi, assumeva, pertanto, nell'economia complessiva del rapporto, la funzione di una obbligazione

implicita (34) che non alterava in alcun modo la causa oggettiva astratta del contratto di comodato.

Parimenti, anche la circostanza che non fosse stato espressamente fissato un termine di durata e che questo non risultasse dall'uso cui la cosa doveva essere destinata (35), avvalorava la tesi che quello stipulato dalle parti fosse un contratto di comodato precario (36), assoggettato alla disciplina di cui all'art. 1810 c.c. Caratteristica di tale figura contrattuale, come – peraltro – noto, è che il comodante ha il diritto potestativo di richiedere la restituzione *ad nutum* (37) del bene, determinando l'immediata cessazione del diritto del comodatario alla disponibilità ed al godimento del medesimo (38). Circostanza, questa, verificatasi nella fattispecie oggetto di esame da parte della Suprema Corte, che ha determinato il legittimo recesso del comodante dal rapporto, pur senza alcuna causa giustificatrice, e l'immediata cessazione dello stesso, con la conseguenza che il protrarsi della detenzione da parte del comodatario era da considerarsi *sine titulo* (39). Viceversa, qualora si fosse trattato di un contratto di affitto, il proprietario dei fondi non avrebbe potuto recedere dal rapporto ma, al fine di ottenere la restituzione del fondo, si sarebbe potuto limitare ad intimare la disdetta secondo le modalità espressamente dettate dall'art. 4 della legge n. 203/1982 (40).

5. Per quanto la durata e l'entità del canone (ove esistenti) degradano a semplici elementi che il giudice deve tenere in considerazione per interpretare la volontà contrattuale (41), come già precisato poc'anzi, quello della comune intenzione delle parti, rilevante *ex art.* 1362 c.c., è il criterio più affidabile per individuare la *ratio* della dichiarazione negoziale pure attraverso gli assunti ed il comportamento delle parti. E così, anche se nel caso di

(31) Cass. 23 dicembre 1982, n. 7121, in *Giust. civ. Mass.*, 1982, fasc. 12, stabilisce che costituisce affitto *ad meliorandum* e non comodato (non configurabile in assenza del requisito della gratuità) il contratto avente ad oggetto la concessione in godimento di un fondo rustico con l'obbligo del miglioramento dello stesso, rappresentando tale miglioramento il corrispettivo del godimento del fondo, sicché al rilascio del fondo nulla è dovuto al conduttore per i miglioramenti eseguiti.

(32) Com'è facile intuire, l'obbligo di gestione produttiva grava sul comodatario non solo nell'ottica privatistica dei rapporti tra le parti, ma, anche, in prospettiva pubblicistica, ove il bene-terra è strumento di produzione oltre che mezzo per realizzare un ambiente naturale equilibrato in vista della realizzazione degli interessi generali della collettività ad un razionale sfruttamento del suolo.

(33) Conseguente che il *modus*, qualunque sia la sua portata economica, non elide la gratuità se ed in quanto soddisfa un interesse marginale della parte a favore della quale è stato apposto. Il criterio discrezionale tra *modus* e corrispettivo è desumibile dalla volontà delle parti, e, più precisamente, dalla natura che le prestazioni rivestono attraverso la programmazione degli interessi, la loro realizzazione ed il loro soddisfacimento.

(34) MASTROPAOLO, *Tipicità dei contratti agrari e comodato di fondo rustico*, cit., 325, afferma che «nella qualificazione del contratto ha un ruolo decisivo la finalità di quanto è corrisposto dal beneficiario dell'immobile (...) Le spese per opere di manutenzione, poste a carico del comodatario, non vanno confuse con il versamento di un canone, ma debbono essere inquadrate tra gli elementi accidentali del comodato e costituiscono precisamente un *modus* o onere».

(35) RAUSEO, *Il contratto di comodato nella concessione di fondi rustici*, in *Giur. agr. it.*, 1989, 97, annota Cass. 24 febbraio 1988, n. 1944. Sul punto, Cass. 20 gennaio 1984, n. 491, *ivi*, 1984, 89, specifica in motivazione che, trattandosi di un immobile, la durata non può desumersi dalla generica destinazione cui esso è adibito per natura, «perché da tale destinazione, in mancanza di particolari prescrizioni di durata, deriva soltanto un uso indeterminato e duraturo, dal quale non potrebbe rilevarsi alcun termine finale connesso all'uso particolare e contingente cui la cosa deve essere adibita; in tale ipotesi la concessione deve intendersi a tempo indeterminato e, quindi, a titolo precario».

(36) GALGANO, *Diritto civile e commerciale*, vol. II, t. 2°, Padova, 1999, 134, denomina «precario» qualsiasi comodato in cui venga pattuito espressamente che il comodatario dovrà restituire la cosa non appena il comodante ne farà richiesta.

(37) DE TILLA, *Sulla durata del comodato*, in *Giust. civ.*, 1996, I, 1774 e ss., annota Cass. 8 marzo 1995, n. 2719. L'Autore, a pag. 1776, chiarisce sull'argomento che «Una volta accertata la natura del rapporto intercorso tra le parti in relazione al godimento di un immobile e la sua gratuità, mentre non incide su tale carattere l'esistenza di un *modus* a carico del comodatario purché non sia tale da snaturare il rapporto, l'obbligo della restituzione della cosa costituisce l'effetto del rapporto di comodato, tant'è che anche prima che il comodatario abbia cessato di servirsi della cosa il comodante può, a sua richiesta, far cessare il contratto, esigendone l'immediata restituzione, se sia sopravvenuto un suo urgente ed imprevisto bisogno, anche non grave».

(38) Cass. 10 maggio 2000, n. 5987, in *Giust. civ. Mass.*, 2000, 984, afferma che, una volta sciolto, per unilaterale iniziativa del comodante, il vincolo contrattuale, il comodatario che rifiuti la restituzione della cosa viene ad assumere la posizione di detentore *sine titulo*, e quindi abusivo, del bene altrui, salvo che dimostri di poterne disporre in base ad altro rapporto diverso dal precario.

(39) MORENA, *Un caso in tema di comodato immobiliare: l'obbligo di restituzione e la mancata apposizione del termine*, in *Giust. civ.*, 1994, 2520, argomenta che la temporaneità del godimento concesso al comodatario è elemento insito nello schema causale del comodato. Trattandosi, infatti, di una concessione di favore, da ricondurre ad un rapporto di cortesia e fiducia esistente tra le parti, «appare inverosimile configurare una illimitata durata dello stesso che, per altro, andrebbe a completo sfavore del comodante, il quale si troverebbe a dover rinunciare alla disponibilità del bene che comunque rimane di sua esclusiva proprietà».

(40) CORSARO, *La disdetta nel contratto di affitto*, in questa Riv., 2003, 46, precisa che l'intimazione della disdetta, a pena di nullità, deve avvenire tramite raccomandata con avviso di ricevimento e che non sono ammesse forme equipollenti. L'Autore chiarisce, però, che «la disdetta può intimarsi anche attraverso l'atto di citazione che va considerato atto della parte, che ne assume la paternità mediante la sottoscrizione, e rimane tale anche quando la parte stessa, non potendo stare in giudizio personalmente, deve avvalersi di un procuratore legale tenuto a sottoscrivere l'atto medesimo, sempreché la procura al detto procuratore risulti conferita in calce o a margine dello stesso atto».

(41) In tal senso, v. STANCHI, *Comodato, comodato modale e locazione*, cit., 1130.



specie mancava del tutto un contratto scritto e poi trascritto (42), i comportamenti delle parti successivi alla stipula del contratto erano eloquenti tanto da consentire all'interprete di ricavare elementi più che sufficienti per escludere che si trattasse di contratto agrario, destinato all'esercizio di un'impresa agricola (43).

Con accertamento di fatto incensurabile (44), l'autorità giudiziaria di seconde cure ha rilevato che il requisito della gratuità del contratto era emerso inequivocabilmente dagli assunti delle parti in causa (45) e da espressa ammissione dello stesso beneficiario del godimento dei fondi rustici, il quale aveva dichiarato nel giudizio di appello che «la concessione in uso gratuito era stata fatta in funzione di una promessa verbale di vendita dei terreni (...)».

Nessun pregio potevano, dunque, rivestire le censure del ricorrente secondo cui i giudici di seconde cure non avrebbero ammesso le prove dedotte che avrebbero dimostrato la natura agraria del contratto oggetto di esame da parte della Suprema Corte. E ciò in quanto, il ricorrente che aveva dedotto l'omessa o insufficiente motivazione della sentenza impugnata per la mancata ammissione dei mezzi istruttori o erronea valutazione di alcune risultanze probatorie, in considerazione del principio di autosufficienza del ricorso per cassazione (46), avrebbe avuto l'onere di indicare analiticamente, trascrivendole integralmente, le circostanze su cui avrebbe dovuto vertere la prova richiesta e non ammessa, nonché di analizzare le ragioni del carattere decisivo delle stesse. Invece, nel corso dell'interrogatorio, non solo aveva ammesso chiaramente la gratuità del contratto ma non aveva fornito neanche le prove dell'esistenza di un preteso contratto di affitto, producendo, ad esempio, ricevute che attestassero il pagamento di un canone. La gratuità era – senz'altro – elemento sintomatico dell'esistenza di un contratto di comodato, accertato – peraltro – anche attraverso una serie di

presunzioni (47). Le operazioni di pulitura dei fossi, di concimazione, i tagli dell'erba, l'irrigazione dei campi (48), a spese del beneficiario dei fondi rustici, non costituivano una controprestazione per il godimento del fondo e, quindi, tali da eludere il requisito della gratuità del contratto, concretizzandosi in un tenue vantaggio per il concedente, necessario, peraltro, per l'esplicazione dello stesso diritto del concessionario (49). Esse non erano, infatti, dirette a provare l'esistenza di un contratto di affitto, quanto, piuttosto, esplicavano il *modus* apposto al contratto di comodato, essendo del tutto funzionali alla coltivazione a prato stabile dei terreni praticata dal medesimo comodatario e, dunque, alla conservazione degli stessi. Si trattava, in buona sostanza, di attività che rientravano nella custodia e gestione dei fondi stessi e certamente non volte alla costituzione di un'impresa agricola, dovendo il beneficiario dei fondi limitarsi a restituirli al legittimo proprietario in condizioni tali da essere coltivabili e non già coltivati.

Il comodante, per parte sua, intendendo ottenere la restituzione dei terreni comodati senza determinazione di tempo, non era tenuto a soddisfare alcun onere probatorio ed anzi, poiché il protrarsi dell'occupazione degli stessi dopo la richiesta di rilascio da parte del proprietario concretava gli estremi di un'occupazione senza titolo (e, dunque, abusiva), incombeva al solo comodatario l'onere di provare il titolo giustificativo della permanenza nella detenzione della cosa (50). In mancanza di ciò, correttamente, la Suprema Corte ha riconosciuto legittimo il diritto del proprietario-comodante di pretendere la restituzione dei fondi a semplice richiesta e, per l'effetto, ritenuto di dovere rigettare il ricorso con conferma della statuizione impugnata.

Alessandra Tommasini

(42) L'art. 41 della legge n. 203/1982 ha sancito il principio della libertà di forma di tutti i contratti agrari, statuendo il superamento della forma scritta *ad substantiam* secondo cui i contratti d'affitto ed associativi ultranovennali andavano stipulati per atto scritto a pena di nullità, ai sensi dell'art. 1350, n. 8 c.c.; o ex art. 3 della legge n. 606/1966 andavano assoggettati alla forma scritta *ad probationem*.

(43) GALLONI, *La libertà della forma nel contratto agrario*, in *Giur. agr. it.*, 1989, 583, afferma che «(...) la forma attraverso la quale si esteriorizza il contratto agrario in modo compiuto nella realtà del diritto e nella realtà sociale è la stessa impresa perché solo dall'esercizio in atto di un determinato tipo di impresa agricola è opponibile ai terzi l'esistenza di un determinato tipo di contratto agrario». In tal senso, Busetto, *La libertà di forma dei contratti agrari*, in questa Riv., 2000, 32, concorda nel ritenere che «(...) l'art. 41, deformalizzando tutti i contratti agrari, accoglie questa impostazione del contratto di affitto come contratto che attraverso l'impresa si rende riconoscibile a tutti i terzi e – a maggior ragione – è valido ed efficace nei rapporti tra i contraenti».

(44) L'art. 360, n. 5 c.p.c., non conferisce alla Corte di cassazione il potere di riesaminare e valutare autonomamente il merito della causa, ma solo quello di controllare, sotto il profilo logico-formale e della correttezza giuridica, l'esame e la valutazione compiuti dal giudice di merito cui è riservato l'apprezzamento dei fatti. Deriva, pertanto, che alla cassazione della sentenza, per vizi della motivazione, si può giungere solo quando tale vizio emerga dall'esame del ragionamento svolto dal giudice, quale risulta dalla sentenza, che si riveli incompleto, incoerente e illogico, non già quando il giudice abbia semplicemente attribuito agli elementi valutati un valore e un significato difformi dalle aspettative e dalle deduzioni di parte. In tal senso, v. Cass. 20 agosto 2003, n. 12216, in questa Riv., 2004, 90, specie in motivazione.

(45) Il vizio di omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione, denunciabile con ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 360, n. 5 c.p.c., non può consistere nella difformità dell'apprezzamento dei fatti e delle prove dato dal giudice del merito rispetto a quello preteso

dalla parte, perché spetta solo a quel giudice individuare le fonti del proprio convincimento e a tal fine valutare le prove, controllarne l'attendibilità e la concludenza, scegliere tra le risultanze istruttorie quelle ritenute idonee a dimostrare i fatti in discussione, dare prevalenza all'uno o all'altro mezzo di prova. In tal senso, cfr. Cass. 14 febbraio 2003, n. 2222, in *Giust. civ. Mass.*, 2003, 331; Cass. 14 gennaio 2002, n. 350, *ivi*, 2002, 55; Cass. Sez. Un. 11 giugno 1998, n. 5802, in *Giust. civ. Mass.*, 1998, 1283.

(46) Sul punto, v. Cass. 6 giugno 2003, n. 9060, in *Giust. civ. Mass.*, 2003, f. 6, recita testualmente «il ricorrente per cassazione che denunci l'esistenza di vizi della sentenza correlati al rifiuto opposto dal giudice di merito di dare ingresso ai mezzi istruttori ritualmente prodotti, ha l'onere di indicare specificamente nel ricorso le deduzioni di prova che asserisce disattese, onde consentire in sede di legittimità la verifica sulla sola base di tale atto di impugnazione e senza necessità di inammissibili indagini integrative della validità e decisività delle disattese deduzioni e senza che all'uopo possa per il principio c.d. di autosufficienza del ricorso per cassazione, svolgere alcuna funzione sostitutiva il riferimento «per relationem» ad altri atti o scritti difensivi presentati nei precedenti gradi del giudizio». In tal senso, anche Cass. 6 agosto 2003, n. 11895, in *Giust. civ. Mass.*, 2003, f. 7-8; Cass. 26 agosto 2002, n. 12477, *ivi*, 2002, 1574; Cass., 2 marzo 2002, n. 4663, *ivi*, 2002, 566.

(47) Cass. 4 dicembre 1990, n. 11620, in *Giur. it.*, 1992, I, 1, 1809.

(48) Cass. 26 giugno 1992, n. 7923, in *Arch. civ.*, 1992, 1280, stabilisce che al comodatario non sono rimborsabili le spese straordinarie non necessarie ed urgenti, anche se comportino miglioramenti, tenendo conto della non invocabilità da parte del comodatario stesso, che non è né possessore né terzo, dei principi di cui agli artt. 1150 e 936 c.c., ed altresì della carenza, anche nel simile rapporto di locazione, di un diritto ad indennizzo per le migliorie.

(49) In tal senso, v. CALABRESE, *Su un caso di comodato di fondo rustico*, in *Giur. agr. it.*, 1988, 46.

(50) Busetto, *Comodato precario di fondo rustico e onere della prova nell'azione di rilascio*, in *Giur. agr. it.*, 1984, 90.

Cass. Sez. V Civ. - 16-11-2004, n. 21644 - Riggio, pres.; Marigliano, est.; Apice, P.M. (parz. diff.) - Fabrello c. Comune di Caldogno.

**Imposte e tasse - Imposta comunale sugli immobili - Aree immediatamente utilizzabili a scopo edificatorio - Aree edificabili solo previa predisposizione di piani particolareggiati o di lottizzazione - Fabbricabilità ai fini ICI - Esclusione.** (D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, art. 2)

*Ai fini della sottoposizione a ICI le aree non edificate, site nel territorio dello Stato, possono essere, alternativamente o «edificabili» o «agricole». Mentre rientrano nella prima categoria le sole aree che, in base agli strumenti urbanistici vigenti al momento dell'imposizione fiscale, sono immediatamente utilizzabili a scopo edificatorio, con possibilità legale ed effettiva di rilascio di concessione edilizia, appartengono alla seconda tutte le altre, comprese quelle che, anche se comprese nei piani regolatori generali tra le edificabili, devono attendere i piani particolareggiati o di lottizzazione per poter ottenere tale concessione (1).*

(Omissis)

FATTO. - Fabrello Luigi è comproprietario *pro indiviso* con il fratello Marino di un terreno sito nel Comune di Caldogno e individuato in catasto al foglio 9, mapp. nn. 0239, 02380 e 02382, compreso nel P.R.G. dello stesso Comune come zona territoriale omogenea C2/3 - residenziale di nuova espansione - la cui edificabilità, ai sensi dell'art. 23 N.T.A., è subordinata all'emissione di uno strumento attuativo.

Inoltre, in data 21 aprile 1992, il P.R.G. veniva interessato da una variante per cui l'area in questione veniva inclusa nella classificazione delle zone agricole, variante approvata dalla Giunta regionale veneta il 23 maggio 1995, con delibera n. 2943, esecutiva dal 7 giugno 1995.

I fratelli Fabrello avevano fin dal 1990 inoltrato istanza per l'approvazione di un piano di lottizzazione onde poter costruire sul terreno *de quo*, approvazione sempre negata dal Comune e, da ultimo, dichiarata sospesa per la presenza delle modifiche apportate con la variante ai sensi dell'art. 71 l.r. Veneto n. 61/85 (Misure di salvaguardia).

A seguito dell'approvazione regionale del 1995 il Consiglio comunale approvava il piano di lottizzazione Fabrello in data 29 settembre 1997.

Nel corso degli anni dal 1993 al 1995 i germani Fabrello avevano pagato l'ICI nella misura prevista per terreni non edificabili, versando per il 1993 L. 831.000 e per il 1994 e 1995 L. 773.000.

Il 22 dicembre 2000 venivano loro notificati avvisi di accertamento ICI per infedele dichiarazione con i quali venivano richieste L. 9.425.000 per il 1993, L. 9.154.000 per il 1994 e L. 8.850.000 per il 1995.

Fabrello Luigi impugnava detti atti innanzi alla C.T.P. di Vicenza, contestando la pretesa del Comune e sostenendo che ai fini ICI l'edificabilità del suolo deve essere effettiva e non meramente teorica come nel caso di terreno che, pur compreso nel PRG, sia soggetto a misure di salvaguardia; in subordine, deduceva l'eccessività della valutazione, tenuto conto del vincolo d'inedificabilità temporanea e la mancata applicazione da parte del Comune delle riduzioni delle tariffe previste. Chiedeva, inoltre, la sospensione dell'esecutività dei provvedimenti impugnati.

Il Comune si costituiva in giudizio chiedendo rinvio per essere in corso un tentativo di conciliazione; l'udienza veniva pertanto rinviata al 25 maggio 2001.

Il 4 maggio 2001, non essendo andato a buon fine il tentativo di conciliazione, il Comune presentava delle controdeduzioni, sostenendo che il terreno *de quo* era da considerarsi edificabile ai sensi dell'art. 2, comma primo, lett. b), d.lgs. n. 504/1992 in quanto inserito come area fabbricabile nel P.R.G., che la valutazione era stata effettuata in base ai prezzi delle aste pubbliche per la vendita di lotti di terreno ubicati in territorio comunale e che le riduzioni erano state previste in sede di autoregolamentazione e non per fissare il valore commerciale.

All'udienza del 25 maggio la C.T.P. accoglieva il ricorso del contribuente. Detta pronuncia veniva impugnata dal Comune in via pregiudiziale per avere il giudice deciso il merito della causa mentre si sarebbe dovuto discutere solo l'istanza di sospensiva; quanto al merito, ribadiva quanto sostenuto in primo grado. Il contribuente non si costituiva.

La C.T.R. del Veneto respingeva l'istanza di rimessione della causa in primo grado ma accoglieva l'impugnativa nel merito, ritenendo

che ai fini ICI basta che l'edificabilità di un terreno sussista giuridicamente, cioè sia inserito in uno strumento urbanistico perfezionato, nulla rilevando l'inedificabilità effettiva per altre ragioni contingenti o temporanee. La stessa Commissione compensava le spese.

Avverso detta decisione propone ricorso per cassazione Fabrello Luigi sulla base di cinque motivi. Non risulta costituito il Comune di Caldogno.

DIRITTO. - Con il primo motivo Fabrello Luigi lamenta l'errata e falsa applicazione degli artt. 48 e 71 l.r. Veneto n. 61/1985 e succ. mod. in materia di misure di salvaguardia, l'errata e falsa applicazione ed interpretazione dell'art. 2 d.lgs. n. 504/1992, nonché il difetto di presupposto d'imposta, carenza di motivazione negli atti di accertamento impugnati ed, infine, insufficiente e contraddittoria motivazione della sentenza.

Sostiene il contribuente che presupposto d'imposta, come indicato dall'art. 1 d.lgs. n. 504/1992 è il possesso di aree fabbricabili e tali sono ai sensi del successivo art. 2 quelle utilizzabili a scopo edificatorio in base agli strumenti urbanistici. Pertanto, il semplice inserimento di un'area del P.R.G. non è sufficiente se per qualunque contingente ragione l'area stessa non sia effettivamente suscettibile di edificazione per mancanza di piani particolareggiati o, come nella specie, per l'esistenza di misure di salvaguardia che ne impediscono l'utilizzabilità effettiva, misure previste sia dalla legge n. 1902/1952 (modificata ed integrata dalle leggi n. 135/1955, n. 517/1968 e dall'art. 4 legge n. 291/1971), nonché dall'art. 48 l.r. Veneto n. 61/1985. Pertanto, per l'area edificabile colpita dalle misure di salvaguardia, non può essere rilasciata alcuna concessione edilizia, malgrado l'inclusione nello strumento urbanistico e non potendo aver corso la concessione edilizia a favore del richiedente si deve concludere che i terreni interessati da dette misure non possono essere considerati né in fatto né in diritto edificabili per espressa volontà della legge.

Tale fenomeno d'inedificabilità temporanea è stato anche tenuto presente dal legislatore che con l'art. 59, comma primo, lett. f), d.lgs. n. 446/1997 ha conferito ai Comuni la facoltà di prevedere un rimborso, in caso d'imposta pagata per aree che siano successivamente divenute inedificabili per effetto di varianti apportate allo strumento urbanistico.

Lamenta, inoltre, il contribuente la carenza di motivazione dei provvedimenti impugnati nonché l'errore tenuto nella parte motiva della sentenza nella quale viene indicata come rilevante l'edificabilità giuridica e non quella effettiva, senza rendersi conto che le misure di salvaguardia come l'assenza di uno strumento edilizio attuativo, se previsto come presupposto, incidono non solo sull'attitudine materiale di un terreno ad essere edificato, quanto sulla sua possibilità giuridica, privandolo della capacità edificatoria dovuta all'avvenuta adozione di un altro strumento urbanistico o ad una sua variante o alla mancata necessaria adozione di un piano attuativo.

Con la seconda censura, dedotta in via subordinata in caso di omessa costituzione del Comune, si lamenta l'errata e falsa applicazione dell'art. 59 d.lgs. n. 546/1992, difetto di motivazione e la violazione del contraddittorio per avere la C.T.R. ritenuto che non sussistesse violazione del contraddittorio quando la C.T.P. era passata direttamente alla decisione del merito nell'udienza fissata per decidere l'istanza di sospensione, punto questo oggetto d'impugnazione del Comune in sede di appello, in quanto la mancata espressa previsione del divieto di passare alla decisione del merito in udienza destinata alla discussione della sospensiva non può essere ritenuto equivalente alla concessione di detto potere.

Con il terzo motivo Fabrello Luigi denuncia la violazione dell'art. 5 d.lgs. n. 504/1992 e l'errata interpretazione della risoluzione ministeriale del 17 ottobre 1997 in ordine all'applicazione dei criteri di calcolo e di identificazione del valore venale del terreno in questione dato che il valore di questo nella situazione di fatto in cui trovasi per l'impossibilità di poter procedere ad edificazione non può essere considerato pari a quello di terreni edificabili effettivamente quale quello risultante dalle aste pubbliche di vendita di lotti, tenuto anche conto che la risoluzione ministeriale succitata ha chiarito che l'imposizione su un'area edificabile deve essere correlata all'inclusione in uno strumento urbanistico attuativo.

Con la quarta doglianza si lamenta l'errata e falsa applicazione della stessa disciplina comunale in materia di accertamento ICI per non avere il Comune tenuto in considerazione i limiti che si era posto con proprie delibere al potere di accertamento stabilendo che il valore venale dei terreni ai fini ICI doveva essere quello accertato il primo gennaio di ciascuno anno d'imposizione, men-

tre nella specie si era fatta applicazione dei valori stabiliti per l'anno 2000 senza applicare la riduzione del 50 per cento prevista per le aree C/2 del P.R.G. non convenzionate e non urbanizzate come l'area Fabrello.

Con l'ultimo motivo ci si duole della compensazione delle spese giudiziali del processo di appello, grado nel quale Fabrello Luigi non si era costituito e, quindi, non aveva svolto alcuna attività difensiva.

In via preliminare occorre esaminare il secondo motivo di natura processuale. Lamenta, infatti, il ricorrente che la C.T.R. avrebbe erroneamente ritenuto che non sussistesse violazione del contraddittorio quando la C.T.P. aveva deciso in unica udienza sia l'istanza di sospensiva che il merito.

La doglianza non ha fondamento, non sussistendo alcuna lesione del contraddittorio, in quanto dagli esami degli atti, permessi nella specie a questa Corte, trattandosi di denuncia di vizio *in procedendo*, si evince che a quella udienza di discussione erano presenti ambedue i contendenti, sia il contribuente che il Comune, e che nessuno di essi si era opposto al fatto che si procedesse alla decisione del merito con la richiesta di rinvio ad altra udienza.

Peraltro, non sussiste nemmeno la violazione dell'art. 59 d.lgs. n. 546/1992 in quanto detta fattispecie non è contemplata tra i casi di rimessione del processo alla Commissione provinciale, né detta norma lascia spazio ad un'interpretazione estensiva od analogica, data la specificità dell'elencazione. Né, infine, sulla base delle precedenti considerazioni, può condividersi l'opinione del ricorrente che la mancata espressa previsione del divieto di passare alla decisione del merito in udienza destinata alla discussione della sospensiva non può essere ritenuta equivalente alla concessione di detto potere.

Il primo motivo è, invece, fondato.

Il d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, istitutivo dell'ICI, stabilisce, all'art. 1, comma 2, che presupposto di tale imposta è «il possesso di fabbricati, di aree fabbricabili e di terreni agricoli siti nel territorio dello Stato (...)». La distinzione tra terreni agricoli ed aree fabbricabili ha la sua ragione d'essere nella diversa previsione del calcolo della base imponibile determinata ai sensi del successivo art. 5.

L'art. 2 di tale disposizione legislativa, alla lett. b), precisa che: «Per area fabbricabile si intende l'area utilizzabile a scopo edificatorio in base agli strumenti urbanistici generali (P.R.G.) o attuativi ovvero in base alle possibilità effettive di edificazione determinate secondo i criteri previsti agli effetti dell'indennità di espropriazione». I criteri richiamati in materia di espropriazione sono contenuti nella legge 359/92 che, all'art. 5 *bis*, comma 3, definisce aree fabbricabili quelle che hanno «possibilità legali ed effettive di edificazione».

La distinzione prevista dalla legge, in modo così preciso e minuzioso, tra strumenti urbanistici generali o attuativi, con l'aggiunta delle «possibilità effettive di edificazione» è stata necessaria perché non tutti i terreni compresi nel P.R.G. sono immediatamente utilizzabili a scopo edificatorio per i motivi appresso indicati. Per intendere tale necessità bisogna fare riferimento alla legge urbanistica ed in particolare al d.m. 2 aprile 1968 dei LL.PP., da applicare ai P.R.G., ai piani particolareggiati, ai regolamenti edilizi, alle revisioni degli strumenti urbanistici ecc., e che suddivide e classifica il territorio in zone omogenee, ai sensi e per gli effetti dell'art. 17 della l. 6 agosto 1967, n. 765.

Da tale ripartizione in zone omogenee discende, poi, in sede di previsione delle norme tecniche di attuazione (N.T.A.) dei P.R.G., la possibilità di utilizzare immediatamente a scopo edificatorio quei terreni riportati nello strumento urbanistico generale nelle zone A) (centri storici), o zone B (zone di completamento), per i quali il rilascio della concessione edilizia non deve attendere l'approvazione degli strumenti urbanistici attuativi (previsti dagli artt. 13 – piani particolareggiati – e 28 – piani di lottizzazione – legge 1150/42 e succ. modifiche), perché trattasi di zone già urbanizzate (Cons. Stato, Sez. IV n. 3253 dell'11 giugno 2002, n. 5721/2001), mentre per le zone C) (inedificate, destinate a nuovi complessi), con necessità di opere di urbanizzazione, e per le altre zone non urbanizzate, per potere ottenere la concessione edilizia, e, quindi, per potere effettivamente edificare, è necessario attendere l'approvazione dei piani attuativi (piani particolareggiati o di lottizzazione) – adozione da parte del Comune ed approvazione da parte della Regione – atto complesso – per cui, fino a quando tali strumenti urbanistici non saranno perfetti, quei terreni non possono essere «utilizzabili a scopo edificatorio».

Solo con l'approvazione definitiva di quegli strumenti urbanistici e la costruzione, almeno, delle opere di urbanizzazione primaria (strade, acqua, fognature, illuminazione) è possibile individuare le aree effettivamente destinate ad insediamenti residenziali, utilizzabili

a scopo edificatorio, dove, quindi, si potrà legalmente costruire, e laddove l'edificabilità è vietata, perché per esempio, una parte di quella zona, compresa nel P.R.G., è stata destinata a verde pubblico, a strade, parcheggi, attività collettive, spazi pubblici ecc., con vincolo di inedificabilità. Scorrendo le disposizioni del d.m. sopra citato, artt. 3 e 4, è facile, infatti, rendersi conto che almeno il 30 per cento dei terreni siti in zone C) (di espansione) o, in genere, nelle zone non urbanizzate, devono essere destinate alle opere sopra elencate con vincolo di inedificabilità. Di conseguenza solo dopo l'approvazione dei piani attuativi si saprà quale parte di quelle aree è destinata effettivamente all'edificazione residenziale e quale è vincolata per usi pubblici.

Si comprende, così, perché la legge istitutiva dell'ICI distingue tra utilizzabilità a scopo edificatorio prevista negli strumenti urbanistici generali o quelli attuativi, aggiungendo il requisito della possibilità effettiva di edificazione con riferimento alla legge 359/92.

È evidente che il Legislatore ha voluto sottoporre ad imposta, con base imponibile diversa, quelle aree immediatamente utilizzabili a scopo edificatorio, con possibilità legale ed effettiva di rilascio di concessione edilizia al momento dell'imposizione fiscale, distinguendo tra zone urbanizzate, per le quali è consentito il rilascio di concessione edilizia in base al P.R.G., ancora prima dell'approvazione dei piani attuativi, e quelle che, non trovandosi in tale situazione, anche se comprese nei P.R.G., devono attendere i piani particolareggiati o i piani di lottizzazione per potere ottenere tale concessione.

È chiaro che il Legislatore ha inteso riservare un diverso trattamento fiscale, con la previsione di una base imponibile sul valore reale, per quelle aree la cui utilizzazione a scopo edificatorio è attuale e non rinviata all'adozione e successiva approvazione regionale degli strumenti urbanistici attuativi e, quindi, per quei terreni per i quali il rilascio della concessione edilizia è previsto da provvedimenti definitivi e non *in fieri*. Se non avesse inteso dire quanto sopra esposto, il Legislatore avrebbe potuto limitarsi a definire l'area fabbricabile quella «compresa nel P.R.G.» oppure quella «destinata all'edificazione», senza riferimento agli strumenti urbanistici «attuativi» o alle «possibilità effettive di edificare», richiamando, inoltre, i criteri contenuti nella legge 359/92 (possibilità legali ed effettive di edificazione).

Lo stesso deve dirsi quando, come nel caso in esame, in seguito a variante *in itinere* dello strumento urbanistico, la concessione edilizia venga sospesa in applicazione delle norme di salvaguardia previste dalla legge 1902/52 (come modificata ed integrata dalla legge 135/55, dalla legge 517/68 e dall'art. 4 legge 1291/71) che prevede: «a decorrere dalla data della deliberazione comunale di adozione dei P.R.G. (...) e fino alla data del decreto di approvazione, il sindaco deve (v. art. 3 legge 765/67) sospendere ogni determinazione sulle domande di licenza edilizia (...) quando riconosca che tali domande siano in contrasto con il piano adottato».

Si tratta di misure legali cautelative in grado di impedire l'edificazione (cfr. Cons. Stato, Sez. V n. 394/94, nonché Sez. IV n. 356/89; Cons. Stato, Sez. IV n. 3243/2000, nonché Sez. IV n. 108/97; Cons. Stato, Sez. V n. 1079/2002 e Sez. V n. 1682/2002).

D'altra parte, se l'edificazione è vietata fino all'approvazione dei piani attuativi (piani particolareggiati o di lottizzazione) o fino a quando la norma di salvaguardia non è stata rievocata o dichiarata decaduta, con la impossibilità di ottenere valida concessione edilizia, non è seriamente sostenibile che quell'area è utilizzabile a scopo edificatorio. L'utilizzabilità presuppone la possibilità attuale e non potenziale di edificare. E se non si può costruire e, quindi, il proprietario nessun vantaggio aggiuntivo rispetto a prima può avere, non vi è motivo di prevedere per quel terreno una base imponibile diversa rispetto al terreno agricolo, tenuto conto che la *ratio* della suddivisione dei terreni in agricoli ed edificatori si basa sulla volontà di colpire la plusvalenza che il proprietario ottiene al momento in cui il suo terreno, con la concreta possibilità di rilascio della concessione edilizia e, quindi, con la possibilità effettiva di costruire, acquista un maggior valore (vedi Cass. 3 dicembre 1993, n. 10406; Cass. 28 marzo 1996, n. 2856; Cass. 17 luglio 1996, n. 6573; Cass. 11 dicembre 1996, n. 11037; Cass. 5 giugno 1997, n. 5111; Cass. 8 gennaio 1998, n. 97; Cass. 22 novembre 2000, n. 15090).

Ove si dovesse intendere che l'imposta debba colpire anche quel terreno che, pur compreso nel P.R.G., non è edificabile perché mancano i piani attuativi, ci troveremmo di fronte ad una imposta patrimoniale, e non ad un'imposta sul reddito prodotto dalla plusvalenza determinata dal passaggio di quel terreno da agricolo ad edificabile. Una tale previsione potrebbe essere impugnata per contrasto con l'art. 53 della Costituzione, ove è chiaramente detto che «tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva».

Ma vi è di più: l'eventuale trasgressione del divieto di edificare in attesa dell'approvazione dei piani attuativi o perché imposto dalle norme di salvaguardia, importa, tra l'altro, la denuncia penale da parte del sindaco e l'applicazione delle relative sanzioni di cui agli artt. 32, commi 3 e 4 e 41, legge 1150/42, come sostituiti dal capo I della legge 47/85, in materia di abusivismo edilizio, con il sequestro e la confisca del manufatto, per cui, in assenza di piani particolareggiati o di lottizzazione approvati o in costanza di norme di salvaguardia adottate dal Comune, quest'ultimo, da una parte chiede al cittadino i soldi per l'ICI, perché, a suo parere, il terreno è compreso in un P.R.G. e, quindi, utilizzabile a scopo edificatorio e, dall'altra, lo denuncia penalmente per lottizzazione o costruzione abusiva perché il terreno non è edificabile fino all'approvazione dei piani attuativi o della variante che ha determinato l'adozione delle norme di salvaguardia. L'incongruenza sarebbe tale da non potere essere consentita in uno Stato di diritto.

È per questo che la legge prevede che la utilizzabilità a scopo edificatorio deve essere legale ed effettiva al momento dell'imposizione fiscale (possibilità, cioè, di costruire legalmente, con concessione edilizia), e, quindi, con previsione legale di applicabilità dell'imposta, e non, ogni applicazione dell'imposta con possibilità di edificare rinviata a chissà quando, in attesa che i piani attuativi vengano approvati o le norme di salvaguardia siano revocate o decadute, e con la probabilità che quei piani o quelle varianti apportino modifiche peggiorative delle previsioni urbanistiche rispetto alla primitiva indicazione di massima di cui al P.R.G., mediante imposizione di vincoli di inedificabilità e, quindi, con pagamento, per anni, dell'ICI per un terreno dove, prima, non si è potuto costruire perché mancavano i piani attuativi e, poi, perché, con l'approvazione di tali piani, il terreno è stato vincolato a verde pubblico, parcheggi, strade, piazze, attività collettive, od opere di urbanizzazione ecc.

Il Legislatore, quindi, con una disposizione di cui, *in parte qua*, è stata ritenuta compatibile con i principi costituzionali, ha espressamente previsto di suddividere le aree site nel territorio dello Stato in due sole categorie, aree edificabili da una parte e agricole tutte le rimanenti, senza possibilità di una *tertium genus*, come ribadito anche dalla Corte costituzionale (v. sent. n. 11261 del 23 luglio 1997), che possa influenzare la quantificazione della base imponibile sul presupposto che, essendo comprese in un piano regolatore generale, prima o poi, forse, potranno essere utilizzate a scopo edificatorio, senza considerare che, se così fosse, qualsiasi terreno oggi agricolo, potrebbe, in un domani più o meno prossimo, essere utilizzato a scopo edificatorio a seguito dell'approvazione di una qualche variante, per cui la distinzione sarebbe superflua.

Del resto lo stesso Ministero delle finanze, con la risoluzione min. 17 ottobre 1997, n. 209/E della Dir. centr. fiscalità locale, serv. 1, div. II, ha riconosciuto, in materia di ICI, che, fino alla approvazione dei piani particolareggiati o attuativi «non possono essere considerate fabbricabili quelle aree che risultano assoggettate dagli strumenti urbanistici a vincolo di inedificabilità», quali sono le aree soggette ad edificazione solo dopo l'approvazione dei piani attuativi o delle varianti che hanno imposto le misure di salvaguardia, con divieto di rilascio o con sospensione della concessione edilizia fino all'approvazione di tali strumenti e, quindi, con l'impossibilità di costruire legalmente, pena, come sopra detto, denuncia penale, sequestro e confisca del manufatto.

Quanto sopra esposto, peraltro, trova conforto anche nei principi sanciti dallo Statuto del contribuente (legge n. 212/2000) che all'art. 10 richiama espressamente i principi della «collaborazione», della «buona fede» e dell'«affidamento» nei rapporti tra contribuente ed Amministrazione finanziaria, immediatamente deducibili, rispettivamente, da quelli di «buon andamento» e di «imparzialità dell'amministrazione», di «capacità contributiva» e di «egualianza» (*sub specie* del rispetto anche del canone di «ragionevolezza»), garantiti dagli artt. 97, primo comma, 53, primo comma, e 3, primo comma, Cost. e che devono essere annoverati tra quelli immanenti nel diritto e nell'ordinamento tributario già prima dell'entrata in vigore dello Statuto del contribuente (prima cioè del 1° agosto 2000; cfr. art. 1 legge 212/2000).

Siffatto carattere immanente di detti principi si desume chiaramente, oltre che dalle pronunce di questa Corte in tema di Statuto del contribuente (v. *ex multis*, sent. n. 17576 del 2002), anche dagli orientamenti giurisprudenziali elaborati dal giudice delle leggi, dal giudice comunitario e dal giudice amministrativo.

Conclusivamente, la Corte accoglie il primo motivo, rigettando il secondo e dichiarando assorbite tutte le altre censure, cassa la sentenza impugnata e, decidendo nel merito *ex art. 384 c.p.c.*, accoglie il ricorso introduttivo del contribuente. (*Omissis*)

(1) ULTERIORE SPECIFICAZIONE DEL CRITERIO DI QUALIFICAZIONE GIURIDICA DELLE AREE FABBRICABILI AI FINI DELL'INTEGRAZIONE DEL PRESUPPOSTO PER L'APPLICAZIONE DELL'ICI.

Con la sentenza in rassegna la Suprema Corte ha avuto modo di fornire, ancora una volta, il proprio contributo interpretativo in merito alla nozione di area edificabile, il cui possesso costituisce presupposto per l'applicazione dell'ICI, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504. Giova rammentare che il medesimo decreto, all'art. 2, si è fatto carico di precisare che per area fabbricabile deve intendersi «l'area utilizzabile a scopo edificatorio in base agli strumenti urbanistici generali (P.R.G.) o attuativi (piani particolareggiati o di lottizzazione) ovvero in base alle possibilità effettive di edificazione determinate secondo i criteri previsti agli effetti dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità».

Il problema di fondo, ampiamente dibattuto (talora con esiti diametralmente opposti) in sede giurisprudenziale, anche ai massimi livelli, è quello di stabilire se un'area possa essere o meno considerata edificabile e, quindi, soggetta ad ICI, per il solo fatto di essere inserita in un piano regolatore generale, indipendentemente dalla presenza di strumenti attuativi (piani regolatori già attuabili e particolareggiati o piani di lottizzazione) dello stesso.

Si contendono il campo, a livello interpretativo, due opposte teorie: *a*) quella secondo cui l'assenza di un piano pluriennale di attuazione ovvero di uno strumento urbanistico esecutivo, non può essere considerata causa di esonero o di esclusione dal pagamento dell'ICI, essendo sufficiente, ai fini dell'integrazione del presupposto impositivo, il mero inserimento del terreno nel piano regolatore generale; *b*) quella secondo cui l'ICI si rende dovuta sull'area edificabile solo quando sia stato adottato un piano di lottizzazione e, come precisato dalla sentenza che si commenta, la possibilità di edificare sia concreta ed effettiva. Dalla prima impostazione, sostenuta, *ex pluribus*, a livello giurisprudenziale dalla Cassazione con sentenza n. 16751 del 24 agosto 2004 (1) e, a livello di prassi, dalla risoluzione ministeriale n. 209/E del 17 ottobre 1997, consegue che un'area viene considerata edificabile e, come tale, sottoposta ad imposizione, allorché risulti inserita nel solo strumento urbanistico generale a prescindere dall'eventuale successiva lottizzazione dell'area e, quindi, dalla presenza di un piano attuativo o particolareggiato. Assume rilievo, in buona sostanza, il concetto di edificabilità di diritto o legale, rappresentata dalla presenza del piano regolatore generale. Dalla seconda impostazione, che opera una distinzione tra edificabilità di diritto ed edificabilità di fatto, consegue l'esclusione da ICI di un terreno che, pur compreso in un piano regolatore generale, non sia edificabile per mancanza degli strumenti attuativi. In tal caso, secondo la Cassazione, ci troveremo di fronte ad una imposta patrimoniale, e non ad una imposta sul reddito prodotto dalla plusvalenza determinata dal passaggio di quel terreno da agricolo ad edificabile.

Proprio per questo la legge dispone che l'utilizzazione a scopo edificatorio deve essere legale ed effettiva al momento dell'imposizione fiscale. Precisa la Cassazione, che un'area può essere considerata utilizzabile a scopo edificatorio non per il solo fatto di possedere una generica potenzialità edificatoria ma quando l'utilizzazione dell'area a scopo edificatorio sia attuale e non rinviata all'adozione e successiva approvazione regionale degli strumenti urbanistici attuativi.

Mi sembra evidente che la richiamata, altalenante giurisprudenza reclama, ormai, l'intervento interpretativo delle

(1) In *Riv. giur. edil.*, 2005, 328.

Sezioni Unite civili della Corte di cassazione per porre fine alla diatriba.

Per completezza di argomento, merita un cenno anche la questione, altrettanto dibattuta, e già oggetto di una mia precedente disamina (2), concernente il momento a decorrere dal quale un'area può essere considerata edificabile. Anche qui la giurisprudenza della Cassazione è stata oscillante, affermandosi, in un primo momento, che non poteva considerarsi operante il piano regolatore adottato con delibera dell'Ente comunale fin quando non fosse stato perfezionato l'*iter* dello strumento urbanistico, mediante approvazione della delibera comunale da parte dell'organo regionale. In un secondo tempo, la Corte affermava che la deliberazione comunale di adozione del piano regolatore, a prescindere dal perfezionamento dell'*iter* ad opera della Regione, costituiva *ex se* attestazione della mutata qualificazione giuridica del terreno in area edificabile, rispecchiando la delibera medesima la volontà dei cittadini intesa a far prevalere l'interesse pubblico su quello privato.

Giuseppe Di Paolo

(2) Cfr. Cass. Sez. V Civ. 15 gennaio 2003, n. 467, in questa Riv., 2004, 37, con mia nota a commento.

\*

Cass. Sez. I Civ. - 10-9-2004, n. 18237 - Saggio, pres.; Giuliani, est; Ceniccola, P.M. (conf.) - Luciani (avv. Riccioni) c. Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. ed altro (avv. Frediani). (*Conferma App. Roma 23 luglio 2001*)

**Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - Opposizione alla stima - Indennità aggiuntiva in favore del coltivatore del fondo espropriato - Prescrizione decennale - Decorrenza - Dalla data del provvedimento ablatorio - Inscientia del provvedimento ablatorio e mancato deposito della relazione della Commissione sulla misura definitiva dell'indennità - Ininfluenza.** (L. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 17; c.c., art. 2935)

*L'indennità aggiuntiva, contemplata in favore del coltivatore del fondo espropriato dall'art. 17 della l. 22 ottobre 1971, n. 865, caratterizzata da una funzione compensativa del sacrificio sopportato dal predetto soggetto a causa della definitiva perdita del terreno su cui egli esercitava l'attività agricola, è autonoma rispetto all'indennità di espropriazione, ma trova pur sempre titolo nel provvedimento ablatorio, onde il relativo diritto nasce in tale momento e da esso inizia a decorrere il termine di prescrizione decennale per farlo valere, senza che incida l'inscientia del menzionato provvedimento, in quanto, a prescindere dalla conoscenza legale di quest'ultimo (attese le forme di pubblicità e le variazioni catastali), un simile fatto non costituisce impedimento al decorrere della medesima prescrizione. Del pari è ininfluenza il mancato decorso del termine di decadenza per la proposizione dell'opposizione, cagionato dal mancato deposito della relazione della competente Commissione sulla misura definitiva dell'indennità, essendo il termine di decadenza alternativo, e non cumulativo, rispetto a quello di prescrizione (1).*

(Omissis)

FATTO. - Con atto di citazione notificato il 26 maggio 1992, Giulio Luciani conveniva davanti al Tribunale di Roma l'Ente Ferrovie dello Stato per sentir determinare l'indennità a lui dovuta in relazione all'esproprio di un fondo sito in Anguillara Sabazia, località Maltempo, nonché per sentir condannare tale Ente al relativo pagamento, anche a titolo di risarcimento del danno subito in conseguenza della perdita del terreno.

Deduceva l'attore:

a) di avere, dapprima insieme al padre Vincenzo (poi deceduto) e quindi dal 1979 da solo, coltivato il terreno espropriato in virtù del rapporto di affittanza agricola intervenuto con la Prebenda Parrocchiale di S. Maria Assunta, proprietaria del fondo;

b) che solo a seguito di un'imputazione penale (decreto di citazione a giudizio davanti al pretore di Bracciano notificatogli in data 3 marzo 1992) era venuto a conoscenza del fatto che detto fondo era stato espropriato;

c) che ai sensi dell'art. 17 della legge n. 865 del 1971 competeva anche ad esso affittuario l'indennità di esproprio;

d) che nessuna decadenza era maturata nei suoi confronti, non essendogli mai stato comunicato alcun atto di espropriazione, non essendogli stata offerta qualsivoglia indennità e non essendo stata eseguita alcuna opera pubblica.

Si costituiva l'Ente convenuto, chiedendo il rigetto dell'avversa pretesa e segnatamente eccependo:

a) l'intervenuta decadenza dall'azione, per non averla l'attore proposta nel termine di cui alla citata legge n. 865 del 1971;

b) l'intervenuta prescrizione, la quale doveva farsi decorrere dalla data del decreto di esproprio;

c) l'infondatezza della pretesa azionata, non avendo l'attore abbandonato il terreno.

Il medesimo convenuto, in via riconvenzionale, chiedeva la condanna dell'istante al rilascio dell'immobile ed al risarcimento del danno per l'illegittima occupazione.

Il Tribunale adito, con sentenza del 2/27 febbraio 1996, dichiarava la propria incompetenza, assumendo la competenza della locale Corte d'appello.

Riassunta la causa davanti a quest'ultimo giudice, il Luciani riproponeva le suindicate conclusioni e così pure la Ferrovie dello Stato S.p.A. (tale, frattanto, essendo divenuto il primitivo convenuto).

Disposta l'integrazione del contraddittorio nei confronti di Rossana Fracca, altra affittuaria del fondo in base al contratto stipulato nel 1979, detta Corte, con sentenza del 4-5/23 luglio 2001, rigettava le domande proposte dal Luciani e dichiarava inammissibili quelle riconvenzionali spiegate *ex adverso*, assumendo, per quanto qui interessa, che il diritto del Luciani fosse prescritto ed in particolare:

a) che il termine decennale per far valere, infatti, il diritto all'indennità aggiuntiva di cui all'art. 17 della legge n. 865 del 1971 iniziasse a decorrere dal momento dell'intervento del decreto di esproprio, il quale, nella specie, risaliva al 18 ottobre 1973;

b) che non rilevasse la pretesa, mancata conoscenza di quest'ultimo provvedimento, dal momento che un fatto simile, a prescindere dalla notizia «legale» dello stesso attese le forme di pubblicità e le variazioni catastali, non costituiva impedimento al decorrere del termine di prescrizione;

c) che fosse del pari ininfluenza il mancato decorso del termine di decadenza per la proposizione dell'opposizione, cagionato dal difetto del deposito della relazione, da parte della competente Commissione, sulla misura definitiva dell'indennità, essendo il termine sopra indicato alternativo e non cumulativo rispetto a quello di prescrizione;

d) che neppure rilevasse l'originaria formulazione dell'art. 19 della legge n. 865 del 1971, il quale non consentiva agli aventi diritto di agire in giudizio fintanto che fosse mancata la relazione di stima prevista dagli artt. 15 e 16 della medesima legge, atteso che la norma di cui al sopra indicato art. 19 era stata dichiarata incostituzionale dal giudice delle leggi con la sentenza n. 470 del 1990.

Avverso tale sentenza, ricorre per cassazione Giulio Luciani, deducendo due motivi di gravame, illustrati da memoria, ai quali resiste con controricorso la Rete ferroviaria italiana società per azioni, già Ferrovie dello Stato Società di trasporti e servizi per azioni, mentre non resiste l'altra intimata Rossana Fracca.

DIRITTO. - Con il primo motivo di impugnazione, il ricorrente lamenta violazione e falsa applicazione di norme di diritto (art. 2935 c.c.; art. 51 della l. 25 giugno 1865, n. 2359), in relazione all'art. 360, n. 3 e n. 5 c.p.c., assumendo:

a) che la Corte territoriale ha ritenuto il verificarsi del periodo di prescrizione, ordinaria decennale, del diritto del Luciani all'indennità *ex art.* 17 della legge n. 865 del 1971, giacché, risalendo il decreto di esproprio al 18 ottobre 1973, risultava appunto trascorso il suddetto periodo, così da stabilire, in sostanza, che la data dell'atto ablatorio costituisce il *dies a quo* per il calcolo del periodo medesimo;

b) che una simile proposizione è errata, dal momento che, ai fini della richiesta di indennizzo da parte dei proprietari, vi è necessità della notifica del decreto indicato, decorrendo i termini dell'opposizione proprio dalla riferita notifica (art. 51, secondo comma, sopra citato);

c) che, nella specie, la mancata notifica del provvedimento ablatorio, non solo al Luciani ma neppure alla Prebenda Parrocchiale che nel 1979 era ancora *domina* del terreno stipulando un nuovo contratto di affitto con il Luciani stesso, comporta che il termine iniziale della prescrizione ordinaria ex art. 2935 c.c. non è mai esistito e che è errata la decisione della Corte territoriale, là dove quest'ultima ha ritenuto che il termine sopra indicato dovesse farsi decorrere dalla data del decreto di esproprio;

d) che, inoltre, non vi è nella sentenza impugnata una «motivazione», non essendovi alcuna confutazione delle puntuali precisazioni dell'odierno ricorrente in merito alla mancata notifica dell'anzidetto decreto.

Con il secondo motivo di impugnazione, del cui esame congiunto con il precedente si palesa l'opportunità involgendo ambedue la trattazione di questioni strettamente connesse, il ricorrente lamenta violazione e falsa applicazione degli artt. 2934, 2935, 2946 c.c. e degli artt. 19, 20 della legge n. 865 del 1971, in relazione all'art. 360, n. 3 c.p.c., nonché insufficiente, erronea e contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia, in relazione all'art. 360, n. 5 c.p.c., deducendo:

a) che gli artt. 19 e 20 sopra richiamati disponevano che la parte interessata non potesse agire per il proprio diritto in mancanza dell'intervento della relativa stima amministrativa ad opera dell'UTE;

b) che, però, nel 1990, la Corte costituzionale, con due sentenze, l'una nei riguardi dell'art. 19 (la n. 67 del 22 febbraio) e l'altra nei riguardi dell'art. 20 (la n. 470 del 22 ottobre) della già citata legge n. 865 del 1971, ha dichiarato l'illegittimità di dette norme là dove queste impedivano il libero esercizio della tutela dei propri diritti;

c) che il principio generale e fondamentale perché il titolare di un diritto lo perda a seguito del decorso del termine di prescrizione è quello secondo cui il titolare stesso, pur potendolo esercitare, si astenga da detto esercizio, rilevando a tal fine solo le possibilità legali;

d) che, nella specie, si tratta di vera e propria impossibilità legale di esercizio del diritto la quale risultava espressamente prevista nell'ordinamento giuridico (artt. 19 e 20 della legge n. 865 del 1971), laddove l'impedimento all'esercizio del diritto medesimo non era riconducibile ad una qualsiasi norma dichiarata incostituzionale, bensì ad una norma che esplicitamente precludeva la possibilità di agire in giudizio per la tutela dell'interesse protetto e che, proprio per siffatta ragione, è stata dichiarata incostituzionale in relazione all'art. 24 della Costituzione, senza, cioè, che la parte dovesse, nonostante l'esistenza del divieto ai sensi degli artt. 19 e 20 della legge n. 865/1971, azionare ugualmente il diritto, promuovendo quindi il rinvio della questione davanti al giudice delle leggi, ovvero interrompere la prescrizione di un diritto che non poteva azionare per legge.

I due motivi non sono fondati.

Vale, al riguardo, osservare come il giudice di merito abbia preso le mosse dal puntuale richiamo del principio, enunciato da questa Corte (Cass. Sez. Un. 2 agosto 1989, n. 3577; Cass. 3 marzo 1999, n. 1774), secondo cui l'indennità aggiuntiva riconosciuta dall'art. 17 della l. 22 ottobre 1971, n. 865, in favore del fittavolo, del mezzadro, del colono o del compartecipe, coltivatore del fondo espropriato, caratterizzata da una funzione evidentemente compensativa del sacrificio sopportato dai predetti soggetti a causa della definitiva perdita del terreno su cui esercitavano l'attività agricola, è autonoma rispetto all'indennità di espropriazione, ma trova pur sempre titolo nel provvedimento ablatorio, onde del tutto correttamente detto giudice ha ricavato da siffatta premessa la conclusione:

a) che il relativo diritto nasce, quindi, in tale momento e che da tale momento inizia a decorrere il termine di prescrizione decennale per farlo valere;

b) che non incide l'asserita *inscientia* del menzionato provvedimento, in quanto, a prescindere dalla conoscenza «legale» di quest'ultimo attese le forme di pubblicità e le variazioni catastali, un simile fatto non costituisce impedimento al decorrere della medesima prescrizione;

c) che allo stesso modo è influente il mancato decorso del termine di decadenza per la proposizione dell'opposizione, cagionato dal mancato deposito della relazione della competente Commissione sulla misura definitiva dell'indennità, essendo il termine di decadenza alternativo, e non cumulativo, rispetto a quello di prescrizione.

Nei termini appena riportati, infatti, il giudice del merito ha correttamente applicato i principi, pure enunciati da questa Corte, secondo i quali:

a) in tema di espropriazione, la mancanza o la nullità della notifica del decreto di esproprio, il quale rappresenta l'atto conclusivo della procedura ablatoria, legittima i proprietari espropriati (e, quindi, altresì i soggetti di cui al già citato art. 17 della legge n. 865 del 1971) alla proposizione del giudizio di opposizione alla stima entro l'ordinario termine decennale di prescrizione, decorrente dalla data della pronuncia del decreto stesso (momento in cui al diritto di proprietà sul bene si sostituisce il diritto dell'espropriato ad una somma di denaro che ne rappresenta il controvalore), senza che il decorso della prescrizione in parola sia impedito dalla mancanza o dalla nullità anzidette, non rilevando, in contrario, le disposizioni di cui agli artt. 19 della legge n. 865 del 1971 e 51 della legge n. 2359 del 1865, contenenti previsioni di più brevi termini per l'opposizione dianzi indicata, il presupposto per la cui applicazione è costituito proprio dall'esistenza di una notificazione, ritualmente avvenuta, del decreto in parola (Cass. 6 settembre 1994, n. 7683; Cass. 6 febbraio 1998, n. 1228; Cass. 20 novembre 1998, n. 11730; Cass. 8 maggio 2001, n. 6367);

b) che il mancato decorso del termine di decadenza per la proposizione dell'opposizione, ex art. 12 della legge n. 865 del 1971, causato dal mancato deposito della relazione della Commissione sulla misura definitiva dell'indennità, non spiega alcuna influenza sul termine di prescrizione decennale previsto dall'art. 19 della richiamata legge per la proposizione anzidetta, essendo il termine di decadenza alternativo, e non cumulativo, rispetto a quello di prescrizione, onde, pur in mancanza del deposito della relazione medesima, l'opposizione alla stima resta proponibile entro il termine di dieci anni previsto *ex lege*, ma non oltre tale termine, a decorrere dall'emanazione del provvedimento ablatorio (Cass. 23 febbraio 2000, n. 2052; Cass. 20 dicembre 2000, n. 16026; Cass. 6367/2001, cit.).

Consegue, dunque, da quanto precede:

a) che non spiega alcun rilievo decisivo, nella specie, il richiamo del ricorrente alla giurisprudenza di questa Corte (Cass. Sez. Un. 1° agosto 1994, n. 7154; Cass. Sez. Un. 27 maggio 1999, n. 311), là dove trovasi affermato che la notificazione del decreto di esproprio, rispetto al decreto stesso, avente natura di atto non recettizio, non è né elemento integrativo né condizione di efficacia, non incidendo sulla validità e sull'efficacia appunto del provvedimento ablatorio, ma ha solo la funzione di assicurare il decorso del termine di opposizione alla stima, il quale, in mancanza della notificazione medesima, resta così impedito, atteso che risulta palese come detta notificazione venga in considerazione esclusivamente ai fini del decorso del termine di decadenza da ultimo indicato (che è stato, infatti, escluso dalla Corte territoriale, con incensurato apprezzamento, sia pure in relazione al riscontrato difetto di una stima definitiva operata dall'UTE), non già ai fini del decorso del termine decennale di prescrizione ordinaria, trattandosi, giusta quanto precede, di termini alternativi e non cumulativi;

b) che non si palesa, quindi, decisivo neppure il preteso vizio di motivazione consistente nell'omessa confutazione delle precisazioni dell'attuale ricorrente in merito alla mancata notifica del decreto di esproprio.

Circa, poi, l'efficacia da riconoscere alle sentenze della Corte costituzionale n. 67 e n. 470 del 1990, con le quali è stata dichiarata l'illegittimità, rispettivamente, degli artt. 19 e 20 della legge n. 865 del 1971, nella parte in cui non consentivano agli interessati di agire in giudizio per ottenere la determinazione dell'indennità di espropriazione e la liquidazione dell'indennità di occupazione d'urgenza finché fosse mancata, rispettivamente, la relazione di stima prevista dagli artt. 15 e 16 della citata legge n. 865/1971 ovvero la corrispondente determinazione da parte della Commissione di cui all'art. 16 della stessa legge n. 865/1971, vale notare come il giudice di merito abbia fatto corretta applicazione dei principi, ripetutamente enunciati da questa Corte (Cass. 11 agosto 1998, n. 7878; Cass. Sez. Un. 5 febbraio 1999, n. 27; nonché le successive, conformi a quest'ultima, Cass. 15 ottobre 1999, n. 715; Cass. 24 luglio 2000, n. 9695; Cass. 14 dicembre 2001, n. 15839), là dove risulta affermato che la progressiva vigenza di una disposizione di legge di natura preclusiva od ostativa all'esercizio di un diritto successivamente dichiarato incostituzionale (come esattamente i sopra citati artt. 19 e 20 della legge n. 865 del 1971, in relazione alle decisioni della Corte costituzionale del pari richiamate) non può in alcun modo qualificarsi come «impedimento giuridico» all'esercizio del diritto medesimo, costituendo, per converso, un mero ostacolo «di fatto», ovviabile attraverso la proposi-

zione dell'incidente di costituzionalità, idoneo, se del caso, a rimuoverlo, il carattere retroattivo tipico delle pronunce di incostituzionalità di una norma comportando l'eliminazione di questa dall'ordinamento giuridico con efficacia *ex tunc* e la norma medesima, dalla data di pubblicazione della pronuncia del giudice delle leggi, non essendo più idonea a produrre, né tanto meno a conservare, alcun effetto giuridico (eccezione fatta per i cosiddetti «rapporti esauriti»), senza potere, quindi, costituire la fonte normativa di un effetto impeditivo del decorso della prescrizione *ex art.* 2935 c.c., onde la conclusione secondo cui la prescrizione dei relativi crediti decorre dal termine corrispondente (da individuarsi, nella specie, come si è visto, nella data stessa del decreto di esproprio) anche con riferimento ai periodi anteriori alla pubblicazione delle richiamate sentenze della Corte costituzionale, in applicazione esattamente del principio secondo cui la vigenza di una norma preclusiva dell'esercizio di un diritto viziata di incostituzionalità è qualificabile come mero ostacolo di fatto all'esercizio medesimo, suscettibile di venire ovviato attraverso l'esperimento dell'azione in giudizio che porti alla dichiarazione dell'incostituzionalità della norma in questione.

Del resto, è appena il caso di osservare come questa stessa Corte (Cass. 8 ottobre 1999, n. 11293; Cass. 28 giugno 2002, n. 9492; Cass. 14 novembre 2003, n. 17196) abbia fatto applicazione del differente criterio che individua il *dies a quo* del termine di prescrizione (decennale) nella data di pubblicazione della sentenza dichiarativa dell'illegittimità costituzionale (e non nella data di emissione del decreto di esproprio che sia intervenuto antecedentemente) riguardo al diverso caso del sistema di indennizzo «salvo conguaglio» previsto dalla legge n. 385 del 1980 ed automaticamente sostituito da quello, vigente, di cui all'art. 39 della legge n. 2359 del 1865 solo a seguito della pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 1983, dichiarativa dell'illegittimità del suddetto sistema, onde il riconoscimento che esclusivamente da tale momento gli espropriati sono stati messi in grado di pretendere il «giusto prezzo» senza dovere più attendere l'apposita legge sostitutiva delle norme dichiarate incostituzionali con la precedente sentenza del giudice delle leggi n. 5 del 1980 (legge chiamata a definire le modalità del conguaglio ulteriormente spettante), ovvero al differente caso in cui manchino i parametri normativi alla cui introduzione le parti abbiano espressamente fatto rinvio per l'esatta identificazione dei contenuti del diritto, onde il riconoscimento che, qualora il soggetto espropriato abbia accettato, successivamente alla sentenza della Corte costituzionale n. 5 del 1980 ed anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 385 del 1980, l'indennità provvisoria di espropriazione a titolo di acconto dell'indennità definitiva, con la previsione che quest'ultima avrebbe dovuto essere quantificata in applicazione della legge da emanare a seguito di tale sentenza, un simile diritto era inesigibile sino a quando, in virtù della sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 1983, sono state dichiarate illegittime le norme della legge n. 385 del 1980 (e di quelle, successive, di proroga) e l'espropriato è stato posto in condizione di agire per ottenere il giusto prezzo *ex art.* 39 della legge n. 2359 del 1865.

Il ricorso, pertanto, deve essere rigettato. (*Omissis*)

(1) LA PRESCRIZIONE DEL DIRITTO DEL COLTIVATORE DIRETTO ALL'INDENNITÀ AGGIUNTIVA TRA PASSATO E PRESENTE DELL'ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ.

La sentenza in esame affronta una questione la cui rilevanza va ben oltre l'istituto dell'espropriazione in quanto essa può dirsi connessa ad un più generale ambito concernente, da un lato, la tutela dei diritti dei terzi e, dall'altro, talune disposizioni di ordine pubblico, tra le quali sono da ricomprendersi gli istituti della prescrizione e della decadenza (1) (anche quest'ultima avente rilievo ai presenti fini, come si noterà). La rilevanza degli aspetti sopraindicati è ancor più accentuata dopo l'entra-

ta in vigore del nuovo T.U. espropri di cui al d.p.r. 327/2001 nonché della recente legge 15/2005 con cui sono state apportate modifiche e integrazioni alla legge 241/1990.

Appare opportuno al riguardo richiamare in fatto la vicenda esaminata dalla Cassazione nella quale la sorte del diritto del coltivatore all'indennità aggiuntiva è stata sfortunatamente legata a quella del diritto del proprietario.

1. Il coltivatore ricorrente assumendo di aver coltivato il fondo dapprima unitamente al padre e poi, alla morte di quest'ultimo, da solo, in virtù di un rapporto di affittanza agraria con la proprietaria del terreno, cioè la Prebenda parrocchiale di S. Maria Assunta, chiedeva alla Corte d'appello il riconoscimento del proprio diritto all'indennità aggiuntiva *ex art.* 17 legge 865/71, essendo venuto a sapere, ma solo per via indiretta, che il fondo coltivato era stato espropriato con un decreto (in data 18 ottobre 1973) mai notificato né alla proprietaria né allo stesso coltivatore.

La fondatezza della richiesta del coltivatore è stata poggiata su un dato legislativo: vale a dire, l'art. 51 della legge 2359/1865 (e poi integrato, con diversa modalità operativa, dall'art. 19 legge 865/71), il quale nel prevedere (anche ai fini della conversione di ogni diritto sul bene in diritto all'indennità) la notifica del decreto d'esproprio, fissa anche il momento a partire dal quale è possibile proporre opposizione. Mancando tale notifica non è stato possibile, a giudizio del coltivatore ricorrente, esercitare il proprio diritto e, quindi, non è stato possibile ritenere neanche iniziato il decorso del termine di prescrizione ordinaria (dieci anni *ex art.* 2935 c.c.), verificandosi in tal caso, a suo dire, un'ipotesi di impossibilità legale di esercizio del diritto.

Nel respingere la domanda del coltivatore, il giudice di cassazione muove da una premessa consolidata nel sistema dell'espropriazione per pubblica utilità e valida anche oggi con il nuovo T.U. espropri di cui al d.p.r. 327/2001: vale a dire che l'indennità aggiuntiva riconosciuta al coltivatore (in passato dall'art. 17, legge 865/71, oggi dall'art. 42, d.p.r. 327/2001) ha carattere autonomo rispetto all'indennità di espropriazione riconosciuta al proprietario in quanto è diretta a compensare il sacrificio sopportato dal coltivatore per la perdita del fondo su cui esercitava la propria attività agricola (mentre, com'è noto, l'indennità di espropriazione è diretta alla tutela della perdita patrimoniale subita dal proprietario) (2). Tuttavia tale premessa non evita al giudice di incorrere in un evidente paralogismo laddove asserisce che la possibilità di esercitare il diritto all'indennità a seguito della perdita del proprio diritto, sia per il coltivatore sia per il proprietario, si verifica al momento dell'emanazione del decreto e non della sua notifica e così potendosi ritenere iniziato, alla data di emanazione del decreto, il decorso del termine di prescrizione anche se l'interessato (come nella specie, il coltivatore) non sa nulla dello stesso decreto. Secondo la pronuncia in esame, non vale a scalfire la suddetta ricostruzione il diverso orientamento assunto in altre sentenze della medesima Corte, secondo le quali la notifica del decreto d'esproprio costituisce invece condizione necessaria per il decorso del diverso termine di decadenza *ex art.* 19, legge 865/71 (termine, com'è noto, di trenta giorni). In altre parole, non potendosi ignorare il dato normativo costituito dalla lettera dell'art. 51 della legge 2359/1865, la Cassazione ha dal medesimo articolo tratto l'assunto secondo il quale il termine (decadenziale, di trenta giorni) per proporre opposizione alla stima decorre dalla notifica del decreto solo quando, nello stesso decreto, è contenuta la stima dell'indennità definitiva in via amministrativa da parte della Commissione provinciale espropri.

(1) Su tali istituti, così, in giurisprudenza. Cass. Sez. Lav. 12 luglio 1994, n. 6543, in *Informazione prev.*, 1994, 610; T.A.R. Marche 13 ottobre 1994, n. 272, in *Foro it. Rep.*, 1995, voce *Impiegato dello Stato e pubblico*, n. 735; Corte dei conti, Sez. riun., 13 gennaio 1993, n. 822/A, in *Riv. Corte dei*

*conti*, 1993, fasc. 2, 45; invero, in senso contrario, Corte dei conti, Sez. riun., 10 maggio 1993, n. 884/A, *ivi*, 1993, fasc. 5, 57.

(2) Giurisprudenza costante: da ultimo, Cass., 27 febbraio 2004, n. 3966 in *Foro it. Rep.*, 2004, voce *Espropriazione per p.i.*, n. 29.

In caso contrario dalla data di adozione del decreto comincia a decorrere il termine ordinario prescrizione.

Ciò in quanto i due termini (quello decennale di prescrizione e quello di trenta giorni per la decadenza) sono termini alternativi e non cumulativi; il che vale a dire, sostanzialmente, pur nel rispetto del reciproco regime normativo, che l'uno (cioè quello decennale di prescrizione a far data dall'emanazione del decreto d'esproprio) contiene comunque l'altro e costituisce un limite temporale invalicabile oltre il quale non si può andare. Ne deriva che se nessuno ha agito in giudizio entro tale termine di prescrizione, l'indennità resta definitivamente fissata nella somma offerta dall'espropriante e rifiutata dall'interessato.

Se così vanno le cose, una domanda sorge spontanea in questo ambito ricostruttivo: perché mai un ente espropriante dovrebbe notificare il decreto d'esproprio, quando nessuna sanzione gli venisse comminata, ai presenti fini e sotto questo specifico profilo indennitario, in caso di mancata notifica; con la consapevolezza, inoltre, che lasciando trascorrere il termine decennale di prescrizione, senza notificare alcunché, nessuno potrà più modificare la somma rifiutata e depositata, in quanto tale, alla Cassa DD.PP.?

2. L'arbitrarietà di tale impostazione è poi accentuata dalla completa omissione di un dato basilare che al giudice ordinario non può sfuggire e cioè che il decreto d'esproprio si pone anche al culmine di un procedimento amministrativo nel quale la notifica ha tanto rilievo da dover essere condotta rigorosamente secondo le norme del codice di procedura civile, e costituisce momento dal quale decorre il termine per l'impugnazione (potenzialmente, senza limiti prescrizionali) per i profili di ordine amministrativo e tale previsione riceve il conforto della giurisprudenza amministrativa (3). Quest'ultima, pur considerando valida un'espropriazione, ammette l'interessato a far valere i vizi tipici dell'atto amministrativo non appena riceve notizia o abbia piena conoscenza del decreto stesso (quindi anche, in ipotesi, dopo dieci anni). Potrebbe così verificarsi una situazione paradossale: il proprietario espropriato o anche il coltivatore viene a conoscenza, anche tramite notifica, di un decreto d'esproprio quando sono trascorsi più di dieci anni dalla sua emanazione e potrà agire davanti al giudice amministrativo (ad esempio, per denunciare l'incompetenza del soggetto espropriante o altro vizio procedurale) ma non potrà più rivolgersi, per i profili indennitari, al giudice ordinario (Corte d'appello). Con la conseguenza che, pur avendo ragione sotto il profilo squisitamente amministrativo e pur ottenendo l'annullamento del decreto medesimo, non potrà, però, contestare l'indennità.

Si potrebbe così dire che quasi converrebbe all'espropriante non notificare mai il decreto d'esproprio prima dei dieci anni perché ciò gli consentirebbe di poter quantomeno ritenere consolidata la somma offerta e rifiutata a titolo d'indennità, pur potendosi in seguito esporre a contestazioni di ordine amministrativo che non toccherebbero più la somma equivalente al ristoro indennitario.

Ma forse sottesa alla presente vicenda vi è un'altra questione che prescinde dall'esame nella presente sede: vale a dire, se in questi casi l'interessato una volta ottenuto, in sede amministrativa, l'annullamento del decreto d'esproprio anche dopo i dieci anni dalla sua emanazione, possa agire per il risarcimento del danno dovuto alla mancata notifica del decreto stesso che, per quel che concerne il profilo eco-

nomico di diritto soggettivo, gli ha impedito di opporsi alla stima e ottenere eventualmente una maggior somma a titolo d'indennità (per la quale, invece dovrebbe valere, come ritiene la Cassazione, il termine prescrizione decennale).

Spunti per una simile ricostruzione vengono offerti da taluna giurisprudenza secondo cui anche per gli atti amministrativi non recettizi (com'è stato configurato, nel precedente regime normativo, il decreto d'esproprio), pur non essendo prevista la notifica come elemento costitutivo, tuttavia la stessa deve intervenire entro «un termine ragionevole» (4). Forse, al riguardo si potrebbe essere giunti ad una svolta in virtù della nuova normativa. Ma di ciò, oltre par. 3.

3. Un ripensamento dell'intera posizione si impone oggi alla luce del nuovo T.U. espropri di cui al d.p.r. 327/2001 e segnatamente della nuova configurazione attribuita agli effetti traslativi di un'espropriazione sia dall'art. 23, comma 1, lett. f) il quale stabilisce, da un lato, che il decreto d'esproprio è sottoposto alla condizione sospensiva, ai fini del passaggio del diritto in capo all'espropriante, che lo stesso decreto «sia successivamente notificato ed eseguito»; sia, dall'altro, dall'art. 25, comma 3, il quale dispone che tutti i diritti relativi al bene espropriato (tra i quali, a rigore, è da stabilire se vi rientri o meno il diritto del coltivatore) (5) possono essere fatti valere sull'indennità «dopo la trascrizione del decreto d'esproprio».

Sembrano così stabiliti per legge (condizioni legali) due adempimenti formali senza i quali i diritti degli interessati non possono essere esercitati.

Proprio in virtù di quanto testé esposto, deve essere sottoposta all'attenzione degli operatori la possibilità di rivedere rispetto al passato regime, anche la qualificazione del decreto d'esproprio come atto recettizio (6). Ne sembrano maturi i tempi non solo in funzione della stretta vicenda espropriativa bensì anche in ragione del nuovo rilievo al quale assurgono, dopo le modifiche apportate alla legge 241/90 dalla legge 15/2005, i rapporti tra pubbliche amministrazioni e privati destinatari di provvedimenti amministrativi in grado di spiegare effetti non solo sui loro interessi legittimi ma anche sui loro diritti soggettivi (in questo caso, di tipo economico).

Se perciò la prima interpretazione di un nuovo testo di legge deve essere quella letterale (almeno fino a quando il c.d. «diritto vivente» non ne preciserà i contorni definitivi) non può esservi dubbio che la prospettazione giurisprudenziale di cui al punto 1 operata fin qui, andrebbe oggi rovesciata e rivista fino al punto da ritenere la notifica uno degli elementi essenziali del decreto che impedisce il verificarsi degli effetti connessi allo stesso (ciò impedirebbe il pieno passaggio della proprietà in capo all'espropriante e la conversione del diritto sul bene in diritto all'indennità con impossibilità di esercizio, quindi, di quest'ultimo diritto). Tale evenienza, cioè la mancata notifica (si deve rammentare che di quest'ultima la nuova normativa tiene a precisare come la stessa costituisca una «condizione») potrebbe così considerarsi come «impedimento giuridico» all'esercizio del diritto medesimo – e non un mero ostacolo di fatto – che impedirebbe in quanto tale l'inizio del decorso del termine di prescrizione con la conseguenza che il proprietario, o, come nella presente vicenda, il coltivatore, sino alla notifica, non perderebbero rispettivamente, il diritto ad opporsi all'indennità fissata nel decreto (e depositata alla Cassa DD.PP.) e il diritto a contestare l'indennità aggiuntiva. Analogo ragionamento andrebbe fatto per i titolari di diritti terzi per i quali, come si evince dal riferimento sopra riportato all'art. 25,

(3) Cfr. Cons. Stato, Sez. VI 30 gennaio 1991, n. 58, in *Cons. Stato*, 1991, I, 121; Cass. 22 novembre 2001, n. 14767, in *Foro it. Rep.*, voce *Notificazione*, n. 61.

(4) Così Cons. Stato, Sez. VI 1° settembre 2000, n. 4644, in *Riv. giur. edilizia*, 2001, I, 194.

(5) Sull'«autonomia» del diritto del coltivatore dell'indennità aggiuntiva rispetto all'indennità spettante al proprietario, valgono, per tutte, le affermazioni tuttora attuali di Corte cost. 9 novembre 1988, n. 1022, in *Riv.*

*giur. edilizia*, 1989, I, 36.

(6) La natura di atto recettizio si desume o da una norma che preveda la notifica (in questo caso, il citato articolo 23 T.U. esproprio) ovvero dalla sua struttura o dalla sua funzione (nel caso, entrambi presenti); al riguardo arg. in Cons. Stato, Sez. VI 16 ottobre 2002, n. 5623; Cons. Stato, Sez. VI 1° settembre 2000, n. 4644, in *Riv. giur. edilizia*, 2001, I, 194; T.A.R. Umbria 13 novembre 1997, n. 559, in *T.A.R.*, 1998, I, 205.



comma 3, del d.p.r. 327/2001, l'impedimento giuridico all'esercizio del loro diritto all'indennità (ovvero alla parte d'indennità loro spettante) è costituito dall'eventuale mancata trascrizione del decreto d'esproprio che così, anche in tale veste, costituisce ostacolo giuridico acchè inizi a decorrere la prescrizione del diritto del terzo.

Si potrà continuare a discutere se il diritto del coltivatore rientri fra i diritti dei «terzi» ovvero, dato il già rilevato carattere di autonomia, sia assimilabile, per la parte che gli compete, a quello del proprietario e debba ricevere perciò lo stesso trattamento (diritto a ricevere direttamente la notifica), ma la questione rimane impregiudicata sul punto che, nell'un caso o nell'altro, non comincerebbe a decorrere il termine di prescrizione, in assenza dell'adempimento formale (notifica o trascrizione), senza che diritti e interessi dell'interessato e quindi del coltivatore siano più compromessi, com'è avvenuto nel presente caso.

4. Quanto precede può trovare indiretto sostegno anche in una disposizione (art. 26 T.U. espropri) che si riferisce, invero, ad una fase procedimentale anteriore al decreto.

Infatti, l'art. 26 stabilisce che il provvedimento dell'ente espropriante, con il quale si dispone il pagamento o il deposito delle indennità espropriative, sia comunicato (è data immediata notizia al terzo che risulti titolare di un diritto) nonché pubblicato per estratto nella Gazzetta Ufficiale o nel Bollettino Ufficiale della Regione nel cui territorio si trova il bene. Dal compimento delle relative formalità (al plurale, quindi, comunicazione e pubblicazione) decorre il termine di trenta giorni per i terzi per proporre opposizione per l'ammontare delle indennità (si ipotizza, a pena di decadenza) in mancanza della quale il provvedimento dell'ente diviene esecutivo e la somma resta così definitivamente fissata per quel che concerne la parte spettante al terzo (salvo naturalmente il caso in cui il proprietario, che ha rifiutato l'indennità, non proponga egli stesso opposizione alla stima. In tal caso, l'eventuale giudizio favorevole al proprietario gioverà evidentemente al terzo il quale potrà pretendere la sua «parte» su una somma maggiore rispetto a quella depositata).

Si deve rammentare che, come chiarisce il comma 8 dell'art. 26, il provvedimento dell'autorità espropriante – cioè l'ordine di pagamento o di deposito – diventa esecutivo col decorso di trenta giorni dal compimento delle relative formalità («comunicazione» per i terzi individuati e «pubblicazione» per tutti gli altri). Entro questo termine (necessariamente decadenziale) i terzi interessati devono presentare opposizione al pagamento. Anche in tal caso, senza la prescritta «comunicazione» non può dirsi reso stabile l'assetto degli interessi economici gravanti sul bene e tutelati con l'indennità.

Al fine di ovviare alle ingiuste conseguenze cui potrebbe condurre la posizione giurisprudenziale come quella qui esaminata, potrebbe suggerirsi, nel faticoso passaggio dal precedente al nuovo regime normativo, una soluzione, giuridicamente accettabile, di compromesso tra le contrapposte esigenze nel prevedere, in via di «diritto vivente», in capo all'interessato il diritto di contestare l'indennità, anche al di là del termine prescrizionale di dieci anni, ma nel solo termine decadenziale di 30 giorni dalla notifica, o dalla piena conoscenza del decreto, anche se intervenute in qualunque tempo. Tale ipotesi comporterebbe una maggiore responsabilizzazione della P.A. che si vedrebbe costretta a notificare il provvedimento (ad esempio decreto d'esproprio) al più presto, vale a dire nel termine ragionevole di cui discuteva la giurisprudenza citata al punto 4, poiché una mancata notifica dello stesso lascerebbe impregiudicate le ragioni monetarie del privato all'infinito e potrebbe aprire scenari di responsabilità contabile per gli operatori.

Antonino Cimellaro - Piero Tamburini

Cass. Sez. Lav. - 26-6-2004, n. 11929 - Prestipino, pres.; Cellerino, est.; Apice, P.M. (diff.) - G.G. (avv. Rinaldi) c. INAIL (avv. di Catania, De Ferrà, Raspanti). (*Conferma App. Torino 9 agosto 2002*)

**Previdenza sociale - Assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali - Agricoltura - Infornio subito nel corso di attività di organizzazione dell'attività economica aziendale - Tutela assicurativa - Esclusione - Fattispecie.** (D.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, artt. 205, 206 e 207)

*La tutela assicurativa contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura apprestata dagli artt. 205 e 208 del d.p.r. n. 1124 del 1965, non consente di ricomprendere ogni attività umana che si trovi ad essere anche solo occasionalmente ed indirettamente ricollegabile al multiforme esercizio dell'agricoltura (art. 206), ma, oltre a richiedere l'esercizio di un'attività fisica o di carattere manuale-esecutivo, presuppone che l'intervento operativo, pur potendo inerire all'esercizio dell'impresa agricola, tuttavia non sia svolto a causa e per un diverso titolo, ovvero nell'adempimento di un dovere o per un interesse personale dell'agricoltore, uti civis, dove l'interconnessione con la professione rurale è solo occasionale e accidentale. (Nella specie, la sentenza impugnata, confermata dalla S.C., aveva ritenuto escluso dalla copertura legale del rischio infortunistico l'infortunio subito da un agricoltore mentre si recava a consegnare fatture inerenti la contabilità della propria azienda agricola) (1).*

(Omissis).

FATTO. – Il 10 luglio 2000 la sig.ra G.G. ricorreva al Tribunale di Cuneo chiedendo, previo espletamento di ctu medico-legale, che l'INAIL fosse condannata a corrisponderle la prescritta rendita, oltre gli accessori maturati, per l'infortunio subito nell'ottobre '99, allorché era stata investita da un'autovettura mentre tornava in auto dall'Ufficio della Coldiretti di Peveragno, dove s'era recata per consegnare fatture inerenti la contabilità della sua azienda agricola.

Costituendosi, l'Istituto ribadiva quanto aveva deciso in via amministrativa, ovvero che l'infortunio non aveva copertura assicurativa perché s'era verificato nell'esercizio dell'attività imprenditoriale della G. e non nel corso della sua attività di coltivatrice diretta.

Avendo il Tribunale respinto, all'esito dell'istruttoria, il ricorso e compensate le spese del grado, l'odierna ricorrente appellava la sentenza sostenendo che, stante la connessione funzionale all'attività agricola (coltivazione di grano, fragole e piccoli frutti) della consegna della documentazione contabile alla Coldiretti, cui aveva affidato l'incarico della gestione, l'evento rientrava nella copertura assicurativa.

Nel rinnovato contraddittorio la Corte d'appello di Torino, richiamate alcune sentenze di questa Corte, ha escluso che l'attività, nel corso della quale si era verificato l'infortunio, fosse ricollegabile all'attività propria del coltivatore diretto o rientrasse fra i lavori agricoli definiti dall'art. 207, 1° co., T.U. n. 1124/65, concernendo piuttosto l'organizzazione dell'attività economica aziendale ed imprenditoriale, esclusa dalla tutela, non essendo connessa, complementare o accessoria all'attività agricola, ovvero diretta alla trasformazione o alienazione dei prodotti agricoli (art. 207, 2° co., T.U. cit.), non rientrando nel normale ciclo agricolo produttivo, né essendo preordinata all'esercizio dell'attività agricola, ma riguardando «l'ottimale amministrazione dell'azienda, sotto l'aspetto contabile».

Contro questa sentenza la G. espone un motivo di ricorso per cassazione.

Resiste l'Istituto con controricorso.

DIRITTO. – La sig.ra G.G., con unico motivo, lamenta la violazione e falsa applicazione dell'art. 205, T.U. sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni, in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c., reputando limitativa la considerazione della Corte territoriale secondo la quale la tutela apprestata dalla normativa di riferimento si rivolgerebbe esclusivamente all'attività manuale dell'operatore agricolo, senza ricomprendere «le lavorazioni connesse, complementari ed accessorie» di cui al 2° comma dell'art. 207.

In particolare, la difesa ricorrente osserva che l'identificazione del soggetto agricolo non vale a limitare la tutela assicurativa all'esclusiva attività manuale, ma si estende anche a quelle «connesse in stretto rapporto funzionale con l'attività di coltivazione», tra le quali v'è, nel mondo d'oggi, quella contabile-fiscale, che evidenzia «un rapporto funzionale tale da far considerare la seconda un momento comunque essenziale della prima», trattandosi «di attività intrinsecamente connessa e di chiusura del ciclo produttivo, che non può essere sganciato dal profilo contabile, svolto dalla titolare, stante la natura e le dimensioni dell'azienda».

Il ricorso non può trovare accoglimento.

Gli artt. 205 e 207 del T.U., sui quali s'incentra il ricorso per argomentare l'estensione della garanzia anche alle operazioni ideologicamente strumentali alle lavorazioni materiali del fondo, ovvero destinate ad assicurare la più proficua organizzazione dell'impresa agricola, non consentono di ricomprendere, tra quelle «connesse, complementari od accessorie (...) eseguite sul fondo o nell'interesse e per conto di una azienda agricola», ogni attività umana che si trovi ad essere anche solo occasionalmente ed indirettamente ricollegabile al multiforme esercizio dell'agricoltura (art. 206), ma, ad eccezione dei «sovrastanti» [art. 205, 1° co, lett. c)], oltre a richiedere l'esercizio di una attività fisica o di carattere manuale-esecutivo, come esplicita il termine «lavorazione», posto in apertura del comma in discorso, presuppongono che l'intervento operativo, pur potendo inerire all'esercizio dell'impresa agricola, dove il diaframma s'è, spesso, dimostrato evanescente (si pensi all'agricoltore infortunatosi mentre si recava a comprare bestiame: Cass. 2 giugno 1998, n. 5416; o macchine agricole: 5 luglio 2002, n. 9757; o ad affittare un fondo per le necessità aziendali: Cass. 5 febbraio 1992, n. 1241; o ad informarsi sui turni di irrigazione: Cass. 7 dicembre 1998, n. 12374), tuttavia non sia svolto a causa e per un diverso titolo, ovvero nell'adempimento di un dovere o per interesse personale dell'agricoltore, *uti civis*, dove l'interconnessione con la professione rurale è solo occasionale e del tutto accidentale (v. Cass. 29 aprile 2003, n. 6675 per il caso, non indennizzabile, dell'agricoltore infortunato nel caricare su un veicolo legname acquistato per uso domestico; v. però, *contra*, Cass. 27 luglio 2000, n. 9837).

In altre parole, essendo la copertura legale del rischio infortunistico fondata sullo svolgimento di attività fisiche manuali e concrete proprie dell'agricoltura, o a queste strettamente connesse, funzionali o strumentali, sicché non è revocabile in dubbio che la commercializzazione e distribuzione diretta dei prodotti, e più in generale quelle interferenti con l'ottimizzazione della coltivazione agricola siano, *ex lege*, complementari a questa attività, per contro, i momenti della denuncia, della tenuta e della contabilizzazione dei connessi guadagni (a fini fiscali, creditizi, del risparmio, ecc.), che pur rilevano inescandibilmente con l'attività di gestione imprenditoriale (anche elementare) dell'agricoltura (si pensi, per altri esempi, anche alle attività di carattere sindacale o formativo del mondo contadino attuale), non hanno alcun collegamento materiale, conformemente al caso descritto in narrativa, con l'attività agricola «a monte», esistendo solo un legame soggettivo puramente «accidentale».

Lo svolgimento di queste attività, infatti, esprime una scelta di carattere personale e realizza un rapporto del soggetto interessato con il commercialista, con l'erario, con il risparmio, ecc., che prescinde dalla lavorazione agricola in sé, né ha un rapporto di derivazione diretta con lo svolgimento dell'attività d'elezione, limitandosi a rispondere ad una esigenza personale, individuale ed ideologica dell'agricoltore.

Il ricorso deve essere, pertanto, respinto. (*Omissis*)

(1) ATTIVITÀ ORGANIZZATIVA ATTINENTE ALLA GESTIONE AMMINISTRATIVO-CONTABILE DELL'AZIENDA AGRICOLA E TUTELA ANTINFORTUNISTICA.

1. Da tempo la giurisprudenza della S.C. ha fatto ricorso – al fine di stabilire il diritto all'indennizzabilità dell'infortunio in cui sono incorsi soggetti appartenenti alle categorie dei piccoli imprenditori, prestatori d'opera o lavoratori

autonomi, per i quali viene in evidenza l'elemento della partecipazione manuale all'attività lavorativa per connotarne la soggettività assicurativa – alla distinzione (inizialmente formulata nei confronti degli artigiani: v., ad es., Cass. 7 luglio 1976, n. 2651, in *Riv. inf. mal. prof.*, 1976, II, 10) tra attività organizzativa attinente alla gestione dell'azienda ed attività manuale lavorativa in essa esplicita.

Recentemente, tale distinzione è stata utilizzata di nuovo nei confronti della categoria dei coltivatori diretti per affermare il principio che la tutela assicurativa contro gli infortuni sul lavoro di tali soggetti, ai sensi dell'art. 205 d.p.r. n. 1124 del 1965, riguarda l'opera manuale abituale svolta nell'azienda e non si estende all'attività collegata soltanto con la parte organizzativa ed imprenditoriale dell'impresa: in tal senso Cass. 27 agosto 1991, n. 9183, *ibidem*, 1992, II, 22 (confermativa della decisione dei giudici di merito con la quale è stata esclusa l'indennizzabilità di un infortunio subito da un coltivatore diretto che con la propria auto si recava ad acquistare un attrezzo da utilizzare nella propria azienda agricola). In senso conforme, Cass. 1° ottobre 1997, n. 9600, in *Giust. civ. Mass.*, 1997, 1832; Cass. 6 aprile 1999, n. 3315, *ibidem*, 1999, 763; Cass. 8 maggio 2004, n. 8795, in questa *Riv. (M)*, 2004, 516 (confermativa della sentenza impugnata che aveva ritenuto non tutelabile l'infortunio subito dalla moglie di un agricoltore mentre si recava con il coniuge presso un cliente per definire il prezzo del prodotto che era stato consegnato in precedenza). Ma Cass. 5 luglio 2002, n. 9757 (in questa *Riv.*, 2003, 224, con nota di FONTANA, *Lavoro organizzativo e lavoro esecutivo nell'infortunio del coltivatore diretto*, fortemente critica sulla impostazione di principio ma concorde col risultato raggiunto), pur partendo dal medesimo presupposto distintivo ha, però, nella sostanza confermato la decisione impugnata che aveva ritenuto tutelabile l'infortunio subito da un agricoltore mentre si recava ad acquistare una macchina seminatrice da utilizzare per la coltivazione del proprio fondo.

2. In questo quadro si inserisce la sentenza in commento la quale – nel confermare la decisione dei giudici di merito che avevano ritenuto escluso dalla copertura legale del rischio infortunistico l'infortunio subito da un agricoltore mentre si recava a consegnare fatture inerenti alla contabilità della propria azienda agricola – ha affermato il principio, riassunto nella massima in epigrafe, secondo cui la tutela assicurativa *de qua*, ai sensi degli artt. 205-207 T.U. n. 1124 del 1965, «non consente di ricomprendere ogni attività umana che si trovi ad essere anche solo occasionalmente ed indirettamente ricollegabile al multiforme esercizio dell'agricoltura, ma oltre a richiedere l'esercizio di un'attività fisica di carattere manuale-esecutivo presuppone che l'intervento operativo, pur potendo inerire all'esercizio dell'impresa agricola, tuttavia non sia svolto a causa e per un diverso titolo, ovvero nell'adempimento di un dovere o per un interesse personale dell'agricoltore, *uti civis*, dove l'interconnessione con la professione rurale è solo occasionale e accidentale».

Nel corso di tale decisione – vincolata all'impostazione data alla controversia nel ricorso per cassazione – non si fa riferimento esplicito all'art. 210 T.U. cit. (il quale, nel definire l'oggetto dell'assicurazione in questione, afferma che essa «comprende tutti i casi di infortunio avvenuto per causa violenta in occasione di lavoro»), ma, dalla giurisprudenza di legittimità richiamata in motivazione e dalle conseguenze trattene, come sopra riferito, è evidente che l'indagine è stata allargata anche alla valutazione della ricorrenza o meno, nella fattispecie decisa, del requisito dell'occasione di lavoro.

Infatti, sono richiamate:

- Cass. 2 giugno 1998, n. 5416 (in questa *Riv.*, 1998, 537, con nota di BAIOCCHI, *Indennizzabile l'infortunio occorso*

nello svolgimento di attività connesse) secondo cui «la tutela antinfortunistica si estende per i coltivatori diretti anche ad attività diverse da quelle strettamente agricole (...) ma con esse collegate sotto il profilo economico-funzionale, in quanto destinate alla migliore utilizzazione dei beni che compongono l'azienda agricola e rientrano pertanto nel normale ciclo produttivo»;

- Cass. 5 luglio 2002, n. 9757, cit. *supra*;

- Cass. 5 febbraio 1992, n. 1241 (in questa Riv., 1993, 361, con nota di G. FERRARI, *Riflessioni giurisprudenziali in tema di tutela infortunistica del lavoratore addetto ad attività agricole connesse*), secondo la quale è stata considerata attività agricola connessa quella volta all'acquisizione, da parte del coltivatore diretto, di un'affittanza agraria da destinare a pascolo per il proprio bestiame;

- Cass. 7 dicembre 1998, n. 12374 (in *Foro it. Rep.*, 1998, voce «Infortuni sul lavoro», n. 159) che ha riconosciuto indennizzabile l'infortunio occorso ad un coltivatore diretto mentre andava ad informarsi sui turni di irrigazione del proprio fondo;

- Cass. 29 aprile 2003, n. 6675 (in questa Riv., 2004, 241, con nota di FONTANA, *Aspetti dell'occasione di lavoro nell'infortunio agricolo* e in *Riv. inf. mal. prof.*, 2004, II, 17, con nota di G. GAETA, *L'ampia nozione di «occasione di lavoro» nell'ambito delle attività agricole*), confermativa della sentenza di merito che aveva negato l'occasione di lavoro all'infortunio occorso ad un coltivatore diretto mentre sistemava il carico di legna da ardere acquistato per uso domestico; segnalando, però, anche la sentenza, di segno contrario, della S.C. n. 9837 del 27 luglio 2000 (in questa Riv., 2001, 314, con nota di FONTANA, *Raccolta di legna per uso domestico, imprudenza dell'assicurato e normativa antinfortunistica*) che ha ritenuto indennizzabile l'infortunio occorso ad un coltivatore diretto mentre tornava a casa dopo essersi recato presso il fondo di altro coltivatore per tagliare, con il consenso di questi, legna per uso domestico, in quanto l'evento era riferibile alla specifica attività lavorativa comportante il rischio assicurato, dovendo ritenersi in connessione funzionale con l'attività agricola tutte quelle attività che, in relazione ai concreti *standard* del costume agricolo, il lavoratore compia fuori dal proprio fondo, per procurarsi il necessario sia per esercitare il proprio lavoro, sia per consentire alla propria famiglia di vivere e di lavorare sul fondo.

3. Ritengo di poter interpretare la decisione in commento – le cui conclusioni mi sembrano accettabili – nei seguenti termini.

È constatazione incontrovertibile che, affinché un infortunio possa ritenersi indennizzabile, debbano sussistere vari elementi o presupposti.

Innanzitutto, che il soggetto infortunato sia annoverabile tra le persone assicurate o protette e che l'attività svolta sia ritenuta meritevole di tutela dalla normativa antinfortunistica; ed inoltre, che l'infortunio sia avvenuto per causa violenta ed in occasione di lavoro.

Il campo di applicazione dell'assicurazione infortunistica agricola è delimitato – sotto il profilo soggettivo ed oggettivo – dagli artt. 205-206-207-208 T.U. n. 1124 del 1965, ai quali successive disposizioni legislative hanno apportato alcune modificazioni. Ai fini che qui interessano, e precisamente per la figura del coltivatore diretto e per un infortunio occorso nel 1999, è sufficiente il riferimento ai primi tre articoli sopra citati come modificati od integrati all'epoca sopra indicata.

L'art. 205 delimitava l'area dei soggetti protetti disponendo, nel testo originario, che «si intendono assicurati contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura: (...) b) i proprietari, mezzadri, affittuari, loro coniugi e figli, anche naturali e adottivi, che prestano opera manuale abituale nelle rispettive aziende». Sennonché, l'art. 14, primo comma, lett. b), d.l.

20 maggio 1993, n. 155, convertito, con modificazioni, in l. 19 luglio 1993, n. 243, ha stabilito che, a decorrere dal 1° giugno 1993, ai fini dell'assicurazione *de qua*, i «lavoratori» di cui al primo comma, lett. b), dell'art. 205 T.U. n. 1124 del 1965 (e cioè le figure dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni) sono individuati secondo i criteri e le modalità previste dalla l. 26 ottobre 1957, n. 1047 e successive modificazioni ed integrazioni. La norma adopera la locuzione «lavoratore» in riferimento ai soggetti indicati nella lett. b) dell'art. 205 cit., ritengo non a caso ma per sottolineare che essi sono presi in considerazione nella proiezione di tale configurazione della loro soggettività personale e non in quella, pur spesso anche se non sempre compresente, di imprenditore o coimprenditore.

Secondo i criteri ai quali rinvia il cit. art. 14, legge n. 243 del 1993 – e cioè quelli fissati, ai fini dell'assicurazione pensionistica, dagli artt. 1 e 2, legge n. 1047 del 1957 come modificati dagli artt. 2 e 3, l. 9 gennaio 1963, n. 9 – sono assicurati i coltivatori diretti (proprietari, affittuari, enfiteuti, usufruttuari, miglioratori, assegnatari, pastori ed altri comunque denominati), i mezzadri ed i coloni, nonché gli appartenenti ai rispettivi nuclei familiari (parenti ed affini entro il quarto grado del titolare dell'azienda), i quali si dedichino direttamente e abitualmente alla manuale coltivazione dei fondi o all'allevamento ed al governo del bestiame sempre che: 1) la complessiva forza lavorativa del nucleo familiare non sia inferiore a un terzo di quella occorrente per le normali necessità delle coltivazioni e delle attività di allevamento; 2) tale fabbisogno lavorativo non sia inferiore a 104 giornate annue. Infine, il carattere dell'abitudine del lavoro manuale prestato per le attività esercitate da ciascun interessato implica una dedizione alle stesse in modo esclusivo o almeno prevalente (rispetto ad altre attività lavorative), intendendosi per attività prevalente quella che impegni il coltivatore diretto ed il mezzadro-colono per il maggior periodo dell'anno e che costituisca per essi la maggior fonte di reddito.

È da sottolineare che, mentre la disciplina del T.U. n. 1124 del 1965 (art. 67) aveva confermato, con carattere di generalità, l'applicabilità del principio dell'automaticità delle prestazioni, indipendentemente dall'effettivo versamento dei contributi assicurativi (principio tuttora operante per i lavoratori agricoli subordinati), con l'art. 59, comma 19, l. 27 dicembre 1997, n. 449 è stato disposto che tale norma del T.U. cit. non trova più applicazione nei confronti dei lavoratori autonomi, in considerazione della loro duplice veste di lavoratore e datore di lavoro di se stesso (più correttamente, come ha fatto osservare l'INAIL, di «assicurato» e di «assicurante» o, a mio parere, di «soggetto protetto» e «soggetto obbligato»), per cui è diventato rilevante ai fini del conseguimento delle prestazioni anche il requisito contributivo (disciplinato dall'art. 4, l. 23 dicembre 1973, n. 852, che ha modificato il sistema di riscossione dei contributi assicurativi, sancendosi l'obbligo del pagamento di un contributo capitaro annuo per ogni unità attiva facente parte del nucleo familiare del coltivatore-allevatore diretto, colono o mezzadro).

L'art. 206 dà la definizione di «azienda agricola» più volte menzionata nell'articolo precedente. Il testo novellato di detto articolo, per effetto dell'art. 1, l. 20 novembre 1986, n. 778, così recita: «Sono considerate aziende agricole o forestali, ai fini del presente titolo, quelle esercenti una attività diretta alla coltivazione dei fondi, alla silvicoltura, all'allevamento degli animali ed attività connesse, ai sensi dell'art. 2135 del codice civile. Si reputano in ogni caso agricole, a norma del primo comma del medesimo articolo, le attività di allevamento delle specie suinicole, avicole, cunicole, ittiche, dei selvatici a scopo alimentare e quelle attinenti all'apicoltura, alla bachicoltura e simili».

La formulazione dell'art. 206 T.U. infortunistico, sia nel testo originario, che recepiva le norme di cui all'art. 2 del d.lgs. 23 agosto 1917, n. 1450, ma anche in quello novellato, nella sua ambiguità (o forse è meglio dire atecnicità, nel senso dell'uso di concetti correnti in campo economico più che giuridico, elaborati prima dell'emanazione del codice civile ed in un contesto in cui il finanziamento del sistema assicurativo infortunistico in agricoltura faceva capo non al datore di lavoro, come nel settore industriale, né al conduttore dell'azienda bensì al titolare di diritti reali sul fondo rustico, indipendentemente dalla circostanza che egli gestisse in proprio l'azienda, atteso che la contribuzione consisteva nel prelievo di un'aliquota addizionale dell'imposta fondiaria, facendo salvo l'eventuale diritto di rivalsa nei confronti del conduttore effettivo), allo stato comunque tuttora persistente, in quanto, nonostante le modifiche intervenute, non ha cambiato, pur potendolo, l'utilizzazione dell'accezione inizialmente utilizzata, ha dato luogo a diverse interpretazioni che non è qui il caso di approfondire. Qui basti dire che tutti gli Autori che si sono interessati all'argomento, sia pure nei differenti punti di vista di cui essi erano portatori a livello teorico e dottrinale, finiscono in concreto per convenire su ipotesi riduttive in cui le nozioni di impresa e di imprenditore agricoli, desumibili dalla disciplina codicistica, finiscono, al limite, nella normativa del T.U. infortunistico, per perdere od attenuare sensibilmente il loro carattere essenziale della professionalità, o, comunque, per convergere su una definizione della nozione di «azienda», vista nella sua «realità», con al centro, come elemento fondamentale, il «fondo produttivo».

In definitiva, in un quadro generale dell'ordinamento previdenziale non caratterizzato in via di principio dal recepimento puntuale delle definizioni codicistiche, ma anzi spesso tendente esso stesso a caratterizzare le varie figure dei soggetti implicati, atteso il carattere specifico di tale ordinamento, e cioè quello di tutelare le persone esplicitanti un'attività lavorativa economicamente e socialmente rilevante, inducono a convenire con quanti ritengono che il riferimento all'art. 2135 c.c. nelle norme di cui agli artt. 206 e 207 del T.U. n. 1124 del 1965, è fatto non per qualificare soggettivamente le persone protette bensì per indicare l'ambito oggettivo dell'attività da essi svolta.

L'art. 206, pertanto, può essere considerato l'elemento di congiunzione-distinzione tra persone (art. 205) e lavorazioni protette quali contemplate nell'art. 207. Questo dispone:

«Sono considerati lavori agricoli, ai fini del presente titolo, tutti i lavori inerenti alla coltivazione dei fondi, alla silvicoltura, all'allevamento del bestiame (*recte*, di animali: n.d.r., in relazione alla disposizione dell'art. 206 novellato) ed attività connesse, ossia quelli che rientrano nell'attività dell'imprenditore agricolo, a norma dell'art. 2135 del codice civile, anche se i lavori siano eseguiti con l'impiego di macchine mosse da agente inanimato, ovvero non direttamente dalla persona che ne usa ed anche se essi non siano eseguiti per conto e nell'interesse dell'azienda conduttrice del fondo.

«Le lavorazioni connesse, complementari od accessorie dirette alla trasformazione od all'alienazione dei prodotti agricoli, quando siano eseguite sul fondo dell'azienda agricola, o nell'interesse e per conto di un'azienda agricola sono comprese nell'assicurazione a norma del presente titolo».

(Per questi ed altri aspetti della materia, come per l'ampliamento recato al concetto di impresa agricola a seguito della ridefinizione legislativa dell'art. 2135 c.c. per effetto del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 – irrilevante però

nella fattispecie esaminata – mi permetto di rinviare al mio scritto: *L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura: requisiti soggettivi ed oggettivi ed evoluzione della qualificazione giuridica dell'impresa agricola*, in «Scritti in memoria di S. Hernandez», riportati nella Rivista *Il diritto del lavoro*, 2003, n. 5, 299. Sulle lavorazioni connesse, complementari od accessorie esiste una vasta letteratura di cui dà conto la manualistica corrente in materia; per una sintesi rinvio alle note degli Autori richiamati sopra, *sub* nn. 1-2).

4. Da quanto sin qui esposto risulta che la «manualità» è tuttora elemento connotativo della persona assicurata nella sua proiezione lavorativa e non organizzativa-imprenditoriale, anche se qualche commistione fra i due tipi di attività non porta ad escludere la persistenza della soggettività assicurativa, a meno che non sussista, in termini di esclusività, una netta separazione tra di esse: è, infatti, da considerare che tale elemento va riferito all'insieme delle attività principali nelle quali risiede l'essenza della figura del soggetto protetto quale lavoratore, ma non ai singoli atti, ed in particolare a quelli di tipo prodromico o consequenziale, che egli compie per finalità inerenti all'esercizio della sua attività produttiva.

È il particolare collegamento, sia pure estremamente lato ma teleologicamente mirato, definito appunto come occasione di lavoro, di tali atti con il rischio di estrinsecazione della causa violenta da cui l'infortunio trae origine, che determina l'indennizzabilità della lesione subita (in arg., v. ACCONCIA, *La tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, in *Tratt. prev. soc.*, diretto da Bussi e Persiani, Padova, 1981, vol. IV, cap. I, 58 ss.).

Per tale via si riesce a cogliere, anche se non sempre con tutta evidenza, la differenza talvolta sottile esistente nella varia tipologia infortunistica. La giurisprudenza di legittimità citata sopra *sub* 2), sembra averne fatto applicazione allorché ha considerato non indennizzabile l'infortunio occorso ad un coltivatore diretto nel caricare, sul proprio mezzo di trasporto, legna da ardere «acquistata» già tagliata da un vicino (considerando tale atto alla stregua di qualsiasi attività di provvista di generi necessari alla vita familiare) ed indennizzabile, invece, l'infortunio occorso ad altro coltivatore nel trasportare al suo casolare legna da utilizzare a scopi domestici, ricavata dal taglio da lui stesso eseguito nel fondo del vicino col quale aveva convenuto di appropriarsi a titolo di compenso del lavoro prestato della metà del prodotto realizzato (considerando tale attività compresa tra quelle protette).

Ma volendo formulare ipotesi simili a quella che ha costituito oggetto della controversia decisa con la sentenza in commento, si potrebbe contrapporre l'infortunio (indennizzabile) subito da un coltivatore diretto mentre si reca a riscuotere il prezzo pattuito per la vendita di prodotti realizzati nella propria azienda e l'infortunio, che mi sembrerebbe non indennizzabile, in cui lo stesso sia incorso nel recarsi successivamente a cambiare in banca l'assegno col quale era stato pagato. Così, per il lavoratore subordinato, si potrebbe distinguere tra l'atto del ritiro dal proprio datore di lavoro del CUD relativo ai redditi corrispostigli, in caso di distribuzione diretta ai dipendenti nel corso della giornata lavorativa, da quello della successiva consegna al CAF (anche se indicato o gestito dallo stesso datore di lavoro) del mod. 730 per la dichiarazione annuale di tutti i redditi conseguiti, fiscalmente rilevanti: è questo, infatti, un dovere cui tutti i cittadini percettori di redditi imponibili sono tenuti ad adempiere indipendentemente dall'attività svolta.

Carlo Gatta

Cass. Sez. III Pen. - 13-5-2005, n. 17836 - Zumbo, pres.; Onorato, est.; P.M. (conf.) - Maretti ed altro, ric. (*Conferma Trib. Voghera 22 gennaio 2004*).

**Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Rifiuto - Nozione - Interpretazione autentica di cui alla legge n. 178 del 2002 - Potenziale contrasto con le disposizioni comunitarie - Sussistenza - Irrilevanza della questione.**

*In tema di definizione della nozione di rifiuto, la norma interpretativa introdotta con l'art. 14 del d.l. 8 luglio 2002, n. 138, convertito con l. 8 agosto 2002, n. 178, sottrae alla qualifica di rifiuto i residui di produzione o di consumo, sulla base di una attuale o potenziale riutilizzazione, operando una controqualificazione rispetto alla definizione di rifiuto stabilita dalle disposizioni comunitarie, a fronte delle quali la questione di legittimità costituzionale del citato art. 14 in relazione agli artt. 11 e 117 della Costituzione appare non manifestamente infondata. (La Corte ha ritenuto irrilevante nella fattispecie la questione, essendo stata esclusa in punto di fatto la riutilizzazione del rifiuto, ed ha ulteriormente affermato che il concetto di «disfarsi» non può essere identificato, come nel citato art. 14, con quello di attività di «smaltimento o di recupero», atteso che è possibile disfarsi di un rifiuto anche semplicemente abbandonandolo) (1).*

(Omissis)

5. - L'approfondita requisitoria scritta del pubblico ministero (sulla possibilità di presentare memorie scritte anche in udienza pubblica ex artt. 585/4 e 611/1 c.c.p., v. Cass. Sez. I n. 853 del 27 gennaio 1996, Copolaro, rv. 203.500), assieme ad alcuni specifici motivi coltivati dai ricorrenti, costringe a fare il punto, sia pure in estrema sintesi, sullo *status quaestionis* in materia di rifiuti conseguente all'entrata in vigore dell'art. 14 del d.l. 8 luglio 2002, n. 138, convertito in l. 8 agosto 2002, n. 178, che ha offerto una interpretazione autentica della definizione di rifiuto contenuta nell'art. 6, comma 1, lett. a), d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22. Posto che l'art. 6, recependo la nozione del diritto comunitario, definisce come rifiuto «qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi», la norma interpretativa di cui al suddetto art. 14, nel primo comma, chiarisce il concetto di «disfarsi» precisando che esso coincide con quello di attività di «smaltimento o di recupero» indicate negli allegati B e C del d.lgs. 22/1997.

Sin qui la norma sembra avere portata effettivamente interpretativa perché non modifica, ma chiarisce in modo logico e oggettivo, la nozione di «rifiuto» offerta dal menzionato art. 6, nonché dall'art. 1 della direttiva comunitaria n. 75/442/CEE, modificata dalla direttiva n. 91/156/CEE, di cui la disposizione nazionale costituisce in sostanza la letterale riproduzione. Ma a ben vedere, come ha recentemente rilevato la Corte di giustizia europea, una restrizione della previgente categoria di rifiuto è invece introdotta giacché, interpretando il concetto di «disfarsi» come coincidente con quello di smaltire o di recuperare, si esclude dalla categoria di rifiuto quella sostanza o quel materiale di cui il detentore si disfi mediante semplice «abbandono», posto che nella direttiva comunitaria e nel d.lgs. 22/1997 l'abbandono è nettamente distinto dallo smaltimento.

In sostanza, contrariamente alla norma sedicente interpretativa, ci si può disfarsi di un rifiuto, non solo avviandolo allo smaltimento o al recupero, ma anche semplicemente abbandonandolo (per il diritto nazionale v. art. 14, d.lgs. 22/1997, su cui Cass. Sez. 3ª sent. n. 21024 del 5 aprile 2004, Eoli, rv. 229225-6; per il diritto comunitario v. art. 4, secondo comma, direttiva 75/442/CEE, su cui Corte di giustizia, Sez. 2ª 11 novembre 2004, causa C-475/02, Niselli, par. 38, 39 e 40).

6. - Ma - quel che più conta per la presente fattispecie - dove la norma dell'art. 14 assume una portata più incisivamente innovativa è nel secondo comma, il quale precisa che non ricorrono le fattispecie di «abbia deciso di disfarsi» e di «abbia l'obbligo di disfarsi» in relazione a sostanze e materiali residuali di produzione o di consumo che «possono essere e sono effettivamente e oggettivamente utilizzati nel medesimo o in analogo ciclo produttivo o di consumo»: a) «senza subire alcun intervento preventivo di trattamento e senza recare pregiudizio all'ambiente»; ovvero b) «dopo aver subito un trattamento preventivo senza che si renda necessaria alcuna operazione di recupero tra quelle individuate nell'allegato C del d.lgs. n. 22/1997».

Anche e soprattutto questa disposizione, secondo la generale opinione della giurisprudenza e della dottrina, ha carattere modificativo e non interpretativo. E infatti, secondo la definizione comunitaria letteralmente trasfusa nell'art. 6, d.lgs. 22/1997, un residuo di produzione o

di consumo di cui il detentore abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi costituisce rifiuto; ma, secondo la norma sedicente interpretativa, esso perde tale qualità se è o può essere oggettivamente utilizzato tal quale nel medesimo o in analogo ciclo di produzione o di consumo, e più esattamente se è riutilizzato senza trattamenti preventivi e senza pregiudizio all'ambiente ovvero con trattamenti preventivi che non comportino operazioni di recupero (per esempio di prelievo, cernita, separazione, compattamento, frantumazione, vagliatura, macinatura, che non comportano una trasformazione merceologica dei materiali).

Nonostante qualche autorevole opinione dottrinale in senso contrario, ritiene il Collegio che sia innegabile la restrizione della definizione comunitaria di rifiuto operata dalla norma.

Infatti, la volontà o l'obbligo di disfarsi del materiale costituisce quest'ultimo come rifiuto secondo il diritto comunitario, sicché il legislatore nazionale non può controqualificarlo come materia prima solo sulla base di una attuale o potenziale riutilizzazione.

Tale del resto è la convinzione della Commissione della Comunità europea, la quale ha avviato una procedura di infrazione ai sensi dell'art. 226 del Trattato contro lo Stato italiano, ritenendolo inadempiente al diritto comunitario per effetto della norma interpretativa *de qua*. E tale è soprattutto l'orientamento della Corte di giustizia europea, che investita dal Tribunale di Terni in via pregiudiziale della questione sulla compatibilità comunitaria del più volte menzionato art. 14, ha statuito che la nozione comunitaria di rifiuto, come definita dalla direttiva 75/442, modificata dalla direttiva 91/156, non deve essere interpretata nel senso che essa escluda l'insieme dei residui di produzione o di consumo, vuoi in assenza di trattamento preventivo, vuoi previo trattamento ma senza che occorra tuttavia un'operazione di recupero (sentenza Niselli, cit.). E ciò perché la nozione di rifiuto deve essere interpretata in senso estensivo, in ossequio al principio comunitario di limitare i danni o gli inconvenienti derivanti dalla loro natura.

In termini affermativi, la Corte lussemburghese ha statuito che sono rifiuti proprio tutti quelli esclusi dal secondo comma dell'art. 14, cioè i residui di cui il detentore si è disfatto che siano riutilizzati tal quali senza trattamento preventivo (anche se non rechino pregiudizio all'ambiente) o con trattamento preventivo non recuperatorio.

In termini negativi, secondo la Corte, il diritto comunitario ammette di qualificare come non rifiuti soltanto i «sottoprodotti» dei processi di fabbricazione o di estrazione di cui il detentore non vuole disfarsi, «a condizione che il suo riutilizzo sia certo, senza trasformazione preliminare, e nel corso del processo di produzione».

Restano comunque rifiuti i residui di consumo, che non possono essere considerati sottoprodotti idonei a essere riutilizzati nel corso del processo produttivo (nn. 47 e 48 della sentenza Niselli, che cita la precedente sentenza 11 settembre 2003, causa C-114/01, Avesta Polarit Chrome).

In conclusione - si ripete - il secondo comma dell'art. 14 sottrae alla qualifica di rifiuto i residui di produzione o di consumo che invece corrispondono alla definizione di rifiuto stabilita dall'art. 1, lett. a) della direttiva 75/442/CEE (nn. 50 e 51 della sentenza Niselli).

7. - Resta ora da vedere quali conseguenze giuridiche discendono da questa innegabile incompatibilità tra l'art. 14 della legge 178/2002 e la direttiva comunitaria sui rifiuti 75/442 come modificata dalla successiva direttiva 91/156.

Al riguardo, alcune pronunce di questa Corte hanno sostenuto la necessità della disapplicazione (*rectius* non applicazione) della norma nazionale in forza della prevalenza e immediata applicabilità del diritto comunitario (Sez. 3ª n. 2125 del 17 gennaio 2003, Ferretti, rv. 223.291; Sez. 3ª n. 14762 del 9 aprile 2002, Amadori, rv. 221.573; Sez. 3ª n. 17656 del 5 aprile 2003, Gonzales e altro, rv. 224.716).

Un altro orientamento, che appare prevalente, sostiene invece che l'art. 14 è vincolante per il giudice italiano giacché la direttiva comunitaria sui rifiuti non è autoapplicativa (*self-executing*) in quanto necessita di atto recepimento da parte dello Stato nazionale (Sez. 3ª n. 4052 del 29 gennaio 2003, Passerotti, rv. 223.532; Sez. 3ª n. 4051 del 29 gennaio 2003, Ronco, rv. 223.604; Sez. 3ª 9057 del 26 febbraio 2003, Costa, rv. 224.172; Sez. 3ª n. 13114 del 24 marzo 2003, Mortellaro, rv. 224.721; Sez. 3ª n. 32235 del 31 luglio 2003, Agogliati e altri, rv. 226.156; Sez. 3ª n. 38567 del 19 ottobre 2003, De Fronzo, rv. 226.574).

Le succitate sentenze Ferretti e Amadori, stilate peraltro dallo stesso relatore, riconoscono che la direttiva 75/442/CEE, come modificata dalla direttiva 91/156/CEE, non ha efficacia diretta nell'ordinamento nazionale, ma argomentano ugualmente la diretta applicabilità della nozione comunitaria di rifiuti, in base al fatto che essa è stata richiamata dal regolamento comunitario n. 259/1993, che ha indubbiamente carattere *self-executing*. Ma tale singolare argomento, benché avallato da autorevole dottrina, non appare condivisibile.

Invero, il reg. CEE del 1° febbraio 1993, n. 259/93, «relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio», all'art. 2, lett. a) stabilisce che «ai sensi del presente regolamento» si intendono per rifiuti «i rifiuti quali definiti nell'art. 1, lett. a) della direttiva 75/442/CEE». Orbene, è sufficiente osservare come la norma del regolamento, che come tale è direttamente applicabile nell'ordinamento italiano, recepisca la nozione di rifiuto definita dalla direttiva 75/442/CEE soltanto ai fini della ristretta materia disciplinata dal regolamento, ovvero sia limitatamente alle spedizioni di rifiuti, che a scopo di sorveglianza devono essere previamente notificate e munite di un documento di accompagnamento. Detta nozione, quindi, non è direttamente applicabile per tutte le altre materie diverse dalla spedizione dei rifiuti.

Anche la risalente sentenza della Corte di giustizia, che in un caso ha utilizzato questo argomento, ha limitato la immediata applicabilità della nozione «regolamentare» alle spedizioni di rifiuti all'interno degli Stati membri (6ª Sez. del 25 giugno 1997, cause riunite C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/94, Tombesi e altri, par. 44, 45 e 46). Non si può quindi parlare a tale riguardo di una novazione della fonte del diritto comunitario (da direttiva a regolamento) in senso generale e illimitato. Inoltre, come è stato opportunamente sottolineato in dottrina, l'argomento da una parte è stato accantonato dalla stessa Corte lussemburghese che, chiamata a interpretare in via pregiudiziale la nozione comunitaria di rifiuto, ha sempre focalizzato il suo esame solo sulla direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156; dall'altra non è stato utilizzato neppure dalla Commissione UE nella menzionata procedura di infrazione aperta contro lo Stato italiano, quanto meno per informare il nostro Governo che il tentativo di restringere la nozione di rifiuto era del tutto velleitario, attesa la immediata applicabilità nell'ordinamento nazionale del reg. 259/93/CEE.

8. - Un altro argomento variamente usato dai sostenitori dell'orientamento giurisprudenziale minoritario è che in ossequio al principio della prevalenza del diritto comunitario il giudice nazionale deve comunque dare applicazione alle sentenze della Corte di giustizia europea, che hanno a più riprese offerto una interpretazione della nozione comunitaria di rifiuto contrastante con quella risultante dall'art. 14 della legge 178/2002. In particolare devono dare attuazione alla citata sentenza Niselli, che espressamente ha statuito la incompatibilità comunitaria di quest'ultima norma.

Ma anche questo argomento, apparentemente convincente, non è accoglibile. A rigore, la pronuncia della Corte di giustizia che precisa o integra il significato di una norma comunitaria ha la stessa efficacia di quest'ultima, sicché la pronuncia è direttamente ed immediatamente efficace nell'ordinamento nazionale se e in quanto lo sia anche la norma interpretata.

In tal senso è l'insegnamento costante della Corte costituzionale.

Basti ricordare la sentenza 11 luglio 1989, n. 389 in cui la Consulta, trattando del principio di applicazione diretta di norme comunitarie immediatamente efficaci nel diritto interno, ha avuto modo di precisare che «quando questo principio viene riferito a una norma comunitaria avente "effetti diretti" (...) non v'è dubbio che la precisazione o l'integrazione del significato normativo compiute attraverso una sentenza dichiarativa della Corte di giustizia abbiamo la stessa immediata efficacia delle disposizioni interpretate».

Nei casi in cui la Corte lussemburghese ha interpretato il significato di una norma comunitaria direttamente efficace in modo tale che una norma del diritto nazionale risulti incompatibile con essa, il giudice nazionale non deve più applicare la norma interna per la definizione dalla controversia al suo esame (senza poter sollevare questione di costituzionalità: v. Corte cost. n. 94/1995).

Nei casi invece in cui la Corte lussemburghese ha interpretato una norma comunitaria priva di efficacia diretta, il giudice italiano deve ancora applicare la norma interna confliggente con la prima sino a quando non sollevi l'eccezione di illegittimità costituzionale per violazione degli obblighi dello Stato italiano di conformarsi al diritto comunitario di cui agli artt. 11 e 117 Cost. (è implicitamente in tal senso anche la recente sentenza n. 85/2002 Corte cost.).

9. - Riassumendo sulla questione, si deve concludere che l'art. 14 della legge 178/2002, benché modificativo dell'art. 6, lett. a) del d.lgs. 22/1997, è vincolante per il giudice, in quanto introdotto con atto avente pari efficacia legislativa della norma precedente.

Inoltre, benché abbia ristretto la nozione di rifiuto dettata dall'art. 1 della direttiva europea 75/442, come sostituito dalla direttiva 91/156, esso non può essere disapplicato dal giudice italiano, giacché dette direttive non sono *self-executing*, avendo necessità di essere

(fedelmente) recepite dagli ordinamenti nazionali per diventare efficaci verso questi ultimi. Il giudice nazionale, in caso di conflitto tra norma comunitaria e norma interna, in forza del principio di prevalenza del diritto comunitario, deve disapplicare (*rectius* non applicare) la norma interna, ma solo quando la norma comunitaria ha diretta efficacia nell'ordinamento nazionale, perché solo in tal caso la norma comunitaria si sostituisce automaticamente alla norma interna.

Quando invece - come nel caso di specie - la norma comunitaria non è direttamente efficace, perché è condizionata all'emanazione di un provvedimento formale da parte dello Stato membro, e questo Stato abbia emanato una norma confliggente con quella comunitaria, il giudice italiano non ha altra strada che quella di sollevare questione di legittimità costituzionale della norma interna confliggente. Tale norma infatti si pone in contrasto:

a) con l'art. 11 Cost., laddove questo stabilisce che lo Stato italiano deve osservare la limitazione di sovranità derivante dalla sua partecipazione a ordinamenti internazionali, quale quello della Comunità europea;

b) nonché, ancor più esplicitamente, con il novellato art. 117 Cost., che nel suo primo comma impone allo Stato di esercitare la sua potestà legislativa nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

10. - In questo senso la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 legge 178/2002 sollevata dal procuratore generale in sede non è manifestamente infondata.

Essa è però irrilevante nella fattispecie di cui trattasi, giacché il giudice di merito, con adeguata motivazione esente da vizi logici o giuridici, ha escluso la riutilizzazione certa e oggettiva dei materiali *de quibus* e quindi l'applicabilità dell'anzidetto art. 14.

Invero, non v'è dubbio che i materiali provenienti da demolizioni erano stati smaltiti nel momento in cui gli autocarri della società Agest li avevano trasportati nel piazzale della s.r.l. Maretti Strade. Non si trattava di operazioni di deposito temporaneo ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. m) del d.lgs. 22/1997, giacché i materiali non erano raggruppati nel luogo di produzione e superavano i limiti quantitativi previsti in tale norma. Si trattava invece o di stoccaggio (deposito preliminare) o di deposito definitivo, quindi di vero e proprio smaltimento: insomma ricorreva l'ipotesi in cui i produttori si erano già disfatti dei materiali, non l'ipotesi in cui i produttori intendevano riutilizzarli per la formazione di sottofondi stradali (per escludere una siffatta intenzione un indizio incontestabile è la quantità di materiali accumulata, che raggrungeva complessivamente circa 1800 metri cubi).

11. - Resta così accertata la natura di rifiuti dei materiali di cui trattasi.

Sono indubbiamente tali i materiali provenienti da demolizioni, cioè ricavati dal disfacimento di edifici o di strade.

Ma nella concreta fattispecie deve considerarsi rifiuto anche la terra da scavo, giacché non ricorrono i requisiti successivamente richiesti dai commi 17, 18 e 19 dell'art. 1 della l. 21 dicembre 2001, n. 443 (nel testo più favorevole agli imputati, prima della modifica più restrittiva intervenuta con la legge comunitaria n. 306 del 31 ottobre 2003) per escluderla dalla categoria dei rifiuti: cioè il requisito, implicito, della nutilizzazione in reinteri, riempimenti, rilevati e macinati, con destinazione approvata dall'autorità amministrativa competente; nonché il rispetto, verificato mediante accertamenti nel sito di destinazione, dei limiti legali di concentrazione di inquinanti nella composizione media della massa terrosa. Da quest'ultima considerazione discende l'irrelevanza del secondo motivo di ricorso, coltivato dal Maretti, col quale questi ha lamentato che il giudice non ha adeguatamente considerato la circostanza che il Poggi gli aveva preannunciato di trasportare e depositare nel piazzale della sua ditta solo terra da scavo. Anche la terra, infatti, per la mancanza dei requisiti suddetti, era rifiuto (non materiale «buono», come pretende il ricorrente); e quindi il Maretti doveva sapere che per il trasporto e lo smaltimento della medesima occorrevano apposite autorizzazioni.

12. - Anche la consapevolezza del Poggi è stata legittimamente e motivatamente affermata.

Egli aveva effettuato il trasporto e il deposito dei materiali, scegliendo il sito di destinazione, assumendo così il ruolo di «gestore polivalente» - come correttamente sottolineato dal giudice di merito: in quanto tale doveva munirsi delle prescritte autorizzazioni. Né poteva invocare a sua discolta una scusabile ignoranza della legge penale di cui all'art. 5 c.p. come modificato dalla sentenza 364/1988 della Corte costituzionale. Essendo imprenditore nello specifico settore edilizio, egli aveva l'obbligo di conoscere la normativa vigente sui rifiuti provenienti da scavi e demolizioni, e non poteva certo pensare che l'incarico affidatogli dal Comune di Voghera, di rimuov-

vere il materiale giacente presso una *ex caserma*, lo esonerasse dagli obblighi che a lui incombevano in base a quella normativa.

13. - Va da ultimo notato d'ufficio che i reati sono stati commessi sino al 30 marzo 2000, ma che la prescrizione non è ancora maturata, giacché al periodo prescrizione stabilito dagli artt. 157 e 160 c.p. va aggiunto il periodo in cui il processo è rimasto sospeso per impedimento dell'imputato o del suo difensore, ovvero su loro richiesta, sempre che questa non sia dettata da esigenze istruttorie o di termine a difesa (Cass. Sez. Un. n. 1021 dell'11 gennaio 2002, Cremonese, rv. 220.509): nel caso di specie, quindi, oltre al periodo legale di quattro anni e mezzo, va computata una sospensione processuale per complessivi sei mesi e giorni due, con la conseguenza che la prescrizione maturerà solo in data 1° aprile 2005.

14. - In conclusione, entrambi i ricorsi vanno respinti. Conseguenze *ex art.* 616 c.p.c. la condanna dei ricorrenti al pagamento delle spese processuali. Considerato il contenuto dell'impugnazione, non si ritiene di comminare anche la sanzione pecuniaria a favore della cassa delle ammende. (*Omissis*)

(1) LA DEFINIZIONE «ITALIANA» DI RIFIUTO: TRA INTERPRETAZIONE AUTENTICA E BUON SENSO.

La sentenza in esame aspira a rivestire il ruolo di cartina di tornasole nell'intricata disciplina dei rifiuti, resa complessa dal continuo intersecarsi di provvedimenti normativi, piuttosto contrastanti, sia di matrice comunitaria sia di matrice nazionale.

Il ragionamento seguito dalla Corte sembra ineccepibile sul piano della rigorosa applicazione del diritto, ma pone in evidenza l'intollerabile violazione degli *standard* comunitari da parte della normativa interna, sintomo di un inspiegabile disinteresse nostrano per la tutela dell'ambiente o, quanto meno, di una sua sottovalutazione.

Sembra opportuno, a questo punto, ripercorrere brevemente le tappe dell'evoluzione legislativa in tema di rifiuti, per meglio comprendere la soluzione ultima adottata dalla Cassazione.

La prima vera e propria regolamentazione sul tema risale agli inizi degli anni 80 con l'emanazione del d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915, attuazione delle direttive CEE n. 75/442 (rifiuti), n. 76/403 (smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili) e n. 78/319 (rifiuti tossici e nocivi). L'entrata in vigore del d.p.r. n. 914/82 è stata, però, la causa principale di un fraintendimento che ancora oggi lascia, sovente, le proprie tracce: ci si riferisce all'identificazione del rifiuto con l'oggetto abbandonato o destinato all'abbandono. L'art. 2 della normativa recita infatti: «Per rifiuto si intende qualsiasi sostanza od oggetto derivante da attività umane o da cicli naturali, abbandonato o destinato all'abbandono». Sembrerebbe essersi trattato di un errore di traduzione delle direttive CEE del 1975 e del 1978, anche se in dottrina non manca il sospetto che l'errore non sia stato, poi, tanto involontario (1). Aldilà di questo, importante, aspetto, il d.p.r. 915/82 ha rappresentato, per più di un decennio, la normativa generale in tema di rifiuti, punto di riferimento di tutti quei provvedimenti disciplinanti settori specifici.

Alla fine del secolo scorso, il d.p.r. in oggetto ha lasciato il campo al d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (attuativo di tre direttive comunitarie, due del 1991 sui rifiuti, tra cui la n. 91/156/CEE che modifica la n. 75/442/CEE, e una del 1994, la n. 96/62/CEE sugli imballaggi), normativa più in linea coi principi europei e

che molto ha contribuito a modificare le vecchie concezioni e le erronee convinzioni, che, tuttavia, serpeggiano ancor oggi in alcune pronunce giurisprudenziali (2). Correttamente il decreto legislativo sostituisce al verbo «abbandonare» quello di «disfare» dando una nozione di rifiuto che potremmo definire «composta». L'art. 6, comma 1, lett. *a*) individua il rifiuto in «qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie dell'allegato A e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi». La composizione della definizione si presenta palese agli occhi del lettore: da un lato, il legislatore ha adottato un criterio oggettivo, l'inserimento della sostanza nell'elenco predefinito contenuto nell'allegato A del decreto, dall'altro, essenziale ai fini dell'individuazione dell'essenza del rifiuto è la volontà soggettiva del detentore che abbia optato per una delle tre soluzioni indicate: si sia disfatto dell'oggetto, abbia deciso di disfarsene, abbia l'obbligo di disfarsene (in quest'ultima opzione, non si tratta tanto di una volontà «auto-determinata», quanto piuttosto di una volontà «eterodeterminata»; in altre parole, di una scelta imposta).

Questa definizione ha determinato alcune conseguenze degne di menzione: prima di tutto, riagganciandoci al più o meno voluto errore di traduzione delle direttive degli anni '70, si modifica radicalmente il concetto di rifiuto non più identificato nell'oggetto abbandonato e, quindi, non più utile a nessuno, ma nell'oggetto di cui il detentore si disfi o abbia deciso di disfarsi o abbia l'obbligo di disfarsi, ossia in qualcosa che, in genere, ma non necessariamente, non è più utile al soggetto che lo detiene, ma che potrebbe esserlo per altri (3); in sostanza si prescinde dalla qualità del mancato riutilizzo, essendo qualificato rifiuto anche tutto ciò che può e, concretamente, viene, utilmente riutilizzato [anche dallo stesso detentore; d'altro canto, si finirebbe per frustrare il contenuto delle direttive europee ponendo a rischio la tutela dell'ambiente se si lasciasse arbitro il detentore stesso di stabilire se una sostanza è rifiuto sulla circostanza di escludere o meno una sua riutilizzazione da parte di terzi (4)]. D'altro lato, non basta che la sostanza sia contenuta nell'elenco di cui all'art. 6, comma 1, lett. *a*) per essere considerata rifiuto, richiedendosi il menzionato elemento soggettivo.

A sconvolgere un quadro che dava i primi segni di stabilizzazione è intervenuto nel luglio 2002 il decreto legge 138 in tema di interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno all'economia anche nelle aree svantaggiate, poi convertito nella l. 8 agosto 2002, n. 178. L'art. 14 del decreto contiene l'interpretazione autentica «della definizione di rifiuto di cui all'art. 6, comma 1, lett. *a*), del decreto legislativo 5 febbraio 1997». Quella che dalla rubrica appare come una semplice e «innocua» interpretazione di un'importante nozione, si rivela ad una analisi più approfondita, una vera e propria restrizione della definizione di rifiuto da cui consegue una riduzione nella portata applicativa del d.lgs. 22/97 di chiara derivazione europea. In primo luogo, viene ristretto il significato del verbo «disfarsi», limitato solo alle attività di smaltimento e recupero di rifiuti (5). In secondo luogo, punto che crea i maggiori problemi, vengono introdotte una serie di deroghe assolute: una sostanza non può assumere la qualifica di rifiuto se può essere ed è effettivamente ed oggettivamente riutilizzata «nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, senza subire alcun intervento preventivo di trattamento e senza recare pregiudizio

(1) AMENDOLA fa sarcastico riferimento al «partito del non rifiuto» che, trasformando il verbo «disfarsi» contenuto nelle direttive europee in «abbandonare», ha radicato, in Italia, la convinzione che il rifiuto sia solo quello che non serve più a nessuno (ossia quello abbandonato), *Gestione dei rifiuti e normativa penale*, Milano, 2003, 59 e 60.

(2) Si guardi, in proposito, Cass. 24 agosto 2000, n. 2419, Sassi, rv. 217.329, dove l'essenza del rifiuto è individuata nel declassamento del materiale dovuto all'abbandono.

(3) Ugualmente AMENDOLA, *Gestione dei rifiuti*, cit.

(4) In questo stesso senso Cass. 17 gennaio 2002, n. 2125, Ferretti, in questa Riv., 2004, 248, con nota di CAROLEO GRIMALDI-MAJO.

(5) È chiaro come, interpretando così l'art. 6, comma 1, lett. *a*) del d.lgs. 22/97, non rientrerebbe nella previsione legislativa e, di conseguenza, nella nozione di rifiuto la sostanza che il detentore, semplicemente, abbandona, costituendo questo comportamento una grave minaccia che, paradossalmente però, non troverebbe sanzioni.

all'ambiente»; così come anche quella sostanza che subisca un trattamento preventivo «senza che si renda necessaria alcuna operazione di recupero tra quelle individuate nell'allegato C del d.lgs. n. 22/97».

Nessun dubbio sulla portata restrittiva del presente articolo: quello che, invece, preme comprendere è che costituisce il nodo della vicenda in esame, è come si atteggia il rapporto tra la mutata (e più ristretta) normativa nazionale sui rifiuti e la normativa europea. Siamo di fronte ad un contrasto tra la prima e la seconda, contrasto che deve trovare una soluzione accettabile rispettosa dei principi dell'ordinamento interno e comunitario. Inoltre non è mancato chi ha sostenuto l'incostituzionalità del d.l. 138/02 proprio in relazione all'art. 14: si ravviserebbe sia una violazione dell'art. 77 Cost., non individuandosi, in materia di rifiuti, alcuna situazione di necessità ed urgenza (6), sia in relazione agli artt. 11 e 117 Cost. per violazione degli obblighi dell'Italia di conformarsi al diritto comunitario, avendo emanato una normativa in contrasto con le direttive in materia.

La Corte di giustizia nelle sue sentenze è stata categorica nell'escludere qualsiasi restringimento nell'applicazione delle direttive e, conseguentemente, nella definizione di rifiuto, operato dalla legge nazionale. È evidente, dunque, l'intento di recepire una nozione ampia che non tenga fuori sostanze o materiali solamente per via della sua riutilizzazione. In proposito si legga, tra le tante, Corte di giustizia CE 28 marzo 1990, in causa C - 359/88: «La nozione di rifiuto (...) non deve essere intesa nel senso che esclude le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica. Tale nozione non presuppone che il detentore che si disfi di una sostanza o di un oggetto abbia l'intenzione di escluderne ogni riutilizzazione economica da parte di altre persone». Sebbene l'organo di giustizia comunitario abbia ribadito che «in mancanza di disposizioni comunitarie, gli Stati membri sono liberi di scegliere le modalità di prova dei diversi elementi definiti nelle direttive da essi trasposte», queste, però, non debbono pregiudicare la direttiva come nel caso in cui si utilizzi presunzioni *juris et de jure* «che abbiano l'effetto di restringere l'ambito di applicazione della direttiva comunitaria escludendone sostanze, materie o prodotti che rispondono alla definizione del termine rifiuti» (7). Sembrerebbe questo il caso dell'art. 14 che introduce criteri assoluti per definire la nozione di rifiuto, escludendone le sostanze che vengano riutilizzate (senza trattamento preventivo oppure con trattamento preventivo non recuperatorio) e che non siano pericolose per l'ambiente (8).

È evidente come tutto ciò contrasti con l'indirizzo comunitario contenuto nelle direttive e recepito nel d.lgs. 22/97. Si propone, dunque, un quesito fondamentale: accertato il contrasto, qual è la normativa applicabile nel nostro Paese? O meglio, qual è l'interpretazione di cui il giudice italiano deve tener conto nella definizione di rifiuto?

La sentenza in esame sembra venir a capo del problema, offrendo la soluzione a questa intricata vicenda legislativa: in sostanza, dicono i giudici, si può discutere di illegittimità costituzionale dell'art. 14, d.l. 138/02, soprattutto in relazione al manca-

to adempimento degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario (artt. 11 e 117 Cost.) (9), ma la nozione «comunitaria» di rifiuto è contenuta in una direttiva che non può considerarsi *self-executing* e che, dunque, non può trovare immediata applicazione nel nostro ordinamento. È necessario un atto interno che la recepisca: quest'atto è rappresentato dal d.lgs. 22/97 come modificato dalla l. 8 agosto 2002, n. 178 che ha recepito l'interpretazione di cui all'art. 14 d.l. 138/02. Fino a quando la Corte costituzionale non dichiarerà l'incostituzionalità della norma interpretativa, il giudice italiano non può disapplicarla: la nozione di rifiuto, dunque, è quella contenuta nell'art. 6, comma 1, lett. a) d.lgs. 22/97 come «interpretato» dall'art. 14 d.l. 138/02.

D'altro lato, i giudici paralizzano le possibili obiezioni che potrebbero essere e che sono state, in effetti, avanzate nei confronti di questo orientamento: a chi sostiene che, comunque, il rispetto degli obblighi comunitari deriva anche dal rispetto delle sentenze, incluse quelle interpretative, della Corte di giustizia, si fa notare che una sentenza interpretativa dell'organo giudiziario comunitario acquisisce la stessa validità dell'atto che va ad interpretare (in questo caso una direttiva) e, quindi, così come non ha diretta applicazione questa, non può avere diretta applicazione quella (10); a chi, invece, si oppone affermando che la nozione «comunitaria» di rifiuto non è contenuta solo in direttive, ma anche nel regolamento CEE 259/93 (relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio) che, come tale, è immediatamente efficace nei Paesi membri, la Corte risponde che la normativa ha un oggetto ristretto di applicazione attinente solo la spedizione di rifiuti, non operando in tutte le altre materie.

Nonostante la sicurezza della Suprema Corte nel sostenere quest'indirizzo, la situazione non è affatto pacifica. In dottrina sono molte e autorevoli le voci contrarie (11) che sostengono sia la diretta applicazione della nozione «comunitaria» di rifiuto contenuta nel regolamento sopra citato, sia la necessità che il giudice italiano disapplichì la normativa interna contrastante con l'interpretazione contenuta nelle sentenze della Corte di giustizia europea.

Ma non è solo la dottrina la roccaforte di questo pensiero: la stessa Corte di cassazione in precedenti sentenze aveva sostenuto questa linea. In Cass. 27 novembre 2002, n. 2125, Ferretti, si sostiene tutt'altro: innanzitutto, si sottolinea come le decisioni della Corte di giustizia europea «sono immediatamente e direttamente applicabili in Italia» (12); e ancora, che le pronunce della Corte di giustizia hanno efficacia *erga omnes* e sono immediatamente e direttamente applicabili da parte del giudice italiano. La conclusione è, dunque, scontata: il legislatore italiano non può restringere la nozione di rifiuto contrastando coi principi contenuti nelle direttive europee, anche perché, e questo si pone in modo diametralmente opposto a quanto sostenuto nella sentenza attuale, contrasterebbe con la nozione contenuta nel regolamento CEE 259/93 (sulle spedizioni transfrontaliere di rifiuti).

Simile la linea di orientamento sostenuta da Cass. 15 aprile 2003, n. 17656, Gonzales (13), per la quale, al fine di delineare

(6) Fra tutti AMENDOLA, *Gestione dei rifiuti*, cit.: l'Autore fa giustamente notare come l'indicazione delle circostanze di necessità ed urgenza manchi anche nella premessa del decreto legge.

(7) Corte di giustizia CE 15 giugno 2000, proc. riuniti C-418/97 e C-419-97, Arco.

(8) Più direttamente rivolta all'art. 14 è la sentenza 11 novembre 2004, causa C-457/02, Niselli, in cui la Corte di giustizia europea afferma che la direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156, non deve essere interpretata nel senso di escludere l'insieme dei residui di produzione o di consumo, vuoi in assenza di trattamento preventivo, vuoi previo trattamento ma senza che occorra, tuttavia, un'operazione di recupero.

(9) A conferma di ciò, la Cassazione nella sentenza in esame ha dichiarato non manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale, sollevata dal P.G., degli artt. 6 e 51 della l. 22 febbraio 1997, n. 22 così come interpretati dall'art. 14, l. 8 agosto 2002, n. 178, nella parte in cui introducono una definizione di rifiuto incompatibile con quella di cui al regolamento CEE 259/93 e alla direttiva 75/442, come interpretata dalla sentenza Niselli (v.

supra, nota 8) perché in violazione con gli artt. 11, 117 e 3, primo comma della Costituzione. È interessante notare come anche il P.G. sostenga la tesi del contrasto con il regolamento CEE 259/93 e la validità delle sentenze interpretative della Corte di giustizia.

Coerentemente con il suo ragionamento, la Corte di cassazione ha ritenuto non manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale, limitatamente, però, agli artt. 11 e 117.

(10) A sostegno viene riportata la sentenza 11 luglio 1989, n. 389 della Corte costituzionale, in *Foro. it.*, 1991, 1076, la quale afferma che «non v'è dubbio che la precisazione o l'integrazione del significato normativo compiute attraverso una sentenza dichiarativa della Corte di giustizia abbiano la stessa immediata efficacia delle disposizioni interpretate».

(11) Sempre AMENDOLA nell'opera citata, ma anche RAMACCI, *Manuale di diritto penale dell'ambiente*, Padova, 2005.

(12) Si riporta la sentenza della Corte di giustizia indicata in nota 8, evidentemente interpretata diversamente dalla Cassazione prima che venisse smentita dalla sentenza in epigrafe.

(13) In questa Riv., 2005, 63.



la nozione di rifiuto, sussiste la necessità dell'applicazione immediata, diretta e prevalente, nell'ordinamento nazionale, dei principi fissati dai regolamenti comunitari e della sentenza della Corte di giustizia europea, atteso che le decisioni della Corte di Giustizia, allorché l'esegesi del diritto comunitario sia incontrovertibile e la normativa nazionale ne appaia in contrasto, sono immediatamente e direttamente applicabili in Italia.

Tuttavia, vi sono anche pronunce che si pongono sulla stessa lunghezza d'onda di quella in esame: per esempio, Cass. 29 gennaio 2003, n. 4052, Passerotti (14), in cui si è affermato che le disposizioni contenute nella l. 8 agosto 2002, n. 178 sono vincolanti per il giudice in quanto introdotte con atto avente pari efficacia legislativa della precedente normativa sebbene venga modificata la nozione di rifiuto dettata dall'art. 1 della direttiva 91/156/CEE e che tale direttiva non è autoapplicativa (*self-executing*); in proposito non può adirsi direttamente la Corte di giustizia per acquisire una interpretazione pregiudiziale ai sensi dell'art. 234 del Trattato, atteso che a dover essere interpretata è non già la norma europea, bensì quella nazionale; con la conseguenza che unico strumento operativo (peraltro attivato) è quello della procedura di infrazione contro lo Stato italiano ed il successivo ricorso alla Corte di giustizia in caso di non adeguamento dello Stato al parere motivato della stessa Commissione, ai sensi dell'art. 226 del Trattato di Roma.

Tutto questo è significativo perché dimostra come in materia non vi sia un indirizzo dominante che permetta di acquisire una certa stabilità.

Alcune considerazioni finali: sebbene contrastante con gli apprezzabili principi comunitari in materia ambientale, l'ultimo orientamento della Cassazione appare condivisibile. Le direttive europee pongono degli obiettivi che spetta ad ogni Stato membro raggiungere nel modo più opportuno, salvo che non presentino caratteri di determinatezza tale da considerarle immediatamente efficaci. Il d.lgs. 22 febbraio 1997, n. 22 è sicuramente in linea con i principi della direttiva 75/442/CEE come modificata dalla 91/156/CEE. L'art. 14 del d.l. 8 luglio 2002, n. 138, lungi dall'interpretare l'art. 6, comma 1, lett. a) del d.lgs. 22/97, ha avuto l'effetto di restringere l'area di azione dell'intera normativa. Lo stesso decreto legge, tuttavia, come d'altronde anche la legge di conversione 8 agosto 2002, n. 178, in quanto di pari grado e successive al d.lgs. 22/97 possono legittimamente modificarlo. Questo dal punto di vista interno. Passando ai rapporti con il diritto comunitario, è indubbia la presenza di una violazione da parte dell'Italia degli obblighi comunitari: ma, qui, non è tanto questo in discussione, quanto se il giudice nazionale debba disapplicare o meno l'art. 14. Anche qui appare condivisibile, sempre in linea di diritto, l'argomento sostenuto dalla Suprema Corte: il giudice italiano non può disapplicare sulla base di un atto comunitario che non esplica efficacia diretta nell'ordinamento, né può basarsi sulle sentenze interpretative della Corte di giustizia in merito. Le sentenze non possono che avere la stessa validità dell'atto che vanno ad interpretare, altrimenti si creerebbe il paradosso che una sentenza interpretativa riuscirebbe là dove una direttiva non può arrivare: produrre effetti diretti nell'ordinamento nazionale. Quindi in attesa di una dichiarazione di illegittimità costituzionale, il giudice italiano non può far altro che adottare la nozione «ristretta» di rifiuto.

Fermo restando quanto appena detto, è auspicabile che il nostro legislatore intervenga il prima possibile non tanto per evitare possibili sanzioni da parte dell'UE, quanto per dimostrare che la nostra società è arrivata ad un livello di civiltà tale da considerare l'ambiente una risorsa da tutelare senza compromesso alcuno.

Simone Marascialli

(14) In questa Riv., 2004, 248, con nota di CAROLEO GRIMALDI-MAIO, cit. (12) Su tale legge, cfr. P. MAZZA, *La salvaguardia della fauna*

Cass. Sez. III Pen. - 29-4-2005, n. 16272 - Zumbo, pres.; Postiglione, est.; P.M. (diff.) - Di Biase, ric. (*Conferma Trib. Tolmezzo 6 giugno 2002*).

**Caccia - Esercizio - Divieti di caccia - Reati di cui all'art. 30, comma primo, legge n. 157 del 1992 - Differenze - Individuazione.** [L. 11 febbraio 1992, n. 157, art. 30, comma 1, lett. a) e b)]

*Le due fattispecie incriminatrici previste dalla lett. a) (esercizio di caccia in periodo di divieto generale) e dalla lett. b) (esercizio di caccia non consentita) dell'art. 30, comma primo, della l. 11 febbraio 1992, n. 157 hanno un'oggettività giuridica diversa, atteso che la seconda è modulata non in relazione al tempo ma alle specie, vietando l'abbattimento o la cattura di determinate categorie di animali (1).*

(Omissis)

Il Tribunale di Tolmezzo, con sentenza in data 6 giugno 2002, condannava Di Biase Domenico alla pena di 1600 Euro di ammenda per violazione dell'art. 30, lett. a) della l. 11 febbraio 1992, n. 157, in relazione all'art. 18 della stessa legge, avendo abbattuto con un colpo d'arma da fuoco un capriolo nella riserva di Cavazzo, Comune di Trasaghis, in data 26 novembre 2000, in un periodo di divieto di caccia imposto dai piani di abbattimento della riserva, autorizzata dalla Regione.

Il Tribunale fondava il suo convincimento sulla pacifica materialità del fatto, come riconosciuta dallo stesso imputato, sorpreso in flagranza dagli agenti della Guardia Forestale.

Dal punto di vista giuridico il Tribunale riteneva che il tipo di reato configurabile era quello contestato [art. 30, lett. a) legge 157/92] e non quello indicato dalla difesa [art. 30, lett. b) legge 157/92]. L'imputato ripropone la questione giuridica già sollevata che questa Corte non può accogliere:

a) il concetto di divieto «generale» fissato dall'art. 18 della legge 157/92 va inteso con riferimento non solo all'arco temporale nel quale la caccia è sospesa per tutte le specie cacciabili, ma anche in relazione ai divieti specifici per singole specie nelle diverse situazioni territoriali, posti dalle Regioni con legge oppure con autorizzazioni dei piani di abbattimento delle Riserve faunistico-venatorie;

b) l'art. 18 della legge 157/92 è richiamato nella sua integralità, in modo sistematico, dall'art. 30 contenente le sanzioni penali, sicché il divieto di caccia va inteso sia in via generale, sia in via specifica, potendo la Regione svolgere un ruolo integrativo rispetto allo Stato;

c) l'ipotesi di reato *ex art. 30, lett. b)* si riferisce alla diversa ipotesi di «caccia non consentita» non in relazione al tempo, ma alle specie, sicché non vieta l'esercizio della caccia (per principio non ammesso) ma l'abbattimento, la cattura e la detenzione;

d) l'art. 18 al secondo comma prevede espressamente che per l'esercizio della caccia «la stessa disciplina si applica anche per la caccia di selezione degli ungulati sulla base di piani di abbattimento selettivi approvati dalle Regioni», il che è avvenuto nel caso in esame. Dal punto di vista processuale non sussiste alcuna nullità nella contestazione perché il fatto attribuito non è stato modificato ed anche la norma applicativa è la medesima, sia pure con una interpretazione adeguata che rientra nel potere del giudice di merito.

P.Q.M., la Corte rigetta il ricorso e condanna il ricorrente al pagamento delle spese processuali. (Omissis)

(1) CACCIA NON CONSENTITA E CACCIA IN PERIODO DI DIVIETO GENERALE.

L'uccisione con un colpo di arma da fuoco, in un periodo di divieto di caccia stabilito dai piani di abbattimento di una riserva autorizzata dalla Regione, ripropone all'attenzione dell'interprete la questione della ammissibilità del concorso tra le fattispecie incriminatrici dell'esercizio della caccia in periodo di divieto generale ed esercizio della caccia non consentito, previste rispettivamente dalla lett. a) e dalla lett. b) dell'art. 30, comma 1, della l. 11 febbraio 1992, n. 157 (1).

(1) Su tale legge, cfr. P. MAZZA, *La salvaguardia della fauna selvatica omeoterma*, in AMELIO-FORTUNA, *La tutela penale dell'ambiente*, Torino, 2000, 151 e segg.

Nella sentenza in rassegna viene ribadito che le due citate fattispecie incriminatrici hanno una oggettività giuridica diversa, posto che la prima di esse è modulata in relazione al tempo della caccia e la seconda in rapporto alle specie, vietando la cattura di determinate categorie di animali (2).

Tale soluzione suscita non poche perplessità se si riflette, ad esempio, sulle diversità esistenti con l'ipotesi disciplinata anche dalla stessa lett. *b*) del menzionato art. 30, comma 1, afferente all'esercizio della caccia con mezzi vietati. In questo caso il contenuto antiggiuridico della condotta spesa dall'agente con un'unica azione, per aver esercitato la caccia con mezzi non consentiti in un periodo di divieto generale, integra la violazione di due distinti precetti posti dall'ordinamento senza che la trasgressione dell'uno comporti necessariamente la trasgressione dell'altro (usare strumenti di caccia non consentiti ed esercitare l'attività venatoria in periodo di divieto), sicché per la trasgressione di entrambi è stata ritenuta corretta l'applicazione del cumulo delle pene, trattandosi di concorso formale di reati (3).

Si è altresì precisato in giurisprudenza che l'art. 30, comma 1, lett. *a*) della l. 11 febbraio 1992, n. 157 prevede come reato l'esercizio della caccia in periodo di divieto generale, rapportato all'anno solare e non alle limitazioni di orario che vigono anche durante i periodi in cui la caccia è consentita, di modo che l'infrazione di dette limitazioni integra soltanto gli estremi dell'illecito amministrativo descritto nell'art. 31, comma 1, lett. *g*) della citata legge (4).

Non sembra, quindi, potersi condividere l'orientamento espresso dalla sentenza in rassegna secondo cui la condotta di abbattimento non permesso di determinate specie di animali in periodo di divieto generale di caccia ricade sotto il rigore punitivo delle fattispecie contemplate nelle lett. *a*) e *b*) dell'art. 30, comma 1 della l. 11 febbraio 1992, n. 157, con conseguente cumulo delle pene. In altri termini, la lett. *b*) dell'art. 30, comma 1 si riferirebbe alla «caccia non consentita» non in relazione al tempo, ma unicamente alle specie, così da vietare, secondo la Suprema Corte, non già l'esercizio della caccia, ma l'abbattimento, la cattura e la detenzione degli animali protetti.

Un simile ragionamento non è affatto convincente, in quanto l'esercizio della caccia in periodo di divieto assoluto «copre» l'attività venatoria esercitata fra la data di chiusura e la data di apertura fissata in base alle regole stabilite dall'art. 18 della l. 11 febbraio 1992, n. 157, che si riferisce sia alle specie cacciabili che ai periodi di attività venatoria, indipendentemente dall'animale che venga ad essere catturato. Ciò spiega pure la ragionevolezza della diversa reazione sanzionatoria [arresto o ammenda contemplata dalla lett. *a*) e sola ammenda prevista dalla lett. *b*)], non senza rilevare ancora che la lett. *b*) stabilisce l'arresto o l'ammenda per chi abbatte, cattura o detiene mammiferi o uccelli di specie particolarmente protette (5).

Patrizia Mazza

(2) Nello stesso senso Cass. Sez. III 5 febbraio 2003, n. 5447, Gramigni e Namotti, in questa Riv., 2004, 576 e segg., con nota di Di Dio, *L'attività venatoria di specie non cacciabile in periodo di divieto generale: la dimensione sociale del danno ambientale*.

(3) Cfr. Cass. Sez. III 24 novembre 1997, n. 10644; Salvini, in Riv. pen., 1998, 41.

(4) Cfr. Cass. Sez. III 1° giugno 2001, n. 22335, Gambetta, in Mass. dec. pen., 2001, 219, 214, nonché Cass. Sez. III 11 ottobre 2005, n. 39287, Rossi, *ivi*, 2005, rv. 232, 365.

(5) Nel senso del concorso tra la lett. *a*) e la lett. *b*) dell'art. 30, comma 1 della l. 11 febbraio 1992, n. 157, cfr. Cass. Sez. III 18 giugno 2004, n. 27485, Filippi, in Riv. pen., 2004, 963.(1) Su tale legge, cfr. P. MAZZA, *La salvaguardia della fauna selvatica omeoterma*, in AMELIO-FORTUNA, *La tutela penale dell'ambiente*, Torino, 2000, 151 e segg.

Cass. Sez. III Pen. - 12-11-2004, n. 44249 - Dell'Anno, pres.; Onorato, est.; Fraticelli, P.M. (diff.) - P.M. in proc. Casciana, ric. (*Conferma Trib. Ries. Caltanissetta 21 aprile 2004*)

**Sanità pubblica - Inquinamento atmosferico - Reato di cui all'art. 25, comma primo, d.p.r. n. 203 del 1988 - Natura di reato permanente - Momento di cessazione della permanenza - Individuazione.** (D.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, art. 25, comma 1)

*Il reato di cui all'art. 25, comma primo, del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, prosecuzione di impianto preesistente senza presentazione nei termini della domanda di autorizzazione, è reato permanente integrato da una condotta attiva, esercizio di impianto esistente alla data di entrata in vigore del d.p.r. n. 203 del 1988, e da una condotta omissiva, mancata presentazione dell'istanza di autorizzazione nel termine previsto dall'art. 12 dello stesso d.p.r., e la permanenza perdura sino a quando non cessi l'attività dell'impianto o non venga presentata la domanda di autorizzazione, atteso che in queste ipotesi viene a cessare, per volontà del contraffattore, la lesione del bene penalmente tutelato, e non si rende necessario a tal fine il rilascio dell'autorizzazione da parte della P.A. (1).*

(Omissis)

FATTO. - 1 - Con ordinanza del 21 aprile 2004 il Tribunale di Caltanissetta, Sezione per il riesame, ha accolto l'appello proposto per conto di Luigi Casciana contro il provvedimento del 26 marzo 2004 con cui il g.i.p. del Tribunale di Gela aveva respinto l'istanza di revoca del sequestro preventivo disposto dallo stesso giudice in data 12 marzo 2004 in relazione a un impianto «preesistente» di produzione di calcestruzzo della s.r.l. Beton Gela.

Il Casciana, quale amministratore unico di tale società, era sottoposto a indagini per il reato di cui all'art. 25, comma 1, d.p.r. 203/1988, per aver esercitato l'impianto di produzione di calcestruzzo senza aver presentato l'istanza di autorizzazione alla Regione nel termine prescritto dall'art. 12 della stessa legge.

Avendo successivamente presentato l'istanza in data 17 marzo 2004, lo stesso Casciana avanzava domanda di revoca del sequestro, ma il g.i.p. adito la rigettava osservando che perduravano ancora le esigenze cautelari, atteso che il reato permane sino a quando l'interessato non ottiene il rilascio dell'autorizzazione.

Su appello del Casciana, il Tribunale di Caltanissetta ha invece disposto la revoca del sequestro, ordinando la restituzione dell'impianto agli aventi diritto, ritenendo viceversa che con la richiesta di autorizzazione è cessata la permanenza del reato, essendo ormai soddisfatto l'interesse giuridico protetto dalla norma incriminatrice, che è quello di consentire all'autorità amministrativa di controllare le potenzialità inquinanti degli impianti esistenti.

2 - Il pubblico ministero ha proposto ricorso per cassazione deducendo inosservanza o erronea interpretazione della legge penale.

In sostanza, sostiene che l'ordinanza del Tribunale nisseno non tiene conto che la *ratio* del d.p.r. 203/1988 è quella di tutelare la qualità dell'aria attraverso un controllo preventivo di tutte le attività produttive che possono dar luogo a inquinamento atmosferico. In coerenza con questa *ratio* si doveva ritenere, come insegnano alcune pronunce di legittimità, che la permanenza del reato omissivo persiste sino a quando non intervenga l'atto amministrativo di controllo con le relative prescrizioni: prima dell'autorizzazione formale, dunque, perdurano le conseguenze pericolose del reato e le esigenze cautelari del sequestro.

3 - I difensori del Casciana hanno presentato memoria con cui confutano la tesi del pubblico ministero e chiedono il rigetto del ricorso.

DIRITTO. - 4 - È pacifico in atti che l'impianto di produzione di calcestruzzo della società Beton Gela era attivo da molti anni prima dell'entrata in vigore del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, era cioè un impianto «preesistente»: con la duplice conseguenza che ai sensi dell'art. 12 di tale decreto doveva essere presentata entro il termine di dodici mesi dall'entrata in vigore dello stesso (poi prorogato) una domanda di autorizzazione alla Regione territorialmente competente per la prosecuzione dell'attività produttiva, e che la mancata presentazione della tempestiva domanda integra il reato previsto e punito dall'art. 25, comma 1, del d.p.r. 203/1988.

Ed è altrettanto pacifico che la società non ha presentato la domanda nel termine prescritto (a detta del Casciana, per ignoranza), ma che l'ha invece presentata in data 17 marzo 2004, cioè pochi giorni dopo il sequestro preventivo disposto dal g.i.p.

Si tratta quindi di decidere se la permanenza del reato previsto e punito dall'art. 25, comma 1, d.p.r. 203/1988 cessa con la presentazione tardiva della istanza di autorizzazione o perdura sino a che l'autorizzazione non è stata rilasciata dalla competente autorità regionale.

Il pubblico ministero ricorrente sostiene la seconda tesi e cita a sostegno due sentenze di questa Corte (Sez. III, n. 10885 del 15 marzo 2002, Magliulo, rv. 221.267, e Sez. III, n. 3589, del 13 aprile 1996, Sacerdote, rv. 205.781).

5 - La sentenza Magliulo statuisce che la fattispecie di cui al citato art. 25 ha natura di reato omissivo permanente «nel senso che l'autorizzazione è obbligatoria e la sua mancanza implica una condotta criminosa che persiste fino a quando interviene l'atto formale di controllo con le relative prescrizioni». Precisa che «trattasi di reato di pericolo, che prescinde dalla effettiva produzione dell'inquinamento».

La tesi è però infondata nella misura in cui non distingue tra le diverse fattispecie penali previste dall'art. 25.

Infatti, il primo comma punisce chi prosegue la produzione di un impianto «esistente», o meglio, preesistente all'entrata in vigore della legge, senza aver presentato entro il termine prescritto domanda di autorizzazione all'autorità competente. Mentre gli altri commi puniscono chi non osserva le prescrizioni imposte dall'autorità o non realizza il progetto di adeguamento delle emissioni indicato nella domanda di autorizzazione (secondo comma), chi non rispetta i valori di emissione stabiliti dalla normativa statale o regionale (terzo e quarto comma), chi continua l'esercizio dell'impianto con autorizzazione sospesa, rifiutata o revocata (quinto comma), chi esegue la modifica o il trasferimento dell'impianto senza l'autorizzazione prescritta (sesto comma) e infine chi, ottenuta l'autorizzazione provvisoria e prima del rilascio dell'autorizzazione definitiva di cui all'art. 13, contravviene all'obbligo di adottare tutte le misure necessarie ad evitare un peggioramento delle emissioni (settimo comma).

Orbene, è evidente che i reati di cui al quinto e sesto comma sono propriamente commissivi, perché integrati dall'esercizio dell'attività produttiva in presenza di una sospensione, una revoca o un rifiuto dell'autorizzazione, ovvero in assenza dell'autorizzazione necessaria dopo la modifica o il trasferimento dell'impianto: mentre tutti gli altri reati hanno natura mista, perché implicano insieme una condotta attiva (l'esercizio dell'attività produttiva) e una condotta omissiva (mancata presentazione della domanda, mancata osservanza delle prescrizioni, dei valori o delle misure tecniche necessarie).

Dalla diversa struttura dei reati discende anche una diversa modulazione della permanenza, giacché i reati commissivi perdurano sino a che non cessa l'attività produttiva o non interviene un provvedimento autorizzativo dell'autorità amministrativa, mentre i reati «misti» perdurano sino a che l'agente non desista dall'attività produttiva o non ottemperi all'obbligo che gli incombe (presentazione della domanda, osservanza delle prescrizioni, etc.).

Proprio per la diversa struttura delle fattispecie, è improprio parlare genericamente di reati di pericolo. Infatti, se tutte le norme incriminatrici tendono ad assicurare il bene finale della purezza atmosferica, alcune tutelano in via anticipata l'esigenza strumentale del preventivo controllo amministrativo contro i possibili inquinamenti, altre tutelano, sempre in via anticipata, l'esigenza strumentale di predisporre misure tecniche contro l'inquinamento (indipendentemente dall'inquinamento effettivo), e un'altra infine tutela direttamente il bene finale penalizzando le emissioni che oltrepassano i valori limite.

Invero, l'assunto della sentenza Magliulo si ataglia in parte solo alle fattispecie previste nel quinto comma (esercizio d'impianto «esistente» dopo che l'autorizzazione è stata sospesa, revocata o rifiutata) e nel sesto comma dell'art. 25 (esercizio di impianto modificato o trasferito senza la prescritta autorizzazione), o anche alla fattispecie di cui all'art. 24 (costruzione di un «nuovo» impianto senza l'autorizzazione o continuazione dell'esercizio di un «nuovo» impianto con autorizzazione sospesa, revocata o rifiutata).

Infatti, queste fattispecie configurano reati commissivi (non omissivi come genericamente affermato dalla sentenza Magliulo) che hanno natura permanente e cessano solo quando cessi la condotta dell'agente o quando intervenga l'autorizzazione (o la nuova autorizzazione) amministrativa, indipendentemente dalla produzione di un effettivo inquinamento, cioè di emissioni superanti i valori limite (in tal senso possono definirsi reati di pericolo astratto a tutela anticipata). Conforme a questa conclusione è Cass. Sez. III n. 18198 del 14 maggio 2002, Pinori, rv. 221.955, secondo cui il reato previsto dagli artt. 15 e 25, comma 6, d.p.r. 203/1988 ha carattere permanente e si protrae sino alla conclusione del procedimento di controllo amministrativo e al rilascio dell'autorizzazione ovvero sino a che l'agente non ripristini la situazione precedente alla modifica o al trasferimento dell'impianto.

6 - Diverso discorso va fatto in relazione alla sentenza Sacerdote, la quale, giudicando sempre su un reato di esercizio di attività produttiva dopo il trasferimento dell'impianto senza la necessaria autorizzazione, concludeva che solo dopo aver ottenuto il provvedimento autorizzatorio può affermarsi che sono venute meno le conseguenze pericolose eliminabili dal contravventore, onde è possibile richiedere l'oblazione cosiddetta facoltativa.

Il richiamo di questa pronuncia non è, quindi, pertinente, perché essa attiene a una fattispecie prevista e punita dall'art. 25, comma 6, che - come s'è visto - è strutturalmente diversa da quella oggetto del presente processo, relativo a impianto «esistente» esercitato senza aver presentato tempestivamente istanza di autorizzazione (art. 25, comma 1).

7 - In quest'ultimo caso, invece, si tratta di reato permanente a natura mista che è integrato da una condotta attiva (esercizio di impianto esistente alla data di entrata in vigore del d.p.r. 203/1988) e da una condotta omissiva (mancata presentazione dell'istanza di autorizzazione nel termine previsto dall'art. 12).

Come tale, il reato perdura sino a quando non cessi la condotta attiva o quella omissiva, cioè sino a che il contravventore non interrompa l'esercizio dell'impianto o non presenti la domanda di autorizzazione.

In ciascuno di questi momenti, viene a cessare per volontà del contravventore la lesione del bene penalmente tutelato, che è precisamente l'interesse della pubblica amministrazione di esercitare il c.d. monitoraggio ecologico, cioè di controllare che l'impianto «esistente» prima dell'entrata in vigore del d.p.r. 203/1988 rispetti gli *standards* imposti dalla normativa ambientale.

In particolare, è dommaticamente errato ritenere che il reato permanga, anche dopo che il contravventore ha presentato l'istanza di autorizzazione, sino a che l'autorizzazione stessa non sia stata rilasciata. Infatti, quando l'istanza sia stata presentata, benché tardivamente, la pubblica amministrazione è posta in grado di esercitare immediatamente la sua funzione di controllo, ed è, quindi, soddisfatto l'interesse penalmente tutelato (v. in senso analogo sentenza Pinori citata, non massimata sul punto).

Va sottolineato che nella fattispecie *de qua*, a differenza che in altre fattispecie previste nell'art. 25, il bene protetto è solo la possibilità amministrativa del controllo ecologico e non l'esercizio positivo del controllo che si estrinseca con il rilascio dell'autorizzazione. Il vizio logico della tesi del ricorrente, e di quella sostenuta in via generale dalla sentenza Magliulo, è appunto quello di assumere come oggetto giuridico del reato la tutela concreta della qualità dell'atmosfera, che è invece solo l'obiettivo finale a cui tende strumentalmente il potere di monitoraggio ecologico attribuito all'autorità regionale competente.

Se questa non attiva il suo potere dopo la presentazione dell'istanza da parte del titolare dell'impianto, è ben vero che la qualità dell'aria può essere pregiudicata da immissioni inquinanti, ma ciò non può essere imputato al titolare dell'impianto che ha già soddisfatto il suo obbligo quando ha presentato l'istanza che, a norma dell'art. 13, deve essere corredata da una relazione che descriva il ciclo produttivo, le tecnologie adottate per prevenire l'inquinamento e la quantità e qualità delle emissioni, ponendo così l'amministrazione in grado di esercitare il suo controllo e di emanare le sue prescrizioni.

8 - In conclusione, come ha correttamente ritenuto l'ordinanza impugnata, la permanenza del reato contestato al Casciana è cessata con la presentazione della domanda di autorizzazione da parte di quest'ultimo.

Con la permanenza del reato sono cessate anche le esigenze cautelari, atteso che la pubblica amministrazione è stata posta in grado di esercitare il controllo di sua competenza e che è stato, così, soddisfatto l'interesse tutelato dalla norma incriminatrice. Per conseguenza, legittima e doverosa era la revoca del sequestro preventivo dell'impianto produttivo.

P.Q.M., la Corte di cassazione rigetta il ricorso. (*Omissis*)

(1) CONFERMATA LA NATURA DI «PERMANENTE», IN ORDINE AL REATO DI CUI ALL'ART. 25, COMMA 1, DEL D.P.R. 203/88 (PROSECUZIONE DI IMPIANTO ESISTENTE IN ASSENZA DI PRESENTAZIONE, NEL TERMINE PRESCRITTO, DELLA DOMANDA DI AUTORIZZAZIONE).

Importante pronuncia della terza Sezione della Cassazione, di conferma della natura di «permanente», in ordine al reato di cui all'art. 25, comma 1, del d.p.r. 203/88 (prosecuzione di

impianto esistente in assenza di presentazione, nel termine prescritto, della domanda di autorizzazione); reato integrato, sostengono i giudici della Suprema Corte, da una condotta attiva, consistente nell'esercitare un impianto esistente alla data di entrata in vigore del d.p.r. 203/88, e da una condotta omissiva, da riscontrarsi nella mancata presentazione dell'istanza atta a richiederne l'autorizzazione nei termini previsti.

Seguendo costante giurisprudenza, la sentenza in epigrafe si sofferma ad individuare, anche in relazione ad altre ipotesi contravvenzionali, che tra breve esamineremo, quello che sarebbe il momento identificativo della cessazione della permanenza del reato in questione, da ravvisarsi nella cessazione dell'attività dell'impianto o nella presentazione della domanda di autorizzazione.

Nella prima ipotesi prospettata, infatti, verrebbe a cessare, per volontà unicamente del contravventore, la lesione del bene penalmente tutelato, dal momento che la condotta commissiva verrebbe ad escludersi; nella seconda ipotesi, invece, la presentazione all'autorità competente della domanda d'autorizzazione, sia pure oltre i termini previsti, consentirebbe all'Ente competente di eseguire il cosiddetto monitoraggio ecologico.

Nel caso di specie, su appello del contravventore, il Tribunale di Caltanissetta disponeva la revoca del sequestro dell'impianto esistente, ritenendo, come poi confermato dalla Cassazione, cessata la permanenza del reato con la richiesta di autorizzazione, consentendo, pertanto, all'autorità amministrativa di eseguire il monitoraggio ecologico, venendo, dunque, soddisfatto l'interesse giuridico tutelato dalla norma incriminatrice.

Di contro, il pubblico ministero proponeva ricorso per cassazione, deducendo inosservanza o erronea interpretazione della legge penale, sostenendo che l'ordinanza di dissequestro, operata dal Tribunale nisseno, non avesse tenuto conto della *ratio* del d.p.r. 203/88, ovverosia di dettare norme per la tutela della qualità dell'aria ai fini della protezione della salute e dell'ambiente, attraverso un controllo preventivo di tutti gli impianti che possano dar luogo ad emissioni in atmosfera.

In particolare, i giudici della Suprema Corte venivano chiamati a decidere se la permanenza del reato previsto e sanzionato dall'art. 25, comma 1, del d.p.r. 203/88, venisse a cessare con la semplice presentazione, sia pur tardiva, della richiesta di autorizzazione o se perdurasse sino al rilascio esplicito dell'atto formale di autorizzazione, con le relative prescrizioni, da parte dell'autorità amministrativa competente.

A favore di quest'ultima tesi prospettata, si poneva il pubblico ministero ricorrente, il quale, citando a proprio sostegno due sentenze della stessa Corte (1), sosteneva il perdurarsi delle conseguenze pericolose del reato e delle esigenze cautelari di sequestro.

In relazione alla sentenza Magliulo (2), che statuiva la natura di reato omissivo permanente, riguardo alla fattispecie di cui al citato art. 25 «nel senso che l'autorizzazione è obbligatoria e la sua mancanza implica una condotta criminosa che persiste fino a quando intervenga l'atto formale di controllo con le relative prescrizioni» e nella quale, poi, si precisava, sull'onda di costante e pacifica giurisprudenza, trattarsi di reato di pericolo, prescindendo dalla effettiva produzione dell'inquinamento, i giudici della stessa Corte, chiamati ora a pronunciarsi, ritenevano infondata tale tesi nella misura in cui non distingueva tra le diverse fattispecie penali previste dall'art. 25.

Infatti, il primo comma dell'articolo sopraccitato punisce chi, esercitando un impianto esistente, non abbia presentato entro il termine prescritto domanda di autorizzazione all'autorità competente.

Laddove, invece, gli altri commi puniscono chi non osserva le prescrizioni imposte dall'autorità ovvero non realizza il progetto d'adeguamento delle emissioni nei tempi e nei modi indicati nella domanda di autorizzazione (secondo comma); chi, nell'esercizio di un impianto esistente, non rispetta i valori di emissione stabiliti direttamente dalla normativa statale o regionale (terzo comma); chi continua l'esercizio dell'impianto esistente con autorizzazione sospesa, rifiutata o revocata (quinto comma); chi esegue la modifica o il trasferimento dell'impianto senza l'autorizzazione prescritta (sesto comma) e infine chi, ottenuta l'autorizzazione provvisoria e prima del rilascio dell'autorizzazione definitiva di cui all'art. 13, contravviene all'obbligo di adottare tutte le misure necessarie ad evitare un peggioramento, anche temporaneo, delle emissioni (settimo comma).

Orbene, i giudici *de quo* riconducono i reati di cui al quinto e sesto comma alla natura di propriamente commissivi, «perché integrati dall'esercizio dell'attività produttiva in presenza di una sospensione, una revoca o un rifiuto dell'autorizzazione, ovvero in assenza della autorizzazione necessaria dopo la modifica o il trasferimento dell'impianto»; attribuendo, invece, a tutti gli altri reati la natura mista, «perché implicano insieme una condotta attiva (l'esercizio dell'attività produttiva) e una condotta omissiva (mancata presentazione della domanda, mancata osservanza delle prescrizioni, dei valori o delle misure tecniche necessarie)».

Ne conseguirebbe, pertanto, dalla diversa fattispecie dei reati, anche una «diversa modulazione della permanenza», poiché questa verrebbe a cessare, in ordine ai reati commissivi, dal momento della cessazione dell'attività produttiva o dall'esplicito provvedimento autorizzativo dell'autorità amministrativa, laddove, in relazione ai reati a condotta mista, il momento di cessazione della permanenza verrebbe individuato nel momento della cessazione dell'attività produttiva o nel momento in cui si ottemperasse all'obbligo che gli incomberebbe (presentazione della domanda, osservanza delle prescrizioni, etc.).

Conforme a questa conclusione è un'altra pronuncia della Corte Suprema (3), secondo cui «il reato previsto e punito dall'art. 25, comma 1, ha carattere permanente in quanto è nel potere del relativo autore far cessare la situazione lesiva del bene giuridico protetto, richiedendo la prescritta autorizzazione (...). Solo in tal modo la pubblica amministrazione è posta in grado di esercitare la funzione di controllo che le appartiene e di garantire - attraverso un compiuto monitoraggio ecologico del territorio - il rispetto della normativa ambientale e dei suoi *standards* ed un'efficace opera di prevenzione e di programmazione. E solo in tal modo può dirsi cessata l'antigiuridica situazione determinata dall'illecito in contestazione».

In relazione alla fattispecie contravvenzionale di cui agli artt. 15 e 25, comma 6, d.p.r. 203/1988, tale pronuncia riconosceva natura di reato permanente, protraendosi sino alla conclusione del procedimento di controllo amministrativo e al rilascio dell'autorizzazione ovvero sino al ripristino, da parte dell'agente, della situazione precedente alla modifica o al trasferimento dell'impianto.

Diverso discorso va fatto in relazione alla sentenza Sacerdote (4), la quale, giudicando sempre su un reato di esercizio di attività produttiva dopo il trasferimento dell'impianto senza la necessaria autorizzazione, concludeva che «solo dopo aver ottenuto il provvedimento autorizzatorio può affermarsi che sono venute meno le conseguenze pericolose eliminabili dal contravventore».

Il richiamo di questa pronuncia, operato dal pubblico ministero nella fattispecie da noi esaminata e posta all'attenzione

(1) Cass. 15 marzo 2002, n. 10885, Magliulo, in questa Riv., 2003, 377, con nota di DE SANTIS F., *Inquinamento atmosferico e sua natura di reato omissivo permanente*, Cass. 13 aprile 1996, n. 3589, Sacerdote, *ivi*, 1998, 304, con nota di MAZZA L., *Inquinamento atmosferico ed estinzione del reato per oblazione*.

(2) *Sub* nota 1.

(3) Cass. 14 maggio 2002, n. 18198, Pinori, in questa Riv. (M), 2003, 190.

(4) *Sub* nota 1.

ne della Suprema Corte, non è, quindi, pertinente, perché attinente ad una fattispecie prevista e sanzionata dall'art. 25, comma 6, che - come s'è visto - è strutturalmente diversa da quella oggetto del processo in oggetto, relativo invece a impianto «esistente», esercitato senza aver presentato tempestiva istanza di autorizzazione (art. 25, comma 1).

In quest'ultimo caso, oggetto del presente ricorso, invece, si statuiscie trattarsi di reato permanente a natura mista, integrato da una condotta attiva, consistente nell'esercizio di impianto esistente alla data di entrata in vigore del d.p.r. 203/1988 e da una condotta omissiva, ravvisatasi nella mancata presentazione dell'istanza di autorizzazione nel termine previsto dall'art. 12.

Come tale, considerata la natura attribuitagli, il reato perdurerebbe sino a quando non cesserebbe la condotta attiva o quella omissiva, cioè sino a che il contravventore non interrompesse l'esercizio dell'impianto o non presentasse l'istanza di autorizzazione.

In ciascuno di questi momenti, infatti, verrebbe a cessare, per volontà del contravventore, la lesione del bene penalmente tutelato, che è precisamente l'interesse della pubblica amministrazione di esercitare il c.d. monitoraggio ecologico, cioè di controllare che l'impianto «esistente» - prima dell'entrata in vigore del d.p.r. 203/1988 - rispetti gli *standards* imposti dalla normativa ambientale.

In particolare, «è dommaticamente errato - prosegue la Corte - ritenere che il reato permanga, anche dopo che il contravventore ha presentato l'istanza di autorizzazione, sino a che l'autorizzazione stessa non sia stata rilasciata».

Infatti, riprendendo quanto di analogo sostenuto nella sentenza Pinori (5), «quando l'istanza sia stata presentata, benché tardivamente, la pubblica amministrazione è posta in grado di esercitare immediatamente la sua funzione di controllo, ed è quindi soddisfatto l'interesse penalmente tutelato».

In conclusione - ribadiscono i giudici investiti della decisione in oggetto - come correttamente riportato dall'ordinanza impugnata, la permanenza del reato contestato al contravventore sarebbe cessata con la presentazione della richiesta di autorizzazione all'autorità competente, da parte di quest'ultimo.

Con la permanenza del reato sarebbero poi cessate anche le esigenze cautelari, atteso che la pubblica amministrazione è stata messa nelle condizioni di poter esercitare il controllo di sua competenza e sarebbe stato, pertanto, soddisfatto l'interesse tutelato dalla norma incriminatrice.

Di conseguenza, legittima e doverosa sarebbe l'ordinanza di dissequestro dell'impianto produttivo.

Tale pronuncia ribadisce quanto precedentemente già asserito in altre sentenze della medesima Corte.

Ripercorrendo, in una precedente pronuncia (6) la Corte intravedeva, in relazione a quello di cui all'art. 25, comma 1, la natura di reato permanente, «perdurante anche dopo la scadenza del termine previsto dalla legge, poiché l'esercizio degli impianti esistenti richiede sempre, pure in un momento successivo, il controllo dell'autorità, con la conseguente permanenza dell'obbligo dell'interessato di inoltrare la prescritta domanda; detta permanenza si protrae sino al momento della presentazione dell'istanza» (7).

Al riguardo, appare doveroso riportare quanto sostenuto dalla terza Sezione della Cassazione penale (8) in altre occasioni, ovverosia che «la domanda deve, poi, essere completa in quanto se priva delle obbligatorie ed essenziali indicazioni - relative alla quantità ed alla qualità delle emissioni - essa equivale a mancata presentazione della domanda (...) in considerazione del chiaro tenore dell'art. 12».

Precedente ed importante pronuncia (9), statuiva che il reato previsto e punito dall'art. 25, comma 1, del d.p.r. 203/88, consistente nella mancata presentazione della domanda di autorizzazione alla Regione competente, fosse reato permanente; protraendosi, detta permanenza, fino alla effettiva presentazione della domanda di autorizzazione.

Diversa è, invece, la previsione di legge relativa agli «impianti nuovi», di cui all'art. 24 del più volte citato d.p.r. 203/88, giacché l'inizio della loro costruzione (comma 1) è espressamente subordinato all'esistenza di espressa autorizzazione [«Chi inizia la costruzione di un nuovo impianto senza l'autorizzazione è punito (...)»].

La disposizione prescritta dal legislatore, per tale fattispecie, del resto non si presta a dare adito ad interpretazioni diverse, non registrandosi, infatti, in relazione al reato ad essa connesso, alcun contrasto relativamente all'individuazione del momento di cessazione della permanenza della contravvenzione di cui all'art. 24, che pacificamente si protrae fino al rilascio della prevista autorizzazione (10).

Sulla natura della permanenza, in ordine a detto reato, la Corte di legittimità ha affermato che «la consumazione si protrae sino a quando il responsabile dell'impianto esistente non presenti alla competente autorità amministrativa, eventualmente anche oltre il termine prescritto, la domanda di autorizzazione per le emissioni atmosferiche prodotte, ovvero fino a quando l'agente non abbia desistito dal comportamento o ripristinato la situazione precedente» (11).

Per le medesime considerazioni, la natura permanente del reato non può revocarsi in dubbio neppure per quanto concerne la violazione di cui al secondo e sesto comma dell'art. 25 suddetto. In relazione al secondo comma non risultano contrasti interpretativi; relativamente al comma sesto, pur non registrandosi unanimità, il Collegio condivide l'orientamento maggioritario, secondo cui «la contravvenzione prevista dagli artt. 15 e 25, comma 6, d.p.r. 203/88 (esecuzione senza autorizzazione di una modifica sostanziale di impianto industriale) non integra un reato istantaneo, la cui epoca di commissione debba farsi risalire al momento in cui avviene la modifica non autorizzata, bensì un reato permanente in cui detta modifica costituisce solo il momento iniziale della consumazione che si protrae sino alla conclusione del procedimento di controllo ed al rilascio dell'autorizzazione (con cui si mira ad accertare la compatibilità di quanto eseguito con la salvaguardia dell'interesse protetto), ovvero sino a che l'agente non abbia desistito dal comportamento o ripristinato la situazione precedente» (12).

Enzo Pelosi

(5) *Sub* nota 2.

(6) Cass. 20 luglio 1996, n. 7300, Simonetti, *rv.* 206.237.

(7) Cfr. Cass. 24 settembre 1994, n. 1861, Viglione, *rv.* 202.483, che afferma, in particolare, che «la permanenza si protrae sino alla presentazione della richiesta di autorizzazione, impedendo, tale omissione, all'amministrazione competente di esercitare il controllo ecologico. La condotta omissiva del ricorrente integra un reato che permene sino a che non sia interrotto dalla condotta contraria, ovverosia dalla domanda di autorizzazione: Cass. 12 dicembre 1995, n. 12220, Accinni, *rv.* 203.902, la quale ultima ha affermato detto principio anche ai fini del decorso della prescrizione del reato, dalla cessazione della permanenza.

(8) Cass. 16 marzo 1995, n. 2669, Castaman, *rv.* 201.575; Cass. 30 marzo 1995, n. 378, Tomei, *rv.* 201.968.

(9) Cass. 26 novembre 1999, n. 13534, Cipriani, in questa Riv., 2001, 326,

con nota di FABRIZIO M., *Emissioni in atmosfera da cave e regime autorizzato*.

(10) Si citano al riguardo, tra tante, Cass. 13 febbraio 2001, n. 5920, Gullotta, in questa Riv., 2003, 693, con nota di Nicolucci S., *L'inquinamento atmosferico tra regime autorizzatorio e regime sanzionatorio*; Cass. 3 dicembre 2002, n. 40557, Stramazzone, *ivi* (M), 2004, 60.

(11) Cass. 18 marzo 2004, n. 13204, Merico, *rv.* 227.571. Riguardo, specificamente, gli «impianti esistenti»: cfr. Cass. 25 luglio 1995, n. 8324, Cascone, *cit.*; Cass. 12 dicembre 1995, n. 12220, Candeloro, *rv.* 203.902; Cass. 26 novembre 1996, n. 7300, Simonetti, *cit.*; Cass. 18 dicembre 1997, n. 11836, Pasini, *rv.* 209.339; Cass. 26 novembre 1999, n. 13534, Cipriani, *cit.*; Cass. 2 aprile 2001, n. 12819, Motto, *rv.* 218.799.

(12) Cass. 18 novembre 1998, n. 11836, Pasini, *cit.*

Cass. Sez. III Pen. - 30-3-2004, n. 15299 - Savignano, pres.; Novarese, est.; Albano, P.M. (diff.) - Dalla Fior, ric. (*Conferma App. Firenze 17 gennaio 2003*)

**Bellezze naturali (protezione delle) - Distruzione o deturpamento - Reato di cui all'art. 734 c.p. - Accertamento - Spetta al giudice penale - Valutazione della pubblica amministrazione - Vincolatività per il giudice - Esclusione.** (C.p., art. 734)

*In tema di tutela del patrimonio paesistico ed ambientale, ai fini della applicabilità della ipotesi contravvenzionale di cui all'art. 734 c.p., l'accertamento della sussistenza della distruzione o alterazione delle bellezze naturali dei luoghi soggetti alla speciale protezione dell'autorità è demandata al giudice penale, atteso che trattasi di reato di danno per il quale l'accertamento dell'evento concretante la contravvenzione spetta al giudice, e ciò indipendentemente da ogni valutazione effettuata dalla pubblica amministrazione, il cui provvedimento può assumere rilevanza nella valutazione dell'elemento psicologico del reato (1).*

(Omissis)

FATTO. - Dalla Fior Renzo, Gallerini Franco, in qualità di progettisti, Balli Sergio, De Nat Giovanni e Pani Renato, quali coordinatori e dirigenti responsabili del servizio costruzioni E.N.E.L. di Firenze, succedutisi nell'incarico durante la realizzazione dell'opera, hanno proposto ricorso per cassazione avverso la sentenza della Corte di appello di Firenze, emessa in data 17 gennaio 2003, con la quale veniva dichiarata l'improcedibilità dell'azione penale per estinzione dei reati di alterazione e deturpamento di bellezze naturali (art. 734 c.p.) e di violazione delle prescrizioni cui era subordinata l'autorizzazione paesaggistica (art. 163 d.lgs. n. 490 del 1999), deducendo quali motivi la violazione delle norme disciplinanti il rilascio del nullaosta paesaggistico e del procedimento amministrativo, in quanto il parere della Commissione beni ambientali (C.B.A.) in base alla legge regionale Toscana n. 52 del 1979, prima della modifica intervenuta con legge regionale n. 24 del 1993, era obbligatorio ma non vincolante, sicché le altre autorità potevano discostarsi, mentre la stessa C.B.A. aveva modificato il precedente parere del 12 febbraio 1992, contenente alcune prescrizioni, con quello successivo del 22 aprile s.a., giacché aveva ritenuto adempiute le predette senza la possibilità di configurare alcun travisamento del fatto o vizio di eccesso di potere nel procedimento seguito, la violazione degli artt. 4 e 5 l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, poiché il giudice ordinario non poteva disapplicare un atto amministrativo, in assenza della contestazione di qualsiasi delitto da parte dei pubblici amministratori (ex gr. art. 323 c.p.) o dei richiedenti (ex gr. 640 c.p.), la violazione dell'art. 43 c.p. in relazione agli artt. 1 *sexies* legge n. 431 del 1985 e 734 c.p. in ordine alla carenza dell'elemento psicologico, e l'erronea applicazione degli artt. 129 e 530, secondo comma c.p.p., giacché detta ultima norma processuale può essere applicata, qualora dopo l'istruttoria dibattimentale appaia incompleta la prova della responsabilità.

DIRITTO. - I motivi addotti, al limite dell'inammissibilità, sono infondati, sicché deve essere rigettato la condanna dei ricorrenti, in solido, al pagamento delle spese processuali.

Infatti, in ordine alla configurabilità del reato di cui all'art. 734 c.p., è incongruo il riferimento ad una risalente pronuncia delle Sezioni Unite di questa Corte, relativa alla c.d. pretesa disapplicazione della concessione edilizia illegittima (Cass. Sez. Un. 31 gennaio 1987, n. 3, Giordano, rv. 175.115), giacché altra decisione delle Sezioni Unite (Cass. Sez. Un. 21 gennaio 1993, n. 248, P.M. in proc. Molinari, rv. 193.416) riguardo proprio alla su indicata contravvenzione ha affermato che «ai fini dell'applicazione dell'art. 734 c.p. è demandato sempre al giudice penale l'accertamento della sussistenza della distruzione o alterazione delle bellezze naturali dei luoghi soggetti alla speciale protezione dell'autorità, indipendentemente da ogni valutazione della pubblica amministrazione», in quanto trattasi di reato di danno e non di pericolo caratterizzato dall'alterazione o distruzione della bellezza naturale, il cui accertamento dell'evento concretante la contravvenzione spetta al giudice, giacché il provvedimento della pubblica amministrazione può assumere, al limite, rilevanza in materia di valutazione dell'elemento psicologico.

Nella fattispecie, la piena consapevolezza dell'inadempimento delle prescrizioni espresse con il primo parere della C.B.A. e dell'errata affermazione contenuta nel secondo circa l'intervenuto rispetto delle stesse, cui si riferiscono tutti gli atti amministrativi con evidente travisamento del fatto ed eccesso di potere, escludo-

no *in actu oculi* ogni buona fede dei progettisti e dei responsabili del servizio costruzioni dell'E.N.E.L.

Rilevata la manifesta infondatezza del primo e del terzo motivo, sui quali in maniera ineccepibile motiva la Corte gli altri, per quanto attiene al potere di disapplicazione dell'atto illegittimo da parte del giudice ordinario i ricorrenti accomunano decisioni relative alla sindacabilità del permesso di costruire illegittimo con altre concernenti i requisiti da considerare in tema di ordinanza contingibile ed urgente in tema di rifiuti (Cass. Sez. III 2 dicembre 1998, n. 12692, Schepis, rv. 212.181).

Inoltre, queste ultime pronunce sono o espressione di un orientamento minoritario, resistito da altro prevalente (Cass. Sez. III 19 settembre 2000, Bartone, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 794, cui *adde* Cass. Sez. III 14 ottobre 2002, n. 34298, Buscarino, in *Riv. Ambiente*, 2003, 333) o, in alcuni casi, ammissive di detto sindacato (Cass. Sez. III 28 gennaio 1998, Rizzi, in *Foro it.*, 1999, II, 18).

Pertanto, per quanto attiene al sindacato della concessione edilizia (ora permesso di costruire), per evitare ridondanze di trattazione ed una motivazione «graforrea» sarebbe sufficiente richiamare la giurisprudenza di questa Corte (Cass. Sez. III 3 febbraio 2003, n. 4877, Tarini, per un'ampia trattazione della problematica con panorama dottrinale e giurisprudenziale), essendo ormai risalente la pronuncia delle Sezioni Unite del 1987 (Cass. Sez. Un. 31 gennaio 1987, n. 3, Giordano, per un'ampia critica alla stessa, alla luce di Cass. Sez. Un. 21 dicembre 1993, n. 11635, in *Cass. pen.*, 1994, 901, vedi Cass. Sez. III 14 luglio 1994, Cremona, in *Riv. giur. ed.*, 1995, I, 954 e Cass. Sez. III 24 gennaio 1994, Colazzilli ed altri, rv. 196.469).

Tuttavia, seppure in maniera sintetica, si riassumono le varie argomentazioni.

Innanzitutto, la «disapplicazione» dell'atto amministrativo e dei limiti del sindacato del giudice penale al riguardo esula sulla questione relativa all'edificazione con atto amministrativo illegittimo, giacché la prevalente giurisprudenza di questa Corte [cfr. Cass. Sez. III 19 luglio 1994, Cremona, cit., quale *leading case* cui *adde* Cass. Sez. III 30 giugno 1995, n. 1756, Di Pasquale, rv. 202.077 e redatte da altri estensori Cass. Sez. III 29 settembre 1994, n. 1822, Ruotolo, rv. 200.367; Cass. Sez. III 3 maggio 1996, n. 4421, Oberto, rv. 204.885; Cass. Sez. III 20 luglio 1996, n. 7310, Venè ed altri, rv. 206.028 e Cass. Sez. III 23 dicembre 1997, n. 11988, Controzzi ed altri, rv. 209.194, pur con una non condivisibile visione dell'indagine sull'elemento psicologico, Cass. Sez. V 22 marzo 1999, n. 736, Rubino e Cass. Sez. VI 18 marzo 1998, n. 3396, Calisse ed altri, e da ultimo Cass. Sez. III (c.c.) 16 ottobre 2002 dep. 27 novembre 2002, Tetrarca, R.G. 1846/2002] ritiene costituire la conformità della costruzione e della concessione alla normazione urbanistica elemento costitutivo o normativo dei reati contemplati dall'art. 20 legge n. 47 del 1985 in relazione all'interesse sostanziale protetto ed in conformità ad una nota decisione di queste Sezioni Unite (Cass. Sez. Un. 21 dicembre 1993, n. 11635, P.M. in proc. Borgia ed altri, rv. 195.359), i cui principi non sono circoscritti alla contravvenzione prevista alla lett. a) dell'art. 20 legge cit., ma valgono per ogni forma di reato urbanistico per il loro respiro generale.

Ed invero, le poche pronunce difformi, emesse negli ultimi cinque anni, o non danno neppure conto dell'orientamento contrario (Cass. Sez. III 7 marzo 1998, n. 2906, Bortoluzzi, rv. 210.406 citata in ricorso) oppure affermano alcuni assiomi, neppure più coltivati dai fautori più moderni della tesi dottrinale contraria all'esercizio di questo potere da parte del giudice penale risalente a circa trent'anni fa (Cass. Sez. III 7 luglio 1998, n. 7927, Di Domenico ed altri, rv. 211.541, relativa al controllo di legittimità sulla concessione in sanatoria rilasciata ai sensi degli artt. 13 e 22 legge n. 47 del 1985, ormai pacificamente ammessa), sicché si è in presenza o di contrasti inconsapevoli o di affermazioni assiomatiche e ripetitive senza vaglio critico.

Infatti, in presenza di una concessione edilizia illegittima non si tratta di disapplicare un atto amministrativo bensì di valutare la sussistenza di un elemento normativo della fattispecie penale, giacché, traendo spunto dall'interesse sostanziale protetto dalla legge n. 47 del 1985 e da alcune importantissime affermazioni di una nota pronuncia delle Sezioni Unite (Cass. Sez. Un. 21 dicembre 1993, n. 11635, P.M. in proc. Borgia, rv. 195.338), la prevalente giurisprudenza di questa Corte (Cass. Sez. III 5 giugno 1998, n. 6671, Losito fra tante) ritiene essere interesse sostanziale quello della protezione del territorio e, quindi, costituire elemento normativo della fattispecie di cui all'art. 20 legge n. 47 del 1985 (ora 44 d.lgs. n. 380 del 2001 e s.m.) la legittimità dell'atto, fondandosi su una nota dottrina che individua la concessione edilizia illegittima fra gli elementi intrinseci della fattispecie e la classifica fra gli atti-presupposti.

Tralasciando un *excursus* giurisprudenziale, dottrinale e costituzionale (cfr. Cass. Sez. III 19 luglio 1994, Cremona, cit.) dei differenti orien-

tamenti formati prima e dopo la pronuncia delle Sezioni Unite del 1987, che ne hanno comportato una revisione critica (cfr. Cass. Sez. III 8 febbraio 1988, Ferrari, che ha iniziato con il ritenere sindacabile la concessione edilizia in presenza di un delitto contestato nei confronti del pubblico amministratore rilasciante, anche se dichiarato estinto per amnistia; Cass. Sez. III 9 gennaio 1989, Bisceglia, in *Riv. giur. ed.*, 1989, I, 425; Cass. Sez. III 22 dicembre 1992, De Nuccio; Cass. Sez. III 22 febbraio 1993, Pozza ed altri; Cass. Sez. III 20 novembre 1993, Ruotolo; Cass. Sez. III 11 marzo 1994, Pernici), i nuclei fondamentali della decisione delle Sezioni Unite del 31 gennaio 1987, Giordano e, soprattutto, quelli della successiva sentenza del 21 dicembre 1993, P.M. in proc. Borgia ed altri, si rinvengono per la prima del 1987, che trascura di discutere la questione relativa all'interpretazione degli artt. 4 e 5 della legge n. 2248, all. E del 1865, oggetto di possibili differenti analisi esegetiche (cfr. Cass. Sez. III 9 gennaio 1989, cit.) e superata dall'impostazione della successiva decisione del 1993, nelle seguenti affermazioni:

a) «il provvedimento illecito e non illegittimo può essere frutto di attività criminosa del soggetto pubblico che lo rilascia o del soggetto privato che lo consegue e, quindi, non (è) riferibile oggettivamente alla sfera del lecito giuridico»;

b) «la equiparazione tra "mancanza di concessione" e "concessione illegittimamente rilasciata" (...) potrebbe ritenersi valida (...) in quanto fosse possibile ritenere che la disposizione di cui al citato art. 17, lett. b) l. 28 gennaio 1977, n. 10 [ora art. 44, lett. b) d.p.r. n. 380 del 2001] sia funzionale alla tutela dell'interesse all'osservanza delle norme di diritto sostanziale che disciplinano l'attività edilizia» perché «nell'ambito dell'interpretazione ermeneutica della norma penale (...) l'illegittimità dell'atto amministrativo si presenti, essa stessa, come elemento essenziale della fattispecie criminosa»;

c) l'individuazione dell'interesse tutelato da tale norma (in quello pubblico di sottoporre l'attività edilizia al preventivo controllo della P.A. (...) per cui il reato *de quo* sussiste anche se il privato (...) abbia costruito o iniziato a costruire nel pieno rispetto delle norme sostanziali che disciplinano l'attività edilizia».

La prima di queste affermazioni consente di evidenziare come l'area della c.d. «collusione», non indicativa di uno specifico reato, perché insussistente nel codice penale comune, debba essere ampliata alle attività fraudolente del richiedente, non colpite per inerzia della P.A., e possa essere riferita genericamente alla sfera dell'illecito giuridico, non si pone in contrasto con il generale principio del *neminem ledere* e con quello di buona fede.

Questa estensione appare condivisibile alla luce della disciplina delle c.d. «pregiudiziali civili ed amministrative» nel processo penale e della sentenza della Corte costituzionale n. 364 del 1988 in tema di errore scusabile su legge penale, successive alla pronuncia delle Sezioni Unite, giacché il giudice può conoscere «incidentalmente» di questioni attinenti a dette controversie e l'elemento soggettivo finisce con il costituire l'effettiva verifica della macroscopicità della violazione alla normazione urbanistica e con il salvaguardare i vari valori costituzionali implicati, tutti di eguale forza, in aderenza a quella concezione del diritto penale, che attribuisce sempre maggior rilevanza alla colpevolezza ed alla buona fede, strumento indispensabile per bilanciare i vari interessi.

La seconda asserzione coinvolge un esame complessivo della legge n. 47 del 1985, non compiuto dalla decisione in parola, giacché il richiamo alla stessa è soltanto ai fini di un'attualizzazione del danno normativo.

Detta valutazione approfondita è stata effettuata da parte della dottrina e dalla sentenza del 21 dicembre 1993 delle Sezioni Unite, attraverso un'analisi coordinata degli artt. 6, 11, 13 e 22, legge n. 47 del 1985, sicché si riferisce il risultato cui è pervenuta, rinvenibile nell'emergere di un differente interesse protetto non più formale o strumentale, ma finale o sostanziale, relativo alla tutela dell'assetto del territorio in conformità alla normazione urbanistica e non al controllo dell'attività edilizia riservata in mano pubblica, che consente di ritenere l'art. 20 legge n. 47 del 1985 «funzionale alla tutela dell'interesse all'osservanza delle norme di diritto sostanziale che disciplinano l'attività edilizia», secondo quanto richiesto dalla sentenza delle Sezioni Unite del 31 gennaio 1987.

L'effettuata ricostruzione del danno normativo dimostra come siano superate la seconda e la terza argomentazione, basate sulla pregressa legislazione.

Individuato l'interesse tutelato dalla nuova normativa, che deve rinvenirsi in quello sostanziale alla protezione del territorio in conformità alla normazione urbanistica, la difformità dalla pianificazione e dalla normativa urbanistica costituisce il connotato essenziale di tutte le condotte sanzionate dall'art. 20 legge n. 47 del 1985, giacché appare

del tutto incongruo una volta individuato l'interesse protetto sostenere che lo stesso trovi esclusiva attuazione solo nella lettera a).

Con riferimento all'art. 1 *sexies*, legge n. 431 del 1985 (ora 163 d.lgs. n. 490 del 1999) la norma configura un reato di pericolo, meramente formale e c.d. di disubbidienza, voluto per una protezione anticipata del paesaggio, ma applicabile anche in presenza di attività che comportano un'alterazione dello stato dei luoghi, sicché, per detta funzione di tutela anticipata del bene protetto, il precetto trova una sua giustificazione e razionalità, indipendentemente dalla considerazione che anche un reato di pericolo presunto deve rispondere al principio di offensività e, quindi, non è configurabile ove non sussista un *vulnus* anche minimo al paesaggio.

Del resto con acute riflessioni un giovane studioso, in via definitiva, ha superato la sentenza Giordano, poiché «ha legato l'esclusione dell'esistenza in capo al giudice penale di un generale potere di disapplicazione degli atti amministrativi illegittimi alla affermazione che tale potere sia limitato ai soli atti lesivi di diritti soggettivi; così sottraendo all'ambito applicativo del potere di disapplicazione l'insieme delle norme incriminatrici nelle quali (...) non si fa questione di tutela di diritti soggettivi», mentre l'art. 101 Cost. e l'art. 2 c.p.p. postulano un potere di sindacato a tutto campo del giudice penale.

Pertanto, si deve riconoscere la possibilità di sindacare la legittimità della concessione edilizia, di quella in sanatoria, del condono e di tutte le cause di giustificazione oppure di quelle speciali di estinzione dei reati, giacché, se il potere di disapplicazione deriva dall'art. 101 Cost., logicamente i termini concessione, autorizzazione, atto amministrativo in generale devono presupporre la conformità alla legge, in quanto sarebbe in contrasto con gli stessi principi costituzionali in materia penale considerare ammissibile un comportamento posto in essere in una condizione di illegittimità se non scriminato da una specifica norma.

Tralasciata l'analisi di tutta la recente evoluzione normativa (dalla legge n. 662 del 1996 alla legge n. 443 del 2001 ed al d.p.r. n. 380 del 2001 e successive modificazioni) in materia urbanistica, perché propria a detto settore, si deve rilevare che non si discute più di disapplicazione di un atto amministrativo e dei relativi poteri del giudice penale, ma di potere accertativo di detto magistrato dinanzi ad un provvedimento, che costituisce presupposto o elemento normativo di un reato, l'esame deve riguardare non l'esistenza ontologica dello stesso, ma l'integrazione o meno della fattispecie penale «in vista dell'interesse sostanziale che tale fattispecie assume a tutela, nella quale gli elementi di natura extrapenale (...) convergono organicamente, assumendo un significato descrittivo» (Cass. Sez. Un. 21 dicembre 1993, cit.).

Orbene, nella fattispecie, proprio i vari interventi e provvedimenti della P.A. viziati dall'erroneo ritenuto adempimento delle prescrizioni impartite dalla C.B.A. ed il comportamento dei ricorrenti, consapevoli della sola parziale attuazione delle stesse, dimostrano l'assenza di qualsiasi buona fede, sicché la palese illegittimità dei provvedimenti, chiaramente evidenziata dall'impugnata sentenza con precisi e numerosi riferimenti alla situazione fattuale accertata ed alla giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, Sez. VI 30 aprile 2002, n. 2308; Cons. Stato, Sez. IV 22 febbraio 2001, n. 938 e Sez. V 3 marzo 2001, n. 1231), dimostra la sussistenza del reato di cui all'art. 163 d.lgs. n. 490 del 1999 (precedentemente 1 *sexies* legge n. 431 del 1985), in quanto quello di cui all'art. 734 c.p. sarebbe, in ogni caso, configurabile in virtù dell'accertamento di merito effettuato in base alla richiamata decisione delle Sezioni Unite, P.M. in proc. Molinari.

Dall'esame complessivo della sentenza impugnata si evince, quindi, come i giudici di merito ritengano insussistente anche l'incompletezza della prova o il dubbio sulla responsabilità e sulla colpevolezza dei ricorrenti, sicché non occorre approfondire l'ultima censura circa l'applicabilità dell'art. 530, secondo comma c.p.p. in presenza di una causa di estinzione dei reati, oggetto di contrastanti indirizzi in seno a questo giudice di legittimità.

Infatti, la prevalente giurisprudenza, citata nella pronuncia impugnata (cui *adde* Cass. Sez. VI 25 marzo 1999, n. 3945, P.G. in proc. Di Pinto ed altro, rv. 213.882; Cass. Sez. V 6 febbraio 1998, n. 1460, Fratucello, rv. 209.802 e Cass. Sez. VI 19 aprile 1995, n. 4163, Cardillo, rv. 201.255) ritiene che in presenza di una causa estintiva del reato, il giudice è legittimato a pronunciare sentenza di assoluzione a norma dell'art. 129 c.p.p. solo nei casi in cui le circostanze idonee ad escludere l'esistenza del fatto, la sua rilevanza penale e la non commissione del medesimo da parte dell'imputato emergano dagli atti in modo assolutamente non contestabile; tanto che la valutazione da compiersi appartiene più al concetto di «constatazione» che a quello di «apprezzamento». Ed invero il concetto di «evidenza», richiesto dal secondo comma dell'art. 129 c.p.p., presuppone la

manifestazione di una verità processuale così chiara, manifesta ed obiettiva, che renda superflua ogni dimostrazione, concretizzandosi così in qualcosa di più di quanto la legge richiede per l'assoluzione ampia, oltre la correlazione ad un accertamento immediato.

Un recente indirizzo (Cass. Sez. V 8 aprile 2002, n. 13170, Scibelli, rv. 221.257), che riprende risalente orientamento (Cass. Sez. VI 16 aprile 1991, Sciuto ed altri, in *Arch. nuova proc. pen.*, 1992, 268), afferma, invece, che non può farsi luogo alla declaratoria di improcedibilità per estinzione del reato a seguito di maturata prescrizione, qualora in sentenza si dia atto della sussistenza dei presupposti per la pronuncia di assoluzione, sia pure ai sensi del secondo comma dell'art. 530 c.p.p., atteso che, nel vigente sistema processuale, la assoluzione per insufficienza o contraddittorietà della prova è del tutto equiparata alla mancanza di prove e costituisce pertanto pronuncia più favorevole rispetto a quella di estinzione del reato.

Tale orientamento, però, ad avviso del Collegio, non tiene presenti la possibilità di rinunciare alla causa estintiva (cfr. Corte cost. nn. 300 e 362 del 1991), il dettato dell'art. 129 c.p.p. e l'interesse ad una rapida definizione del processo, sicché appare in contrasto con questo principio ora costituzionalmente garantito (art. 111 Cost.) il richiedere un ulteriore approfondimento istruttorio in presenza di una causa estintiva, sicché l'unica eccezione ammissibile è quella relativa ad una precedente condanna in primo grado al risarcimento dei danni in favore della parte civile, poiché, in questo caso, deve effettuarsi un esame nel merito per confermare detta statuizione in presenza di una causa estintiva, onde il dettato del secondo comma dell'art. 530 c.p.p. prevale sull'art. 129 c.p.p. per un'espressa previsione normativa (art. 578 c.p.p.).

Tuttavia, la problematica è stata affrontata solo per completezza, giacché, ripetesi, l'impugnata sentenza non dimostra alcun dubbio sulla responsabilità e colpevolezza dei ricorrenti, ma richiama, in ogni caso, solo l'orientamento prevalente secondo il quale, anche nel caso di prova incompleta o contraddittoria, non può procedersi ad un'assoluzione nel merito ex art. 530, secondo comma, c.p.p. poiché è necessaria l'evidenza della prova per assolvere nel merito, sicché riferisce le relative massime, ma da tutto il contesto motivazionale non emerge alcuna possibilità di applicare la norma richiamata.

P.Q.M., rigetta il ricorso e condanna i ricorrenti, in solido, al pagamento delle spese processuali. (*Omissis*)

(1) LA TUTELA DEL PATRIMONIO PAESISTICO ED AMBIENTALE ED IL POTERE DI DISAPPLICAZIONE DELL'ATTO AMMINISTRATIVO DA PARTE DEL GIUDICE PENALE.

La sentenza in commento si occupa della tematica della tutela e protezione del patrimonio paesistico ed ambientale ed in particolar modo del reato di cui all'art. 734 c.p. il cui accertamento è demandato al giudice penale, indipendentemente da ogni valutazione effettuata dalla pubblica amministrazione; il relativo giudizio è incensurabile in sede di legittimità, se adeguatamente e correttamente motivato (1).

I ricorrenti hanno, infatti, proposto ricorso per cassazione avverso la decisione della Corte d'appello di Firenze con cui veniva dichiarata l'improcedibilità dell'azione penale per estinzione dei reati di alterazione e deturpamento di bellezze naturali (art. 734 c.p.), essendo stato loro contestato, nello specifico, l'inadempimento delle prescrizioni espresse dalla Commissione beni ambientali.

I motivi adottati dai ricorrenti sono stati giudicati infondati e la Suprema Corte ha rigettato il ricorso effettuando alcune considerazioni fondamentali in ordine al fatto che è sempre demandato al giudice penale l'accertamento della sussistenza

del reato di distruzione o deturpamento di bellezze naturali dei luoghi soggetti alla speciale protezione dell'autorità, e ciò indipendentemente dal fatto che la pubblica amministrazione si sia espressa in proposito attraverso un provvedimento ampliativo o restrittivo della sfera giuridica del richiedente.

Occorre anzitutto sottolineare che il reato di cui all'art. 734 c.p. è un reato di danno, per la cui configurazione si rende necessario che la condotta criminosa comporti una lesione effettiva del bene giuridico oggetto di tutela penale (2), il cui accertamento spetta al giudice che potrà, al più, tener conto del provvedimento della pubblica amministrazione al fine di valutarne l'elemento psicologico.

La Suprema Corte, nella sentenza in rassegna, affronta l'argomento prendendo le mosse dal potere di disapplicazione del provvedimento illegittimo da parte del giudice ordinario, ripercorrendo i vari orientamenti da essa seguiti.

In effetti, per quanto concerne la disapplicazione *in peius* nel processo penale, l'orientamento seguito dalla Cassazione dà conferma della tesi sostanzialistica dell'illecito penale (3) secondo cui, quando l'integrazione del reato è legata all'emanazione di un atto amministrativo con effetti sia ampliativi che restrittivi della sfera del destinatario, non occorre necessariamente individuare la *ratio legis* della norma incriminatrice al fine di stabilire se siano da considerarsi equivalenti o meno la sua inesistenza e la sua illegittimità, in quanto il più delle volte è impossibile determinare in modo inequivoco ed oggettivo il bene interesse tutelato e lo scopo che il legislatore intendeva perseguire. Ad esempio, qualora venga realizzata una costruzione in base ad un permesso di costruire illegittimo, laddove si affermi che l'interesse protetto dalla norma riguarda il controllo sull'attività urbanistica, allora il giudice penale dovrebbe limitarsi a verificare la sola legittimità formale del permesso di costruire, mentre, se si propende per la tesi secondo cui l'interesse tutelato attenga al corretto assetto del territorio, potrebbe essere tranquillamente sindacata anche la legittimità sostanziale.

Aderendo alla tesi sostanzialistica, la Cassazione a Sezioni Unite ha affermato che il giudice penale non possa disapplicare l'atto in caso di rilascio di permesso illegittimo ma sia tenuto comunque ad osservare che vengano rispettate tutte le prescrizioni regolamentari ed urbanistiche che conformano il diritto di edificare (4).

Nell'ipotesi in cui si edifichi in base ad un provvedimento illegittimo, non si discute pertanto più di disapplicazione di un atto amministrativo e dei relativi poteri del giudice penale, ma del potere accertativo di tale magistrato dinanzi ad un provvedimento che costituisce presupposto o elemento costitutivo del reato (5).

Il giudice penale è tenuto ad accertare la conformità dell'atto agli strumenti urbanistici, senza ricorrere all'istituto della disapplicazione del provvedimento ex art. 5 della l. 28 febbraio 1985, n. 47 (L.A.C.) (6); tra i suoi compiti rientra, quindi, l'accertamento di tutti i presupposti ed i requisiti per conseguire la speciale causa estintiva del reato prevista dalla normativa sul condono edilizio, e ciò non costituisce disapplicazione di un provvedimento amministrativo illegittimo (7).

Il giudice, secondo tale orientamento, non risulta, pertanto, titolare di alcun potere di disapplicazione in quanto ad esso si oppongono il principio di tassatività (8) e di irretroattività (9).

(1) Cass. 1° ottobre 1998, n. 1773, Verson, in *Cass. pen.*, 1999, 3228.

(2) FIANDACA-MUSCO, *Diritto penale parte generale*, 73, IV<sup>a</sup> edizione, Bologna.

(3) Le tesi sostanzialistiche sono riportate in *Quaderni del C.S.M.*, 1987.

(4) GALLI, *Corso di diritto amministrativo*, 1492, III<sup>a</sup> edizione, Padova.

(5) Cass. 4 aprile 1995, Marrano, in *Cass. pen.*, 1997, 1862; Cass. 13 gennaio 1995, Antonilli, in *Giust. pen.*, 1996, II, 57.

(6) Cass. 25 febbraio 2003, n. 18764, Demori, rv. 224.731.

(7) Cass. 12 marzo 1999, n. 736, Rubino, in *Riv. giur. edil.*, 2000, I, 975; Cass. 2 marzo 1998, n. 3396, Calisse e altri, *ivi*, 1999, I, 1994; Cass. 22 settembre 1997,

n. 9963, Frati, in *Cass. pen.*, 1998, 3084; Corte cost. 18 luglio 1996, n. 256, De Rosa, in *Riv. pen.*, 1996, 1055; Cass. 13 marzo 1996, n. 3594, Scurto, in *Cass. pen.*, 1997, 1487.

(8) In forza di tale principio il giudice penale non può equiparando l'illegittimità all'inesistenza dell'atto, creare nuove fattispecie di reato.

(9) In base al principio di irretroattività, con la disapplicazione *in malam partem*, il giudice penale punirebbe un fatto che appariva lecito nel momento in cui è stato posto in essere.



In effetti, più volte la Suprema Corte ha affermato che l'interesse sostanziale protetto dall'art. 20 della legge 47/85, non è più quello formale e strumentale del controllo dell'attività edificatoria da parte della P.A., mediante il rilascio di un provvedimento concessorio, ma quello sostanziale e finale della tutela dell'assetto del territorio e del suo corretto uso e governo conforme alla normazione urbanistica (10). Ciò che viene in questione non è il rispetto delle prerogative della P.A. nel controllo dell'attività edilizia e, dunque, la regolarità delle procedure di concessione, ma la protezione del territorio, per cui, in tale prospettiva, non si pone un problema di disapplicazione dell'atto amministrativo illegittimo, quanto di controllo della legittimità di un atto amministrativo che costituisce un elemento costitutivo o un presupposto del reato (11).

Tra i vari orientamenti in materia, vi è da segnalare quello secondo cui, in caso di costruzione effettuata in presenza di un titolo concessorio illegittimo, non si porrebbe neanche un problema di disapplicazione *in malam partem* in quanto la fattispecie rientrerebbe nell'ipotesi di inosservanza di prescrizioni e modalità esecutive previste dalla legge [art. 20, lett. a), legge 47/1985] e non nell'ipotesi di assenza di permesso di costruire [art. 20, lett. b)] (12).

In effetti, la previsione di cui all'art. 20, comma 1, lett. a) della legge 47/85, configura un'ipotesi di colpa penale in bianco, poiché per la determinazione del precetto viene fatto rinvio a dati prescrittivi, tecnici e provvedimenti, di fonte extrapenale. Il precetto, infatti, comprende, oltre alle parziali difformità delle opere eseguite, la violazione degli strumenti urbanistici e del regolamento edilizio, l'inosservanza delle prescrizioni del permesso stesso, oltre che della legge (la Cassazione ha rilevato che l'accertamento che il giudice è chiamato a compiere consiste nel verificare la conformità tra l'ipotesi di fatto e la fattispecie legale, quale risulta dagli elementi extrapenali indicati) (13). La Corte di cassazione ha, inoltre, asserito che il giudice penale non dovrebbe comunque concludere per la mancanza di illiceità penale nell'ipotesi in cui sia stato rilasciato permesso di costruire, in quanto tale provvedimento non è idoneo a definire in maniera esauriente lo statuto urbanistico ed edilizio dell'opera, che si ricava attraverso il rinvio al quadro delle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle rappresentazioni grafiche del progetto approvato; per cui, non si configura un'ipotesi di disapplicazione dell'atto amministrativo concessorio da parte del giudice penale (14).

È questa l'interpretazione condivisa dalla Suprema Corte nella sentenza impugnata, ossia che la questione relativa alla disapplicazione dell'atto amministrativo e ai limiti del sindacato del giudice penale sono totalmente indipendenti rispetto alla circostanza che si sia costruito in presenza di un atto amministrativo illegittimo.

Infatti, la giurisprudenza costante della Cassazione ha ritenuto che la costruzione e la concessione conformi alla normazione in materia urbanistica non costituiscano altro che ele-

menti normativi o costitutivi della fattispecie penale cioè elementi che necessitano, per la determinazione del loro contenuto, di una etero-integrazione mediante il rinvio ad una norma diversa da quella incriminatrice (15).

Per cui, pur non sussistendo nel nostro ordinamento un principio generalizzato di disapplicazione degli atti amministrativi illegittimi da parte del giudice penale, a quest'ultimo deve essere riconosciuto il potere di sindacare la legittimità dell'atto amministrativo tutte le volte in cui esso è integrativo della fattispecie penale, oggetto del giudizio (16).

In realtà, la prevalente giurisprudenza di merito ha ritenuto che il giudice penale possa disapplicare il permesso di costruire illegittimo *ex art. 5* della L.A.C. e pronunciare condanna in base all'art. 20, lett. b) legge n. 47 del 1985, equiparando, dunque, chi abbia eseguito lavori in base ad un permesso illegittimo a chi li abbia, invece, eseguiti in assenza di tale permesso.

Questo indirizzo prende le mosse da una lettura autonoma degli artt. 4 e 5 della L.A.C., secondo cui la disapplicazione incidentale *ex art. 5* si basa sulla mera violazione del diritto oggettivo.

La giurisprudenza penale ha sostenuto l'ammissibilità della disapplicazione *in malam partem* nel caso contemplato dall'art. 20, lett. b) della legge 47/85 che è ora confluito nell'art. 44 del d.p.r. 380/2001; ciò in quanto l'oggettività giuridica della fattispecie viene individuata nell'interesse al corretto assetto urbanistico del territorio.

Tale orientamento è stato peraltro confutato dalla Corte di legittimità (17) per contrarietà ai principi generali dell'ordinamento giuridico ed in particolar modo per la lesione del principio di presunzione di legittimità degli atti amministrativi, secondo cui, fino a che il permesso di costruire non venga annullato, il destinatario si dovrebbe poter avvalere degli effetti dell'atto anche se caducabili (18). La Cassazione con la pronuncia dell'87 ha, inoltre, escluso l'ammissibilità della disapplicazione *in malam partem* in base ad una lettura congiunta degli artt. 4 e 5 della L.A.C., affermando che il potere di disapplicazione spetterebbe al giudice penale solo rispetto ad atti amministrativi restrittivi illegittimi.

In definitiva, dunque, la conclusione cui è pervenuta la Suprema Corte nella sentenza in rassegna, è che laddove venga in questione un permesso di costruire illegittimo, non si pone un problema di disapplicazione di tale atto amministrativo ma, piuttosto, si tratta di valutare un elemento normativo della fattispecie penale assumendo come punto di partenza proprio l'interesse sostanziale protetto dalla norma penale incriminatrice, ossia la tutela e la protezione del territorio.

In quest'ottica, il permesso di costruire e la sua eventuale illegittimità rientrerebbero tra gli elementi intrinseci della fattispecie e sarebbero da qualificarsi alla stregua di atti-presupposto (19).

Marcella Pinna

(10) Cass. 14 luglio 1994, Cremona, in *Riv. edil.*, 1995, I, 954, con nota di ZUCCA.

(11) Cass. 12 maggio 1995, n. 1756, Di Pasquale, in *Cass. pen.*, 1996, 3449; Cass. 3 maggio 1996, n. 4421, Oberto, in *Giur. it.*, 1997, II, 204; Cass. 20 luglio 1996, n. 7310, Venè ed altri, in *Riv. pen.*, 1996, 1346; in senso contrario, Cass. 6 febbraio 1996, n. 3125, Michetti, *ivi*, 1996, 580, secondo cui al giudice penale spetta riscontrare l'effettiva esecuzione delle opere nei limiti in cui la P.A. ne ha autorizzato l'impatto sul territorio, nonché la liceità e la legittimità dei relativi atti amministrativi, poiché l'illegittimità di tali atti potrebbe essa stessa presentarsi come elemento essenziale della fattispecie criminosa.

(12) Cass. 18 maggio 1982, n. 5089, Basso, in *Giur. edil.*, 1983, 156, con nota di CICALA, in CARINGELLA, *Il diritto amministrativo*, 1231, II<sup>a</sup> edizione, Napoli; Cass. Sez. Un. 12 novembre 1993, n. 11635, Borgia, in *Cass. pen.*, 1994, 901, con nota di MENDOZA.

(13) Cass. Sez. Un. 12 novembre 1993, cit.

(14) Cass. 17 maggio 2001, n. 24596, Cimini e altri, in *Riv. pen.*, 2003, 140.

(15) FIANDACA - MUSCO, *op. cit.*, 73.

(16) Cass. 12 gennaio 1996, n. 2361, Amendola e altri, in *Cass. pen.*, 1996, 3455.

(17) Cass. Sez. Un. 31 gennaio 1987, n. 3, Giordano, in *Mass. dec. pen.*, 1987, 365 e in CARINGELLA, *op. cit.*, 1232.

(18) Cass. 7 marzo 1998, n. 2906, Bortoluzzi, *rv.* 210.460, la quale puntualizza che, salva la verifica della ricorrenza dell'elemento psicologico, è necessaria la conformità sostanziale delle opere alle norme urbanistiche e ciò comporta che l'esecuzione di lavori in base a permesso illegittimo possa integrare il reato di cui all'art. 20, lett. a). Cass. 7 luglio 1998, n. 7927, Di Domenico, *rv.* 211.541, fa salvo il sindacato sulla legittimità del permesso laddove emergano eventuali ipotesi di illecita collusione tra gli amministratori e i beneficiari dell'atto.

(19) Cass. 5 giugno 1998, n. 6671, Losito, in *Riv. pen.*, 1999, 363.

Corte d'app. Roma, Sez. spec. agr. - 7-10-2005, n. 53510 (ord.) - Santoro, pres.; Zezza, est.; Ottobini (avv. Giuffrè) c. Marini e altri (avv. I. Romagnoli)

**Provvedimenti cautelari - Ordinanza resa dal Tribunale - Sezione specializzata agraria - Reclamo - Corte d'appello - Competenza - Insussistenza.**

*Il reclamo ex art. 669 terdecies c.p.c. avverso il provvedimento cautelare emesso dalla Sezione specializzata agraria del Tribunale deve essere proposto dinanzi allo stesso Tribunale, che dovrà decidere in diversa composizione. Pertanto, il reclamo proposto dinanzi alla Corte d'appello, Sezione specializzata agraria, quale giudice sovraordinato, deve essere dichiarato inammissibile (1).*

(Omissis)

La Corte, come sopra composta:

a scioglimento della riserva che precede, premesso che si verte in tema di reclamo avverso un provvedimento con il quale il Tribunale di Latina, Sezione specializzata agraria, provvedendo quale giudice istruttore della causa di rito *ex art. 669 decies* c.p.c., ha negato la revoca di un sequestro giudiziario adottato dalla stessa Sezione agraria in sede di reclamo;

ritenuto che, mancando nella legge l'indicazione del giudice del reclamo avverso un tale provvedimento assunto in primo grado da un organo collegiale, debba farsi riferimento, ai fini dell'individuazione del giudice del reclamo, ai principi desumibili dalla disciplina speciale del procedimento cautelare di cui agli artt. 669 *bis* e segg. c.p.c. e non a quelli desumibili dalla disciplina dei mezzi di impugnazione della sentenza, di cui agli artt. 323 e segg. c.p.c., attesa la diversa natura dei provvedimenti cautelari e delle sentenze;

considerato che, abolito l'ufficio del pretore, dalla disciplina del reclamo avverso i provvedimenti cautelari ed in particolare dal dettato dell'art. 669 *ter* c.p.c., sembra potersi affermare il principio che il reclamo, comunque sempre esperibile secondo un'interpretazione orientata dal disposto degli artt. 3 e 24 Cost., debba proporsi avanti ad un giudice di pari grado, ma diversamente composto, rispetto a quello che ha adottato il provvedimento reclamato, con la conseguenza che, nella specie, il reclamo doveva essere proposto non a questa Corte, ma al Tribunale di Latina - Sezione specializzata agraria, il quale avrebbe dovuto decidere in diversa composizione, dichiarando inammissibile il reclamo. (Omissis)

(1) RECLAMO AVVERSO I PROVVEDIMENTI CAUTELARI E COMPETENZA DEL GIUDICE SPECIALIZZATO AGRARIO: UN CASO IRRISOLTO.

Con l'ordinanza in commento, la Corte d'appello di Roma, Sezione specializzata agraria, adita in sede di reclamo avverso un provvedimento della Sezione agraria del Tribunale di Latina, ha dichiarato inammissibile il ricorso, ritenendo che il reclamo *ex art. 669 terdecies* c.p.c., reso da un organo collegiale, debba proporsi dinanzi ad un giudice di pari grado, in diversa composizione, e non davanti ad un giudice superiore.

Secondo la Corte di Roma, il provvedimento reso in materia cautelare dal Tribunale di Latina avrebbe dovuto essere quindi impugnato con il reclamo dinanzi alla stessa Sezione specializzata agraria, la quale avrebbe dovuto decidere in diversa composizione.

Vale la pena ricordare che, con ordinanza del 6 luglio 2002 (1), il Tribunale di Roma, in un'analoga fattispecie, aveva per contro affermato, in tema di reclamo *ex art. 669 terdecies*

c.p.c., la competenza della Corte d'appello di Roma, Sezione agraria, in quanto giudice istituzionalmente sovraordinato.

Al pari di quanto è avvenuto presso le Corti del Veneto, il contrastante indirizzo dei giudici di merito del Lazio, circa l'individuazione del giudice del reclamo avverso il provvedimento cautelare reso dall'organo collegiale, rende di fatto impossibile la tutela giurisdizionale su tale specifica materia. Materia - giova rammentare - non suscettibile di sindacato da parte della Corte Suprema in sede di regolamento di competenza, atteso che i provvedimenti cautelari sono esclusi, per la loro natura provvisoria, da tale tipo di impugnazione (2).

Nonostante l'auspicio espresso dalla Corte costituzionale, con sentenza 27 dicembre 1996, n. 421 (3), affinché il legislatore intervenga a fare chiarezza e ad assicurare uniformità di giudizi in tale materia, tenuto conto della lacuna «tecnica» contenuta nell'art. 669 *terdecies* c.p.c. in ordine all'individuazione del giudice del reclamo avverso i provvedimenti cautelari collegiali, occorre far presente che il legislatore ha mancato l'occasione di colmare tale lacuna nel testo di riforma del codice di procedura civile, contenuta nella l. 15 maggio 2005, n. 80, di conversione del d.lgs. n. 35/05, di prossima entrata in vigore.

Nel testo riformato dell'art. 669 *terdecies* c.p.c. risultano, infatti, apportate soltanto alcune modifiche in tema di termini per il reclamo, di ammissibilità dello stesso per i provvedimenti cautelari di rigetto e di deducibilità nel procedimento di reclamo delle circostanze e motivi sopravvenuti, ma nulla si dice circa l'individuazione del giudice competente per i reclami avverso i provvedimenti resi in sede collegiale. Il mancato intervento legislativo, indispensabile per fare chiarezza su un aspetto importante, rimasto insoluto, della disciplina dettata nella materia cautelare, lascia ancora una volta all'interpretazione del singolo giudice la soluzione della questione.

Come si apprezza dalla decisione in commento, è del tutto realistico pensare che il formarsi di indirizzi interpretativi contrastanti in seno agli organi giurisdizionali, in ordine all'individuazione del giudice competente, finisca per portare ad un nulla di fatto la soluzione del problema.

Quanto agli argomenti posti a fondamento dell'ordinanza in commento, è bene rilevare che la Corte d'appello di Roma - aderendo ad un indirizzo interpretativo già condiviso da altre Corti di merito (4) - ha ritenuto che, in tema di reclamo avverso il provvedimento cautelare assunto in primo grado da un organo collegiale, come la Sezione specializzata agraria, occorra ricondursi ai principi desumibili dalla disciplina speciale del procedimento cautelare, di cui all'art. 669 *bis* e segg. c.p.c., non potendo configurarsi il reclamo come mezzo ordinario di impugnazione di cui all'art. 323 e segg. c.p.c.

Poiché la disciplina, attualmente in vigore a seguito dell'abolizione dell'Ufficio del pretore, ha di fatto uniformato la competenza del giudice del reclamo, attribuendola ad un giudice di «pari grado» e non a quello «superiore», la Corte di Roma ha ritenuto che non si possa disattendere tale principio, nel caso in cui ad emettere il provvedimento cautelare sia stato un organo collegiale in prima istanza.

Pur riconoscendo coerenza logico-giuridica all'argomento addotto dalla Corte di Roma, appare opportuno far presente che la soluzione adottata non risulta del tutto appagante, ove si rifletta sul fatto che la Sezione specializzata agraria, istituita presso le circoscrizioni dei Tribunali, non è in genere costituita da più Sezioni e difficilmente può essere formata in diversa composizione, soprattutto se si tratti di piccoli Tribunali.

(1) L'ordinanza è pubblicata in questa Riv., 2003, 650 con nota di N. RAUSEO, *Il reclamo avverso i provvedimenti cautelari emessi dalle Sezioni specializzate agrarie*; cfr. inoltre N. RAUSEO, *Il reclamo ex art. 669 terdecies c.p.c. nel processo agrario*, in questa Riv., 1995, 472.

(2) Cfr. Cass. Sez. Un. 25 ottobre 1996, n. 9337, in *Foro.it.*, 1997, 524.

(3) La sentenza è pubblicata in *Giust. civ.*, 1997, I, 584 e in *Foro.it.*,

1997, I, 1304.

(4) Corte d'appello di Venezia, in *Riv. dir. agr.*, 2001, II, 225 e segg. con nota di M. MAZZO, *Competenza per il reclamo avverso i provvedimenti cautelari emessi dalle Sez. specializzate agrarie del Tribunale: il paradosso della situazione veneta*. *Contra* Corte d'appello di Bologna, Sez. spec. agraria, ord. 17 giugno 1995, in questa Riv., 1995, 506, con nota di G. MORSILLO.

L'ipotesi della mancanza del giudice equiordinato a decidere del reclamo è stata, del resto, contemplata dallo stesso legislatore nell'art. 669 *terdecies* c.p.c., quando ha previsto che il provvedimento cautelare proposto per la prima volta dinanzi alla Corte d'appello possa essere reclamato, in mancanza di altra Sezione, dinanzi alla Corte d'appello più vicina. Se il principio fondamentale che presiede alla disciplina in esame è che il reclamo debba essere deciso sempre da un giudice *diverso* da quello che ha adottato il provvedimento cautelare, vi è da chiedersi se si possa assicurare tutela giurisdizionale, demandando il reclamo alla stessa Sezione specializzata agraria del Tribunale, tenuto conto che questa è un *unicum* presso tutte le circoscrizioni, nel senso che non ne esiste più di una presso ciascun Tribunale.

Nell'ipotesi in cui si volesse aderire all'interpretazione resa dalla Corte d'appello di Roma ed una volta esclusa la possibilità di proporre reclamo presso il giudice immediatamente superiore (come accade, per converso, con l'art. 739 c.p.c. per i procedimenti in camera di consiglio) o presso il Tribunale più vicino, la competenza in tema di reclamo dovrebbe allora essere riconosciuta alla stessa Sezione specializzata agraria del Tribunale, a condizione che sia assicurata una diversa composizione dei giudici chiamati a decidere dell'impugnazione.

Il nostro ordinamento contempla l'ipotesi di giudizio dinanzi allo stesso giudice territorialmente competente, ma in diversa composizione, nel procedimento di rinvio *ex art.* 383 c.p.c. La Corte Suprema, nell'interpretare tale disposizione e ritenuto che il codice fa riferimento soltanto «ad altro giudice di pari grado a quello che ha pronunciato la sentenza cassata», ha affermato che, trattandosi di competenza funzionale, il principio dell'alterità del giudice di rinvio, posto nell'art. 383 c.p.c., primo comma, è espressione dell'esigenza che il giudizio di rinvio si svolga dinanzi ad un organo giurisdizionale costituito da giudici diversi da quelli che adottarono la decisione annullata (anche al fine di evitare il sorgere di una situazione analoga a quella prevista dall'art. 51 c.p.c., primo comma, n. 4, come causa di astensione obbligatoria del giudice).

Secondo la Corte, «nulla vieta di considerare ammissibile anche il rinvio allo stesso giudice purché in diversa composizione, quando si tratti di giudice competente per ragioni di materia e funzionale, il quale non è sostituibile da altro giudice, sia pure del medesimo grado, se non al prezzo di sacrificare quelle ragioni particolari che sono alla base della competenza funzionale e dell'individuazione di un determinato organo giurisdizionale predeterminato per legge anche territorialmente» (Cass. 18 giugno 1991, n. 6858) (5).

Come è stato già rilevato da alcuni autori (6), la mancanza di una disciplina positiva in materia di reclamo dei provvedimenti cautelari resi da organo collegiale consente all'interprete di suggerire soltanto una soluzione piuttosto che un'altra, facendo richiamo ai principi generali ed istituti affini. Tuttavia non può che rinnovarsi, in occasione del presente commento, l'auspicio di un tempestivo intervento del legislatore, idoneo a dirimere i contrasti sorti nell'interpretazione dell'art. 669 *terdecies* c.p.c. È vero, infatti, che solo l'introduzione di una norma positiva potrà essere risolutiva: altrimenti, al di là delle posizioni – tutte rispettabili – espresse dai singoli giudici, l'unica certezza che potrà aversi sarà quella di un diniego di giustizia, qualora i giudici di merito, di volta in volta, declinino la loro competenza, lasciando la parte istante priva di tutela giurisdizionale.

Nicoletta Rauseo

(5) In detta pronuncia, la Corte Suprema si riferiva alla competenza funzionale del Tribunale dei minorenni. Il principio espresso può senz'altro essere esteso anche alla competenza delle Sezioni specializzate agrarie.

(6) A. PROTO PISANI, *La nuova disciplina dei procedimenti cautelari in generale*, in *Foro it.*, 1991, 90; G. TARZIA *Provvedimenti urgenti per il processo civile*, in *Commentario* a cura di Tarzia e Cipriani, Padova, 1992, 398.

Cons. Stato, Sez. V - 8-5-2005, n. 935 - Iannotta, pres.; Marchiello, est.; Comune Campi Bisenzio (avv. Farloni) c. Galileo Avionica S.p.A. (avv. Padoa).

**Sanità pubblica - Abbandono o deposito incontrollato di rifiuti - Responsabilità del proprietario del fondo - Ordinanza sindacale - Rimozione dei rifiuti abbandonati.** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 14)

*Il proprietario, il titolare dei diritti reali o personali di godimento di un'area è tenuto, in caso di abbandono incontrollato di rifiuti sull'area stessa, alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti in solido con l'autore dell'abbandono, sempre che della violazione del divieto di abbandono possa essere ritenuto responsabile a titolo di dolo o colpa. La rimozione dei rifiuti abbandonati è disposta con ordinanza sindacale che indica le operazioni a tal fine necessarie e il termine entro cui provvedere. Decorso tale termine il Comune procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate (1).*

(Omissis)

FATTO. – La Società Finmeccanica – Unica Officine Galileo S.p.A., ha impugnato al T.A.R. della Toscana l'ordinanza del 2 aprile 1999, n. 166, con la quale il sindaco del Comune di Campi Bisenzio ha intimato alla ricorrente, richiamandosi all'art. 14 del d.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22, di provvedere entro 20 giorni alla rimozione di rifiuti abbandonati su area antistante lo stabilimento di sua proprietà.

La società ricorrente (oggi Galileo Avionica S.p.A.) ha impugnato anche il provvedimento sindacale del 21 aprile 1999, n. 189, di proroga del termine per adempiere all'ordine intimato con l'ordinanza n. 166. Il Comune di Campi Bisenzio si è costituito in primo grado opponendosi all'accoglimento del ricorso. Il T.A.R. della Toscana, II Sezione, con la sentenza del 22 marzo 2002, n. 619, ha accolto il ricorso annullando gli atti impugnati.

Il Comune di Campi Bisenzio appella la sentenza deducendo la erroneità e domandandone la riforma. La Galileo Avionica resiste all'appello chiedendo la conferma della sentenza appellata.

All'udienza del 19 ottobre 2004, il ricorso in appello è stato ritenuto per la decisione.

DIRITTO. – 1. Il Comune di Campi Bisenzio propone appello avverso la sentenza del 22 marzo 2002, n. 619, con la quale la II Sezione del T.A.R. della Toscana ha accolto il ricorso della Soc. Finmeccanica S.p.A. – Unita Officine Galileo (oggi Galileo Avionica S.p.A.), e ha annullato l'ordinanza sindacale del 2 aprile 1999, n. 166.

Con l'ordinanza sindacale impugnata in primo grado, il Comune di Campi Bisenzio ha intimato alla società appellata di rimuovere entro il termine perentorio di venti giorni (successivamente prorogato con altro provvedimento sindacale) i rifiuti abbandonati su area antistante lo stabilimento di proprietà della stessa Soc. Finmeccanica. Su tale area e su altro terreno contiguo di proprietà comunale, infatti, sconosciuti hanno riversato nottetempo rifiuti pericolosi. Il sindaco ha ritenuto l'applicabilità nella specie dell'art. 14, secondo comma, del d.lgs. n. 22 del 1997.

Per tale disposizione, come è noto, il proprietario, il titolare di diritti reali o personali di godimento di un'area è tenuto, in caso di abbandono incontrollato di rifiuti sull'area stessa, alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti in solido con l'autore dell'abbandono, sempre che della violazione del divieto di abbandono possa essere ritenuto responsabile a titolo di dolo o colpa. La rimozione dei rifiuti abbandonati è disposta con ordinanza sindacale che indica le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere. Decorso tale termine il Comune procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate.

Il sindaco di Campi Bisenzio ha affermato la responsabilità della società appellata sul rilievo che questa, per la particolare natura della sua attività produttiva, consistente nella produzione di apparecchiature di ottica elettronica per armamenti, ha in atto un particolare sistema di sorveglianza («è presidiato giorno e notte e dotato anche di telecamere per la vigilanza all'esterno»). Secondo il Comune, pertanto, l'abbandono di rifiuti sulla predetta area sarebbe stata da ascrivere alla omissione della dovuta vigilanza con la conseguente configurazione del comportamento colposo indicato dal citato art. 14 del d.lgs. n. 22 del 1997

come presupposto della responsabilità solidale del proprietario o del titolare di altro diritto reale o personale di godimento con l'autore dell'abbandono.

Il T.A.R. ha annullato l'ordinanza, escludendo che nella fattispecie potesse configurarsi il presupposto della colpa necessario per adossare alla Soc. Finnecnica l'obbligo di bonificare il fondo.

2. - L'appello del Comune di Campi Bisenzio è da respingere.

Con un primo rilievo, il Comune appellante oppone alla pronuncia del T.A.R. l'esistenza di un principio generale, desumibile dagli artt. 2051 e 2053 c.c., per il quale graverebbe sul proprietario di un immobile, o del soggetto che lo ha in custodia, un generale onere di vigilanza «in quanto responsabile dello stato di conservazione dell'immobile stesso e dei danni che derivano dalla sua omessa custodia, salvo che non provi che i danni medesimi siano dovuti a caso fortuito».

Il rilievo è inconferente. L'art. 2051 c.c. («responsabilità per danno cagionato da cose in custodia»), su cui si sofferma il Comune appellante (l'altra disposizione relativa alla «rovina di un edificio», di cui all'art. 2053 c.c. è stata solo citata), non è affatto espressione di un principio di carattere generale dell'ordinamento né da essa può inferirsi siffatto principio di generale applicazione. Al contrario, si tratta di una eccezione, di uno specifico caso di responsabilità aggravata in cui l'evento dannoso è posto a carico di chi ha in custodia la cosa, che deroga in favore del danneggiato (in ragione della difficoltà di stabilire come sia stato causato il danno) al principio generale per il quale spetta al danneggiato provare oltre il danno e il rapporto di causalità anche l'elemento oggettivo del dolo o della colpa del soggetto che il danno ha provocato, salvo la prova del caso fortuito ovvero del fatto del terzo o dello stesso danneggiato. Il fatto all'origine della presente controversia, invece, configura una figura specifica di atto illecito, punito dall'ordinamento con sanzioni amministrative in quanto viola una norma di tutela ambientale in danno della collettività, che ripone la responsabilità del proprietario o del conduttore di un'area per il danno causato all'ambiente dall'abbandono incontrollato di rifiuti proprio sull'elemento soggettivo della colpa o del dolo.

Si rivela incongruo anche l'altro argomento prospettato dal Comune appellante secondo cui la società appellata, per il dovere di vigilanza gravante su di essa in quanto stabilimento con attività diretta alla produzione di componenti di armi, avrebbe dovuto avvedersi dell'abbandono abusivo dei rifiuti sull'area di sua proprietà.

L'abbandono dei rifiuti, secondo il Comune di Campi Bisenzio, sarebbe stato reso possibile dalla violazione delle misure di sorveglianza intese a salvaguardare la sicurezza dello stabilimento.

La tesi in esame parte da un erroneo presupposto in fatto e giunge a conclusioni errate nell'inquadramento giuridico della fattispecie.

Le misure di vigilanza adottate dalla società appellata per uniformarsi al decreto del prefetto di Firenze del 25 settembre 1998, di autorizzazione alla produzione di armamenti emanato ai sensi dell'art. 28 del T.U.L.P.S., r.d. 18 giugno 1931, n. 773, sono costituite soltanto da «impianti anti intrusione», cioè, per quanto qui interessa, da una recinzione sormontata da filo spinato, illuminata di notte e vigilata con telecamere e da altre telecamere che esplorano gli spazi tra il muro di recinzione e gli edifici costituenti l'opificio.

Si tratta, quindi, come correttamente è stato evidenziato dal T.A.R., di misure funzionali ad impedire l'accesso di intrusi nello stabilimento e non a vigilare anche sui terreni contigui.

La circostanza che tali misure non consentano di vigilare sulla strada e sui terreni antistanti, anche se di proprietà della società appellata (con alcuni pozzi ed altre pertinenze dello stabilimento) elimina in radice l'ipotesi di una colpa fondata sull'omissione della dovuta sorveglianza imposta alla società appellata dallo speciale regime autorizzatorio che la concerne. L'accertamento della colpa e del conseguente addebito alla società appellata dell'obbligo di bonifica dell'area sarebbe dovuto essere compiuto, pertanto, alla stregua dei parametri comuni, ordinariamente impiegati per accertare la responsabilità per colpa ex art. 14, comma secondo, del d.lgs. n. 22 del 1997.

Si tratta, come appare chiaro ad ogni tentativo di analisi tendente a puntualizzarne la definizione, di un concetto non agevolmente configurabile. In ogni caso, il dovere di diligenza, che fa carico al titolare del fondo, non può arrivare al punto di richiedere una costante vigilanza, da esercitarsi giorno e notte, per impedire ad estranei di invadere l'area e, per quanto riguarda la fattispecie regolata dall'art. 14 citato, di abbandonarvi rifiuti. La richiesta di un impegno di tale entità travalicherebbe oltremodo gli ordinari canoni della diligenza media (o del buon padre di famiglia) che è alla base della nozione di colpa, quando questa è indicata in modo generico, come nella specie, senza

ulteriori specificazioni.

In tale quadro, le modalità con le quali si è verificato l'abbandono di rifiuti nella fattispecie in esame sono state tali da escludere del tutto la configurabilità di un comportamento colposo addebitabile alla società appellata.

Come emerge dagli atti depositati nel corso del giudizio di primo grado, l'area su cui sono stati abbandonati i rifiuti è un'area di campagna separata da una strada dall'area perimetrale immediatamente contigua alla recinzione dello stabilimento e i rifiuti sono stati abbandonati durante le ore notturne, dopo avere forzato il cancello che bloccava l'accesso alla strada e quindi al luogo in cui i rifiuti sono stati versati (secondo quanto denunciato dalla società appellata alle forze dell'ordine).

La tesi del Comune, in definitiva, non ha alcun fondamento.

Le ulteriori deduzioni dell'ente appellante, contenute nella memoria datata 7 ottobre 2004, non valgono a modificare le conclusioni alle quali è pervenuta la Sezione.

Al riguardo, si rileva, innanzitutto, che alcuni argomenti, quelli relativi alle distanze del luogo, in cui sono stati versati i rifiuti, dallo stabilimento, all'esistenza sull'area interessata di pozzi facenti parte dell'apparato industriale dello stabilimento, alla circostanza (tra l'altro non suffragata da alcun elemento probatorio) che sarebbero transitati sull'area interessata ben quattro automezzi, sono irrilevanti e non apportano alcun elemento di supporto alle tesi già espone dall'ente appellante.

Per l'altro argomento, secondo cui l'art. 14 del d.lgs. n. 22 del 1997 dovrebbe interpretarsi alla stregua dei principi comunitari, di tal che, quanto al dovere di vigilanza, opererebbe un'inversione dell'onere della prova e spetterebbe, quindi, al proprietario provare il caso fortuito, si richiamano le considerazioni già svolte a proposito del richiamo alla responsabilità ex art. 2051 c.c. Ciò non senza sottolineare come il richiamo al caso fortuito come discriminante per un comportamento altrui costituisce un vero non senso sotto il profilo logico ancor prima del profilo giuridico. L'appello del Comune di Campi Bisenzio, in conclusione, va respinto. (*Omissis*)

(1) LA RESPONSABILITÀ DEL PROPRIETARIO DEL FONDO NELLA DISCIPLINA DELL'ART. 14 DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 22/97. CONFRONTO CON L'ART. 17 E OBBLIGO DI BONIFICA DEI SITI INQUINATI.

La recente sentenza del Consiglio di Stato qui riportata conferma il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa relativo all'applicazione dell'art. 14 del d.lgs. n. 22 del 1997, noto anche come Decreto Ronchi, in materia di responsabilità in caso di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti e del conseguente obbligo di risanamento del sito inquinato posto a carico dell'autore del fatto illecito. Orbene, in base al disposto dell'art. 14, commi 1 e 3, «l'abbandono e il deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati. (...) Fatta salva l'applicazione delle sanzioni di cui agli artt. 50 e 51, chiunque viola il divieto di cui al comma 1 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa. Il sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate». La particolare disciplina contenuta nel Decreto Ronchi prevede un sistema sanzionatorio in cui sono previste, nel caso di violazione del divieto di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti, sanzioni amministrative e penali, come dagli artt. 50 e 51, d.lgs. n. 22/97, se la condotta illecita è tenuta rispettivamente da soggetti privati o da titolari di imprese, nonché l'obbligo di rimozione dei rifiuti abbandonati con ripristino dello stato dei luoghi ex art. 14, terzo comma. L'obbligo di rimozione dei rifiuti indebitamente abbandonati non ha carattere accessorio rispetto alle pene previste dagli artt. 50 e 51 del d.lgs. n. 22/97, ma è connesso alle predette sanzioni, avendo l'ordinanza carattere riparatorio

(1). Destinatario dell'ordinanza sindacale che impone la rimozione, il recupero o lo smaltimento dei rifiuti e il ripristino dello stato dei luoghi è il soggetto direttamente responsabile dell'illecito. Ora, in relazione alla fattispecie in oggetto, l'illecito può essere commesso dal proprietario del fondo oppure da terzi su fondo altrui. L'art. 14, terzo comma, del d.lgs. n. 22/97, statuisce che sussiste una responsabilità solidale tra proprietario del fondo (o titolare di diritti reali o personali di godimento) e terzo autore materiale del fatto a rimuovere i rifiuti e ripristinare lo stato dei luoghi quando il proprietario (o titolare di diritti reali o personali di godimento) abbia partecipato alla commissione dell'illecito in maniera dolosa o colposa. Circa l'elemento del dolo, occorre valutare la sussistenza, alla stregua dei principi generali dell'ordinamento, della scelta cosciente e volontaria del proprietario di partecipare alla commissione dell'atto illecito, rispetto a chi lo ha commesso materialmente. Diversamente è a dirsi per la colpa: in questo caso, la responsabilità discende da una condotta omissiva, intesa nel senso che il proprietario non si è attivato in modo idoneo ad evitare che terzi estranei potessero commettere l'illecito. «La condizione di colpa che, ai sensi dell'art. 14, d.lgs. n. 22 del 1997, rende corresponsabile il proprietario di un fondo con gli autori materiali dell'abbandono non autorizzato di rifiuti – e consente al Comune di ingiungergli di provvedere al loro smaltimento, sotto pena di esecuzione di danno – consiste per lo più nella negligenza, dimostrata da una prolungata inerzia, incombendo allo stesso l'obbligo di adoperarsi, attraverso misure efficaci e non meramente simboliche, affinché siffatti episodi non vengano posti in essere e, comunque, abbiano a cessare» (2). Quello che viene richiesto al titolare del fondo è, pertanto, un dovere di diligenza media (o del buon padre di famiglia). Qualora non sussista, invece, l'elemento soggettivo la fattispecie normativa esclude, in linea di principio, che si possa configurare una responsabilità oggettiva del proprietario dell'area per il solo fatto di esserne il titolare. Così, non si può nemmeno addebitare al proprietario (o titolare di diritti reali o di godimento) estraneo all'abbandono o deposito incontrollato di rifiuti una *culpa in vigilando ex art. 2051 c.c.*, configurandosi essa come presunzione *iuris tantum* e non come ipotesi di responsabilità oggettiva (3). L'ordinanza sindacale di rimozione dei rifiuti, dunque, andrà notificata al proprietario o gestore dell'area, qualora l'illecito sia stato da questi commesso; oppure al soggetto terzo responsabile qualora sia noto, nonché al proprietario (o titolare di diritti reali o di godimento) del fondo, qualora questi sia corresponsabile a titolo di dolo o colpa con il terzo autore dell'illecito; oppure ancora, l'ordinanza potrà essere notificata solo al proprietario del sito - o comunque al soggetto che abbia la disponibilità dell'area interessata - quando l'illecito sia stato compiuto da un terzo estraneo ignoto, se egli ha concorso nell'illecito con comportamenti dolosi o colposi (4). Alla luce di ciò, in mancanza del dolo o della colpa del proprietario, non sussiste alcun obbligo a suo carico, né gli potrà essere notificata l'ordinanza sindacale di messa in pristino dei luoghi interessati dall'inquinamento e gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale spettano alla pubblica amministrazione (5). L'onere di provare la sussistenza dell'elemento soggettivo di partecipazione all'illecito del proprietario (o titolare di diritti reali o di godimento) del sito grava sull'amministrazione, la quale deve svolgere tutti gli accertamenti e le verifiche necessarie al caso, prima di emettere l'ordinanza di rimozione a carico del proprietario e motivare ade-

guatamente la suddetta ordinanza in ordine alle ragioni che la giustificano. La mancanza di questi elementi comporta l'illegittimità dell'ordinanza stessa. Diversamente è a dirsi per la fattispecie di cui all'art. 17, d.lgs. n. 22/97, in materia di bonifica dei siti inquinati, e di cui al regolamento di attuazione, d.m. n. 471/99, che indica le linee guida per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati ai sensi dell'art. 17 d.lgs. n. 22/97. Il secondo comma dell'art. 17 citato statuisce che «chiunque cagiona, anche in maniera accidentale, il superamento dei limiti previsti all'allegato 1 del d.m. n. 471/99, ovvero determina un pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti medesimi, è tenuto a procedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale delle aree inquinate e degli impianti dai quali deriva il pericolo di inquinamento». La suddetta normativa non si applica, in genere, nei casi in cui si versa nella fattispecie descritta dall'art. 14, a meno che non si accerti che dalla violazione del divieto di abbandono sia derivato il superamento dei valori limite di cui all'allegato 1 del d.m. n. 471/99, o comunque vi sia un pericolo concreto ed attuale di superamento dei medesimi (6). Occorre osservare, che, in questa situazione, la posizione del proprietario dell'area, benché non responsabile dell'abbandono o deposito incontrollato dei rifiuti e quindi non obbligato di per sé a procedere alla bonifica, rimane comunque pregiudicata dal disposto dell'art. 17, commi 9, 10 e 11. Dice infatti l'articolo: «Qualora i responsabili non provvedano ovvero non siano individuabili, gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale sono realizzati d'ufficio dal Comune territorialmente competente e ove questo non provveda dalla Regione. (...) Gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale costituiscono onere reale sulle aree inquinate. (...) Le spese sostenute per la messa in sicurezza, la bonifica ed il ripristino ambientale delle aree inquinate di cui ai commi 2 e 3 sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2748, secondo comma, del codice civile. Detto privilegio si può esercitare anche in pregiudizio dei diritti acquistati dai terzi sull'immobile». Tale «regime normativo, però, non comporta un'obbligazione solidale del proprietario del terreno con il terzo che ha causato l'inquinamento» (7). In detto caso il proprietario, anche se incolpevole dell'inquinamento, si vede comunque notificare l'ordinanza, ai sensi dell'art. 8 del d.m. n. 471/1999, poiché su di lui viene a gravare l'onere economico degli interventi dell'amministrazione. Il proprietario, non autore dell'inquinamento, non può essere «diffidato» a procedere alla bonifica, il provvedimento che gli viene comunicato non riveste carattere impositivo nei suoi confronti. La notifica dell'ordinanza al proprietario del sito ha lo scopo di rendergli noto che, nel caso in cui nessuno degli interessati dovesse provvedere alla bonifica del sito inquinato, sarà il Comune ad effettuarla, come soggetto obbligato a farlo in via subordinata, e che in tal caso sulla proprietà verranno a gravare l'onere reale e la costituzione di privilegio speciale immobiliare, a garanzia delle spese anticipate dell'amministrazione per la procedura. Il proprietario potrà anche non ottemperare all'obbligo impostogli, «con il rischio, tuttavia, o di non poter utilizzare il bene o di perderlo qualora dovessero essere portate a compimento le azioni esecutive da parte della pubblica amministrazione» (8).

Wanda D'Avanzo

(1) L. FILIPPUCCI, *L'ordinanza di rimozione dei rifiuti*, commento tratto dal sito [http://www.onon.it/rea/pagine/pdf/06gen2005/-ReA1\\_2005\\_26.pdf](http://www.onon.it/rea/pagine/pdf/06gen2005/-ReA1_2005_26.pdf).

(2) T.A.R. Friuli-Venezia Giulia 29 settembre 2000, n. 692, sentenza tratta dal sito [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it), sezione Giurisprudenza.

(3) T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I 13 febbraio 2001, n. 987. La sentenza è consultabile, per esteso, sul sito [www.giust.it](http://www.giust.it).

(4) M. SANTOLOCI, *La responsabilità soggettiva del proprietario del terreno per la bonifica dei siti inquinati*, su questa Riv., 2001, 742.

(5) L'orientamento giurisprudenziale sul punto è confermato da numerose sentenze anche recentissime. Si veda Cons. Stato, Sez. V 2 aprile 2001, n. 1904; T.A.R. Lombardia, Milano 8 novembre 2004, n. 5681; T.A.R. Sicilia, Palermo,

Sez. II 22 giugno 2005, n. 1041. Le sentenze sono consultabili, rispettivamente, su [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it), sezione Giurisprudenza; [www.dirittoeschemi.it](http://www.dirittoeschemi.it); Rivista giuridica on line Diritto&Diritti, sul sito [www.diritto.it](http://www.diritto.it).

(6) T.A.R. Pescara: *illegittima l'ordinanza comunale che impone al titolare del terreno senza accertamento sul dolo o la colpa la rimozione dei rifiuti abbandonati da terzi sulla sua area*, a cura di S. MAURELLI dal sito [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com).

(7) T.A.R. Toscana, Sez. II 16 giugno 2005, n. 2859. La sentenza è tratta dal sito [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it), sezione Giurisprudenza.

(8) T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I 13 febbraio 2001, n. 987. La sentenza è consultabile sul sito [www.giust.it](http://www.giust.it).

# Rassegna di legislazione regionale

di GIANFRANCO CALABRIA

La riforma in senso federalista dello Stato, approvata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (modifica del Titolo V, parte seconda, della Costituzione), ha assegnato alle Regioni, anche a statuto ordinario, una competenza legislativa primaria, generale ed esclusiva per tutte le materie che non siano espressamente e tassativamente riservate alla legislazione statale dall'art. 117, comma 2, della Costituzione.

È noto che la materia agricoltura, nella sua più ampia accezione, rientra in tale generale ed esclusiva competenza legislativa delle Regioni le quali, di conseguenza, assurgono al ruolo di Enti cui è demandata, in via principale, l'elaborazione della politica agricola italiana.

In considerazione, quindi, del ruolo delle Regioni, la Rivista ha ritenuto utile ed opportuno un esame sinottico della produzione legislativa regionale di interesse agricolo, alimentare ed ambientale che porti a conoscenza dell'operatore del diritto le più rilevanti novità normative approvate.

## FRIULI- VENEZIA GIULIA

Sistema integrato dei servizi di sviluppo agricolo e rurale. *L.R. 23 febbraio 2006, n. 5*. (B.U. 1° marzo 2006, n. 9)

La legge in esame si configura come un «provvedimento quadro» relativamente ai servizi di sviluppo agricolo e rurale. Tale natura è avvalorata dall'art. 20 laddove si prevede l'abrogazione delle disposizioni incompatibili con la nuova disciplina.

Le finalità della normativa in esame sono, tra le altre, quelle di rafforzare la competitività delle imprese agricole, favorire la diversificazione produttiva e valorizzarne la multifunzionalità. Per il perseguimento di dette finalità entro il mese di ottobre di ciascun anno, con decreto del Presidente della Regione, viene approvato il Sistema integrato dei servizi di sviluppo agricolo e rurale (SISSAR), previa concertazione «con le rappresentanze sindacali di categoria maggiormente rappresentative a livello regionale».

L'art. 3, comma 2, demanda al SISSAR la previsione della possibilità di «avvalersi dei Centri autorizzati di assistenza agricola (CAA) per l'istruttoria delle domande di finanziamento per i servizi per la promozione delle conoscenze ai sensi dell'art. 8, commi 22 e 23 della l.r. 29 gennaio 2003, n. 1 (...)». La norma riportata desta talune perplessità interpretative in quanto rimette al SISSAR – atto formalmente amministrativo e sostanzialmente normativo – la definizione delle ipotesi e delle modalità di intervento dei CAA per lo svolgimento dell'istruttoria nell'ambito di importanti procedimenti

amministrativi individuati dalla legge in esame. Di conseguenza, nelle more di eventuali modifiche legislative, è necessario che la concertazione prodromica all'emanazione del SISSAR conduca al recepimento della previsione della generale estensione dell'ambito di operatività dell'azione del CAA (v., ad es., art. 14, comma 6, d.lgs. n. 99 del 2004).

I successivi Capi della legge n. 5, riguardano la ricerca e lo sviluppo (Capo II) e i servizi per la promozione delle conoscenze (Capo III), con previsione delle specifiche ipotesi di interventi, spese ammissibili, beneficiari ed intensità del finanziamento.

## LAZIO

Istituzione dei distretti rurali e dei distretti agroalimentari di qualità. *L.R. 23 gennaio 2006, n. 1*. (B.U. 30 gennaio 2006, n. 3)

La Regione Lazio interviene nella materia dei distretti rurali e agroalimentari di qualità introdotti, a livello definitorio, dall'art. 13 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 («legge di orientamento»). Preme rimarcare che la legge n. 1, innovativamente rispetto alle altre normative in materia, include tra i requisiti per l'individuazione dei distretti rurali (art. 3) «la presenza di istituzioni locali interessate alla realtà distrettuale e a stabilire rapporti di tipo collaborativo, anche sotto forma di convenzione, con le imprese operanti nei diversi settori per assicurare il sostegno e lo sviluppo dell'imprenditoria locale». Siffatta previsione, ribadita dall'art. 4 relativamente ai distretti agroalimentari di qualità, è espressione dell'imposizione di un modello distrettuale che deve necessariamente coniugarsi con i livelli di governo locale quasi da doverne mutuare l'ambito territoriale di operatività.

La stessa individuazione del distretto (art. 5) avviene con deliberazione della Giunta regionale, previo confronto con le Province e gli altri enti locali, oltre che con le rappresentanze economiche e sociali: è dato prefigurarsi uno sviluppo del distretto che prescindendo dall'essenziale presupposto di uno sviluppo condiviso e promosso «dal basso» dai soggetti economici.

L'istituzionalizzazione del distretto emerge, inoltre, dalle previsioni di cui all'art. 8, laddove è demandata ad un regolamento regionale la disciplina dei requisiti dei soggetti gestori, dei criteri per l'elaborazione dei piani di distretto, delle modalità di presentazione dei progetti e dei criteri di valutazione degli stessi, delle spese ammissibili nonché dei controlli da parte della Regione sui distretti stessi.

Si ritiene che la formalizzazione del distretto avrebbe potuto sostanzialmente nella mera approvazione del piano di distretto (art. 6) da parte della Regione.

**LOMBARDIA**

Modifiche a leggi regionali in agricoltura. *L.R. 7 febbraio 2006, n. 3*. (B.U. 10 febbraio 2006, n. 6, suppl. ord. n. 1)

La legge n. 3 è una legge «*omnibus*» che interviene a modifica di leggi regionali vigenti in materia agricola.

Tra le disposizioni di maggiore interesse si segnala l'art. 2 che, integrando la legge regionale n. 7 del 2000, istituisce, presso la Giunta regionale, l'elenco delle organizzazioni di produttori agricoli cui sono iscritte le organizzazioni riconosciute dalla Regione nonché quelle che abbiano adottato le delibere di trasformazione nelle forme e nei termini previsti dalla normativa nazionale. Inoltre, lo stesso art. 2 reca norme integrative ed attuative del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 102 [Interventi finanziari a sostegno delle imprese agricole a norma dell'art. 1, comma 2, lett. i), della l. 7 marzo 2003, n. 38], in particolare al fine di permettere interventi di prevenzione e la sollecita ripresa dell'attività nelle aziende, nelle infrastrutture agricole e di bonifica nelle zone colpite da calamità naturali e altri eventi eccezionali.

È, inoltre, prevista una integrazione finanziaria a favore dei consorzi di difesa nell'ipotesi in cui la partecipazione dello Stato non raggiunga i limiti del contributo fissato dal citato decreto n. 102.

L'art. 7 della legge regionale n. 3, in materia di compravendita dei quantitativi di riferimento individuali per la produzione di latte, conferma la normativa nazionale relativamente al limite massimo del 70 per cento del totale della «quota» per i trasferimenti extra-Regione del quantitativo individuale. A tal proposito si evidenzia come, nella medesima materia, la Regione Calabria (cfr. art. 33, l.r. 17 agosto 2005, n. 13), ha previsto, in via generale, la possibilità del trasferimento in altre Regioni o Province autonome di una quota massima del quantitativo di riferimento individuale pari al 50 per cento del quantitativo relativo al periodo di commercializzazione 2005-2006.

**SICILIA**

Riproposizione di norme in materia di consorzi di bonifica e di personale. *L.R. 1° febbraio 2006, n. 4*. (G.U. 3 febbraio 2006, n. 6)

La legge in esame (art. 1) assicura, per il triennio 2006-2008, garanzie occupazionali in termini di giornate lavorative - secondo scaglioni differenziati a seconda dell'attività svolta nel triennio 2003-2005 - agli operai e ai braccianti agricoli che nel triennio 2003-2005 abbiano prestato la loro opera alle dipendenze dei consorzi di bonifica. Inoltre, al fine di consentire all'Ente di sviluppo agricolo di prestare i servizi di propria competenza, l'art. 2, comma 2, assicura garanzie occupazionali agli operai cui si applica la l.r. 31 agosto 1998, n. 16 («Disposizioni per l'Ente di sviluppo agricolo ed altri interventi urgenti per l'agricoltura»), e che nel triennio 2003-2005 abbiano prestato la propria opera alle dipendenze dell'Ente.

**TOSCANA**

Disciplina degli interventi regionali in materia di agricoltura e sviluppo rurale. *L.R. 24 gennaio 2006, n. 1*. (B.U. 1° febbraio 2006, n. 2)

La legge regionale n. 1 si contraddistingue per essere un provvedimento di «orientamento» della disciplina procedimentale degli interventi regionali in materia di agricoltura e di sviluppo rurale.

Le finalità poste a base della normativa sono quelle di concorrere a consolidare, accrescere e diversificare la base produttiva regionale e i livelli di occupazione compatibilmente con lo sviluppo sostenibile.

La Regione ritiene strategici, per la realizzazione di dette finalità, in particolare, il sostegno al miglioramento della competitività e multifunzionalità delle imprese agricole toscane, il sostegno al mantenimento e miglioramento della qualità ambientale e paesaggistica delle zone rurali, nonché la diversificazione dell'economia rurale.

Condivisibilmente, la Regione informa gli interventi di sviluppo agricolo ai principi di sussidiarietà, decentramento e semplificazione delle attività amministrative e, conseguentemente, armonizza la disciplina in esame con la vigente normativa regionale attuativa della c.d. «riforma Bassanini».

Lo strumento programmatico per la predisposizione della politica agricola regionale, quale articolazione essenziale della politica di sviluppo, è il Piano agricolo regionale (PAR) che, approvato dal Consiglio regionale su proposta della Giunta, previo confronto con le Province, le Comunità montane, con i soggetti pubblici e privati e con le loro organizzazioni rappresentative, si raccorda con gli strumenti di programmazione previsti dalla normativa comunitaria, in particolare con il programma di sviluppo rurale.

Gli ambiti di intervento più rilevanti della legge n. 1 sono quelli della ricerca e dei servizi alle imprese, dello sviluppo produttivo agricolo e rurale, nel senso dell'integrazione tra attività economiche e territorio e dell'equilibrio della gestione finanziaria, per la capitalizzazione delle imprese ed il miglioramento dell'accesso al credito (art. 3).

Operativamente, la Regione attua gli interventi previsti dalla legge in esame mediante specifiche tipologie di aiuti che vanno dai contributi in conto capitale o interessi, alla concessione di premi e indennità, indennizzi per calamità naturali, avversità atmosferiche e danni alla produzione agricola, alla concessione di garanzie ai *bonus* fiscali (cfr. art. 4). In ogni caso le intensità di aiuto non possono eccedere quelle previste o approvate dalla Commissione UE per le varie tipologie di investimento, di soggetto beneficiario e di area interessata dall'intervento.

Di rilievo le norme concernenti i procedimenti e i moduli organizzativi che devono perseguire obiettivi di semplificazione e di snellimento amministrativo (art. 6). La legge n. 1, inoltre, recepisce i principi procedurali di cui al d.lgs. 31 marzo 1998, n. 123 - sulla razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese -, rinviando alle procedure automatiche, valutative o negoziali ivi previste.

Di seguito, si individuano i contenuti essenziali per la predisposizione dei bandi pubblici per l'attuazione degli interventi regionali, con espressa attribuzione di competenza in ordine all'esercizio delle relative funzioni amministrative alle Province o Comunità montane, conformemente alle norme sul c.d. «decentramento agricolo».

Il Capo II reca norme in materia di monitoraggio, controllo e valutazione di efficacia: le disposizioni appaiono di carattere meramente programmatico e di indirizzo per l'attività della Giunta regionale. Per quanto concerne la valutazione di efficacia degli interventi previsti dal PAR, l'art. 9 è sicuramente carente della tassatività necessaria a delimitare l'ambito della discrezionalità amministrativa nelle fasi integrative dell'efficacia e in quelle di istruttoria di eventuali provvedimenti di revoca.

Dal versante precipuamente finanziario il PAR, relativamente al periodo di validità dello stesso, individua le risorse regionali stanziare dal bilancio pluriennale, limitatamente agli esercizi da quest'ultimo considerati (art. 11).

**VALLE D'AOSTA**

Nuove disposizioni in materia di interventi regionali per la promozione dell'uso razionale dell'energia. *L.R. 3 gennaio 2006, n. 3*. (B.U. 24 gennaio 2006, n. 4)

La legge regionale n. 3 promuove l'attuazione di iniziative volte a favorire l'uso razionale delle risorse energetiche, in particolare, attraverso l'incentivazione delle tecnologie che consentono il risparmio dell'energia e lo sfruttamento delle fonti rinnovabili individuate dall'art. 2, comma 1, lett. *a*), del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387.

L'art. 1, comma 4, rappresenta una norma realmente innovativa che, vincolando il soddisfacimento del fabbisogno energetico degli edifici pubblici al ricorso a soluzioni che consentano l'impiego delle fonti rinnovabili, può costituire un'utile suggestione per le legislazioni regionali in materia di riduzione dell'emissione in atmosfera di gas inquinanti.

La programmazione a livello regionale della politica energetico-ambientale, è attuata attraverso il Piano energetico-ambientale concernente, in particolare, la valutazione del fabbisogno e delle risorse energetiche regionali, lo sviluppo di efficienti sistemi energetici locali, la stima delle risorse finanziarie da destinare al perseguimento degli obiettivi in esso indicati. L'adozione del Piano da parte della Giunta è preceduta da un'attività consultiva con le associazioni di categoria (art. 2, comma 4).

Le associazioni di categoria sono altresì coinvolte nella possibilità di proporre alla Giunta regionale iniziative di formazione ed informazione per sensibilizzare l'utenza in materia di risparmio energetico.

Il Capo II prevede quali siano le iniziative ammesse alle agevolazioni finanziarie. Pertanto, sono ammesse alle agevolazioni previste dalla legge n. 3 gli interventi finalizzati alla creazione di sistemi che consentano un utilizzo razionale dell'energia, un aumento dell'efficienza energetica degli edifici, lo sfruttamento delle fonti energetiche rinnovabili (art. 5).

Le modalità per la concessione e la liquidazione delle agevolazioni e dei relativi benefici economici sono rimessi a successive determinazioni della Giunta regionale.

Nell'ottica di incentivare la ricerca per l'innovazione tecnologica e a conferma del ruolo di primaria importanza dell'agricoltura *no-food*, la legge della Valle d'Aosta ammette ad agevolazioni le iniziative dirette all'installazione di impianti dimostrativi per l'utilizzazione delle fonti energetiche rinnovabili, che dimostrino il conseguimento di un risparmio non inferiore al 15 per cento sui consumi originari di idrocarburi (art. 6). Gli strumenti di intervento per la realizzazione delle iniziative sopra ricordate consistono in contributi in conto capitale, contributi in conto interessi e mutui a tasso agevolato.

In ogni caso, le agevolazioni non sono cumulabili con altre agevolazioni pubbliche concesse per le stesse iniziative.



# MASSIMARIO

## Giurisprudenza civile

(a cura di PAOLA MANDRICI)

**Contratti agrari - Contratti di compartecipazione, concessioni per coltivazioni intercalari e vendita delle erbe infrannuali - Limitazione a singole coltivazioni stagionali - Disponibilità del terreno per la sua destinazione principale - Esclusione dell'applicazione della legge n. 203 del 1982 sulla durata minima del contratto - Conseguenze - Esercitabilità del riscatto in caso di vendita del fondo a terzi - Esclusione.** (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 56)

Cass. Sez. III Civ. - 10-2-2005, n. 2716 - Preden, pres.; Calabrese, est.; Carestia, P.M. (conf.) - Pecioli (avv. Farina ed altro) c. Fabbi ed altri (avv. Depretis ed altro). (*Conferma App. Perugia 11 giugno 2001*)

*In base al disposto dell'art. 56 della legge n. 203 del 1982, i contratti di compartecipazione limitata a singole coltivazioni stagionali, le concessioni per coltivazioni intercalari e le vendite di erbe di durata inferiore ad un anno (quando si tratta di terreni non destinati a pascolo permanente ma soggetti a rotazione agraria) possono avere una durata inferiore a quella prevista dalla citata legge n. 203 del 1982, in quanto tutte queste ipotesi si riferiscono a brevi cicli produttivi rispetto a quelli che caratterizzano la principale destinazione del terreno e consentono al concedente di utilizzare il terreno per altre e differenti colture nel restante periodo dell'anno; ne consegue che, dovendosi escludere la sussistenza di contratti agrari stabili, non è configurabile in tali casi, in favore del conduttore, il diritto di riscatto in caso di vendita del terreno a terzi (1).*

(1) Sul punto vedi Cass. 22 luglio 2004, n. 13631, in *Giust. civ. Mass.*, 2004, 1737; Cass. 22 maggio 1996, n. 4741, in questa Riv., 1996, 26.

\*

**Prelazione e riscatto - Riscatto - Prova civile - Consulenza tecnica - Ammissibilità - Limiti - Funzione suppletiva - Esclusione - Fattispecie in materia di riscatto agrario.** (C.c., art. 2697; c.p.c., artt. 61, 191; l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8, comma 1)

Cass. Sez. III Civ. - 7-7-2005, n. 14306 - Duva, pres.; Finocchiaro, est.; Ceniccola, P.M. (conf.) - Viti ed altri (avv. Fratini ed altri) c. Borri ed altri (avv. Rossi ed altro). (*Conferma Trib. Arezzo 17 agosto 2001*)

*La consulenza tecnica non può essere ammessa dal giudice allorché è sollecitata da una delle parti al solo scopo di colmare le carenze delle proprie istanze istruttorie. (Nella specie la S.C. ha confermato la sentenza di merito che aveva respinto l'azione di riscatto agrario per carenza della prova in ordine alla circostanza, puramente di fatto e non implicante apprezzamenti tecnici, che gli attori non avevano venduto «nel biennio precedente fondi rustici di imponente fondiario superiore a lire mille») (1).*

(1) Sul punto vedi: Cass. 19 agosto 2004, n. 16256, in *Giust. civ. Mass.*, 2004, 2108; Cass. 24 marzo 2004, n. 5908, *ivi*, 2004, 693; Cass. 11 marzo 2004, n. 4993, *ivi*, 2004, 539.

**Divisione - Divisione ereditaria - Operazioni divisionali - Formazione dello stato attivo dell'eredità - Immobili non divisibili - Non comoda divisibilità - Nozione - Criteri - Fattispecie.** (C.c., artt. 718, 728, 727)

Cass. Sez. II Civ. - 22-7-2005, n. 15380 - Corona, pres.; Fiore, est.; Golia, P.M. (conf.) - Manzi (avv. Pafundi ed altro) c. Matico ed altro (avv. Bongiorno Callegra ed altro). (*Conferma App. Genova 10 gennaio 2002*)

*In tema di divisione giudiziale, la non comoda divisibilità di un immobile, integrando un'eccezione al diritto potestativo di ciascun partecipante alla comunione di conseguire i beni in natura, può ritenersi giustificata solo quando risulti rigorosamente accertata la ricorrenza dei suoi presupposti, costituiti dalla irrealizzabilità del frazionamento dell'immobile, o dalla sua realizzabilità a pena di notevole deprezzamento, o dalla impossibilità di formare in concreto porzioni suscettibili di autonomo libero godimento, non compromesso da servitù, pesi o limitazioni eccessive. (Nella specie è stata confermata la decisione impugnata che, nel ritenere la comoda divisibilità di un fabbricato rurale, aveva assegnato a favore di ciascuno dei dividendi un distinto corpo di fabbrica che, mantenendo inalterata la originaria destinazione abitativa ed agricola del manufatto, era autonomo ed indipendente dall'altro) (1).*

(1) Sul punto vedi Cass. 9 settembre 2004, n. 18135, in *Riv. dir. priv.*, 2005, 201.

\*

**Prelazione e riscatto - Prelazione - Terreni - Previsione urbanistica di edificabilità di «fabbricati accessori alla residenza» - Diritto di prelazione - Esclusione - Fondamento.** (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

Cass. Sez. III Civ. - 7-7-2005, n. 14307 - Duva, pres.; Finocchiaro, est.; Ceniccola, P.M. (conf.) - Modini (avv. Napoletano ed altro) c. Allegranza ed altro (avv. Penaglia ed altro). (*Conferma App. Torino 24 luglio 2001*)

*L'art. 8 della legge n. 590 del 1965, secondo cui il diritto di prelazione agraria non spetta all'affittuario, al mezzadro, al colono, al partecipante, rispetto ai terreni che in base al piano regolatore, anche se non ancora approvato, siano destinati ad utilizzazione edilizia, industriale o turistica, deve essere interpretato nel senso che sono esclusi dalla prelazione tutti i terreni la cui destinazione, seppure non edificatoria, sia comunque da considerare urbana in contrapposizione ad agricola, per cui deve escludersi il diritto di prelazione con riferimento ad un'area sulla quale sia possibile l'edificazione di «fabbricati accessori alla residenza», atteso che una volta assegnata a una certa zona una edificabilità maggiore di quella considerata normale per le zone agricole e non vincolata alle esigenze dell'agricoltura, si è perciò stesso in presenza di una zona edificabile di espansione urbana, sottratta al retratto in favore dei coltivatori diretti (1).*

(1) Sul punto non si rilevano precedenti in termini. Vedi Cass. 13 maggio 2003, n. 7287, in questa Riv., 2004, 637, con nota di SAJA R., *Effetti della dichiarazione di riscatto e sopravvenuta carenza di destinazione agricola del fondo*; Cass. 28 giugno 2001, n. 8851, *ivi*, 2004, 241.

## Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

**Produzione, commercio e consumo - Legge n. 150 del 1992 - Reato di detenzione di esemplari di fauna selvatica - Specie selvatica - Specificazione.** (L. 7 febbraio 1992, n. 150, art. 6; l. 13 marzo 1993, n. 59; d.l. 12 gennaio 1993, n. 2, art. 10)

Cass. Sez. III Pen. - 4-3-2005, n. 8423 - Postiglione, pres.; Petti, est.; Fraticelli, P.M. (conf.) - Tomasini, ric. (*Conferma Trib. Milano 7 maggio 2003*)

*La detenzione di esemplari di fauna selvatica minacciati di estinzione configura il reato di cui all'art. 6, l. 7 febbraio 1992, n. 150, attuativa della Convenzione di Washington sul commercio internazionale della flora e della fauna selvatica, loro prodotti e derivati, anche se l'animale è nato da genitori in cattività, atteso che si considera di specie selvatica sia l'animale di origine selvatica che quello proveniente da nascita in cattività, intesa quale riproduzione di esemplari di prima generazione nello stesso ambiente controllato (1).*

(1) In senso conforme Cass. Sez. IV 11 marzo 1998, n. 3062, Pagliai, in questa Riv., 1999, 368, con nota di MACCARI A.L., *La fauna selvatica tra incertezze concettuali e norme definitorie*.

\*

**Cave e torbiere - Sfruttamento del sottosuolo - Miniere - Sfruttamento senza attuazione dei programmi di sistemazione ambientale - Configurabilità del reato di cui all'art. 181 d.lgs. n. 42 del 2004 - Sequestro preventivo dell'area - Legittimità.** (D.lgs. 12 gennaio 2004, n. 42, art. 181; nuovo c.p.p., art. 321)

Cass. Sez. III Pen. - 3-3-2005, n. 8299 (ord.) (c.c.) - Grassi, pres.; Squassoni, est.; Salzano, P.M. (conf.) - Capalbo, ric. (*Conferma Trib. Lib. Vicenza 6 luglio 2004*)

*Lo sfruttamento di una miniera senza la attuazione dei programmi di sistemazione ambientale previsti integra il fumus del reato di cui all'art. 181 d.lgs. 12 gennaio 2004, n. 42, rendendo legittimo il sequestro preventivo dell'intera area (1).*

(1) Non risultano precedenti in termini.

\*

**Caccia - Detentore di animali impagliati od imbalsamati appartenenti a specie protette - Reato di cui all'art. 30, comma secondo, della legge n. 157 del 1992 - Applicabilità.** (L. 11 febbraio 1992, n. 157, art. 30, comma 2)

Cass. Sez. III Pen. - 10-3-2005, n. 9490 - Papadia, pres.; Zumbo, est.; Salzano, P.M. (diff.) - Bianchizza, ric. (*Conferma Trib. Tolmezzo 6 aprile 2004*)

*In materia di caccia, l'art. 30, comma secondo, della l. 11 febbraio 1992, n. 157, che stabilisce che in materia di imbalsamazione e tassidermia si applicano le medesime sanzioni comminate per l'abbattimento degli animali le cui spoglie sono oggetto del descritto trattamento, è una norma di carattere generale che si applica a tutti detentori di spoglie impagliate o imbalsamate di animali appartenenti a specie protette (1).*

(1) Si veda, con riferimento alla importazione di passerini morti provenienti dalla Cina, Sez. Un. 28 dicembre 1994, n. 25 c.c., Bertolini, in *Riv. pen.*, 1995, 908.

**Produzione, commercio e consumo - Immissione sul mercato di prodotti pericolosi - Reato di cui all'art. 10, d.lgs. n. 115 del 1995 - Nuove disposizioni di cui al d.lgs. n. 172 del 2004 - Continuità normativa - Sussistenza.** (D.lgs. 17 marzo 1995, n. 115, art. 10; d.lgs. 21 maggio 2004, n. 172, artt. 11 e 12)

Cass. Sez. III Pen. - 2-2-2005, n. 3370 (ord.) (c.c.) - Grassi, pres.; Grillo, est.; Salzano, P.M. (diff.) - P.M. in proc. Sarracino ed altro, ric. (*Annulla con rinvio Trib. Napoli 15 luglio 2004*)

*L'immissione sul mercato di prodotti pericolosi, già prevista come reato dall'art. 10, d.lgs. 17 marzo 1995, n. 115 (concernente l'attuazione della dir. 92/59/CEE relativa alla sicurezza dei prodotti), configura il reato di cui all'art. 11, comma secondo, d.lgs. 21 maggio 2004, n. 172, che ha abrogato il citato d.lgs. n. 115, ponendosi, peraltro, in continuità con la previgente normativa (1).*

(1) Non risultano precedenti in termini.

\*

**Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Area destinata al deposito di materiali da demolizione - Reato di cui all'art. 51 del d.lgs. n. 22 del 1997 - Configurabilità - Organizzazione di persone e mezzi - Necessità - Esclusione - Fine di lucro - Necessità - Esclusione.** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51)

Cass. Sez. III Pen. - 18-4-2005, n. 14285 - Teresi, pres.; Amoroso, est.; Passacantando, P.M. (conf.) - Brizzo, ric. (*Conferma Trib. Grosseto 6 maggio 2004*)

*La destinazione di un'area a centro di raccolta di materiali provenienti da demolizioni edilizie e lo scarico ripetuto di questi, senza la prescritta autorizzazione, integrano il reato di cui all'art. 51 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (realizzazione e gestione di discarica abusiva), anche in mancanza di una specifica organizzazione di persone e mezzi, né è necessario il dolo specifico del fine di lucro (1).*

(1) Giurisprudenza costante. In termini Cass. Sez. III 1° aprile 2005, n. 12349, Renna, in *Mass. dec. pen.*, 2005, 231.068.

\*

**Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Reato di cui all'art. 51, d.lgs. n. 22 del 1997 - Confisca dell'area - Proprietà da parte dell'autore del reato - Onere probatorio a carico dell'accusa.** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51)

Cass. Sez. III Pen. - 1-4-2005, n. 12349 - Savignano, pres.; Petti, est.; Passacantando, P.M. (parz. diff.) - Renna, ric. (*Annulla con rinvio App. Cagliari s.d. Sassari 28 settembre 2004*)

*In tema di gestione dei rifiuti, ai fini della adozione del provvedimento di confisca dell'area sulla quale risulta realizzata la discarica abusiva, la proprietà del suolo da parte dell'autore o del compartecipe del reato deve essere provata dall'accusa (1).*

(1) Giurisprudenza consolidata sul punto. In senso conforme Cass. Sez. III 26 febbraio 2002, n. 7430, Dessena, in questa Riv., 2003, 170, con nota di FABRIZIO M., *L'abbandono di materiali da demolizione non è riconducibile al regime delle terre e rocce da scavo*.

## Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

**Ambiente - Bellezze paesistiche - Nulla osta paesistico - Annullamento - Termine - Decorrenza.**

**Ambiente - Bellezze paesistiche - Nulla osta paesistico - Annullamento - Termine - Decorrenza - Dalla ricezione della documentazione completa.**

**Ambiente - Bellezze paesistiche - Nulla osta paesistico - Annullamento - Termine - Computo - Esclusione della fase della comunicazione.**

Cons. Stato, Sez. II - 18-1-2006, n. 2449/2004 - Trotta, pres.; Pozzi, est. - C. c. Ministero beni culturali.

*Il termine perentorio di sessanta giorni per l'esercizio del potere di annullamento dell'autorizzazione paesistica rilasciata dal Comune decorre dalla ricezione, da parte della competente Soprintendenza, dell'autorizzazione rilasciata e della documentazione tecnico-amministrativa sulla cui base il provvedimento iniziale è stato adottato, ma in caso di omessa o incompleta trasmissione della documentazione, il termine inizia a decorrere dal momento in cui la Soprintendenza riceve la documentazione completa (1).*

*Ai fini dell'esercizio del potere di annullamento dell'autorizzazione paesistica rilasciata dal Comune, la competente Soprintendenza può chiedere i documenti sulla cui base l'autorizzazione medesima è stata rilasciata, ma il relativo termine non potrà essere interrotto da richieste istruttorie relative a documenti diversi ed ulteriori rispetto a quelli già acquisiti (2).*

*Il termine perentorio di sessanta giorni per l'esercizio del potere di annullamento dell'autorizzazione paesistica rilasciata dal Comune non riguarda la necessaria fase della comunicazione o notificazione (3).*

(1-3) Nella specie si è trattato di un parere espresso su ricorso straordinario. Le massime vanno condivise. Sulla prima massima, in senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. VI 3 febbraio 1998, n. 129 e 30 dicembre 1996, n. 1825, in *Cons. Stato*, rispettivamente 1998, I, 260 e 1996, I, 2019.

Sulla seconda massima, in senso conforme, v. Cons. Stato, Sez. VI 12 agosto 2002, n. 4182, in *Cons. Stato*, 2002, I, 1669.

Sulla terza massima, in senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. VI 25 maggio 2005, n. 2648 (inedita) e 18 marzo 2004, n. 1434, in *Cons. Stato*, 2004, I, 626.

\*

**Ambiente - Bellezze paesistiche - Zone vincolate - Autorizzazione a costruire - Compatibilità con esigenze di tutela ambientali - Specifica motivazione - Necessità.**

**Ambiente - Bellezze paesistiche - Piano territoriale paesistico - Finalità - Conservazione vocazione agricola - Uso edificatorio del suolo - Solo per utilizzazione agricola.**

T.A.R. Lazio, Sez. II - 8-5-2006, n. 3298 - La Medica, pres.; Sapone, est. - Q.M. (avv. Petricone) c. Ministero beni culturali e ambientali (Avv. gen. Stato) e Comune Grottaferrata (n.c.).

*I provvedimenti di autorizzazione a costruire in zone paesisticamente vincolate devono consentire, alla luce della loro motivazione, la ricostruzione dell'iter logico seguito sulle ragioni di compatibilità effettive che, con riferimento agli specifici valori paesaggistici dei luoghi, possano, ove sussistenti, consentire la realizzazione dell'intervento o la permanenza dei lavori abusivamente realizzati (1).*

*La finalità del Piano territoriale paesistico di conservare una vocazione agricola impressa nell'area in questione esclude che possa essere consentito un uso edificatorio del suolo, non annove-*

*rabile nel concetto di utilizzazione agricola (2).*

(1-2) Sulla prima massima, in senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. VI 9 novembre 1994, n. 1594 e 12 maggio 1994, n. 765, in *Cons. Stato*, 1994, I, rispettivamente 1613 e 841.

Sulla seconda massima, in senso conforme, v. T.A.R. Lazio, Sez. II 15 aprile 2003, n. 3474, in *Trib. amm. reg.*, 2003, I, 1860.

\*

**Sindaco - Ordinanze contingibili ed urgenti - Presupposti - Pericolo per l'incolumità dei cittadini (L. 8 giugno 1990, n. 142, art. 38, comma 2).**

**Sindaco - Ordinanze contingibili ed urgenti - Condizioni - Pericolo dell'interesse pubblico da salvaguardare ed impossibilità di differire l'intervento ad altra data (L. 8 giugno 1990, n. 142, art. 38, comma 2).**

T.A.R. Lazio, Sez. II - 2-5-2006, n. 3086 - La Medica, pres.; Bottiglieri, est. - P.C. (avv. Campagnola e Valentini) c. Comune di Farnese (avv. Balestra e Acciari).

*Ai sensi dell'art. 38, comma 2, l. 8 giugno 1990, n. 142, all'epoca vigente, legittimamente il sindaco, in qualità di ufficiale del governo, ha la potestà di adottare, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sanità ed igiene, edilizia e polizia locale, al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minaccino l'incolumità dei cittadini (1).*

*Ai sensi dell'art. 38, comma 2, l. 8 giugno 1990, n. 142, all'epoca vigente, le condizioni che legittimano l'adozione di provvedimenti contingibili ed urgenti sono da rinvenire, da un lato, nella necessità, intesa come situazione di fatto, che rende indispensabile derogare agli ordinari mezzi offerti dalla legislazione, tenuto conto delle presumibili serie possibilità di pericolo nei confronti dello specifico interesse pubblico da salvaguardare, e dall'altro, dell'urgenza, consistente nella materiale impossibilità di differire l'intervento ad altra data, in relazione alla ragionevole previsione di danno a breve distanza di tempo (2).*

(1-2) Nella specie, si è trattato dell'ordinanza di sgombero di una strada aperta al pubblico con il possibile ostacolo al transito di veicoli destinati alla prevenzione ed allo spegnimento degli incendi boschivi. Per riferimenti, v. Cons. Stato, Sez. V 23 agosto 2000, n. 4568, in *Cons. Stato*, 2000, I, 1892.

\*

**Sanità pubblica - Inquinamento - Rifiuti - Abbandono rifiuti - Ordinanza di sgombero - Competenza del dirigente comunale - Legittimità (D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 54, comma 2).**

T.A.R. Veneto, Sez. III - 24-1-2006, n. 130 - De Zotti, pres.; Gabbricci, est. - E. s.r.l. (avv. De Gobbi e Bianchini) c. Comune Legnago (n.c.).

*Nelle ipotesi previste dall'art. 54, comma 2, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, di gravi pericoli che minaccino l'incolumità dei cittadini, spetta al dirigente dell'ente locale e non al sindaco di ordinare il ripristino dello stato dei luoghi ed altre misure per il recupero o smaltimento dei rifiuti (1).*

(1) Giurisprudenza pacifica.

## PARTE III - PANORAMI

## RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

## LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Immissione in commercio, a norma della dir. 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, di un granturco (*Zea mays* L., linea 1507) geneticamente modificato resistente a determinati lepidotteri e tollerante all'erbicida glufosinato ammonio. *Dec. Commissione 3 novembre 2005, n. 2005/772/CE*. (G.U.U.E. 5 novembre 2005, n. L 291)

Modifica del reg. (CE) n. 1623/2000 recante modalità di applicazione del reg. (CE) n. 1493/1999, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, per quanto riguarda i meccanismi di mercato. *Reg. Commissione 8 novembre 2005, n. 1820/2005*. (G.U.U.E. 9 novembre 2005, n. L 293)

Modifica del reg. (CE) n. 466/2001 per quanto riguarda i nitrati in alcuni ortaggi. *Reg. Commissione 8 novembre 2005, n. 1822/2005*. (G.U.U.E. 9 novembre 2005, n. L 293)

Misure sanitarie di protezione contro la malattia vescicolare dei suini in Italia. *Dec. Commissione 8 novembre 2005, n. 2005/779/CE*. (G.U.U.E. 9 novembre 2005, n. L 293)

Completamento dell'allegato del reg. (CE) n. 2400/96 per quanto riguarda l'iscrizione di una denominazione nel Registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette. *Reg. Commissione 14 novembre 2005, n. 1854/2005*. (G.U.U.E. 15 novembre 2005, n. L 297)

Completamento dell'allegato del reg. (CE) n. 2400/96 per quanto riguarda l'iscrizione di alcune denominazioni nel Registro delle denominazioni di origini protette e delle indicazioni geografiche protette [Mela Alto Adige o Südtiroler Apfel (IGP), Asperge des Sables des Landes (IGP), Pâtes d'Alsace (IGP), Jamón de Trevélez (IGP), Oliva ascolana del Piceno (DOP)]. *Reg. Commissione 14 novembre 2005, n. 1855/2005*. (G.U.U.E. 15 novembre 2005, n. L 297)

Restrizione dell'uso di alcuni derivati epossidici in materiali e oggetti destinati a entrare in contatto con prodotti alimentari. *Reg. Commissione 18 novembre 2005, n. 1895/2005*. (G.U.U.E. 19 novembre 2005, n. L 302)

Modifica della dir. 2002/72/CE relativa ai materiali e agli oggetti di materia plastica destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari. *Dir. Commissione 18 novembre 2005, n. 2005/79/CE*. (G.U.U.E. 19 novembre 2005, n. L 302)

Conclusione dell'accordo internazionale del 2005 sull'olio di oliva e sulle olive da tavola. *Dec. Consiglio 14 novembre 2005, n. 2005/800/CE*. (G.U.U.E. 19 novembre 2005, n. L 302)

Modifica dell'allegato II del reg. (CEE) n. 2092/91 del Consiglio relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e all'indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari. *Reg. Commissione 24 novembre 2005, n. 1916/2005*. (G.U.U.E. 25 novembre 2005, n. L 307)

Modalità di applicazione del reg. (CE) n. 1255/1999 del Consiglio in ordine allo smercio sul mercato comunitario di crema di latte, burro e burro concentrato. *Reg. Commissione 9 novembre 2005, n. 1898/2005*. (G.U.U.E. 25 novembre 2005, n. L 308)

## LEGISLAZIONE NAZIONALE

Linee guida di programmazione forestale. *D.M. (ambiente e tutela del territorio) 16 giugno 2005*. (G.U. 2 novembre 2005, n. 255)

Disposizioni urgenti in materia di agroindustria e di ricerca e sperimentazione in agricoltura. *D.L. 3 novembre 2005, n. 224*. (G.U. 3 novembre 2005, n. 256)

Disposizioni sanzionatorie in applicazione del reg. (CE) n. 1019/2002 relativo alla commercializzazione dell'olio d'oliva. *D.lgs. 30 settembre 2005, n. 225*. (G.U. 3 novembre 2005, n. 256)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Zafferano delle Colline Fiorentine», per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come denominazione di origine protetta. *D.M. (politiche agricole e forestali) 12 ottobre 2005*. (G.U. 8 novembre 2005, n. 260)

Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 9 settembre 2005, n. 182, recante interventi urgenti in agricoltura e per gli organismi pubblici del settore, nonché per contrastare andamenti anomali dei prezzi nelle filiere agroalimentari. *L. 11 novembre 2005, n. 231*. (G.U. 11 novembre 2005, n. 263)

Testo del d.l. 9 settembre 2005, n. 182 coordinato con la legge di conversione 11 novembre 2005, n. 231, recante: «Interventi urgenti in agricoltura e per gli organismi pubblici del settore, nonché per contrastare andamenti anomali dei prezzi nelle filiere agroalimentari». (G.U. 11 novembre 2005, n. 263)

Proroga dei termini previsti dall'art. 4, commi 3 e 4, del decreto del ministro dell'ambiente e della tutela del territorio dell'8 gennaio 2002, recante istituzione del registro di detenzione delle specie animali e vegetali. *D.M. (ambiente e tutela del territorio) 31 ottobre 2005*. (G.U. 12 novembre 2005, n. 264)

Piano assicurativo agricolo 2005. *D.M. (politiche agricole e forestali) 17 marzo 2005*. (G.U. 17 novembre 2005, n. 288, suppl. ord. n. 188)

Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «Modifiche alla Parte II della Costituzione». (G.U. 18 novembre 2005, n. 269)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Marrone di caprese Michelangelo», per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come denominazione di origine protetta. *D.M. (politiche agricole e forestali) 2 novembre 2005*. (G.U. 18 novembre 2005, n. 269)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Colli Nisseni», riferita all'olio extravergine di oliva per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come denominazione di origine protetta. *D.M. (politiche agricole e forestali) 4 novembre 2005*. (G.U. 18 novembre 2005, n. 269)

## LEGISLAZIONE REGIONALE

## FRIULI-VENEZIA-GIULIA

Revoca decreto del presidente della Regione 0377/Pres. di data 11 novembre 2004 ed approvazione, ai sensi della legge regionale n. 22/2002, art. 1, e successive modificazioni, del «Regolamento per l'istituzione di un regime di indennizzi a favore delle aziende agricole per la perdita delle produzioni avvenuta a seguito delle avverse condizioni atmosferiche verificatesi nel corso del 2003». *D.P.G.R. 10 maggio 2005, n. 133*. (B.U. 8 giugno 2005, n. 33)

Legge regionale n. 29/1967, art. 11, comma 1, lett. b), modificata dall'art. 6, comma 67, della legge regionale n. 1/2005: Regolamento recante criteri e modalità per la concessione dei contributi per lo sviluppo delle colture pregiate. Approvazione. *D.P.G.R. 10 maggio 2005, n. 134*. (B.U. 8 giugno, 2005, n. 23)

Regolamento applicativo delle misure e) «Zone svantaggiate» del Piano di sviluppo rurale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia. Approvazione modifiche. *D.P.G.R. 10 maggio 2005, n. 136.* (B.U. 25 maggio 2005, n. 21)

Regolamento applicativo della misura a) «Investimenti nelle aziende agricole» del Piano di sviluppo rurale della Regione Friuli-Venezia Giulia, emanato con il decreto del presidente della regione n. 0320/2003. Approvazione modifiche. *D.P.G.R. 24 maggio 2005, n. 145.* (B.U. 22 giugno, 2005, n. 25)

Legge regionale n. 30/1999 - Regolamento per la disciplina delle aziende faunistico-venatorie e delle aziende agri-turistico-venatorie. Approvazione modifiche. *D.P.G.R. 27 maggio 2005, n. 158.* (B.U. 22 giugno, 2005, n. 25)

Regolamento concernente i criteri e le modalità per la concessione di contributi «una tantum» a favore dei Comuni e dei soggetti che effettuano la gestione dei rifiuti urbani nelle forme di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, al fine di agevolare l'attivazione del servizio integrativo per la gestione dei rifiuti prodotti dalle attività agricole, non assimilabili ai rifiuti urbani. Approvazione. *D.P.G.R. 31 maggio 2005, n. 161.* (B.U. 22 giugno 2005, n. 25)

#### LAZIO

Regolamento di attuazione dell' art. 36 della l.r. 28 ottobre 2002, n. 39 (Norme in materia di gestione delle risorse forestali). *R.R. 18 aprile 2005, n. 7.* (B.U. 30 aprile 2005, n. 12, suppl. ord. n. 4)

Regolamento regionale per la riduzione e prevenzione dell'inquinamento luminoso. *R.R. 31 maggio 2005, n. 8.* (B.U. 30 aprile 2005, n. 12, suppl. ord. n. 4)

Regolamento per l'adozione del piano regionale del regime di sostegno comunitario alla ristrutturazione e riconversione dei vigneti, in attuazione al reg. (CE) n. 1493/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, e successive modifiche e disposizioni applicative. *R.R. 21 giugno 2005, n. 14.* (B.U. 30 giugno 2005, n. 18, suppl. ord. n. 4)

#### MOLISE

Modifiche alla l.r. 20 ottobre 2004, n. 23, ad oggetto: «Realizzazione e gestione delle aree naturali protette». *L.R. 5 maggio 2005, n. 17.* (B.U. 16 maggio 2005, n. 10)

Disciplina regionale in materia di rifiuti radioattivi. *L.R. 5 maggio 2005, n. 22.* (B.U. 1 giugno 2005, n. 12)

Nuova disciplina della raccolta, della coltivazione e della commercializzazione dei tartufi. *L.R. 27 maggio 2005, n. 24.* (B.U. 1° giugno 2005, n. 12)

Interventi della Regione per la tutela e la valorizzazione del «Cavolo Pentro». *L.R. 27 maggio 2005, n. 26.* (B.U. 1° giugno 2005, n. 12)

#### TOSCANA

Modifiche al regolamento emanato con d.p.g.r. 25 febbraio 2004, n. 13/R «Testo unico dei regolamenti regionali di attuazione della l.r. 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della l. 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»)». *D.P.G.R. 29 luglio 2005, n. 48/R.* (B.U. 8 agosto 2005, n. 32)

Modifiche al regolamento emanato con d.p.g.r. 25 settembre 2003, n. 50/R recante «Regolamento per la disciplina dell'iscrizione delle superfici vitate agli albi dei vigneti per vini a denominazione di origine (DO) e agli elenchi delle vigne per vini ad indicazione geografica tipica (IGT) e per l'aggiornamento e la tenuta degli albi e degli elenchi». *D.P.G.R. 3 agosto 2005, n. 51* (B.U. 16 agosto 2005, n. 34)

Regolamento regionale «Requisiti e modalità per il riconoscimento degli stabilimenti idonei all'elaborazione del mosto di uve concentrato rettificato mediante l'impiego di resine scambiatrici di ioni». *D.P.G.R. 3 agosto 2005, n. 52.* (B.U. 16 agosto 2005, n. 34)

Regolamento di attuazione della l.r. 3 gennaio 2005, n. 7 (Gestione delle risorse ittiche e regolamentazione della pesca nelle acque interne). *D.P.G.R. 22 agosto 2005, n. 54.* (B.U. 24 agosto 2005, n. 35)

#### TRENTINO-ALTO ADIGE

(Provincia di Bolzano)

Autocontrollo alimentare: procedure semplificate. *D.P.P. 12 maggio 2003, n. 18.* (B.U. 22 luglio 2003, n. 29)

## LIBRI

**Le procedure espropriative**, di ANTONINO CIMELLARO, Dei, Roma, pp. 266, € 28.00.

Lo stato di attuazione di un nuovo corpus normativo, quale quello recato dal nuovo Testo Unico sull'espropriazione per pubblica utilità approvato con il d.p.r. n. 327/2001 (poi modificato e integrato con il d.lgs. n. 302/2002 e con il d.lgs. n. 330/2004), di così rilevante incidenza sull'operato delle pubbliche amministrazioni e sui diritti e gli interessi dei privati, richiede, nei primi anni di applicazione, una verifica costante soprattutto quando il nuovo testo venga avvertito da più parti come una «rivoluzione copernicana» del settore.

Benché l'enfasi attorno al nuovo sistema sia stata forse eccessiva, non v'è dubbio, però, come appaia opportuno, a quasi tre anni dall'entrata in vigore della nuova normativa (30 giugno 2003), da un lato, ribadire le novità più importanti e, dall'altro, fare il punto delle «azioni e reazioni» registrate nella prassi degli operatori pubblici e privati, nei commenti della dottrina, nei pronunciamenti della giurisprudenza, amministrativa e ordinaria.

Il volume in commento, rivolto a tutti gli operatori, tecnici e amministrativi, si propone di fornire, entro i limiti che l'autore ha voluto attribuire al testo conferendogli una struttura agile, quasi da *instant-book*, un contributo nella direzione sopraindicata e si caratterizza, nel variegato panorama editoriale in materia, in parti-

colar modo per un nuovo approccio alla procedura con la visualizzazione mediante diagrammi di flusso dei vari momenti della procedura (diagrammi inseriti nel *cd-rom* allegato e perciò modificabili all'occorrenza) in modo da consentire agli operatori di avere, ove occorra, un primo prospetto grafico riassuntivo di ogni singola fase di cui si compone la procedura.

Ogni singolo schema è poi accompagnato dalla utile indicazione, oltre che dei più rilevanti testi manualistici di riferimento, delle dottrine più recenti (talune delle quali inserite per esteso nel *cd-rom*), nonché della più significativa giurisprudenza, amministrativa e ordinaria (parte della quale inserita anche essa per esteso nel *cd-rom*), nota al momento in cui il testo è andato in tipografia.

La lettura integrale dei testi della più notevole dottrina e giurisprudenza potrà sicuramente servire da stimolo per una riflessione di ampio respiro posta a servizio di una conoscenza più diffusa della materia nell'interesse di tutti gli attori del procedimento.

Il volume è completato con il testo normativo coordinato con le modifiche del 2002 e del 2004, contributo quest'ultimo apprezzabile in mancanza di un coordinamento ufficiale nella *Gazzetta Ufficiale*.

Giuseppe Giuffrè