

DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DI DOTTRINA
GIURISPRUDENZA E LEGISLAZIONE
DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **6**

GIUGNO 2001 - ANNO X

Spedizione in abbonamento postale - 45%

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

EDIZIONI

TELLUS

SOMMARIO

Parte I - DOTTRINA

MAURIZIO SANTOLOCI: Il concetto di «scarichi assimilabili» ai «domestici» nel decreto 152/99. In particolare: le aziende di allevamento e l'utilizzazione agronomica degli effluenti 353

STEFANO MASINI: Note introduttive in tema di allevamento di animali con metodo biologico 358

CONCETTA IRENZE E PAOLA SCORZA: Limiti e poteri delle Regioni in tema di valutazione di impatto ambientale 364

OPINIONI E COMMENTI

LUIGI CENICOLA: Esclusi i fabbricati rurali di abitazione dalle agevolazioni sulla prima casa: una strana sentenza della Cassazione 368

NOTE A SENTENZA

IRENE CANFORA: La procedura per l'immissione in commercio di OGM e il principio di precauzione 374

STEFANO NICOLUCCI: Lo smaltimento dei rifiuti tra i principi di autosufficienza, di prossimità e di specializzazione 377

SONIA CARMIGNANI: Sulla nozione di fondo confinante 380

ANTONIO ORLANDO: Fabbricati rurali ed agevolazioni fiscali 382

ANTONIO FONTANA: Dopo i familiari dell'artigiano, quelli del coltivatore diretto: la giurisprudenza continua ad ampliare la sfera di applicazione dell'art. 13 della l. 12 agosto 1962, n. 1338 384

CECILIA GRECA: La tutela prevista ai sensi dell'art. 230 bis c.c., si estende anche al lavoro familiare in favore del titolare d'impresa esercitata come società di fatto 387

ROBERTO CAMILLETI: Esercizio dell'azione di reintegrazione da parte del mezzadro, della sua qualità di detentore qualificato, nei confronti del proprietario del

fondo che lo abbia privato della disponibilità dello stesso 389

FRANCESCA DE SANTIS: Responsabilità dei produttori e detentori per il corretto smaltimento dei rifiuti 392

MAURO FILIPPINI: Mancata irrigazione del pioppeto e grave inadempimento: un problema causale 395

FERDINANDO ALBISINNI: Anche per il Consiglio di Stato l'origine dell'olio è quella delle olive 398

DARIO CASTROVINCI: Acque pubbliche e poteri ed obblighi della Pubblica Amministrazione 404

ANDREA POSTIGLIONE: Impatto ambientale di un grande polo industriale chimico 410

LUIGI COSTATO: Giurisprudenza comunitaria in materia agraria e ambientale 411

Parte II - GIURISPRUDENZA (*)

ACQUE

Acque pubbliche - Fiume - Ordinanza sindacale per manutenzione argini e alveo - Impugnativa proprietaria frontista - Giurisdizione amministrativa. *T.A.R. Toscana, Sez. I 23 febbraio 2000, n. 323*, con nota di D. CASTROVINCI 403

Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarico in acque pubbliche di acque residue di lavorazione di stabilimento industriale (cartiera) - Superamento dei limiti di accettabilità previgenti - Sopravvenienza del d.lgs. n. 152 del 1999 - Sostanze non incluse né nella tabella 5 né nella tabella 3A dell'allegato 5 del d.lgs. n. 152 del 1999 - Configurabilità del reato - Sussistenza - Esclusione - Fattispecie: sostanze sedimentabili. *Cass. Sez. III Pen. 22 dicembre 1999, n. 14401 (M)* . 416

Acque - Tutela dall'inquinamento - Delega del legale rappresentante al direttore-tecnico - Rilevanza esonerativa da responsabilità - Condizioni e limiti. *Cass. Sez. II Pen. 30 agosto 2000, n. 9378 (M)* 416

Acque - Scolo delle acque - Deflusso naturale - In genere - Aggravamento ed impedimento - Modifiche apportate dal proprietario del fondo dominante - Illiceità - Rimedi - Riduzione in pristino od esecuzione di nuove opere che neutralizzino l'aggravamento -

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

	pag.		pag.
Necessità - Eccezioni - Opere di trasformazione o sistemazione agraria - Modifica del deflusso delle acque ed obbligo di corresponsione di un mero indennizzo - Ammissibilità - Limiti. <i>Cass. Sez. I Civ. 23 marzo 2001, n. 4201 (M)</i>	415	COMUNITÀ EUROPEA	
AGRICOLTURA E FORESTE		Comunità europea - Direttiva 90/220/CEE - Biotecnologie - Organismi geneticamente modificati - Decisione 97/98/CE - Sementi di granturco. <i>Corte di giustizia CE 21 marzo 2000, in causa C-6/99, con nota di I. CANFORA</i>	370
Agricoltura e foreste - Agevolazioni finanziarie e creditizie - Contributi per aziende agrumicole - Impugnabilità dei relativi provvedimenti - Competenza del Giudice amministrativo - Ragioni - Fattispecie. <i>T.A.R. Sicilia, Sez. Catania (Sez. III) 5 luglio 2000, n. 1389 (M)</i>	417	CONTRATTI AGRARI	
Agricoltura e foreste - Agevolazioni finanziarie e creditizie - Contributi per aziende agrumicole - Provvedimento di diniego - Motivazione - Riferimento a problematiche finanziarie - Illegittimità. <i>T.A.R. Sicilia, Sez. Catania (Sez. III) 5 luglio 2000, n. 1389 (M)</i>	417	Contratti agrari - Mezzadria - Tentativo di conciliazione - Natura transattiva - Effetto novativo - Riconduzione all'affitto ex art. 27 legge 203/82 - Applicabilità. <i>Trib. Reggio Emilia, Sez. spec. agr. 16 giugno 2000, n. 725, con nota di M. FILIPPINI</i>	394
Agricoltura e foreste - Agevolazioni finanziarie e creditizie - Contributi per aziende agrumicole - Procedimento di controllo della compatibilità - Distinzione tra aiuti «nuovi» ed aiuti già «esistenti» - Conseguenze. <i>T.A.R. Sicilia, Sez. Catania (Sez. III) 5 luglio 2000, n. 1389 (M)</i>	417	Contratti agrari - Affitto di fondo rustico - Inadempimento del conduttore per violazione agli obblighi di normale e razionale coltivazione del fondo - Attività di coltivazione non richiesta dalle ordinarie tecniche agrarie - Insussistenza. <i>Trib. Reggio Emilia, Sez. spec. agr. 16 giugno 2000, n. 725, con nota di M. FILIPPINI</i>	394
Agricoltura e foreste - Agevolazioni finanziarie e creditizie - Contributi per aziende agrumicole - Procedimento di controllo della compatibilità - Decisione di avvio della Corte di giustizia della C.E. - Impugnabilità immediata - Ragioni. <i>T.A.R. Sicilia, Sez. Catania (Sez. III) 5 luglio 2000, n. 1389 (M)</i>	417	Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Giudizio per morosità - Sanatoria - Istanza dell'affittuario moroso - Inequivoca e volta a porre fine alla lite nel merito - Necessità - Conseguenze - Formulata alla fine dell'istruttoria e subordinatamente all'accoglimento della domanda del concedente - Inidoneità - Difesa dell'affittuario incompatibile con l'esistenza del contratto di affitto - Incedibilità del termine di grazia. <i>Cass. Sez. III Civ. 7 marzo 2001, n. 3340 (M)</i>	414
Agricoltura e foreste - Riforma fondiaria - Assegnazione - Divieto di frazionamento ex art. 4, comma primo, della legge n. 379 del 1967 - Ambito di applicazione - Morte dell'assegnatario dopo il riscatto - Disaccordo tra coeredi - Designazione da parte dell'Autorità giudiziaria dell'erede più idoneo a subentrare - Obbligatorietà. <i>Cass. Sez. II Civ. 29 marzo 2001, n. 4632 (M)</i>	415	Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Indennità - Diritto dell'affittuario - Carattere esclusivo. <i>Cass. Sez. III Civ. 26 marzo 2001, n. 4349 (M)</i>	414
AMBIENTE		Contratti agrari - Controversie - Procedimento - Sezioni specializzate agrarie - In genere - Controversie in tema di prelazione e riscatto agrari - Competenza della Sezione specializzata agraria - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Civ. 21 novembre 2000, n. 15026 (M)</i>	415
Ambiente - Tutela paesaggistica - Nulla osta paesaggistico - Annullamento - Termine - Decorrenza - Dalla data di ricevimento della raccomandata - Legittimità. <i>T.A.R. Puglia, Sez. II 6 marzo 2000, n. 909 (M)</i>	417	EDILIZIA E URBANISTICA	
Ambiente - Tutela paesaggistica - Nulla osta paesaggistico - Annullamento - Comunicazione di avvio di procedimento - Esclusione - Ragioni. <i>T.A.R. Puglia, Sez. II 6 marzo 2000, n. 909 (M)</i>	417	Edilizia e urbanistica - Insediamento industriale - Variante al PRG - Procedure - Valutazione impatto ambientale - Delibera comunale - Ricorso Comitato civico e Italia Nostra - Ragioni - Legittimazione - Accoglimento. <i>T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia 5 agosto 2000, n. 657, con nota di A. POSTIGLIONE</i>	406
Ambiente - Tutela paesaggistica - Nulla osta paesaggistico - Congrua motivazione - Necessità. <i>T.A.R. Puglia, Sez. II 6 marzo 2000, n. 909 (M)</i>	417	EPROPRIAZIONI P.P.U.	
BENI DEMANIALI		Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - In genere - Dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge 856/1971 - Conseguenze - Espropriazione dei terreni ad effettiva destinazione agricola - Indennità - Determinazione - Criteri. <i>Cass. Sez. I Civ. 14 marzo 2001, n. 3662 (M)</i>	415
Beni demaniali - Demanio idrico - Opere di manutenzione degli argini e dell'alveo di un corso d'acqua - Spettano alla P.A. <i>T.A.R. Toscana, Sez. I 23 febbraio 2000, n. 323, con nota di D. CASTROVINCI</i>	403	FAMIGLIA	
CACCIA		Famiglia - Matrimonio - Rapporti patrimoniali tra coniugi - Impresa familiare - Costituzione - Natura - Oggetto - Attività di lavoro familiare in favore del coniuge titolare di impresa - Esercizio di quest'ultima in società di fatto con terzi - Disciplina ex art. 230 bis	
Caccia - Esercizio - Armi e mezzi di caccia - Vietati - Uso di richiami vivi non consentiti - Reato di caccia con mezzi vietati - Integrazione - Ragione. <i>Cass. Sez. III Pen. 4 luglio 2000, n. 7756 (M)</i>	416		

	pag.		pag.
c.c. - Applicabilità - Limiti. <i>Cass. Sez. Lav. 19 ottobre 2000, n. 13861</i> , con nota di C. GRECA	386	Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Salumi e insaccati - Salsicce fresche indicate come contenenti carne bovino-suina ma prive, in realtà, di carne bovina - Reato previsto dall'art. 5 della l. 30 aprile 1962, n. 283 - Sussistenza - Esclusione - <i>Ratio. Cass. Sez. III Pen. 10 luglio 2000, n. 8349(M)</i>	416
IMPOSTE E TASSE		SANITÀ PUBBLICA	
Imposte e tasse - Agevolazioni tributarie - Agevolazioni varie - Benefici fiscali per l'acquisto della prima casa - Art. 2 d.l. n. 12 del 1985 - Fruizione - Condizioni - Riscatto dei parametri - Necessità - Acquisto di un fabbricato rurale - Destinazione a civile abitazione mediante «deruralizzazione» - Sufficienza ai fini dell'agevolazione - Esclusione. <i>Cass. Sez. V Civ. 23 dicembre 2000, n. 16168</i> , con nota di A. ORLANDO ..	382	Sanità pubblica - Smaltimento rifiuti - Rifiuti pericolosi - Regione Piemonte - Art. 18, comma 1°, l. reg. n. 59 del 1995 - Divieto di smaltimento per sostanze di provenienza extra regionale - Incostituzionalità. <i>Corte costituzionale 14 luglio 2000, n. 281</i> , con nota di S. NICOLUCCI	376
POSSESSO		Sanità pubblica - Smaltimento di rifiuti - Conferimento a terzi autorizzati - Corresponsabilità del detentore e/o produttore - Obblighi ex art. 10 d.lgs. 22 del 1997 - Fatti commessi precedentemente all'entrata in vigore del d.lgs. 22 - Applicabilità come indicazioni tendenziali. <i>Cass. Sez. III Pen. 16 febbraio 2000, n. 1767</i> , con nota di F. DE SANTIS	391
Possesso - Azioni a difesa del possesso - Reintegrazione da spoglio - Mezzadria - Chiusura del fondo da parte del proprietario - Legittimazione all'azione di spoglio da parte del mezzadro quale detentore qualificato - Sussistenza. <i>Cass. Sez. II Civ. 4 luglio 2000, n. 8932</i> , con nota di R. CAMILLETI	388	Sanità pubblica - Smaltimento di rifiuti - Conferiti a soggetti autorizzati - Corresponsabilità del detentore e/o produttore - Rispetto delle previsioni di cui all'art. 10 del d.lgs. 22 del 1997 - Sufficienza - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 16 febbraio 2000, n. 1767</i> , con nota di F. DE SANTIS	391
PRELAZIONE E RISCATTO		Sanità pubblica - Smaltimento di rifiuti - Rifiuti pericolosi - Applicabilità della disciplina sulla tutela delle acque - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 3 agosto 1999, n. 2358 (c.c.) (M)</i>	416
Prelazione e riscatto - Diritto di - Condizioni - Contiguità materiale e fisica dei fondi - Necessità. <i>Cass. Sez. III Civ. 20 febbraio 2001, n. 2471</i> , con nota di S. CARMIGNANI ...	378	SINDACO	
Prelazione e riscatto - Vendita del fondo in pendenza del termine per il pagamento del prezzo - Esercizio del diritto di riscatto - Ammissibilità - Conseguenze. <i>Cass. Sez. III Civ. 28 marzo 2001, n. 4499(M)</i>	414	Sindaco - Ordinanze - Contingibili e urgenti - Presupposti - Pluralità di ipotesi. <i>T.A.R. Toscana, Sez. I 23 febbraio 2000, n. 323</i> , con nota di D. CASTROVINCI	403
Prelazione e riscatto - Vendita di un fondo condotto da una pluralità di affittuari per porzioni ed in forza di rapporti autonomi e distinti - Proposta di alienazione con trasmissione del preliminare - Obbligo di notificazione del proprietario - Estremi - Specificazione del prezzo inerente a ciascuna di dette porzioni - Necessità - Omissione - Conseguenze. <i>Cass. Sez. III Civ. 26 marzo 2001, n. 4346(M)</i>	414	MASSIMARIO	
PREVIDENZA SOCIALE		- <i>Giurisprudenza civile</i>	414
Previdenza sociale - Danni per omessa assicurazione - Rendita vitalizia - Regolarizzazione della posizione contributiva ex art. 13 legge n. 1338 del 1962 per la parte non coperta da contributi prescritti - Sentenza della Corte costituzionale n. 1118 del 1995 - Portata - Soggetti abilitati alla regolarizzazione - Familiari coadiuvanti di impresa coltivatrice diretta - Inclusione. <i>Cass. Sez. Lav. 3 novembre 2000, n. 14393</i> , con nota di A. FONTANA	384	- <i>Giurisprudenza penale</i>	416
PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO		- <i>Giurisprudenza amministrativa</i>	417
Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Olio d'oliva - Etichetta - Marchi - Pubblicità ingannevole - Determinazione dell'Autorità della concorrenza e del mercato. <i>Cons. Stato, Sez. VI 6 marzo 2001, n. 1254</i> , con nota di F. ALBISINNI	396	Parte III - PANORAMI	
		RASSEGNA DI LEGISLAZIONE	
		- <i>comunitaria</i>	418
		- <i>nazionale</i>	418
		- <i>regionale</i>	419
		LIBRI	
		L. COSTATO: Corso di Diritto Agrario (S. Masini)	419

Indice cronologico delle decisioni (*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
1999			<i>OTTOBRE</i>		
<i>AGOSTO</i>			19	Cass. Sez. Lav. n. 13861	386
3	Cass. Sez. III n. 2358 (c.c.) (M)	416	<i>NOVEMBRE</i>		
<i>DICEMBRE</i>			3	Cass. Sez. Lav. n. 14393	384
22	Cass. Sez. III Pen. n. 14401 (M)	416	21	Cass. Sez. III Civ. n. 15026 (M)	415
2000			<i>DICEMBRE</i>		
<i>FEBBRAIO</i>			5	Corte giustizia C.E. in causa C-477/98	411
16	Cass. Sez. III Pen. n. 1767	391	7	Corte giustizia C.E. in causa C-395/99	411
23	T.A.R. Toscana, Sez. I, n. 323	403	23	Cass. Sez. V Civ. n. 16168	382
<i>MARZO</i>			2001		
6	T.A.R. Puglia, Sez. II n. 909 (M)	417	<i>GENNAIO</i>		
21	Corte di giustizia C.E. in causa C-6/99	370	11	Corte giustizia C.E. in causa C-403/98	412
<i>GIUGNO</i>			30	Corte giustizia C.E. in causa C-36/98	413
16	Trib. Reggio Emilia, Sez. spec. agr. n. 725	394	31	Corte giustizia C.E. in causa T-76/94	412
<i>LUGLIO</i>			31	Corte giustizia C.E. in causa T-143/97	412
4	Cass. Sez. III Pen. n. 7756 (M)	416	31	Corte giustizia C.E. in causa T-533/93	412
4	Cass. Sez. II Civ. n. 8932	388	31	Corte giustizia C.E. in causa T-73/94	412
5	T.A.R. Sicilia, Sez. Catania (Sez. III) n. 1389 (M)	417	<i>FEBBRAIO</i>		
10	Cass. Sez. III Pen. n. 8349 (M)	416	1	Corte giustizia C.E. in causa T-1/99	412
14	Corte costituzionale, n. 281	376	20	Cass. Sez. III Civ. n. 2471	378
<i>AGOSTO</i>			<i>MARZO</i>		
5	T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia, n. 657	406	6	Cons. Stato, Sez. VI, n. 1254	396
30	Cass. Sez. II Pen. n. 9378 (M)	416	7	Cass. Sez. III Civ. n. 3340 (M)	414
			14	Cass. Sez. I Civ. n. 3662 (M)	415
			23	Cass. Sez. I Civ. n. 4201 (M)	415
			26	Cass. Sez. III Civ. n. 4346 (M)	414
			26	Cass. Sez. III civ. n. 4349 (M)	414
			28	Cass. Sez. III Civ. n. 4499 (M)	414
			29	Cass. Sez. II Civ. n. 4632 (M)	415

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

Il concetto di «scarichi assimilabili» ai «domestici» nel decreto 152/99. In particolare: le aziende di allevamento e l'utilizzazione agronomica degli effluenti

di MAURIZIO SANTOLOCI

1. Gli «scarichi assimilabili» come regime intermedio di deroga. - 2. La disciplina giuridica degli allevamenti - I casi di «scarichi assimilabili» ai domestici. - 3. Il regime base degli allevamenti: insediamenti industriali. - 4. La classificazione dei frantoi oleari. - 5. La diversa disciplina giuridica della «fertirrigazione». - 6. Gli allevamenti classificabili in regime di deroga come «assimilabili agli scarichi domestici». - 7. Il concetto della «connessione funzionale» tra allevamento ed attività agricola. - 8. Gli altri «scarichi assimilabili» - La disciplina regionale arbitra della materia. - 9. L'utilizzazione agronomica di effluenti di allevamento. - 10. Il concetto formale di «utilizzazione agronomica» nel decreto n. 152/99. - 11. La disciplina specifica e particolareggiata dell'art. 38 del decreto acque. - 12. Il potere di intervento normativo delle Regioni. - 13. Il sistema sanzionatorio. - 14. La norma transitoria.

Il concetto degli «scarichi assimilabili» nel contesto del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 sugli scarichi e la tutela delle acque merita qualche approfondimento. Va infatti rilevato che detta disciplina è impostata oggi a criteri sostanzialmente diversi rispetto alla omonima regolamentazione prevista dalla pregressa legge Merli n. 319/76.

1. - Vediamo che oggi il decreto n. 152/99 prevede una precisa costruzione degli insediamenti che vanno classificati come «scarichi domestici». In modo contestuale prevede analoga e puntuale disciplina per il settore opposto e cioè quello degli «scarichi industriali». Si tratta, in pratica, dei due pilastri portanti del sistema di classificazione degli scarichi nel nuovo regime giuridico.

Per quanto riguarda il settore specifico degli insediamenti industriali, il decreto stabilisce alcuni parametri di individuazione formali e prestabiliti.

Per alcuni tipi di insediamenti, che a prima vista nel nostro tessuto sociale ed economico possono apparire strutturalmente come «industriali», sussiste poi *una possibilità di deroga*, in base alla quale alcuni tipi minori di insediamenti, proprio perché di natura più modesta e dunque di portata inquinante potenzialmente molto più limitata, possono essere estrapolati da tale regime base e ricondotti, si sottolinea in via derogatoria, nella disciplina degli «assimilabili ai domestici».

In altre parole, è noto che la norma prevede un regime «intermedio» a cavallo tra lo «scarico domestico» in senso stretto (geneticamente tale in modo assoluto e permanente) e lo «scarico industriale» (anch'esso geneticamente tale in modo assoluto e permanente). Tali due tipi di scarico rappresentano tipologie standard e prefissate dal carattere stabile e preordinato. Ma, nella realtà delle cose concrete, esistono poi situazioni che in via assoluta e formale possono

non rientrare né nella prima categoria e neppure nella seconda. Dunque la norma prevede una disciplina intermedia di raccordo, in base alla quale per scelta residuale e derogatoria quello scarico che a livello formale e sostanziale non rientra in modo totale nel concetto (molto preciso e limitato) di «scarico industriale» così come definito dal decreto n. 152/99, scivola per così dire verso una assimilabilità sostanziale con lo «scarico domestico».

Va sottolineato che non diventa «scarico domestico» in modo assoluto e genetico, ma entra in un campo intermedio di «sostanziale assimilabilità» che lo equipara, in modo fittizio e formale, a tale tipo di scarico. Ma sempre in modo derogatorio e residuale e certamente anche transitorio, visto che non essendo classificabile «domestico» in senso genetico ma soltanto residualmente «assimilabile», consegue che tale criterio di residualità potrebbe venir meno e quindi lo scarico in questione di conseguenza sarebbe attirato nuovamente verso la categoria base degli «industriali».

Va sottolineato che per consentire tale scivolo derogatorio, sempre di carattere eccezionale rispetto alla normativa base, il decreto n. 152/99 detta precisi parametri disciplinatori che costituiscono la base per far uscire certi tipi di insediamenti dalla disciplina portante degli «scarichi industriali» e consentirgli di entrare nel regime di favore della disciplina degli «assimilabili» agli «scarichi domestici». Se tali presupposti formali e sostanziali non vengono rispettati dal titolare dello scarico, la deroga si azzerava e riemerge la disciplina base dello «scarico industriale».

È logico, naturalmente, che in tale contesto giuridico un'attività fraudolenta tesa a mostrare alla Pubblica Amministrazione una situazione sostanziale e formale di «assimilabilità» per veder favorita la disciplina derogatoria, ove venga poi successivamente smentita e dimostrata dalla P.A. stessa, sortirà l'effetto di azzerare il regime favorevole di *deregula-*

tion nel campo degli «assimilabili» e riporterà inevitabilmente lo scarico nella sua esatta collocazione giuridica (più severa) degli «scarichi industriali». Ecco perché abbiamo sottolineato che mentre la classificazione genetica delle due tipologie di scarico, sottoposti naturalmente anch'essi preventivamente a puntuale verifica della P.A., è stabile e duratura (e la stabilità trova radice nella genesi della tipologia formale portante di tali due categorie), il campo attuale degli «assimilabili» è invece mobile e transitorio; praticamente è soggetto, in quanto disciplina di favore e di deroga, al mantenimento in atto del rispetto delle condizioni della deroga. Quando vengono meno queste condizioni cessa la deroga e finisce dunque il regime di disciplina di favore. E quello che è stato inserito in modo irregolare nel campo degli «assimilabili» torna nella sua disciplina ordinaria. E naturalmente trattasi della disciplina degli «scarichi industriali».

2. - Gli allevamenti costituiscono da sempre il settore di più diffusa applicazione del sopra esposto regime derogatorio ed applicativo del concetto di «scarichi assimilabili ai domestici».

In realtà, ed in senso generale, la disciplina giuridica degli allevamenti costituisce un tema di rilevante attualità nel contesto della normativa sull'inquinamento idrico.

Vigente la pregressa normativa della legge Merli n. 319/76 fu elaborata una articolata regolamentazione di tale settore, sempre tuttavia con aspetti controversi in bilico tra la legislazione ufficiale e la giurisprudenza della Corte di cassazione.

Oggi, vigente il nuovo decreto n. 152/99, e successivamente grazie anche alle modifiche apportate in modo specifico dal decreto n. 258/2000 (c.d. «acque bis»), la fisionomia disciplinatoria degli allevamenti è sostanzialmente rinnovata e soggetta a principi nuovi che devono essere esaminati in modo totalmente distaccato rispetto alla pregressa situazione giuridica.

Vediamo quali sono gli attuali parametri normativi.

3. - Contrariamente a quanto si ritiene nel comune senso di applicazione della norma vigente (che risente ancora delle pregresse concettualità della legge Merli) il regime base di disciplina degli allevamenti rientra nel contesto degli insediamenti industriali. Dunque, dobbiamo partire dal presupposto che l'azienda che opera allevamento di animali è in linea di principio disciplinata entro il contesto del decreto n. 152/99 come uno «scarico industriale».

In tal senso si esprime anche in modo preciso e puntuale la Corte di cassazione: «Lo scarico non autorizzato di liquami provenienti da un'azienda di allevamento (normalmente qualificabile come insediamento produttivo, quando manchi il nesso funzionale con l'attività agricola), (...) costituisce reato anche in base alla nuova normativa (art. 59 del d.lgs. n. 152/99)» (1).

Dopo la modifica apportata dal decreto «acque bis», ancora la Cassazione ribadisce che «i reflui di un'azienda di allevamento zootecnico sono da classificare come «acque reflue industriali» alla luce della definizione contenuta nell'art. 2, lett. b), d.lgs. n. 152/99 ed ancor più dopo l'emanazione del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258, che ha precisato sia la possibile provenienza (edifici ed installazioni), sia la natura (attività commerciali o di produzione di beni), sia il criterio facile e chiaro di esclusione (acque reflue domestiche, caratterizzate dalla prevalenza del metabolismo umano e non anche le acque meteoriche di rilevamento) (2).

L'interpretazione della Suprema Corte, dopo aver ribadito il concetto che in linea di principio gli allevamenti vanno annoverati tra gli scarichi produttivi e quindi industriali, fornisce anche per inciso il criterio di deroga perfettamente in linea con il dettato del decreto n. 152/99.

Infatti, anche e soprattutto per gli allevamenti vige l'applicazione potenziale del regime di deroga, in base al quale sulla scorta di certe precise condizioni che la norma detta, è possibile che alcuni tipi minori di allevamenti vengano classificati come «assimilabili ai domestici». Ma questa sarà l'eccezione e non la regola. E per beneficiare di tale eccezione con conseguente regime di forte favore regolamentativo (una vera e propria sostanziale *deregulation* anche sanzionatoria) l'azienda di allevamento deve rispettare precise regole sostanziali e formali stabilite dal decreto n. 152/99. In assenza del rispetto di tali regole la deroga si azzerà e l'allevamento torna automaticamente nella sua disciplina base che, appunto, è quella degli «scarichi industriali».

4. - Il medesimo concetto sopra espresso sul regime giuridico di base per gli allevamenti, vale anche per i frantoi oleari.

Si veda, a conferma, sul punto che la Cassazione ha precisato che «l'autorizzazione allo scarico per i frantoi oleari, insediamenti produttivi, è sempre necessaria, dovendosi parificare i reflui ad acque reflue industriali, mentre l'utilizzazione agronomica è sottoposta a disciplina e sanzioni distinte. Una cosa è, infatti, lo scarico, altra cosa è la utilizzazione eventualmente successiva a scopo agronomico di tutto o parte del contenuto dello scarico» specificando peraltro che «la disciplina dettata dalla l. 11 novembre 1996, n. 574 in materia di utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione e di scarichi dei frantoi oleari non implica che lo scarico dei reflui provenienti da detti ultimi impianti non debba essere comunque autorizzato ai sensi della normativa generale in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, ora contenuta nel d.lgs. n. 152/99. La mancanza di tale autorizzazione rende quindi configurabile il relativo illecito penale» (3).

In questa sentenza, peraltro, la Corte sottolinea la diversità della disciplina giuridica tra autorizzazione allo scarico (e quindi qualificazione dello stesso) e la successiva eventuale utilizzazione agronomica dei liquami.

5. - Facendo riferimento alla pronuncia sopra riportata della Cassazione, si sottolinea che del tutto diversa ed autonoma da tale costruzione giuridica è quella seconda e successiva fase della «utilizzazione agronomica» degli effluenti di allevamento che è disciplinata in modo specifico dal d.lgs. n. 152/99 (anche a livello sanzionatorio) e che prescinde dal ragionamento che stiamo sviluppando in questa sede sulla natura giuridica della tipologia di insediamento e della conseguente natura dello «scarico».

In altre parole, qui si sta argomentando all'origine per stabilire la classificazione della struttura e della tipologia di scarico; le norme che disciplinano l'utilizzazione agronomica si riferiscono invece alla fase finale dello smaltimento dei liquami e della loro destinazione alternativa. I due concetti non vanno confusi come spesso accade nella realtà delle cose concrete. E va ribadito che la disciplina della tipologia dell'insediamento non è inevitabilmente interconnessa con la disciplina dell'utilizzazione agronomica (comunemente indicata come «fertilizzazione»).

Si veda ancora una sentenza della Corte di cassazione che ha ribadito tale concetto stabilendo che «la distinta

(1) Cass. Sez. III Pen., 26 ottobre 1999, n. 12174, Luna, in questa Riv., 2001, 57, con nota di A. SACCARDO, *La fertilizzazione nella disciplina sull'inquinamento delle acque: dalla legge Merli al d.lgs. 152/99*.

(2) Cass. Sez. III Pen., 13 novembre 2000, n. 11358, Vecchioni.

(3) Cass. Sez. III Pen., 17 gennaio 2000, n. 425, Gobetti, in questa Riv., 2001, 118, con nota di F. MAZZA, *Scarico da frantoio oleario ed utilizzazione agronomica dei reflui*.

autorizzazione alla fertirrigazione si riferisce alla successiva eventuale utilizzazione, totale o parziale, a scopo agronomico dei liquami e non incide sul fenomeno antecedente dello scarico dall'insediamento produttivo; ed ancora che «l'autorizzazione allo scarico non va confusa con l'autorizzazione alla pratica della fertirrigazione (...) che ubbidisce ad una logica diversa» (4).

6. - Sulla base della costruzione giuridica sopra riportata, andiamo ora ad esaminare quali sono i casi in base ai quali, sulla scorta della disciplina del decreto n. 152/99, è possibile per un allevamento usufruire e beneficiare del regime di deroga e di favore corrispondente alla «assimilabilità» agli scarichi domestici.

In altre parole, quando per un'azienda di allevamento può dirsi non «scarico industriale» bensì (più favorevolmente) uno scarico «assimilabile ai domestici»?

Il decreto n. 152/99 detta una precisa disciplina in merito.

Vediamo infatti che l'art. 28 (modificato dal decreto «acque bis») prevede un elenco di tipologie di casi di acque reflue le quali «salvo quanto previsto dall'art. 38, ai fini della disciplina degli scarichi e delle autorizzazioni, sono assimilate alle acque reflue domestiche» (...).

In questo elenco la prima grande tipologia di deroga [punto a)] è costituita dalle acque reflue «provenienti da imprese dedite esclusivamente alla coltivazione del fondo o alla silvicoltura». Trattasi di caso molto chiaro e limitato dunque alle aziende agricole in senso stretto.

In detto elenco, inoltre, al punto b), è previsto il caso degli allevamenti e cioè di quelle acque reflue «provenienti da imprese dedite ad allevamento di bestiame che dispongono di almeno un ettaro di terreno agricolo funzionalmente connesso con le attività di allevamento e di coltivazione del fondo, per ogni 340 chilogrammi di azoto presente negli effluenti di allevamento prodotti in un anno da computare secondo le modalità di calcolo stabilite alla tabella 6 dell'allegato 5. Per gli allevamenti esistenti il nuovo criterio di assimilabilità si applica a partire dal 13 giugno 2002».

Appare evidente che questa è la costruzione della deroga che la norma prevede per consentire ad un'azienda di allevamento di fuoriuscire dal campo degli «scarichi industriali» e beneficiare della *deregulation* prevista nel settore degli «assimilabili» agli scarichi domestici. Ma detta formulazione deve essere puntualmente esaminata.

In molti casi la massima ed unica attenzione viene ricollegata al parametro del calcolo dei 340 kg di azoto. In realtà questo è soltanto un aspetto residuale della disciplina di deroga. Infatti, prima del calcolo la norma prevede in modo chiarissimo un'altra formulazione specifica: queste aziende devono disporre «di almeno un ettaro di terreno agricolo funzionalmente connesso con le attività di allevamento e di coltivazione del fondo». Dopo giunge come previsione il possibile calcolo dei 340 kg di azoto. Ma se manca la «connessione funzionale» tra allevamento ed attività agricola la previsione del calcolo è ininfluente perché la sinergia di connessione allevamento/terreno è propedeutica ed essenziale in via preliminare e preclude ogni calcolo se essa non esiste nella realtà delle cose.

7. - Quali sono dunque i parametri che devono essere valutati per stabilire il confine tra un allevamento/azienda agricola di modesta portata che viene sostanzialmente assimilato ad uno scarico domestico ed un allevamento in senso stretto che deve essere considerato di tipo industriale?

La norma delinea, come sopra riportato, alcuni parametri identificativi generali. Ma la storia degli allevamenti/

imprese agricole «assimilabili» agli insediamenti abitativi e civili nel regime previgente ci induce a tracciare alcune considerazioni.

È logico che per raggiungere l'esatta individuazione di tali parametri è necessario «fotografare» la esatta identità dell'azienda per raggiungere a livello sostanziale (e non meramente e fittiziamente formale) la «connessione funzionale dell'allevamento con la coltivazione del fondo».

In altre parole, parafrasando la vecchia e tipica modesta impresa agricola con economia familiare, va sottolineato che anche nei microsistemi moderni l'allevamento che ricomprenda in sé anche l'aspetto di impresa agricola deve presentare gli stessi connotati che contraddistinguevano la vecchia impresa agricola contadina. Tra questi elementi devono sussistere alcune caratteristiche particolari: nell'allevamento parte degli scarichi e delle deiezioni deve essere utilmente riversato sul fondo per la concimazione e il fondo deve essere in grado di ricevere tali riversamenti in modo proficuo; viceversa dal terreno parte del prodotto deve rientrare nell'allevamento per alimentare gli animali e il budget generale dell'impresa non dovrebbe essere basato soltanto su prodotti zootecnici ma anche su produzioni vegetali.

In tal modo, in linea con antica elaborazione giurisprudenziale della Cassazione in materia già varata sotto il regime della pregressa legge Merli, si identifica quel ciclo chiuso che ha sempre contraddistinto la tradizionale *impresa agricola-allevamento* e si realizza quella connessione funzionale tra allevamento e coltivazione del fondo. Soltanto a queste condizioni, sussistendo collateralmente poi il parametro del calcolo dei 340 kg di azoto sopra riportato, può scattare la nozione di insediamento «assimilabile al civile».

Quindi, per identificare un allevamento che sia sostanzialmente identificabile come impresa agricola, oggi assimilabile allo scarico domestico (che è molto più severo e limitato rispetto al non comprensibile scarico da insediamento civile della legge Merli che fu aperto a tutto e al contrario di tutto) sarà necessaria una verifica ancora più severa e puntuale in ordine a questa concettualità della connessione funzionale con il fondo da parte della struttura di allevamento.

Si veda, sul punto, che la Cassazione ha ribadito che «la natura di "acque reflue industriali" degli scarichi da allevamenti zootecnici va comunque sempre riconosciuta allorché manchi la connessione funzionale tra fondo ed allevamento, come ribadito dall'art. 28, comma 7, d.lgs. n. 152/99 ed ora anche dal d.lgs. n. 258/00 [art. 1, punto d) e art. 99, punto 7, b)]. Deve trattarsi di connessione funzionale con la coltivazione del fondo, sicché non è sufficiente avere a disposizione uno spazio fisico di terreno, se manca la coltivazione e, soprattutto, la compatibilità ambientale con il suolo e sottosuolo» (5).

Non può dunque condividersi l'interpretazione sommaria e semplicistica di chi tende a riversare nel limitato e derogatorio campo degli «assimilabili ai domestici» tutti gli scarichi che provengono indistintamente dalle aziende di allevamento (eventualmente basandosi su un calcolo spesso fittizio e puramente formale connesso ai 340 kg di azoto per ettaro). Sussiste infine, sempre nel contesto della medesima disciplina normativa, una ulteriore opzione di deroga relativa a tali aziende laddove la norma stabilisce [lett. c) citato art. 28] che sono «assimilabili» alle acque reflue domestiche «provenienti da imprese dedite alle attività di cui alle lettere a) e b) che esercitano anche attività di trasformazione o di valorizzazione della produzione agricola, inserita con carattere di normalità e complementarietà funzionale

(4) Cass. Sez. III Pen., 26 ottobre 1999, n. 12174, Luna, cit.

(5) Cfr. Cass. Sez. III Pen., 13 novembre 2000, n. 11358, Vecchioni, cit.

nel ciclo produttivo aziendale e con materia prima lavorata proveniente per almeno due terzi esclusivamente dall'attività di coltivazione dei fondi di cui si abbia a qualunque titolo la disponibilità».

Anche tale eccezione derogatoria, naturalmente, risente, ed in questo caso a maggior ragione, dei parametri interpretativi sopra delineati. Parametri che costituiscono anche in tal caso il presupposto per l'individuazione dell'azienda in questione. E dunque non può certo ipotizzarsi che qualsiasi insediamento industriale che lavora o trasforma prodotti agricoli in senso lato è automaticamente «assimilabile» ad uno scarico domestico.

8. - L'art. 28 del d.lgs. n. 152/99, naturalmente, prevede un'ulteriore classificazione di acque reflue che possono essere considerate assimilabili a quelle domestiche, oltre allo specifico caso degli allevamenti sopra illustrato.

Tali ulteriori previsioni sono previste nelle successive lettere del medesimo articolo e riguardano le acque reflue:

«d) provenienti da impianti di acquacoltura e di piscicoltura che diano luogo a scarico e si caratterizzino per una densità di allevamento pari o inferiore a 1 kg per metro quadrato di specchio d'acqua o in cui venga utilizzata una portata d'acqua pari o inferiore a 50 litri al minuto secondo;

e) aventi caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche e indicate dalla normativa regionale».

Tale ultimo punto (modificato in modo sostanziale dal decreto «acque bis») prevedendo la potenziale assimilabilità alle acque reflue domestiche di altre acque reflue «aventi caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche ed indicate dalla normativa regionale», evidenzia che la normativa regionale appare sostanzialmente libera di integrare il concetto prevedendo nel proprio contesto specifico una serie di acque reflue che in base a questo criterio generico indicato dalla norma nazionale a parere del legislatore regionale siano tecnicamente assimilabili a quelle domestiche.

Si tratta dunque, per quanto riguarda questo punto e), di una vera e propria norma bianca di apertura verso la disciplina regionale che sostanzialmente diventa arbitra in tutta questa delicata materia. La possibilità di deroga in questione rileva certamente in quel relevantissimo campo di cerniera e confine strategico tra le acque assimilabili a quelle domestiche (campo depenalizzato) e le altre acque che rimangono invece, ad esempio, nel settore industriale (campo per lo più soggetto a sanzione penale).

9. - L'utilizzazione agronomica di effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi oleari nonché delle acque reflue provenienti dalle aziende agricole è argomento strettamente interconnesso con la definizione preliminare e genetica delle tipologie di scarico di tali aziende.

La fase della utilizzazione agronomica è tuttavia del tutto diversa dalla precedente e propedeutica concettualità in ordine alla classificazione dello scarico.

Vediamo alcuni principi-base sulla disciplina attuale di quella pratica comunemente conosciuta come «fertirrigazione» e che in realtà, entro il contesto del d.lgs. n. 152/99, è normata come «utilizzazione agronomica».

10. - L'art. 2 del d.lgs. n. 152/99, al punto *n-bis*), definisce l'utilizzazione agronomica come «la gestione di effluenti di allevamento, di acque di vegetazione residue dalla lavorazione delle olive, ovvero di acque reflue provenienti da aziende agricole e piccole aziende agroalimentari, dalla loro produzione all'applicazione al terreno di cui alla lettera n), finalizzata all'utilizzo delle sostanze nutritive e ammendanti nei medesimi contenute (...)».

Ancora un cenno a tale pratica viene riservato dall'art. 30 del medesimo decreto, laddove, al sesto comma, si prevede che, al di fuori delle ipotesi di deroga previste nei pre-

cedenti commi 2, 3, 4 e 5 rispetto al generale divieto di scarico nel sottosuolo e nelle acque sotterranee, «gli scarichi nel sottosuolo e nelle acque sotterranee, esistenti e debitamente autorizzati alla data di entrata in vigore del presente decreto, devono essere convogliati in corpi idrici superficiali ovvero destinati, ove possibile, al riciclo, al riutilizzo o all'utilizzazione agronomica entro tre anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto. In caso di mancata ottemperanza agli obblighi indicati, l'autorizzazione allo scarico è a tutti gli effetti revocata».

Ma la vera disciplina specifica della utilizzazione agronomica è riportata in pratica nel testo dell'art. 38 del decreto in questione, totalmente rinnovato e rielaborato dal decreto «acque bis».

11. - Il citato art. 38 prevede che, «fermo restando quanto previsto dall'art. 19 per le zone vulnerabili e dal d.lgs. 4 agosto 1999, n. 372, per gli impianti di allevamento intensivo di cui al punto 6.6 dell'allegato 1 al predetto decreto, l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi oleari, sulla base di quanto previsto dalla legge 11 novembre 1996, n. 574, nonché dalle acque reflue provenienti dalle aziende di cui all'articolo 28, comma 7, lettere a), b) e c) e da altre piccole aziende agroalimentari ad esse assimilate, così come individuate in base al decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali di cui al comma 2, è soggetta a comunicazione all'autorità competente di cui all'articolo 3, commi 1 e 2 del presente decreto, fatti salvi i casi di esonero di cui al comma 3, lettera b)».

Appare dunque evidente che la disciplina dettata dalla norma attiene esclusivamente, come già sopra accennato, non già alla regolamentazione genetica dello scarico e quindi al suo sistema autorizzatorio, bensì a quella fase assolutamente finale che è costituita dalla destinazione delle acque di scarico. Acque di scarico che, sulla base di tale specifica norma, vedono una deroga rispetto al regime generale in ordine alla disciplina del riversamento diretto sul corpo ricettore o alla gestione dei liquami medesimi come «rifiuto liquido costituito da acque reflue» al confine tra il decreto n. 152/99 ed il decreto n. 22/97 sui rifiuti.

Naturalmente detta attività, proprio perché fortemente derogatoria rispetto al regime base dello «scarico» (decreto acque) o del «rifiuto liquido» (decreto rifiuti), non può essere libera e rimessa alle scelte discrezionali del titolare produttore del refluio ma viene ricollegata dalla norma a precise disposizioni di regolamentazione.

Dunque, anche in questo caso, l'eccezione non può diventare la regola. E non si può certo ritenere che è possibile esonerarsi totalmente dalla complessa e severa disciplina dello scarico diretto o del rifiuto liquido a cavallo tra le due normative semplicemente inviando la comunicazione sopra citata. In realtà le autorizzazioni ed i regimi di gestione (e sanzionatori) di ambedue le fattispecie (scarico e rifiuto liquido) restano inalterati, mentre l'art. 38 citato, con la sua previsione di deroga, riguarda soltanto una singola eccezione (l'utilizzazione agronomica finale alternativa a quanto sopra esposto) disciplinata però con precisi obblighi preventivi.

12. - In realtà, poi, tutti i parametri specifici di regolamentazione per legittimare la utilizzazione agronomica in senso derogatorio rispetto alla normativa base generale, non sono poi previsti direttamente nel testo del decreto n. 152/99 ma sono demandati alla normativa regionale.

Ecco dunque che, a livello pratico, ogni azienda dovrà andare a ricercare, nella elaborazione della legge regionale specifica in materia, quali adempimenti specifici deve adottare ed osservare per mettersi in regola redigendo la citata comunicazione e per poter dunque accedere regolarmente

alla disciplina derogatoria dell'utilizzazione agronomica. Fermo restando che se tale procedura non viene rispettata siamo in presenza di un riversamento illegale di liquami su un terreno, soggetto alle ordinarie sanzioni della normativa sulle acque e sui rifiuti.

In tal senso il secondo comma del citato art. 38 del decreto n. 152/99 prevede che «le regioni disciplinano le attività di utilizzazione agronomica di cui al comma 1 sulla base dei criteri e delle norme tecniche generali adottati con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali di concerto con i ministri dell'ambiente, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, della sanità e dei lavori pubblici, di intesa con la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del predetto decreto ministeriale, garantendo nel contempo la tutela dei corpi idrici potenzialmente interessati e in particolare il raggiungimento o il mantenimento degli obiettivi di qualità di cui al presente decreto».

Certamente questa potestà legislativa delle Regioni è a questo punto importante e doverosa giacché dalle leggi regionali deriva, in pratica, tutta la disciplina specifica per regolamentare questo settore produttivo che, specialmente in alcune zone del nostro Paese, è estremamente diffuso.

La normativa regionale deve fornire, come previsione per le aziende, anche e soprattutto i tempi e le modalità di effettuazione della comunicazione, prevedendo procedure semplificate, nonché specifici casi di esonero dall'obbligo di comunicazione per le attività di minor impatto ambientale; le norme tecniche di effettuazione delle operazioni di utilizzo agronomico.

Il decreto n. 152/99 demanda anche alla citata normativa regionale l'esatta e puntuale individuazione dei criteri e delle procedure di controllo, ivi compresi quelli inerenti l'imposizione di prescrizioni da parte dell'autorità competente, il divieto di esercizio ovvero la sospensione a tempo determinato dell'attività di cui al comma 1 nel caso di mancata comunicazione o mancato rispetto delle norme tecniche e delle prescrizioni impartite.

13. - Ancora, infine, in modo specifico, è riservato dalla norma nazionale a favore della norma statale la previsione ed individuazione delle sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni alla disciplina di osservanza delle regole di settore. Ciò, tuttavia, e la normativa nazionale lo prevede espressamente, fermo restando il sistema sanzionatorio penale previsto dall'art. 59, comma 11-ter, del d.lgs. n. 152/99.

Infatti, detto articolo così recita: «Chiunque effettui l'utilizzazione agronomica di effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi oleari nonché delle acque reflue provenienti da aziende agricole e piccole aziende agroalimentari di cui all'art. 38 al di fuori dei casi e delle procedure ivi previste ovvero non ottemperi al divieto o all'ordine di sospensione dell'attività impartito a norma di detto articolo è punito con l'ammenda da lire 2 milioni a lire 15 milioni o con l'arresto fino a un anno. La stessa pena si applica a chiunque effettua l'utilizzazione agronomica al di fuori dei casi e delle procedure di cui alla normativa vigente».

Sulla base della formulazione di tale norma, appare evidente che il sistema sanzionatorio generale a livello nazionale è impostato a livello penale per chiunque violi il regime disciplinatorio della utilizzazione agronomica. Il che significa e conferma che detta pratica, fortemente derogatoria rispetto alla disciplina base dello scarico e del rifiuto liquido, ove non venga attuata secondo i parametri esatti non costituisce una mera violazione formale ma attiene in modo specifico alla sostanziale e rilevante destinazione dei liquami in alternativa fraudolenta alla immissione regola-

mentare controllata in corpo ricettore diretto o impianto smaltimento conto terzi.

14. - Il decreto n. 152/99 prevede una norma transitoria nella materia in esame.

Infatti l'art. 62 al decimo comma dispone che «fino all'emanazione della disciplina regionale di cui all'art. 38, le attività di utilizzazione agronomica sono effettuate secondo le disposizioni regionali vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto».

Tale disposizione crea una sorta di periodo intermedio di tolleranza per assicurare il ragionevole regime di transizione tra vecchia e nuova normativa.

Tuttavia, anche tale norma transitoria non va esasperata e deve essere letta con cautela e con ragionevolezza. Dunque non si può ipotizzare che nel contesto del nuovo decreto n. 152/99 sussistano realtà virtuali normative del tutto ed assolutamente retroattive né in questo né in altri settori.

Infatti, per citare un aspetto concreto, se è vero che tale disposizione transitoria legittima, in attesa della nuova normativa regionale *in itinere*, la sopravvivenza di pregressi regimi autorizzatori, certi aspetti importanti e sostanzialmente connessi alla utilizzazione agronomica, come il trasporto dei liquami, non beneficiano del regime di *deregulation* di transizione.

In altre parole, si era ritenuto¹ da parte di alcune fonti che anche il trasporto dei liquami finalizzato alla utilizzazione agronomica fosse ricompreso in questa disciplina transitoria. In pratica, i liquami avrebbero ancora per diverso tempo viaggiato come l'ex «scarico indiretto» previsto dalla vecchia normativa della legge Merli e non come «rifiuto liquido costituito da acque reflue» secondo il combinato disposto della nuova sinergia tra decreto n. 152/99 e il decreto n. 22/97. Ed in pratica il veicolo avrebbe potuto circolare con la documentazione della vecchia legge Merli a bordo, esonerandosi così dalla redazione e dal possesso del formulario di identificazione dei rifiuti. In realtà non è possibile estendere i benefici transitori fino a tale punto. Ed è logico dunque che se la tipologia dello scarico ed il riversamento sul suolo fino all'emanazione della normativa regionale beneficiano ancora del vecchio regime previsto dalla Merli, il trasporto dei liquami su strada è cosa ben diversa e più impegnativa ed è soggetto in ogni caso alla nuova normativa di confine tra scarico e rifiuto. E dunque deve essere operato detto trasporto seguendo le regole precise del formulario di identificazione dei rifiuti, altrimenti trattasi di forte illecito penale.

In tal senso si è già espressa anche la Corte di cassazione: «lo scarico indiretto (mediante autocisterne) di acque reflue, da qualificarsi ora come rifiuti allo stato liquido, richiede un'apposita autorizzazione, in mancanza della quale si rende configurabile il reato di cui all'art. 51 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, senza che in contrario possa invocarsi, da parte dei soggetti già in possesso delle autorizzazioni allo scarico rilasciate prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, (in base al quale per «scarico» può intendersi soltanto quello direttamente effettuato nei corpi recettori) la moratoria di tre anni prevista dall'art. 62, comma 11, di detto ultimo provvedimento normativo» (6).

In pratica appare evidente che la fase del trasporto è comunque ritenuta dalla Cassazione sempre soggetta alla nuova normativa anche se detta sentenza, letta alla luce della disposizione transitoria in esame, consente, in partenza ed in arrivo finale, di disciplinare ancora il liquame come «scarico indiretto» ai fini della utilizzazione agronomica (legge «fertirrigazione»). □

(6) Cfr. Cass. Sez. Pen., 4 maggio 2000, n. 1383, Sainato, in questa Riv. (M), 2001, 280.

Note introduttive in tema di allevamento di animali con metodo biologico

di STEFANO MASINI

1. Ambito di applicazione del metodo biologico di allevamento di animali. - 2. Ordinamento aziendale dell'impresa zootecnica: collegamento con il fondo e limiti del criterio agro-biologico. - 3. Norme relative alla produzione biologica animale nella disciplina interna e comunitaria. - 4. Spunti di riflessione circa il futuro sviluppo della zootecnia biologica per la promozione di prodotti di qualità e l'integrazione della tutela dell'ambiente.

1. - Il regolamento (CE) n. 1804/1999 del Consiglio del 19 luglio 1999 «che completa per le produzioni animali, il regolamento (CEE) n. 2092/91 relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli ed alla indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari», oltre a rispondere ad un interesse crescente dei consumatori verso l'acquisto di alimenti ottenuti con metodi secondo natura, è intervenuto ad incoraggiare e promuovere sistemi di allevamento che valorizzano tecniche agronomiche tradizionali in quanto dirette a mantenere una durevole fertilità del suolo con l'apporto di sostanza organica, all'interno di un ciclo di produzione *chiuso* per quanto riguarda la selezione dei mangimi, garantendo agli animali allevati adeguate condizioni di benessere che permettano ad ogni specie di manifestare tutti gli aspetti tipici del proprio comportamento.

Nei *considerando* della citata fonte regolamentare si indica, propriamente, che, nelle aziende che operano con metodo di produzione biologica, l'allevamento deve «in linea di massima prevedere uno stretto legame tra questa produzione e la terra, una prassi di avvicendamenti poliennali adeguati e l'alimentazione del bestiame con prodotti vegetali coltivati con metodi biologici nella stessa azienda».

Più esplicito ancora risulta l'indirizzo formulato nei *principi generali* dell'Allegato, inerente alla gestione ottimale delle pratiche di zootecnia biologica, secondo cui «le produzioni animali devono contribuire all'equilibrio dei sistemi di produzione agricola rispondendo alle esigenze di elementi nutritivi delle colture e migliorando la sostanza organica del suolo. Esse contribuiscono in tal modo a creare e mantenere rapporti di complementarità fra terra e vegetale, vegetale e animali, animale e terra», con la conseguenza che «la produzione senza terra non è conforme alle norme del presente regolamento».

Torna, dunque, a proporsi quale criterio discretivo dell'attività il carattere organizzativo della produzione per la presenza inderogabile del fondo, che si pone come base territoriale dell'ordinamento aziendale, sì che sembra consentito capovolgere la nota concezione dell'allevamento in quanto, con riguardo al metodo biologico acquista un pre-

ciso valore l'intensità del rapporto di accessione con il fondo in corrispondenza con la capacità di produrre il foraggio sufficiente per l'alimentazione degli animali e diventa, per ciò, necessaria sul piano della qualificazione giuridica l'esistenza stessa del collegamento con esso (1).

In relazione al metodo ed ai caratteri organizzativi richiesti dalla produzione biologica animale si viene, infatti, a richiedere un controllo delle *dimensioni* dell'allevamento in quanto gli animali dispongano di un'area adeguata di pascolo ed il numero dei capi per unità di superficie sia limitato, in modo di assicurare, da un lato, l'osservanza delle misure per il benessere degli animali e, dall'altro lato, il riciclo delle deiezioni, restituendo gli elementi nutritivi al suolo e riducendo in tal modo il più possibile gli effetti inquinanti dello spandimento.

Si tratta, per altro, di chiarire meglio la condizione del *collegamento* con il fondo rispetto a quella della *connessione* con l'attività coltivatrice, posto che dalla previsione del criterio di *complementarità* non può certo tornare a farsi dell'allevamento un'attività accessoria della principale attività di coltivazione, ma fissando lo sguardo alle modalità del relativo esercizio è facile accorgersi come la produzione di alimenti di qualità ed il rispetto degli equilibri naturali si dissociano, ormai, dalle pratiche di gestione *senza terra*, sì che l'esistenza di uno stretto legame tra animali e superfici coltivate risponde agli stessi obiettivi di adattamento di un'autonoma organizzazione ad impresa volta ad interpretare la crescente sensibilità dei consumatori riguardo alla sanità dei prodotti ed alla difesa delle risorse naturali.

D'altra parte, oltre a svolgersi sul fondo ed in connessione con la coltivazione di esso, tale metodo richiede normalmente la realizzazione dell'intero ciclo produttivo mediante l'alimentazione, la cura e la riproduzione di animali in osservanza alle norme dell'agricoltura biologica secondo una continuità *modale* che attiene a tutte le fasi dell'allevamento; mentre non è richiesto il compimento di un ciclo biologico completo, per ciascuno dei capi allevati, all'interno della stessa unità di produzione (così detta *linea vacca-vitello*).

(1) La riflessione è basata sul capovolgimento della nota affermazione di BASSANELLI, *Impresa agricola*, in *Commentario del Codice Civile a*

cura di Scialoja e Branca, Libro Quinto, *Del lavoro*, Bologna-Roma, 1943, 416.

2. - L'organizzazione di un modello di impresa che torna a valorizzare tipicamente l'utilizzazione del suolo si ripropone, dunque, in condizioni del tutto nuove rispetto al passato, rispondente essenzialmente al modificarsi degli stili di vita come risultato del conseguimento di livelli di ricchezza economica accresciuti, che esclude una espansione dei consumi legati ad ulteriori problematici aumenti delle produzioni unitarie causa di non trascurabili fenomeni di inquinamento ambientale e di compromissione della salute.

Diverso era lo scenario coevo all'entrata in vigore del codice civile segnato dall'interesse della massima produttività della terra, sì che «l'agrarità dell'allevamento, in ragione dell'implicito collegamento bestiame-fondo, si riferiva a precisi moduli organizzativi e dimensionali, ed al contempo evocava un dato sociologico, tradotto in opzione di politica del diritto, per cui dovevano considerarsi agricoli gli allevamenti esercitati dagli agricoltori, altrimenti definiti tali perché dediti alla coltivazione dei fondi» (2).

In seguito, lo sforzo della dottrina proteso ad accertare quali forme economiche fossero comprese e richiamate nella formula codicistica è stato, invece, diretto a ricercare con inesausto e durevole impegno, se non fosse possibile scardinare quel fondamento della relazione aziendale in agricoltura ai fini della ricostruzione di una nozione unitaria di impresa attraverso il ricorso ad un criterio discrezionale diverso dal fondo.

L'approdo alla teoria del ciclo biologico, che individua e caratterizza l'impresa agricola di fronte a quella commerciale (3), non ha, comunque, consentito di individuare discipline differenziate ed articolate rispetto all'organizzazione di attività di allevamento che rappresentino un razionale complemento dell'azienda o, al contrario, che siano del tutto prive di un collegamento funzionale con la coltura del suolo, con immediati riflessi pratici dipendenti dal modo di esercizio rispetto alla disciplina di tutela delle risorse naturali ma anche sul piano dell'imposizione fiscale.

Infatti, dalla mancanza di qualsiasi limitazione per la qualifica agraria dell'attività *de qua* ne discende che l'allevatore, quali che siano le forme dell'attività che svolge ed i mezzi di cui si avvale, è imprenditore agricolo in ogni caso, e così tanto se l'allevamento si svolge sul fondo ovvero viene esercitato al di fuori o se richiede l'alimentazione con i prodotti della terra ovvero di mangimi artificiali (4).

Per altro, non si vuol mettere in dubbio la possibilità della sussistenza dell'allevamento «come forma autonoma di attività, rilevante *ex se* ai fini dell'accertamento di agrarietà» (5), in quanto non ostante le intenzioni dei compilato-

ri del codice è sul piano sociale che si riscontra la superfluità del collegamento con la messa in produzione di un fondo da cui ricavare i foraggi, ma non vi è dubbio che le modalità di esercizio dell'allevamento inducono a differenziare sul piano della qualificazione giuridica l'attività che utilizza come strumento fondamentale, nell'organizzazione del complesso dei beni aziendali, un appezzamento di terra coltivabile.

In questo senso, qualche A. più avvertito (6) non ha mancato di indicare come, sulla base di motivazioni pure diverse da quelle che supportano la risalente posizione favorevole a ridurre l'*agrarità* dell'allevamento, in ragione dell'implicito collegamento bestiame-fondo, occorra riservare uno speciale *favor* all'allevamento realizzato senza il ricorso a pratiche intensive e con mangimi e tecniche industriali. Ma – e forse con eccessivo credito e troppo larga adesione alle critiche di immobilismo di fronte a possibili soluzioni progressive – si è parlato di espedienti interpretativi capaci di realizzare penalizzanti discriminazioni tra allevamenti *con* e *senza* terra, con la conseguenza che «nella battaglia contro coloro che sottovalutano il progresso tecnico della zootecnia e misconoscono la sua dignità di attività agricola autonoma», si insinua il rischio sotto la crescente pressione della competizione sui mercati di «ritornare ad un passato che decretava la ineluttabile subordinazione dell'allevamento alla coltivazione del suolo» (7).

A lungo andare, la relazione tra l'allevamento ed il fondo rustico, caduta la pregiudiziale per la qualifica di cui all'art. 2135 c.c., non poteva, per altro, risultare del tutto irrilevante.

Il collegamento con la messa in produzione di un fondo rustico è servito, ad esempio, a giustificare nella disciplina fiscale il diverso sistema di accertamento dei redditi su base catastale invece che secondo i principi della contabilità oltre a venire in considerazione per gli aspetti della normativa antinquinamento.

In vero, se sul piano fiscale si è assistito ad un allontanamento dalle premesse in quanto il riferimento ai mangimi *ottenibili* dal fondo, per stabilire quando il reddito imponibile dall'attività di allevamento possa disciplinarsi e quantificarsi come reddito agricolo, sembra risolversi in una mera finzione, considerando la capacità potenziale di un terreno anche se non sia esercitata in concreto alcuna coltivazione, per quanto riguarda i criteri per la disciplina degli scarichi, risulta avvalorata dalle più recenti modifiche introdotte dal d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, recante «Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla pro-

(2) Così ALESSI, *L'impresa agricola. Artt. 2135-2140*, in *Il Codice Civile*. Commentario diretto da P. Schlesinger, Milano, 1990, 110, che incisivamente aggiunge come solo in relazione allo sfruttamento produttivo del suolo sia lecito far dipendere «una omogeneità di disciplina con le altre imprese agricole (coltivatrici), sia che si abbia riguardo ai problemi di regolamentazione dell'uso dei suoli non urbanizzati (regime dei fondi e disciplina della loro circolazione) sia che la «razionalità» di tale sfruttamento venga misurata e controllata sotto il profilo della tutela e conservazione dell'ambiente naturale».

(3) In argomento si veda *amplius* CARROZZA, *La nozione di agrarietà: fondamento ed estensione* (relazione alla Jornadas italo-espasoles de derecho-agrario; Salamanca-Valladolid, novembre 1972) e ora in *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, vol. I, Milano, 1975, 60 ed inoltre MASSART, *Contributo alla determinazione del concetto giuridico di «agricoltura»*, in *Riv. dir. agr.*, 1974, I, 312.

Con specifico riguardo all'inquadramento dell'impresa zootecnica, si veda FERRUCCI, *L'individuazione dell'impresa zootecnica e del suo statuto giuridico*, Milano, 1989, 18.

(4) *Contra* si veda BIONE, *Allevamento del bestiame, fondo, impresa agricola*, in *Riv. dir. civ.*, 1968, I, 549, il quale osserva: «Richiedere, come condizione di agrarietà dell'attività zootecnica, un collegamento funzionale

con il fondo rustico non significa affatto che l'attività medesima debba essere accessoria alla coltivazione del fondo o del bosco, così come affermare, in ipotesi, che l'allevamento deve svolgersi sul fondo e per mezzo dei prodotti da quello ricavati non comporta sicuramente l'inserzione dell'attività in parola fra quelle connesse giacché rimane senz'altro incontestata la sua idoneità a qualificare immediatamente l'impresa».

(5) In questo senso, si veda CARROZZA, *Impresa agricola e fallimento secondo la Corte Suprema*, in *Riv. dir. agr.*, 1989, II, 295, che, con riguardo al collegamento con il fondo rustico, evidenzia la conseguenza che «chi si appropria di quella formula dovrebbe accorgersi che così, in definitiva, egli fa rientrare dalla finestra il concetto che sembra uscito dalla porta».

(6) Osserva COSTATO, *Compendio di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 1989, 186, che «problemi di fertilizzazione dei suoli, di rivalutazione degli avvicendamenti tradizionali attraverso la produzione di piante capaci di fissare azoto nei terreni (come l'erba medica), di economia energetica, di tutela del territorio anche dall'inquinamento di eccesso di concentrazione di animali fanno pensare che l'interesse pubblico debba orientarsi alla ricostruzione dei piccoli allevamenti sulla terra ...».

(7) Così CARROZZA, *L'inquadramento giuridico della piscicoltura*, in *Giur. agr. it.*, 1981, 75. Ancora in precedenza si veda lo stesso A., *L'itticoltura come attività intrinsecamente agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 1976, I, 48.

tezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole», la necessaria disponibilità di terreno agricolo *funzionalmente* connesso con le attività di allevamento e di coltivazione.

3. - La disciplina in materia di produzione biologica animale, a prescindere dalle dispute dommatiche in ordine al fondamento della qualificazione dell'attività e della sua estensione, controllando i processi attraverso cui la produzione viene realizzata fino a giungere al consumatore finale, per eliminare pericoli inattesi ed indeterminati connessi al ricorso a fattori di origine esterna, giustifica – come si è fatto cenno – la rinnovata attrazione intorno al fondo di tutto l'ordinamento agrario.

Con d.m. 4 agosto 2000, recante «Modalità di attuazione del regolamento CE n. 1804/99 sulle produzioni animali biologiche» – in corso di modifica - si è, in specie, proceduto a formulare orientamenti e disposizioni per l'applicazione nell'ordinamento della disciplina in materia, tenuto conto degli spazi consentiti alle disposizioni nazionali e delle interpretazioni ad alcune modifiche del regolamento (CEE) n. 2092/91.

L'espressa adesione contenuta nel decreto al principio comunitario relativo alla non compatibilità del metodo biologico con la produzione senza terra porta, in specie, a definire l'azienda come «l'insieme di animali, terreni, locali, strutture ed attrezzature che concorrono al processo produttivo zootecnico» (art. 1, punto 5), tornando a rappresentare l'aggregazione economica dipendente dalla base fisica del fondo. Risultano, per ciò, esclusi, in osservanza ai *principi generali*, gli allevamenti di animali privi di qualsiasi collegamento funzionale con i terreni dai quali ottenere i mangimi sufficienti per la loro alimentazione, sulla base di un programma produttivo *aziendale* o *comprenditoriale*, che risponda all'appartenenza dell'allevamento ad un consorzio di unità biologiche, insistenti in un'area geografica determinata, con il compito di provvedere sulla base di un reciproco regolamento negoziale, tanto a tenere sotto controllo il carico di animali sulla superficie attraverso un piano di spandimento delle deiezioni quanto a promuovere lo scambio di paglia, foraggi o mangimi.

La citata condizione di collegamento con il fondo ed i prodotti della coltivazione per l'approvvigionamento di alimenti deve essere, quindi, valutata *alternativamente* tenendo conto del rapporto tra superficie agricola disponibile a vario titolo e carico di animali per limitare il potenziale inquinante secondo parametri prefissati non che della quantità di mangimi ottenuti in modo tale da garantire agli animali poligastrici che oltre un terzo della sostanza secca della rispettiva razione annuale provenga dall'utilizzazione della superficie aziendale o dal comprensorio in cui ricade, salva la riduzione, di competenza regionale, della percentuale di autoproduzione richiesta per l'influenza di fattori pedoclimatici o in conseguenza di calamità naturali.

Il profilo *dimensionale* strettamente legato a ridurre l'apporto di materie prime di origine industriale oltre a promuovere il riciclaggio, sotto forma di fertilizzante, dei rifiuti dell'allevamento risponde all'esigenza di ristabilire le aspettative di fiducia da parte dei consumatori per la produzione di alimenti sicuri e di qualità e segna, per questo profilo, un profondo divario rispetto a strutture che, per il numero dei capi e gli aspetti tecnologici della linea produttiva attribuiscono una funzione residuale al fondo.

Viene, per altro, ammessa nell'azienda la presenza di animali che non siano allevati in osservanza al metodo biologico, purché la loro produzione sia allestita in una unità distinta, provvista di stalle e pascoli separati e a condizione che si tratti di animali di specie diversa. Mentre è interessante considerare come secondo un'ulteriore dero-

ga sia possibile prevedere aree comuni di pascolo nel rispetto di alcune condizioni inerenti la non contaminazione del sito a causa di precedente impiego di sostanze chimiche; la provenienza degli animali da allevamenti estensivi e il rispetto del carico per ettaro, individuando come tali le aree demaniali o appartenenti al patrimonio di regioni, province e comuni, quelle su cui gravano usi civici o di proprietà a comunità di utenti non che altre aree derivanti da forme di accordo privato di gestione dei pascoli risultanti da apposita scrittura.

Con riguardo ai periodi di *conversione* occorre, anzi tutto, considerare la relativa attinenza alle superfici agricole in quanto gli alimenti per gli animali, derivanti da prodotti coltivati con metodo biologico debbano derivare dalla stessa unità di produzione, determinandosi la necessità della conversione delle colture prima ancora che dei capi allevati, mentre con riguardo agli animali si osserva che il rilascio della denominazione biologica è previsto al termine di un periodo determinato in cui l'allevamento sia stato praticato in osservanza alle prescrizioni del metodo.

Risulta, in ogni caso, ammessa la conversione simultanea dell'intera unità di produzione comprensiva di animali e superfici destinate a pascolo o alla produzione di foraggio per la quale l'interessato beneficia di una riduzione del periodo.

Particolare rilievo riveste, ancora, l'*origine degli animali*, in quanto nella scelta delle razze o delle varietà si deve tener conto della capacità degli animali di adattarsi alle condizioni dell'ambiente locale oltre che della vitalità rapportata al sistema distributivo degli alimenti con presenza di pascolo o di foraggi distribuiti in stabulazione libera e resistenza alle malattie, posto che alcune patologie risultano connesse alla selezione genetica di soggetti allevati in forma intensiva.

Anche con riguardo alla prima costituzione del patrimonio aziendale si prevede, comunque, una deroga in mancanza della disponibilità di un numero sufficiente di animali ottenuti con metodi biologici, ammettendo l'integrazione, per varietà o razza, secondo il parametro dell'età eventualmente combinato con quello di peso, di animali successivamente allevati in conformità di tali regole. Ulteriori deroghe per consentire la ricostituzione del patrimonio, ad esempio, nel caso di elevata mortalità degli animali a causa di problemi sanitari ovvero al fine di completare l'incremento naturale e garantire il rinnovo del patrimonio, devono essere autorizzate dall'organismo di controllo in osservanza ad un limite percentuale che può variare in relazione alla estensione della superficie coltivabile, al cambiamento della specie allevata o allo sviluppo di un diverso orientamento produttivo.

A proposito dell'*alimentazione* viene riaffermato il rovesciamento di prospettiva che indirizza la scelta del metodo biologico, in quanto essa risulta «finalizzata ad una produzione di qualità piuttosto che a massimizzare la produzione stessa», mentre la pratica dell'alimentazione forzata viene vietata a garanzia della sicurezza degli alimenti e risulta, ancora, formulato l'assoluto divieto di far ricorso ad alimenti di origine animale, ad esclusione del latte e dei suoi derivati, in vista del soddisfacimento delle crescenti aspettative dei consumatori di poter scegliere prodotti più sani e rispettosi dell'ambiente. Per ottenere una soddisfacente produzione, salvaguardando lo stato di salute degli animali risulta, infatti, necessario somministrare un'alimentazione corretta e razionale attraverso una adeguata fruizione dei pascoli, così che caratteristica specifica del metodo di allevamento biologico è la predisposizione di un adeguato programma di alimentazione in base a precisi criteri nutrizionali riguardo alla composizione della razione giornaliera, alle materie prime e alle altre sostanze.

I mangimi destinati agli animali ottenuti in conformità al metodo di produzione biologica devono, quindi, preferibilmente provenire dalla stessa azienda o, quando ciò non sia possibile, da altre unità di produzione che osservano uguali pratiche di gestione, se bene resti autorizzato, durante un periodo transitorio, l'impiego di alimenti convenzionali, nel caso in cui l'allevatore non sia in grado di procurarsi gli alimenti e, comunque, in proporzioni limitate nell'ordine del dieci e del venti per cento nella dieta giornaliera rispettivamente per animali poligastrici e monogastrici, con l'onere di fornire all'organismo di controllo, per ogni partita, la dichiarazione o l'analisi attestante che il prodotto o la miscela di origine nazionale o comunitaria ovvero di importazione non siano contaminati da organismi geneticamente modificati. La descritta acquisizione delle fonti alimentari determina, per tanto, una significativa differenziazione tra allevamento biologico e quello condotto con metodo convenzionale in quanto per quest'ultimo costituisce, ormai, comune pratica l'utilizzazione, nella base dell'alimentazione, di prodotti aventi origine da processi industriali di estrazione.

Il metodo di allevamento incide, ancora, sui principi della *profilassi e cure veterinarie* che si risolvono essenzialmente nella adozione di speciali misure di prevenzione. Insieme alla scelta delle razze o delle linee appropriate di animali viene, infatti, raccomandata l'applicazione di pratiche di allevamento convenienti a stimolare un'elevata resistenza alle malattie, l'impiego di alimenti di elevata qualità consumati con l'accesso ai pascoli e attraverso un adeguato movimento fisico, elevando le difese immunologiche naturali non che il mantenimento di una adeguata densità in quanto il sovraffollamento potrebbe essere origine di vari inconvenienti sanitari.

Al di là dei rimedi preventivi l'insorgenza di malattie viene, comunque, curata con l'uso di medicinali veterinari con preferenza per prodotti fitoterapici, omeopatici, oligoelementi ed altri trattamenti naturali rispetto ad antibiotici o medicinali allopatrici ottenuti per sintesi chimica, che possono lasciare residui nei prodotti, in quanto il relativo impiego risulta prescritto, a determinate condizioni, quando si rivelino indispensabili per la guarigione dell'animale e, comunque, mai come rimedi preventivi. Resta, per altro, severamente vietato l'impiego di sostanze destinate a stimolare la crescita o la produzione non che di ormoni e di altre sostanze in grado di controllare la riproduzione; mentre, ove siano accertati focolai di malattie infettive nell'area in cui sia situata l'azienda possono risultare autorizzate cure veterinarie degli animali, trattamenti degli edifici, delle attrezzature e dei locali, compreso l'uso di sostanze immunologiche.

Con riguardo ai *metodi di gestione zootecnica, trasporto e identificazione dei prodotti animali* va, quindi, precisato come sia, anzi tutto, stabilito che la riproduzione di animali allevati biologicamente debba realizzarsi con il ricorso a metodi naturali se bene sia consentita l'inseminazione artificiale.

A tutela dell'integrità fisica sono, inoltre, vietati interventi chirurgici e operazioni mutilanti eseguite ad un fine diverso da quello terapeutico, salva la previsione di alcune pratiche, come la castrazione, largamente in uso negli allevamenti per mantenere la qualità dei prodotti secondo standard tradizionali, ma da eseguirsi a cura di personale qualificato, riducendo al minimo le sofferenze per gli animali; mentre ulteriori standard di benessere riguardano le condizioni di trasporto che deve effettuarsi in modo di ridurre il più possibile l'affaticamento, così come nella fase precedente alla macellazione e al momento della macellazione stessa – a cui si perviene attraverso lo stordimento – occorre contenere al minimo la presenza di una situazione di stress.

La principale indicazione nelle tecniche di allevamento applicabili alla produzione biologica riguarda, per altro, il divieto di stabulazione fissa salva la previsione di una deroga temporale tale da garantire, comunque, il regolare movimento fisico degli animali e l'osservanza dei requisiti in materia di benessere con l'allestimento di zone confortevoli provviste di lettiera, richiedendosi, a cura del titolare dell'unità di produzione, la sottoscrizione di un piano di adeguamento delle strutture aziendali, che preveda l'accesso al pascolo nel caso in cui l'allevamento sia organizzato a posta fissa, mentre l'alimentazione all'aperto resta facoltativa ove sia prevista una organizzazione a posta libera con la disponibilità di adeguati spazi.

Un'ulteriore deroga resta, quindi, legata alla dimensione dell'unità di produzione, in quanto nelle piccole aziende – che allevano, cioè fino a dieci unità bovino adulto – la stabulazione fissa viene ammessa in osservanza ad un sistema di controllo regolato su base amministrativa regionale o stabilito da disciplinari privati riconosciuti, che risponda al rispetto di minime esigenze biologiche ed etologiche, prevedendo il ricorso, per un periodo transitorio, alla contenzione attraverso l'uso di catene sempre che gli animali abbiano periodico accesso a pascoli o a spazi liberi all'aperto. Con previsione di difficile interpretazione viene, per altro, precisato che il parametro dimensionale possa essere ampliato, con apposita determinazione, «in relazione allo *status* socio-economico-ambientale presente nelle Regioni o Province autonome interessate», che implica forse il ricorso al metodo statistico di rilevazione delle caratteristiche e della diffusione territoriale delle varie tipologie aziendali.

Un aspetto di sicuro rilievo riguarda, ancora, la disciplina delle *deiezioni zootecniche* in relazione ad eventuali pericoli di inquinamento di falde acquifere e del suolo, ove si determini uno squilibrio tra la quantità di effluenti disponibili e la superficie ricettiva, che finisce con il trasformare in una semplice destinazione del terreno alla funzione di *depurazione* naturale, l'utilizzazione, entro certi limiti di dosaggio, nelle ordinarie pratiche agricole, di sostanze che producono significativi effetti fertilizzanti ed ammendanti.

La definizione del rapporto tra la quantità delle deiezioni di cui viene ammesso il riciclo ed il sistema di conduzione del suolo e di fabbisogno delle colture risulta stabilito dalla direttiva 91/676/CEE del Consiglio del 12 dicembre 1991 «relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole», che indica il quantitativo massimo di azoto spandibile attraverso la conversione del carico di bestiame in un parametro uniforme di calcolo corrispondente a 170 Kg N/ha per anno di superficie agricola, salva una diversa previsione definita di intesa tra amministrazione centrale ed autonomie regionali in grado di tener conto delle differenze pedoclimatiche e delle tipologie di allevamento.

Viene, comunque, ammessa la possibilità di *cooperazione* tra più aziende in quanto, sulla base dei parametri agronomici compatibili da inserire in un piano razionale di concimazione, è regolato il trasferimento del concime organico da unità di produzione a più elevata concentrazione zootecnica in altre, che non manifestano fenomeni di saturazione e consentano di impiegare, in dose ottimale, le soluzioni fertilizzanti adatte al ciclo vegetativo.

Il dimensionamento di *aree di pascolo e edifici zootecnici* costituisce un ulteriore fattore di distinzione della zootecnia biologica da quella convenzionale. All'osservanza di precise esigenze biologiche e comportamentali devono, dunque, primariamente rispondere le condizioni di stabulazione, sì che una particolare disciplina viene riservata alla densità degli animali nelle stal-

le ed alla protezione della vegetazione da un pascolo eccessivo oltre che alle caratteristiche di fabbricati, recinti, attrezzature e utensili, che devono essere puliti e disinfettati per evitare contaminazioni e proliferazione di organismi patogeni.

Una disciplina differenziata riguarda, ancora, i mammiferi che devono avere accesso a pascoli, spiazzi liberi o parchetti all'aria aperta in dipendenza delle relative condizioni fisiologiche o di fattori climatici e dello stato del terreno con l'unica esclusione legata all'accertamento di problemi sanitari, se bene la fase finale di ingrasso degli animali da carne (così detta di finissaggio) resta consentita anche in stalla per un periodo non superiore a tre mesi. Quanto al pollame, invece, deve essere allevato all'aperto e non può essere tenuto in gabbia ed ulteriori requisiti sono stabiliti con riguardo ai ricoveri al fine di rispettare minime esigenze comportamentali e requisiti di salubrità tenuto conto della densità.

La disciplina in esame si occupa, infine, di *apicoltura*, ma trattandosi di un settore del tutto specifico, le norme di produzione sono enunciate a parte (8).

Nell'allegato II al d.m. n. 148 cit. sono, quindi, individuate le «Linee guida per la tracciabilità e rintracciabilità degli alimenti biologici di origine animale» che rappresentano la descrizione, basata sul monitoraggio dei flussi materiali *dalla stalla alla tavola*, delle aziende che hanno contribuito alla formazione dei prodotti secondo una logica estesa all'intera filiera.

Le *regole generali* segnalano, anzi tutto, la necessità di *separazione* degli animali allevati in aziende biologiche rispetto ad altri animali provenienti da allevamenti convenzionali, a partire dalla uscita dalla unità di produzione fino al momento della macellazione, comprendendo il trasporto delle carcasse e di qualsiasi prodotto biologico ai punti vendita. L'applicazione del sistema prevede la messa a livello di procedure in grado di assicurare una precisa registrazione documentale, che si articola con specifico riferimento alle diverse razze di animali allevati secondo il metodo biologico (*bovini, suini, ovicapri, volatili*) ovvero alla tipologia dei prodotti ottenuti (*a base di carne, carni macinate e preparazione di carne, uova da consumo, latte confezionato e prodotti lattiero-caseari biologici, miele*).

A titolo esemplificativo ed anche per valutare l'interesse che può suscitare la relazione tra produttore e consumatore in termini di apprezzamento personale rispetto alla storia trasparente e documentata e non più, invece, generica e anonima dei prodotti con la identificazione delle aziende che hanno avuto un ruolo nella formazione di una specifica porzione o confezione e ne

assumono la responsabilità, si segnalano le indicazioni operative per la predisposizione del sistema di tracciabilità dei bovini, che riguarda le fasi di macellazione, identificazione e classificazione delle carcasse; sezionamento e confezionamento e, da ultimo, vendita e trasformazione del prodotto.

La gestione dei flussi materiali (materie prime, semilavorati e materiali di imballaggio che, in qualunque punto della filiera, entrano nel processo produttivo) inizia con la annotazione nel registro aziendale, prevista a carico del titolare dell'unità di produzione, della soggezione di ogni singolo capo all'osservanza del metodo biologico di allevamento. Quanto alla macellazione, occorre assicurare l'identificazione permanente degli animali e delle carcasse dal momento della ricezione, da parte dell'operatore, fino all'abbattimento ed alle eventuali lavorazioni successive attraverso la verifica della connessione tra il numero di matricola dell'animale riportato sulla marca auricolare e nei documenti accompagnatori ed il numero progressivo di macellazione assegnato alla carcassa dello stesso capo abbattuto. L'attestato di macellazione, che accompagna la vendita e la distribuzione di ogni partita di carni biologiche deve, quindi, riportare insieme al riferimento al metodo di produzione biologico anche una serie di indicazioni riguardanti l'animale (numero di matricola, sesso, età di macellazione, peso della carcassa) e lo stesso allevamento di provenienza oltre al luogo ed alla data in cui è avvenuta la macellazione. Tale documento accompagna, inoltre, la vendita e l'immissione in commercio di ogni partita di carni biologiche, così da rendere esplicito che la *fiducia* dei consumatori possa essere acquisita solo comunicando in maniera adeguata e corretta la qualità proposta ed assicurando il livello prescelto delle caratteristiche individuate ed offerte insieme al relativo controllo.

4. - L'agricoltura biologica anche in relazione alla specificità della sua disciplina sembra, in definitiva, destinata ad assumere i lineamenti di settore, che in relazione alle specifiche modalità di allevamento, tali da richiedere il necessario raccordo funzionale con la terra - posta di nuovo al centro dell'ordinamento aziendale come fattore competitivo per l'accesso sul mercato - giustifica l'applicazione di uno statuto differenziato (9).

Perduta la funzione centrale inerente alla individuazione del fondamento dell'agrarità, il riferimento alla terra serve a connotare, in modo peculiare, il contenuto dell'attività zootecnica con metodo biologico, disegnando il limite entro il quale può trovare riconoscimento la ricerca di regio-

(8) Norme specifiche sono, appunto, riservate ad *apicoltura e prodotti dell'apicoltura* attraverso il riconoscimento del contributo di tale attività per la protezione dell'ambiente e la produzione agroforestale attraverso l'impollinazione delle piante.

Nella stessa unità di produzione non è consentita la gestione parallela di apiari biologici e convenzionali se bene sia consentita la localizzazione in zone diverse da quelle riconosciute ambientalmente idonee, ad esempio al fine di promuovere il servizio di impollinazione su una coltura convenzionale, senza che il prodotto da essi derivato possa essere venduto con riferimento al metodo di produzione biologica.

Quanto al *periodo di conversione* si intende concluso quando tutta la cera dei favi del nido sia stata sostituita con cera biologica in un arco temporale stabilito.

Circa l'*origine delle api* nella costituzione del patrimonio, occorre dedicare particolare attenzione alla scelta di razze in grado di adattarsi nel migliore dei modi al loro ambiente e caratterizzate da una resistenza certa alle malattie.

Una eccessiva rigidità sembra caratterizzare, invece, la disciplina di *ubicazione degli apiari*, che devono essere collocati in maniera tale che, nel raggio di tre chilometri a far centro dalla relativa postazione, le fonti di bottinaggio siano costituite essenzialmente da coltivazioni con metodo di produzione biologico o sottoposte a cure colturali di basso impatto ambientale. Gli apiari devono, altresì, mantenere una distanza sufficiente da qualsiasi fonte di produzione non agricola potenzialmente inquinante quali i centri urbani, auto-

strade, aree industriali, discariche, inceneritori di rifiuti, ecc.

Ulteriori aspetti concernenti l'apicoltura concernono la *nutrizione*, che richiede la costituzione di adeguate scorte di miele e di polline, al termine della stagione produttiva, per superare il periodo invernale, autorizzando la nutrizione artificiale delle colonie solo nel caso di pericolo per la sopravvivenza dell'alveare a causa di condizioni climatiche esterne e, ancora, la *profilassi e cure veterinarie* informate al richiamato principio della prevenzione.

Le norme sui *metodi di gestione zootecnica e identificazione* hanno, quindi, riguardo all'esigenza di assicurare il benessere degli animali, consentendo, però, alcune operazioni come la sostituzione della regina attraverso la soppressione della vecchia regina, mentre ulteriori disposizioni hanno riguardo alle *caratteristiche delle arnie e materiali utilizzati nell'apicoltura*.

(9) Risulta, comunque, pacifico che tale ricostruzione non inficia le peculiarità dell'agrarità messe in rilievo dal criterio biologico come efficacemente ha osservato COSTATO, *Criterio biologico e coltivazione del terreno*, in *Impresa zootecnica e agrarietà* (Ricerca promossa dalla Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento S. Anna di Pisa, a cura di A. Massart), Milano, 1989, 53, secondo cui «probabilmente le regole dell'agricoltura devono prevedere particolari trattamenti per i produttori che sfruttano la terra, senza che ciò porti a negare la qualifica di agricola ad una attività per la produzione di vegetali o animali senza la presenza di terreno coltivato».

le appropriate in risposta ad una sostanziale diversità di bisogni e di utilità.

Del resto, risulta precedente la intuizione formulata proprio con riguardo all'allevamento secondo cui, ai fini della definizione del regime giuridico, «non è la natura del prodotto ... che assume rilevanza e neppure la quantità del prodotto astrattamente considerato, ma il modo di praticare l'allevamento» (10). Sì che proprio la particolarità del metodo biologico e la necessità della sua autonoma considerazione positiva induce, ancora al presente, ad evidenziare «la difficoltà a porre sullo stesso piano e quindi, ad accordare lo stesso trattamento giuridico a realtà che, pur essendo dello stesso "genere", si diversificano, poi, per la specificità di alcuni elementi costitutivi» (11).

Non si corre in questa direzione il rischio di refluire verso «una nozione di agricoltura arcaica e tecnicamente arretrata, che penalizza gli agricoltori più *moderni* e dotati di iniziativa e capacità imprenditoriali» (12), in quanto l'ambito della indagine si colloca al di fuori del quadro di chiarimento generale dell'agrarità delle attività imprenditoriali per rispondere ad altre variabili dipendenti dalla richiesta di valorizzazione delle risorse naturali e di certificazione della qualità.

L'esistenza di un irriducibile nesso tra l'esercizio dell'impresa zootecnica ed il fondo torna, cioè, a promuovere un particolare sistema di regole di favore attesa la rilevanza sociale di una produzione ordinata alla salvaguardia del sistema ecologico ed alla sicurezza dei prodotti che entrano nella sfera alimentare. Per questo si può condividere agevolmente l'osservazione che «in senso largo l'agricoltura biologica assume il valore di agricoltura *naturale*, dove viene bandito tutto ciò che è artificiale» (13), ma è, ancora, più facile rilevare la contraddizione in cui incorre nel successivo ragionamento lo

stesso A. quando perviene alla generica conclusione che, in fondo, «l'agricoltura è biologica per definizione», in quanto proprio con riguardo all'allevamento di animali lo sradicamento da una organizzazione derivante la sua fisionomia della presenza della terra ha finito con il provocare gravi fatti inerenti all'inquinamento del suolo e delle acque ed alla contaminazione degli alimenti.

In vero, ora che anche la «sacralità» del precedente costituito dall'art. 2135 c.c. (14) risulta infranta, avendo il legislatore compiuto l'ultimo passo per la completa affermazione di una agricoltura fondata sull'adesione alla teoria del ciclo biologico, il discorso sulla *pluralità* delle diverse realtà economiche a cui riferire selettivamente un insieme di regole appare più difficile da proporre per trovare una soluzione soddisfacente. Di fronte alla *pericolosa scorciatoia* appena imboccata e destinata a realizzare una estensione sproporzionata ed ingiustificata della categoria degli allevatori da considerarsi imprenditori agricoli (15) si può, tuttavia, ripartire proprio dall'attenzione al metodo che si caratterizza, nell'aspettativa di un risultato di conveniente redditività, per le cautele imposte ai fini del contenimento dell'impatto di effetti corruttori e perturbatori dell'ambiente e della salute di ciascun individuo.

Né può sottacersi che ai fini della rilevazione della disciplina in concreto applicabile assume un peso decisivo il riferimento al dato sociologico, che presuppone la *curvatura* di scelte di valore in adesione ai più maturi interessi che la comunità ripone nella programmazione delle iniziative economiche e, per questa via, la coerenza con il disposto costituzionale dell'art. 44 consente di tener ferma, per l'azienda agricola a base territoriale, la considerazione della speciale *utilitas* desunta dall'importanza e funzione della terra nell'ordinamento della produzione. □

(10) In questo senso, si veda GIANNATTASIO, *Natura agraria o industriale dell'avicoltura?*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, I, 375.

(11) Sul punto, cfr. CIGARINI, *Agarrietà e territorio*, in *Riv. dir. agr.*, 1977, I, 689, il quale ammette che «l'accoglimento del nuovo concetto di agrarità, fondato sul momento biologico e non vincolato alla funzione essenziale del fondo, incontra le resistenze della giurisprudenza soprattutto a causa degli effetti anomali che una tale nozione comporterebbe in un ordinamento giuridico, come l'attuale, disseminato di norme di diritto comune e di diritto speciale, che male si adeguano ad una realtà profondamente mutata e perciò stesso abbisognevole di una regolamentazione diversa».

(12) Così GERMANO, *Sulla natura agricola dell'impresa di allevamento fuori terra*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1988, II, 841.

(13) Così CARROZZA, *Introduzione al discorso sull'agricoltura biologica*, in *Tutela ambientale e centralità dell'agricoltura. Produzioni agrobiologiche - Politica comunitaria - Strumenti normativi - Competenze e responsabilità*, Atti delle terze giornate Camerti di Diritto agrario comunitario (1-2 dicembre 1989), Camerino, 1990, 198 e 203.

(14) In questo senso, cfr. CARROZZA, *La partenza falsa delle leggi agrarie*, in *Riv. dir. agr.*, 1992, I, 308.

Sull'esigenza di una rivisitazione critica della disciplina fondamentale dell'impresa agricola e in particolare sul modo di intendere l'allevamento del bestiame si veda il risalente ma efficace contributo di LONGO, *Per un nuovo statuto giuridico dell'impresa agraria*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, I, 489, secondo il quale la qualificazione operata dall'art. 2135 cod. civ. risulta «da un lato, tutt'altro che chiara e sicura, e, da un altro lato, priva di una sua precisa logica interna».

(15) Si veda, sul punto, JANNARELLI, *«Agarrietà», criterio «biologico» e impresa zootecnica. Contributo alla discussione*, in *Impresa zootecnica e agarrietà*, cit., 85, il quale premette l'osservazione (19) che «la lettura tradizionale dell'art. 2135 c.c. da parte della giurisprudenza della Cassazione non rappresenta ... una manifestazione di insensibilità culturale e di chiusura alle nuove proposte teoriche suggerite dalla dottrina. Essa, viceversa, esprime il giusto disagio da parte dei giudici circa l'applicazione di una medesima disciplina, e, per giunta, di chiaro favore, a situazioni diverse».

Limiti e poteri delle Regioni in tema di valutazione di impatto ambientale

di CONCETTA IRENZE e PAOLA SCORZA

1. Quadro normativo di riferimento. - 2. La normativa regionale in materia di V.I.A. e il d.p.r. 12 aprile 1996. - 3. Natura normativa o amministrativa del d.p.r. 12 aprile 1996. - 4. Discrezionalità delle Regioni e contenuto degli Allegati A e B del d.p.r. 12 aprile 1996. - 5. Inerzia delle Regioni nel recepimento del d.p.r. 12 aprile 1996. - 6. La V.I.A. nel d.lgs. del 1998, n. 112. - 7. Normative regionali in tema di V.I.A.

1. - Come è noto, il procedimento di valutazione di impatto ambientale (V.I.A.), è stato introdotto nella normativa comunitaria con la direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985 (1) (successivamente modificata e integrata dalla direttiva 97/11/CEE del 3 marzo 1997) (2) sugli esempi e sui modelli tratti da altre esperienze (es. quella nordamericana) (3).

Scopo principale della procedura di V.I.A. è quello di garantire la valutazione preventiva delle ripercussioni sull'ambiente dei progetti e/o degli interventi di nuova realizzazione e dei progetti di variante di interventi realizzati o in corso di realizzazione che possono avere un rilevante impatto ambientale, in ragione della loro natura, del loro inserimento territoriale o del loro dimensionamento.

Per una migliore comprensione della questione, occorre in primo luogo richiamare la nozione di «ambiente» (4) quale si ricava dalle direttive citate nelle quali si profila l'ambiente come la risultante dai seguenti fattori (5): l'uomo, la fauna e la flora; il suolo, l'acqua, l'aria, il clima e il paesaggio; beni materiali e il patrimonio culturale; nonché l'interazione di tutti questi fattori. In secondo luogo, occorre individuare il momento nel quale vi è l'obbligo di procedere alla predetta valutazione: tale momento si definisce in via generale, cioè non è possibile tradurre in termini giuridicamente predeterminati se non nel senso che la procedura di V.I.A. deve precedere sempre le ulteriori fasi autorizzatorie (necessarie fino a quando non diverrà operativo, ove mai possibile, il sistema nel quale la valutazione di impatto ambientale sostituirà ed assorbirà tutte le autorizzazioni occorrenti per realizzare un'opera pubblica). Ciò

anche ove le predette autorizzazioni dovessero essere raccolte in conferenza di servizi. Infatti anche in tal caso la V.I.A. deve precedere la chiusura della conferenza di servizi [arg. ex artt. 10 e 11 della recente legge di semplificazione amministrativa per il 1999, n. 340 del 24 novembre 2000 (6) che ha modificato la disciplina della conferenza di cui alla l. 7 agosto 1990, n. 241].

Le direttive comunitarie sopracitate distinguono varie classi di progetti (*rectius*, di opere). Quelli compresi nell'allegato I erano (e sono) necessariamente soggetti alla procedura di valutazione di impatto ambientale (ossia, per quelli compresi nell'allegato I è fatto obbligo agli Stati di adottare e applicare la procedura di V.I.A.); i progetti rientranti, invece, nell'allegato II, formavano (e formano) oggetto di un obbligo di V.I.A. solo quando gli Stati membri avessero ritenuto che le loro caratteristiche lo potevano richiedere, precisandosi sempre nelle medesime direttive comunitarie, per questi ultimi, che gli Stati membri potevano, tra l'altro, discrezionalmente individuare alcuni tipi di progetti dell'allegato II da sottoporre obbligatoriamente al giudizio di impatto ambientale oppure fissare criteri e/o soglie limite per determinare quali dei progetti, sempre appartenenti alle classi elencate nell'allegato II, dovessero formare oggetto di necessaria procedura di valutazione (7).

Per questi progetti dell'allegato II la situazione è mutata a seguito del d.p.r. 12 aprile 1996 (8) di cui si dirà nel prosieguo del presente contributo.

L'Italia si è adeguata alla direttiva comunitaria 85/337/CEE, con l'art. 6 della l. 8 luglio 1986, n. 349 (9), recante norme relative alla «Istituzione del Ministero

(1) Pubblicata in *G.U.C.E.* 5 luglio 1985, n. L 66/3; in dottrina, vedi A. GRATANI, *La direttiva n. 85/337/CEE impone obblighi che la P.A. deve rispettare*, in *Ambiente*, 1996, 59.

(2) Pubblicata in *G.U.C.E.* 14 marzo 1997, n. L 73/5.

Gli scritti sulla valutazione di impatto ambientale sono numerosissimi. Tra i più significativi e i più recenti, M. PERNICE, *La disciplina della valutazione di impatto ambientale: esigenze di semplificazione e prospettive future*, in questa Riv., 1998, 10; R. FERRARA (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale*, Padova, 2000; M. CAMPOLO, *Interessi ambientali e pianificazione del territorio. La valutazione di impatto ambientale*, Napoli, 1999; R. CIMATTI, *Applicazione della procedura nella valutazione di impatto ambientale*, in questa Riv., 1999, n. 77; G.L. ROTA e G. RUSCONI, *La valutazione di impatto urbanistico-ambientale nella legislazione regionale italiana*, in *Riv. amm. Lombardia*, 1998, 173; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Valutazione di impatto ambientale e ordinamenti regionali*, in *Regioni* 1997, 1119; A. POSTIGLIONE, *Aspetti giuridici della procedura di impatto ambientale*, in questa Riv., 1997, 85; F. SPANTIGATI, *In difesa della valutazione di impatto ambientale: atto Amministrativo e azione giuridica*, in *Riv. giur. ambiente*, 1995, 423.

(3) National Environment Protection Act 1969, art. 103, in P. DELL'ANNO, *La V.I.A. in Italia*, in *Gazzetta Ambiente*, 1999, 115 e, ivi, nota 1.

(4) Nella sterminata letteratura in materia si segnalano: P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 1998; C. PASQUALINI SALSA, *Diritto Ambientale - Principi, norme, giurisprudenza*, II ed., Rimini, 1998.

(5) Vedi art. 3 della direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985.

(6) Pubblicata in *G.U.* del 24 novembre 2000, n. 275.

(7) Per il giudice comunitario si tratta di una manifestazione di discrezionalità dello Stato membro, suscettibile, tuttavia, di verifica giurisdizionale. Al riguardo v. Corte giust. CE, 24 ottobre 1996, in causa C-72/95, in *Urbanistica e appalti*, 1997, 356.

(8) Pubblicato in *G.U.* 7 settembre 1996, n. 210. Su questo provvedimento v. CIVITARESE MATTEUCCI, *Valutazione di impatto ambientale e ordinamenti regionali*, in *Le Regioni*, 1997, 119.

(9) Pubblicato in *G.U.* 15 luglio 1986, n. 162, s.o.; in dottrina vedi F. GIANNETTI, *La valutazione di impatto ambientale*, in *Comuni d'Italia*, 1997, 1051, nonché F. GIAMPIETRO, *Il disegno di legge sulla V.I.A. con autorizzazione unica ambientale e lo sportello unico*, in *Ambiente*, 1998, 977.

dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale», il quale articolo stabiliva, fra l'altro, che il Governo dovesse presentare al Parlamento il disegno di legge, relativo alla attuazione delle direttive comunitarie in materia di impatto ambientale, entro il termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge stessa.

In attesa della attuazione legislativa delle direttive comunitarie, la legge 349/1986 ha posto, così, una disciplina transitoria (tuttora in vigore per le opere di cui all'allegato I e per quelle dell'allegato II nei modi di cui si è detto), la quale disciplina si sarebbe poi completata con l'individuazione delle categorie di opere da assoggettare a V.I.A. e ciò con il d.p.c.m. del 10 agosto 1988, n. 377 (10) nonché con il d.p.c.m. 27 dicembre 1988 (11), al quale è stato affidato anche il compito di dettare apposite norme tecniche sullo studio di impatto ambientale (S.I.A.), premessa della definitiva valutazione.

Tale quadro normativo è stato integrato con il d.p.r. 12 aprile 1996 (a sua volta modificato e integrato dal d.p.c.m. 3 settembre 1999 e dal d.p.c.m. 1° settembre 2000) (12), qualificato come «Atto governativo di indirizzo e di coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, l. 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione d'impatto ambientale», avente la finalità di dettare condizioni, criteri procedurali e norme tecniche, volte all'applicazione della procedura comunitaria, relativamente ai progetti di cui all'allegato II della direttiva 85/337/CEE che lo Stato intendeva, con tale atto, trasferire alle Regioni (13).

Il decreto presidenziale era destinato ad assumere una efficacia differita e mediata, in quanto le disposizioni in esso contenute dovevano essere recepite entro nove mesi in appositi atti normativi regionali (prescrizione non puntualmente rispettata in quanto gran parte delle normative regionali sopravvenute è stata emanata oltre tale termine).

2. - Una delle caratteristiche essenziali di questo decreto presidenziale è rappresentata, a parte le minime differenze procedurali con la disciplina della V.I.A. statale di cui alla legge 349/1986, dal profondo coinvolgimento, da esso previsto, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano nella procedura V.I.A., relativamente ai progetti indicati nell'allegato II della direttiva CEE, in precedenza menzionata.

In particolare, infatti, è stabilito che le Regioni e le due Province autonome assicurino che la procedura di valutazione di impatto ambientale per i progetti di opere indicati negli allegati A e B del medesimo decreto (progetti che sono quelli contenuti nell'allegato II della direttiva 85/337/CEE e che non sono rimasti di competenza statale) avvenga nel rispetto della direttiva medesima, pur nell'osservanza, quanto alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano, dei propri statuti e delle relative norme di attuazione.

A ciò è conseguito che, mentre alcune regioni si sono semplicemente limitate a recepire quanto stabilito dal predetto decreto presidenziale (e talune di esse senza emanare atti avente valore di legge, bensì in via amministrativa), altre regioni, che già avevano legiferato in materia anteriormente al decreto citato, hanno previsto successivamente allo stesso, procedimenti di V.I.A. alquanto complessi rispetto a quello ordinario, con il risultato che ne sono derivate disci-

pline (tra loro) alquanto eterogenee. Si veda al riguardo l'elenco indicato al successivo paragrafo 7.

3. - Per comprendere gli esatti termini delle implicazioni connesse alla materia e poter, così, tentare il coordinamento della stessa, si deve individuare l'esatta natura e portata della normativa del d.p.r. 12 aprile 1996. In particolare, infatti, si deve chiarire se esso abbia natura legislativa o amministrativa e, di conseguenza, se possa avere una valenza precettiva e dettagliata di immediata applicazione, anche indipendentemente dalla presenza della specifica legislazione regionale, o se, invece, esso possa essere considerato alla stregua di una direttiva non immediatamente vincolante, fino all'emanazione delle specifiche leggi regionali.

Mentre autorevole dottrina propende in modo esplicito per la natura amministrativa dell'atto in questione, escludendone, perciò, la valenza di atto di legge (14), la giurisprudenza si esprime in termini più complessi. Al riguardo appare utile richiamare una pronuncia della Corte costituzionale (sentenza 17 luglio 1998, n. 273) (15), originata da un conflitto di attribuzioni nei confronti dello Stato, sollevato dalla Provincia autonoma di Trento, la quale lamentava la violazione di diverse disposizioni dello statuto del Trentino-Alto Adige, delle relative norme di attuazione e dei principi costituzionali, relativi alla funzione di indirizzo e di coordinamento.

La Corte costituzionale, pronunciandosi sul ricorso, lo ha ritenuto privo di fondamento, affermando che «L'atto di indirizzo e di coordinamento in materia di valutazione di impatto ambientale, approvato con d.p.r. 12 aprile 1996, pone nei confronti della Provincia autonoma di Trento un obbligo di attuazione degli obiettivi in esso stabiliti, ma non ha valore di normativa dettagliata e assolutamente vincolante nei particolari procedurali».

La Corte costituzionale, dunque, pur dichiarando perfettamente legittima la scelta governativa, ne ha negata la valenza di disposizione di dettaglio, così lasciando aperta la strada all'adozione di soluzioni differenziate da parte delle singole regioni, ma pur sempre nella conformità ai principi delle direttive comunitarie.

Conseguenza di tale affermazione sembra essere che le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano godano di una certa autonomia, per ciò che concerne l'adozione delle regole procedurali da applicare alla V.I.A., pur nella riconosciuta immediata precettività di alcuni principi contenuti nella direttiva CEE 85/337.

Come a dire, secondo la Corte costituzionale, che l'atto di indirizzo e coordinamento di cui al d.p.r. 12 aprile 1996 è un pò l'una (legge) e un pò l'altro (atto amministrativo, quanto meno per quel che concerne l'indicazione di massima dei criteri procedurali).

La discrezionalità regionale, tuttavia, non può ritenersi assoluta ed incondizionata, ma deve intendersi subordinata alla adozione di regole procedurali che si rivelino maggiormente cautelative e rafforzate, rispetto a quelle ordinariamente previste e stabilite da d.p.r. in materia di valutazione di impatto ambientale. Essa, infatti, sarebbe destinata a venire meno, laddove le regioni intendessero snellire la procedura di V.I.A., rendendola più semplificata ed eliminando particolari cautele ad essa connaturate e determinate garanzie da cui essa è, normalmente, assistita (16).

(10) Pubblicato in *G.U.* 31 agosto 1988, n. 204; in dottrina vedi G. MORANDI, *Informazione ambientale e accesso ai documenti amministrativi*, in *Riv. giur. ambiente*, 1992, 805. Si vedano, poi, le modificazioni introdotte dal d.p.r. 5 ottobre 1991, n. 460 (in *G.U.* 23 aprile 1992, n. 95), dal d.p.r. 27 aprile 1992 (in *G.U.* 22 agosto 1992, n. 197) e dal d.p.r. 11 febbraio 1998 (in *G.U.* 27 marzo 1998, n. 72).

(11) Pubblicato in *G.U.* 5 gennaio 1989, n. 4.

(12) Pubblicato in *G.U.* 27 dicembre 1999, n. 302.

(13) Al riguardo, sulle opere dell'allegato II, vedi il numero monografico di *Gazzetta Ambiente*, suppl. 1/1997, con nota introduttiva di S. GRASSI, *Il quadro europeo sulla V.I.A.*

(14) P. DELL'ANNO, *op. cit.*, 1999, 129.

(15) Può leggersi, fra l'altro, in *Cons. Stato*, 1998, II, 1012.

(16) In tal senso vedi anche Corte giustizia CE, 24 ottobre 1996, in causa C-72/95, in *Urbanistica e Appalti*, 1997, 356.

Nonostante, quindi, la normativa regionale (e provinciale per quel che concerne le province autonome) possa, in qualche modo ed a determinate condizioni, discostarsi dalla normativa statale e comunitaria, per quanto concerne il regolamento della procedura, essa deve, perciò, risultare compatibile e non in contrasto con queste ultime, al fine di non venir meno all'obbligo del perseguimento degli obiettivi individuati nel d.p.r. 12 aprile 1996.

Con riguardo a tali obiettivi, infatti, come già detto, la stessa Corte costituzionale (nella citata sentenza 273/1998) ha stabilito un obbligo di attuazione, direttamente vincolante nei confronti dei destinatari del decreto presidenziale del 1996.

4. - Sempre con riferimento ai poteri attribuiti alle regioni dal d.p.r. 12 aprile 1996, altro problema che si pone è quello relativo alla possibilità per le Regioni (e le Province autonome di Trento e Bolzano) di incidere sugli allegati A e B del decreto presidenziale, modificandone il contenuto.

Il citato decreto prevede, infatti, due distinte categorie di progetti, rispettivamente indicate nell'allegato A e B: mentre alle prime si applica obbligatoriamente la procedura di V.I.A., relativamente a quelle previste nell'allegato B, è necessario operare alcune precisazioni.

Per ciò che concerne le opere ricomprese nell'allegato A, si dovrebbe escludere che le Regioni possano incidere sulla tipologia dei progetti in esso ricompresi (sia nel senso di farvi rientrare, sia nel senso di sottrarli, determinati tipi di opere), poiché detta elencazione deve ritenersi tassativa e obbligatoria, essendo già stata definita dallo Stato, a seguito di una accurata valutazione in riferimento alle varie opere e alle conseguenze che esse possono produrre sul territorio su cui andranno ad insistere.

Le opere ricomprese nell'allegato B, invece, sono sottoposte alla (ovvero esentate dalla) procedura di V.I.A., in relazione alla loro dislocazione o meno all'interno di aree naturali protette, assoggettandosi a valutazione di impatto ambientale solo i progetti che ricadono, anche parzialmente, all'interno di dette aree (e, in tal caso, le soglie dimensionali sono ridotte del 50 per cento), mentre, laddove trattasi di progetti di opere che non ricadono in tali aree, spetta all'autorità competente procedere alla verifica (c.d. *pre-screening*) della sussistenza di un prevedibile impatto ambientale importante: in questo caso, infatti, dette opere sono sottoposte ad una procedura semplificata di valutazione e conformazione, mentre in caso di esito contrario, si applica la procedura ordinaria di V.I.A.

Il d.p.r. prevede ancora che le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano possono definire, per determinate tipologie progettuali e/o aree predeterminate, un incremento o decremento delle soglie di cui all'allegato B nella misura massima del 30 per cento.

Quanto alla possibilità per le Regioni di far rientrare o di escludere alcune tipologie di opere ricomprese nell'allegato B, sorgono alcune perplessità.

Come già detto, infatti, le regioni devono perseguire le finalità e gli obiettivi stabiliti dal d.p.r. del 1996, tra cui rientrano, non solo la protezione della salute e il miglioramento della qualità della vita umana, ma anche il mantenimento della varietà della specie, della capacità di riproduzione dell'ecosistema, l'uso plurimo delle risorse e lo sviluppo sostenibile.

Svolte queste necessarie premesse e considerazioni, sembra non potersi escludere che una regione possa prevedere la necessità della V.I.A., in relazione a particolari tipologie progettuali non ricomprese nell'allegato B del decreto del 1996, ma ritenute, tuttavia, date le oggettive e particolari

caratteristiche e condizioni del territorio regionale, bisogno di una V.I.A., volta a fornire una descrizione particolarmente qualificata dell'impatto ambientale che la realizzazione di quella determinata opera può produrre sul territorio interessato.

Così facendo, infatti, di certo la regione non verrebbe meno agli obiettivi e alle finalità previste e fissate dal decreto presidenziale del 1996, ma anzi, semmai, li perseguirebbe in modo ancora più pregnante e rafforzato.

Per quanto riguarda, invece, la possibilità inversa, vale a dire quella di sottrarre alla procedura V.I.A. determinati progetti ricompresi nell'allegato B del d.p.r., non sembra possibile, per quanto in precedenza esposto, riconoscere tale discrezionalità in capo alle regioni, dal momento che, così facendo, si potrebbe correre il rischio di eludere le finalità e gli obiettivi di tutela e di protezione dell'ambiente che il decreto presidenziale, includendo quelle opere nell'allegato in questione, avrebbe, invece, voluto perseguire.

Conferma di ciò si ha in due recenti sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee (17), le quali, ancorché si esprimano in tema di margini di discrezionalità statale, possono essere lette *mutatis mutandis* con riferimento ai margini di discrezionalità delle Regioni.

In particolare, la prima pronuncia ha stabilito che la Provincia autonoma di Bolzano ha ecceduto il margine di discrezionalità di cui disponeva ai sensi dell'art. 4, n. 2 della direttiva 85/337/CEE – per determinare quali progetti dell'allegato II alla direttiva debbano essere sottoposti al procedimento di V.I.A. o per fissare criteri e/o soglie limite da adottare – in quanto ha stabilito criteri e soglie limite ad un livello tale che in pratica uno specifico progetto (ristrutturazione di un aeroporto con pista di decollo e d'atterraggio lunga meno di 2100 m.) è stato sottratto alla procedura di V.I.A.

5. - Giova peraltro evidenziare che il d.p.r. 12 aprile 1996 non detta disposizioni che siano in grado di svolgere una funzione sostitutiva nel caso in cui le Regioni non predispongano una propria normativa sulla valutazione di impatto ambientale.

Il d.p.r., infatti, si limita a prevedere all'art. 1, comma 2, che «Entro nove mesi dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del presente atto di indirizzo e coordinamento, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, provvedono a disciplinare i contenuti e le procedure di valutazione di impatto ambientale ovvero ad armonizzare le disposizioni vigenti con quelle contenute nel presente atto», senza nulla stabilire riguardo al rimedio da adottare nel caso in cui gli enti territoriali destinatari del decreto stesso si rendano inadempienti e non provvedano a disciplinare la materia entro il termine da esso previsto.

Si verrebbe, infatti, in tal modo a determinare una sorta di elusione della normativa dettata con il citato decreto 12 aprile 1996, ben potendo le Regioni restare inerti, non prevedendo alcuna disciplina normativa in materia di V.I.A. e privando, così, l'ambiente ed il territorio ad esse appartenente, della tutela e della protezione ritenuta indispensabile ed imprescindibile dalla normativa comunitaria.

Su tale punto, una possibile soluzione a questo problema potrebbe essere rintracciata nel d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (18), di cui *amplius* nel paragrafo 6.

L'art. 5 del d.lgs. 112/1998 reca, infatti, una disciplina generale dei rimedi all'inerzia in cui incorrono le Regioni e gli enti locali, con riguardo alle funzioni loro conferite dal decreto, prevedendo che, in tali casi, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per

(17) Corte di giustizia CE 16 settembre 1999, in causa C-435/97, W.W.F. c. Prov. auton. Bolzano e 21 settembre 1999, in causa C-392/96, Commissio-

ne c. Irlanda, in questa Riv., 2000, 139 e in *Foro it.*, 2000, IV, 268.

(18) Pubblicato in *G.U.* 21 aprile 1998, n. 92, s.o.

materia, assegni all'ente inadempiente un congruo termine per provvedere, trascorso inutilmente il quale, il Consiglio dei ministri, sentito il soggetto inadempiente, procede alla nomina di un commissario che provvederà in via sostitutiva. Il comma 3 dello stesso articolo prevede, inoltre, che, nei casi di assoluta urgenza, il Consiglio dei ministri può adottare il provvedimento, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministro competente.

La *ratio* di tale disposizione è rinvenibile nella convinzione che un decentramento di funzioni così vasto, quale quello operato con la l. 15 marzo 1997, n. 59 (19) e con il d.lgs. 112/1998, possa essere realizzato nella sua pienezza solo con la previsione di alcune clausole generali di salvaguardia che permettano, in caso di inadempienza delle Regioni e degli enti locali, di attivare un potere di intervento sostitutivo.

Potrebbe, quindi, ipotizzarsi, che, nel caso di inerzia delle regioni nella predisposizione di una apposita normativa regionale in materia di V.I.A., sia proprio tale potere sostitutivo ad operare, alla stregua del generale principio di sussidiarietà, così come previsto dall'art. 4, comma 3, lett. a) della legge 59/1997.

6. - Un'ulteriore indiretta individuazione degli ambiti entro i quali le Regioni potranno operare in tema di V.I.A. è stata recata dal d.lgs. 112/1998 - di attuazione della legge 59/1997, c.d. «Bassanini/1» - con il quale (art. 71) si è tentato di definire in via principale l'ambito, invero generico, di competenza dello Stato in relazione alla materia che ci occupa.

L'art. 71 sopra citato non incide direttamente sul quadro relativo alla V.I.A., fin qui delineato, limitandosi a rinviare ad un successivo atto di indirizzo e coordinamento, da adottarsi entro otto mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo, per l'individuazione delle categorie di opere, attualmente soggette alla V.I.A. nazionale, da trasferire alla competenza regionale e che sono, appunto, quelle elencate nel d.p.c.m. 377/1988.

Occorre, infine, segnalare che il comma 3 del suddetto articolo, subordina il conferimento delle funzioni, una volta individuate con l'apposito atto di indirizzo e coordinamento, alla circostanza che le Regioni abbiano, comunque, provveduto ad emanare una legge sulla V.I.A. recante quantomeno l'individuazione dell'autorità competente sul relativo giudizio di impatto e ferma restando la distinzione tra autorità competente alla pronuncia di V.I.A. e soggetto proponente l'opera o il progetto da assoggettare alla predetta valutazione.

Nel concludere, sembra doveroso fare presente che, attualmente, risultano pendenti al Parlamento numerosi disegni di legge, con i quali si dovrebbe ridefinire la disciplina della valutazione di impatto ambientale (20).

7. - Per completezza espositiva, si indicano i provvedimenti, legislativi e amministrativi, con i quali, entro l'anno 2000, è stata disciplinata la V.I.A. a livello regionale.

Hanno recepito il d.p.r. del 1996 in via legislativa le seguenti Regioni:

Abruzzo: l.r. 23 settembre 1997, n. 112;

Basilicata: l.r. 14 dicembre 1998, n. 47;

Bolzano, prov. autonoma: l. prov. 24 luglio 1998, n. 7;

Emilia-Romagna: l.r. 16 novembre 2000, n. 35;

Friuli-Venezia Giulia: l.r. 7 settembre 1990, n. 43;

Liguria: l.r. 30 dicembre 1998, n. 38;

Lombardia: l.r. 3 settembre 1999, n. 20;

Molise: l.r. 24 marzo 2000, n. 21;

Piemonte: l.r. 14 dicembre 1998, n. 40;

Sardegna: l.r. 18 gennaio 1999, n. 1 (art. 31);

Toscana: l.r. 3 novembre 1998, n. 79;

Trento, prov. autonoma: l. prov. 29 agosto 1988, n. 28;

Umbria: l.r. 9 aprile 1998, n. 11;

Valle d'Aosta: l.r. 18 giugno 1999, n. 14;

Veneto: l.r. 27 dicembre 2000, n. 24.

Hanno invece recepito il d.p.r. del 1996 in via amministrativa le seguenti regioni:

Campania, con d.g.r. n. 7636 del 29 ottobre 1998, si individua nell'Assessorato all'Ecologia, Tutela Ambientale e Ciclo Integrato delle Acque - Area 05 - Settore 02 Struttura Operativa V.I.A. l'autorità competente in materia di V.I.A.; con d.g.r. n. 955 del 15 febbraio 2000, si recepisce il d.p.c.m. 3 settembre 1999 di cui alla nota 12;

Lazio, con d.g.r. n. 3099 del 30 giugno 1998 si individua nell'Assessorato all'Ecologia, tutela e valorizzazione delle risorse ambientali l'autorità competente in materia di V.I.A.;

Marche, con d.g.r. n. 83 del 25 gennaio 1999 si individua nel Servizio tutela e risanamento ambientale l'organo tecnico competente in materia di V.I.A.;

Puglia, con d.g.r. n. 4444 del 22 luglio 1997 si individua nell'Assessorato all'ambiente l'autorità competente in materia di V.I.A.

Sicilia, con d.g.r. n. 4 del 20 gennaio 1999, si individua nell'Assessorato all'ambiente l'autorità competente in materia di V.I.A. □

(19) Pubblicata in *G.U.* 17 marzo 1997, n. 63, s.o.

(20) I progetti di legge reperibili sul sito www.parlamento.it, sono i

seguenti: C. 1653; C. 1557; S. 422; C. 428; C. 628; S. 64; S. 149.

Esclusi i fabbricati rurali di abitazione dalle agevolazioni sulla prima casa: una strana sentenza della Cassazione

di LUIGI CENICOLA

In una recente sentenza, la Corte Suprema di cassazione, afferma testualmente che «il fabbricato rurale, in quanto tale, non può godere dei benefici in questione, ancorché sia destinato a civile abitazione mediante deruralizzazione» (1).

I benefici in questione sono quelli relativi all'acquisto della «prima casa», di cui all'art. 2 del d.l. 7 febbraio 1985, n. 12, consistenti nell'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto nella misura ridotta del 4 per cento alle cessioni di fabbricati o porzioni di fabbricati destinati ad uso di abitazione non di lusso secondo i criteri previsti dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 agosto 1969, effettuate direttamente dai costruttori. Agevolazioni estese anche all'imposta di registro nel caso di acquisto di un bene immobile ad uso abitativo da parte di terzi.

Il giudizio della Suprema Corte ribadisce quanto già affermato dalla medesima in precedenti sentenze (2).

Le valutazioni dei giudici muovono dalla considerazione che nel caso concreto il fabbricato rurale non poteva usufruire del beneficio, in quanto non era possibile accertare se esso avesse o meno le caratteristiche, richieste ai fini agevolativi, di immobile non di lusso.

Al riguardo, occorre fare, in via preliminare, talune osservazioni:

– l'art. 2 del d.m. 2 agosto 1969, al quale fa cenno la sentenza, stabilisce che sono di lusso le abitazioni realizzate su aree per le quali gli strumenti urbanistici, adottati od approvati, prevedono una destinazione con tipologia edilizia di case unifamiliari (ville) e con la specifica prescrizione di lotti non inferiori a 3000 mq., escluse le zone agricole, anche se in esse siano consentite costruzioni residenziali;

– le abitazioni di tipo rurale, cioè quelle che pur non essendo asservite all'azienda agricola risultano situate in un territorio rurale, sono inquadrate nell'apposita categoria catastale A/6 che non è in ogni caso equiparabile a quella tipica delle abitazioni di lusso coincidenti con le categorie A/1, abitazioni di tipo signorile e A/8, abitazioni in ville.

Da quanto sopra si evince che le abitazioni di tipo rurale sono facilmente distinguibili da quelle di lusso in quanto

presentano caratteristiche tipologiche proprie ben definite e che rispondono a criteri catastali.

Le abitazioni di tipo rurale non vanno confuse, in ogni caso, con i fabbricati rurali, costituiti dalla casa colonica di abitazione, dalla stalla, dal locale deposito attrezzi, dalla serra, e così via. Questi ultimi, infatti, sono esenti da imposizione fiscale in quanto asserviti direttamente al fondo.

Fino al 1993 i fabbricati rurali propriamente detti risultavano iscritti nel Catasto Terreni senza attribuzione di rendita; dal 1994 (art. 9, d.l. 30 dicembre 1993, n. 577, convertito nella l. 26 febbraio 1994, n. 133) sono, invece, censiti nel nuovo Catasto dei Fabbricati ed ognuno di essi sarà munito di apposita rendita, al pari di tutti i fabbricati.

L'istituzione del Catasto dei Fabbricati è stata disposta dall'art. 9 del d.l. n. 557 del 1993, convertito nella legge n. 133 del 1994 su iniziativa del Dipartimento del Territorio (ora Agenzia del Territorio) con l'intento di procedere ad un inventario completo dell'intero patrimonio edilizio nazionale, urbano e rurale (3).

Pertanto, nel nuovo Catasto dei Fabbricati risulteranno allibrati sia le abitazioni di tipo rurale (A/6) che i fabbricati rurali.

Quelli strumentali all'attività agricola (le stalle, i locali deposito attrezzi, le serre, ed altro) sono inquadrati in una apposita categoria catastale D/10, per distinguerli dalla casa colonica di abitazione che sarà inquadrata, invece, in una delle tipologie previste per i fabbricati di abitazione, in ragione delle sue caratteristiche (4).

L'operazione di censimento è ancora in atto; a completamento avvenuto sarà emanato un apposito provvedimento del Direttore dell'Agenzia del Territorio.

Se dal punto di vista catastale questa operazione non comporta particolari problemi, l'attribuzione della relativa rendita ad ogni immobile presenta, invece, notevoli riflessi sotto l'aspetto fiscale.

Infatti, con i commi 3 e 3-bis del citato art. 9 del d.l. n. 557, convertito nella legge n. 133 del 1994 ed integrato dal d.p.r. 23 marzo 1998, n. 139, sono stati definiti i requisiti fiscali dei fabbricati rurali con particolare attenzione alle case di abitazione.

ni per la sola iscrizione dei terreni stessi dai quali risultano scorporati i fabbricati rurali.

(4) Le tipologie previste sono:

A/1 – abitazioni di tipo signorile, A/2 – abitazioni di tipo civile, A/3 – abitazioni di tipo economico, A/4 – abitazioni di tipo popolare, A/5 – abitazioni di tipo ultrapopolare, A/6 – abitazioni di tipo rurale, A/7 – abitazioni in villini, A/8 – abitazioni in ville, A/9 – castelli, palazzi di eminenti pregi artistici e storici, A/10 – uffici e studi privati, A/11 – abitazioni ed alloggi tipici dei luoghi (rifugi di montagna, trulli, baite ecc.).

(1) Cass. Sez. V Civ., 23 dicembre 2000, n. 16168, *infra*, 382.

(2) Cfr. Cass. 12 marzo 1996, n. 2026, in *Riv. giur. edil.*, 1996, 579, con nota di PENNAROLA C.; Cass. 15 aprile 1996, n. 3210, in *Giust. civ. Mass.*, 1996, 513; Cass. 10 luglio 1999, n. 7299, *ivi*, 1999, 1617.

(3) In precedenza, i fabbricati rurali risultavano iscritti al Catasto Terreni senza attribuzione di rendita ed identificati in mappa, mentre quelli urbani erano allibrati nell'omonimo Catasto Urbano. Con l'istituzione del Catasto dei Fabbricati, l'intero patrimonio edilizio risulta iscritto in esso, scompare il Catasto Urbano e sopravvive quello Terre-

Pertanto, ai fini del riconoscimento della ruralità degli immobili agli effetti fiscali, i fabbricati o porzioni di fabbricati destinati ad edilizia abitativa devono soddisfare le seguenti condizioni:

– il fabbricato deve essere posseduto dal soggetto titolare del diritto di proprietà o di altro diritto reale sul terreno, ovvero dall'affittuario del terreno stesso o dal soggetto che ad altro titolo conduce il terreno cui l'immobile è asservito;

– l'immobile deve essere utilizzato quale abitazione dai soggetti di cui sopra, sulla base di un titolo idoneo, ovvero da dipendenti esercenti attività agricole nell'azienda;

– il terreno cui il fabbricato è asservito deve avere una superficie non inferiore a 10.000 mq. ed essere censito nel catasto terreni con attribuzione di reddito agrario. Se sul terreno sono praticate particolari colture (serra, funghicoltura, o altra coltura intensiva) ovvero il terreno è ubicato in Comune montano, il limite scende a 3.000 mq.;

– il volume d'affari, ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, derivante da attività agricole del soggetto che conduce il fondo deve risultare superiore alla metà del suo reddito complessivo (ai fini IRPEF);

– i fabbricati ad uso abitativo, che hanno le caratteristiche delle unità immobiliari urbane appartenenti alle categorie A/1 ed A/8, ovvero le caratteristiche di lusso previste dal d.m. 2 agosto 1969, non possono comunque essere riconosciuti rurali.

Solo in presenza di tutti i requisiti sopra descritti l'immobile di abitazione è considerato rurale, per cui è esente da ogni imposta in quanto la sua rendita catastale è assorbita da quella del terreno su cui insiste.

Quando viene meno uno di essi, sorge l'obbligo per l'interessato di accatastare la casa di abitazione al nuovo Catasto dei Fabbricati come fabbricato di tipo urbano (5), in quanto sono venute meno le condizioni di ruralità.

In conseguenza di ciò, sarà compito del Catasto verifi-

carne le caratteristiche ed inquadrarlo nell'apposita categoria catastale.

Se da tale operazione il fabbricato di abitazione risulterà inserito nelle categorie catastali A/1 o A/8, non vi è dubbio che avrà i connotati del fabbricato di lusso e non potrà, in caso di successivo trasferimento, usufruire dei benefici in materia di acquisto di prima casa, previsti (oggi) dalla nota II-*bis* dell'art. 1 della tariffa, parte prima, allegata al d.p.r. n. 131 del 1986 (Testo unico dell'imposta di registro).

Se, invece, avrà le caratteristiche di altro fabbricato di abitazione (A/2, A/3 e così via) non di lusso, potrà beneficiare delle citate agevolazioni, indipendentemente dall'avvenuta «deruralizzazione». Ciò, in ragione del fatto che le agevolazioni in questione sono di natura fiscale e si rivolgono a qualsiasi tipo di fabbricato che risponde a determinati requisiti certificati da parte dell'Amministrazione finanziaria (6).

Per concludere, la «deruralizzazione» di un fabbricato di abitazione non pregiudica il riconoscimento delle agevolazioni in materia di acquisto di «prima casa»; tali presupposti sono sempre riconducibili alla valutazione catastale che rimane, ai fini fiscali, l'unico riferimento per la determinazione dell'imponibile.

E questo criterio non è mutato nel tempo, neanche con la revisione dell'ordinamento del Catasto, prima descritto, in quanto le caratteristiche di un fabbricato risultano certificate nell'apposita documentazione che è rilasciata dagli Uffici tecnici erariali.

Certificazione che deve, fra l'altro, essere allegata a qualsiasi atto di compravendita non solo per la determinazione, ai fini fiscali, del valore imponibile dell'immobile ma anche per accertare la sussistenza di eventuali presupposti per il conseguimento di agevolazioni anch'esse fiscali, come quelle relative alla «prima casa».

La Suprema Corte di cassazione sembra avere disatteso questi riferimenti. □

(5) Mediante la nuova procedura informatica DOCFA (Documento Catasto Fabbricati) che consente di avere la rendita catastale in tempo reale.

(6) Fino al 31 dicembre 2000, il Dipartimento del Territorio (Catasto)

costituiva parte integrante dell'Amministrazione finanziaria. A seguito dello scioglimento del Ministero delle Finanze, sono sorte, con effetto 1° gennaio 2001, le Agenzie delle Entrate, Territorio, Demanio e Dogane.

PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte di giustizia CE 21-3-2000, in causa C-6/99 – Rodriguez Iglesias, pres.; Kapteyn, est.; Mischo, avv. gen. - Association Greenpeace France e altri c. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche e altri, con l'intervento di Novartis Seeds SA, Monsanto Europe SA.

Comunità europea - Direttiva 90/220/CEE - Biotecnologie - Organismi geneticamente modificati - Decisione 97/98/CE - Sementi di granturco. (Direttiva 23 aprile 1990, n. 220 CEE; decisione 23 gennaio 1997, n. 97/98)

La direttiva del Consiglio 23 aprile 1990, n. 90/220/CEE, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, come modificata dalla direttiva della Commissione 18 giugno 1997, n. 97/35/CE, recante secondo adeguamento al progresso tecnico della direttiva 90/220, dev'essere interpretata nel senso che, qualora a seguito della trasmissione alla Commissione di una domanda di immissione in commercio di un OGM, nessuno Stato membro abbia sollevato obiezioni, in conformità all'art. 13 n. 2 della direttiva, o qualora la Commissione abbia adottato una «decisione favorevole» ai sensi del n. 4 della stessa norma, l'autorità competente che ha trasmesso alla Commissione la domanda con parere favorevole è tenuta a rilasciare il «consenso scritto» che permette l'immissione in commercio del prodotto. Tuttavia, ove lo Stato membro interessato nel frattempo sia entrato in possesso di nuove informazioni che lo inducano a ritenere che il prodotto oggetto della notifica possa essere pericoloso per la salute e l'ambiente, esso non sarà tenuto a dare il proprio consenso, a condizione che ne informi immediatamente la Commissione e gli altri Stati membri affinché, entro il termine prescritto dall'art. 16 n. 2 della direttiva 90/220, sia adottata una decisione in materia secondo il procedimento previsto dall'art. 21 della detta direttiva (1).

Qualora il giudice nazionale accerti che, in ragione di irregolarità nello svolgimento dell'esame della notifica da parte dell'autorità nazionale competente previsto dall'art. 12 n. 1 della direttiva 90/220, quest'ultima non ha validamente trasmesso alla Commissione il fascicolo con parere favorevole ai sensi del n. 2 di tale norma, il detto giudice è tenuto ad adire la Corte in via pregiudiziale ove ritenga che tali irregolarità siano idonee a pregiudicare la validità della decisione favorevole della Commissione, eventualmente disponendo la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di attuazione della detta decisione fino a che la Corte non abbia statuito sulla questione della validità (2).

(Omissis). - 1. - Con decisione 11 dicembre 1998, pervenuta in cancelleria il 13 gennaio 1999, il Conseil d'État ha sottoposto a questa Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), due questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione della direttiva del Consiglio 23 aprile 1990, n. 90/220/CEE, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati (GUL 117, pag. 15), come modificata dalla direttiva della Commissione 18 giugno 1997, n. 97/35/CE, recante secondo adeguamento al progresso tecnico della direttiva 90/220 (GUL 169, pag. 72; in prosieguo: la «direttiva 90/220»).

2. - Le questioni sono sorte nell'ambito di un ricorso d'annullamento proposto dall'Association Greenpeace France (in prosieguo: «Greenpeace») avverso il decreto 5 febbraio 1998 del ministro dell'Agricoltura e della Pesca, recante modifica del catalogo ufficiale delle specie e varietà di piante coltivate in Francia, per includervi una specie di granturco geneticamente modificato prodotto dalla Ciba-Geigy Ltd, poi divenuta Novartis Seeds SA.

Il diritto comunitario

La direttiva 90/220

3. - La direttiva 90/220 mira, ai sensi dell'art. 1, n. 1, a ravvicinare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative

degli Stati membri e a proteggere la salute umana e l'ambiente nei confronti, da una parte, dell'emissione deliberata di organismi geneticamente modificati (in prosieguo: gli «OGM») nell'ambiente e, d'altra parte, dell'immissione sul mercato di prodotti contenenti OGM o costituiti da essi, destinati alla successiva emissione deliberata nell'ambiente.

4. - L'art. 4 della direttiva 90/220 impone agli Stati membri di prendere tutti i provvedimenti idonei ad evitare eventuali effetti negativi sulla salute umana e sull'ambiente derivanti dall'emissione deliberata o dall'immissione sul mercato di OGM.

5. - La parte C della direttiva 90/220 (artt. 10-18) contiene le disposizioni specifiche relative all'immissione sul mercato di prodotti contenenti OGM. Ai sensi dell'art. 11, n. 5, di tale direttiva, in combinato disposto con il suo n. 1, nessun prodotto contenente OGM può essere emesso nell'ambiente prima che l'autorità competente dello Stato membro in cui il prodotto sarà immesso sul mercato per la prima volta abbia dato il proprio consenso scritto, a seguito della notifica che gli sia stata presentata dal produttore o dall'importatore nella Comunità. L'art. 11, nn. 1-3, della direttiva in esame specifica il contenuto obbligatorio di tale notifica, che deve consentire, in particolare, all'autorità nazionale di procedere alla valutazione dei rischi imposta dall'art. 10, n. 1. Tale valutazione dei rischi deve precedere il consenso.

6. - L'art. 12 della direttiva 90/220 dispone quanto segue:

«1. Dopo aver ricevuto la notifica di cui all'articolo 11 ed averne accusato ricevuta, l'autorità competente esamina la conformità della notifica con le disposizioni della presente direttiva, in particolare l'adeguatezza della valutazione dei rischi e delle precauzioni raccomandate per un uso sicuro del prodotto.

2. Al più tardi 90 giorni dopo il ricevimento della notifica, l'autorità competente:

a) o trasmette il fascicolo alla Commissione con parere favorevole,

b) o informa il notificante che l'emissione progettata non è conforme alle condizioni della presente direttiva e che quindi la notifica è respinta.

3. Nel caso previsto nel paragrafo 2, lettera a), il fascicolo trasmesso alla Commissione comprende una sintesi della notifica e una dichiarazione delle condizioni in cui l'autorità competente propone di consentire l'immissione sul mercato del prodotto.

La struttura della sintesi è stabilita dalla Commissione conformemente alla procedura di cui all'articolo 21.

In particolare, nel caso in cui l'autorità competente abbia aderito alla richiesta del notificante, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, ultimo comma, di non conformarsi ad alcuni requisiti previsti nell'allegato III B, essa ne informa contemporaneamente la Commissione.

4. Qualora l'autorità competente riceva informazioni supplementari, come previsto dall'articolo 11, paragrafo 6, essa ne informa immediatamente la Commissione e gli altri Stati membri.

5. Per calcolare il periodo di 90 giorni di cui al paragrafo 2 non sono presi in considerazione i periodi in cui l'autorità competente è in attesa delle informazioni supplementari richieste al notificante».

7. - Ai sensi dell'art. 13 della direttiva 90/220:

«1. Al ricevimento del fascicolo di cui all'articolo 12, paragrafo 3, la Commissione lo trasmette immediatamente alle autorità competenti di tutti gli Stati membri insieme alle altre informazioni raccolte ai sensi della presente direttiva, e indica all'autorità competente responsabile della trasmissione del documento la data di distribuzione.

2. In mancanza di qualsiasi indicazione contraria di un altro Stato membro, entro 60 giorni dalla data di distribuzione di cui al paragrafo 1, l'autorità competente dà il suo consenso scritto alla notifica in modo che il prodotto possa essere immesso sul mercato e ne informa gli altri Stati membri e la Commissione.

3. Nei casi in cui l'autorità competente di un altro Stato membro sollevi un'obiezione – che deve essere motivata – e se per le autorità competenti interessate non è possibile raggiungere un

accordo entro i termini indicati al paragrafo 2, la Commissione prende una decisione in conformità della procedura di cui all'articolo 21.

4. Se la Commissione ha adottato una decisione favorevole, l'autorità competente che ha ricevuto la notifica originale dà il suo consenso scritto alla notifica in modo che il prodotto possa essere immesso sul mercato e ne informa gli altri Stati membri e la Commissione.

5. Dopo aver ottenuto il consenso scritto, un prodotto può essere usato in tutto il territorio della Comunità senza ulteriore notifica soltanto nella misura in cui siano rigorosamente rispettate le condizioni specifiche di uso e gli ambienti e/o le zone geografiche stabilite in tali condizioni.

6. Gli Stati membri prendono tutte le misure necessarie per garantire che gli utenti rispettino le condizioni di uso specificate nel consenso scritto».

8. - L'art. 11, n. 6, della direttiva 90/220 precisa che il notificante deve portare a conoscenza dell'autorità competente qualunque nuova informazione che si sia resa disponibile in merito ai rischi del prodotto per la salute umana o per l'ambiente, prima o dopo il consenso scritto. Ai sensi dell'art. 12, n. 4, della direttiva 90/220, le informazioni così ricevute dall'autorità competente devono essere immediatamente comunicate dalla stessa alla Commissione e agli altri Stati membri.

9. - Ai sensi dell'art. 16 della direttiva 90/220:

«1. Se uno Stato membro ha un motivo valido di ritenere che un prodotto che è stato opportunamente notificato e ha ricevuto un consenso scritto ai sensi della presente direttiva costituisce un rischio per la salute umana o per l'ambiente, esso può limitarne o proibirne provvisoriamente l'uso e/o la vendita sul proprio territorio. Esso informa immediatamente la Commissione e gli altri Stati membri di tale decisione e ne indica i motivi.

2. Una decisione è presa in merito entro tre mesi, in conformità della procedura di cui all'articolo 21».

La decisione 97/98

10. - Il 23 gennaio 1997 la Commissione ha adottato la decisione 97/98/CE, concernente l'immissione in commercio di granturco geneticamente modificato (*Zea mays* L.) sottoposto a una modificazione combinata che garantisce proprietà insetticide conferite dal gene della Bt-endotossina e una maggiore tolleranza all'erbicida glufosinato-ammonio ai sensi della direttiva 90/220 (GUL 31, pag. 69).

11. - La decisione ha il seguente tenore: «visto il trattato che istituisce la Comunità europea, vista la direttiva 90/220/CEE del Consiglio, del 23 aprile 1990, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, modificata dalla direttiva 94/15/CE della Commissione, in particolare l'articolo 13, considerando che pertanto, gli articoli da 10 a 18 della direttiva 90/220/CEE stabiliscono una procedura comunitaria che consente all'autorità competente di uno Stato membro di autorizzare l'immissione in commercio di prodotti contenenti organismi geneticamente modificati; considerando che all'autorità competente di uno Stato membro (la Francia) è stata presentata una notifica relativa all'immissione in commercio di un tale prodotto; considerando che l'autorità competente francese ha in seguito inviato il relativo fascicolo alla Commissione esprimendo parere favorevole; che le autorità competenti di altri Stati membri hanno sollevato obiezioni al fascicolo in questione; considerando che, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 3, la Commissione è tenuta a prendere una decisione conformemente alla procedura di cui all'articolo 21 della direttiva 90/220/CEE; considerando che la Commissione, dopo aver esaminato le obiezioni sollevate alla luce delle disposizioni della direttiva 90/220/CEE e le informazioni contenute nel fascicolo, è giunta alle seguenti conclusioni:

- i dati forniti dal richiedente contenevano informazioni su tutti i nuovi geni inseriti, non solo su quelli espressi;

- la valutazione del rischio ha tenuto conto di tutti i geni inseriti, siano essi espressi o meno. Nel caso del prodotto in questione si è proceduto anche a una valutazione dei rischi derivanti dalla presenza del gene non espresso della β -lattamasi controllato da un promotore batterico;

- nel caso di prodotti destinati ad essere utilizzati per l'alimentazione umana o animale, la valutazione del rischio di cui alla direttiva 90/220/CEE esamina se la modificazione genetica può presentare effetti tossici o dannosi per la salute umana e per l'ambiente;

- non c'è ragione di ritenere che l'inserimento dei geni in questione nel granturco comporti effetti negativi per la salute umana o per l'ambiente;

- l'eventuale insorgenza di resistenza alla proteina CryIA(b) troncata negli insetti non può essere ritenuta un effetto negativo per l'ambiente, visto che gli strumenti attuali usati in agricoltura per controllare tali specie resistenti continueranno ad essere disponibili;

- non vi sono motivi di sicurezza per indicare sull'etichetta che il prodotto è stato ottenuto con tecniche di modificazione genetica;

- l'etichetta dovrebbe indicare che i vegetali hanno acquisito una maggiore tolleranza all'erbicida glufosinato-ammonio;

considerando che l'autorizzazione degli erbicidi chimici e la valutazione dell'impatto del relativo utilizzo sulla salute umana e sull'ambiente rientrano nel campo di applicazione della direttiva 91/414/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1991, relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari e non in quello della direttiva 90/220/CEE del Consiglio, modificata da ultimo dalla direttiva 96/68/CE della Commissione; considerando che il prodotto in questione è stato notificato per un utilizzo senza restrizioni, in particolare per l'alimentazione umana o animale; considerando che la presente decisione non esclude l'applicazione, conforme al diritto comunitario, delle disposizioni vigenti negli Stati membri in materia di sicurezza degli alimenti destinati al consumo umano o animale, a condizione che non siano specificamente connesse con la modificazione genetica del prodotto o dei rispettivi componenti; considerando che l'articolo 11, paragrafo 6 e l'articolo 16, paragrafo 1 della direttiva 90/220/CEE prevedono misure di tutela supplementari qualora siano disponibili nuove informazioni sui rischi connessi con il prodotto; considerando che il comitato istituito ai sensi dell'articolo 21 della direttiva 90/220/CEE e consultato con procedura scritta l'8 marzo 1996 non si è pronunciato sulle misure previste nel progetto di decisione della Commissione; considerando che il Consiglio non ha deliberato sulla proposta della Commissione entro il termine di cui all'articolo 21, paragrafo 5 della direttiva 90/220/CEE; che spetta di conseguenza alla Commissione adottare le misure proposte; considerando che il parere espresso dal comitato scientifico dell'alimentazione animale istituito con decisione 76/791/CEE della Commissione, quello del comitato scientifico dell'alimentazione umana istituito con decisione 95/273/CE della Commissione e infine quello del comitato scientifico degli anti-parassitari istituito con decisione 78/436/CEE della Commissione, cui la Commissione aveva chiesto di confermare che non vi è motivo di ritenere che l'introduzione dei geni in questione nel granturco comporti effetti negativi per la salute umana o per l'ambiente, non hanno individuato nuovi elementi che giustifichino l'adozione di una diversa decisione, ha adottato la presente decisione:

Articolo 1

1. Fatte salve le altre normative comunitarie nonché le disposizioni dei paragrafi 2 e 3, le autorità francesi autorizzano l'immissione in commercio del seguente prodotto, notificato dalla Ciba-Geigy Limited (rif. C/F/94/11-03), conformemente all'articolo 13 della direttiva 90/220/CEE.

Il prodotto consiste di linee pure e ibridi derivati da una linea di granturco (*Zea mays* L.) (CG 00256-176) trasformata con l'impiego di plasmidi contenenti quanto segue:

i) una copia del gene *bar* di *Streptomyces hygroscopicus* (che codifica una fosfinotricina-acetil-transferasi), sottoposto alla regolazione del promotore 35S e del terminatore 35S del virus mosaico del cavolfiore (CaMV);

ii) due copie del gene di sintesi troncato che codifica una proteina di controllo degli insetti che rappresenta la parte attiva dell' α -endotossina della CryIA(b) del ceppo HD1-9 del *Bacillus thuringiensis* subsp. *kurstaki* e contenente l'introne n. 9 del gene fosfoenolpiruvato-carbossilasi del granturco.

La prima copia è sottoposta alla regolazione di un promotore derivante dal gene della fosfoenolpiruvato-carbossilasi del granturco e del terminatore 35S del CaMV; la seconda copia è sotto la regolazione di un promotore derivato dal gene di una proteinochinasi calcio-dipendente del granturco e del terminatore 35S del CaMV;

iii) il gene procariotico *bla* (che codifica una β -lattamasi che conferisce resistenza all'ampicillina) controllato da un promotore procariotico.

2. L'autorizzazione riguarda anche l'eventuale discendenza ottenuta da incroci del prodotto in questione con granturco ottenuto con metodi tradizionali.

3. Ferme restando le altre etichettature previste da normative comunitarie, l'etichetta di ciascun imballaggio di semi deve indica-

re che il prodotto:

- sviluppa un'autoprotezione contro la piralide del granturco,
- presenta una maggiore tolleranza all'erbicida glufosinato-ammonio.

Articolo 2

Gli Stati membri sono destinatari della presente decisione».

Il diritto francese

12. - La legge n. 92-654 del 13 luglio 1992, relativa al controllo dell'uso e dell'emissione di organismi geneticamente modificati, che modifica la legge n. 76-663 del 19 luglio 1976 relativa agli impianti classificati per la tutela dell'ambiente prevede, agli artt. 15 e 16, il procedimento da seguire per ottenere un'autorizzazione di immissione in commercio di un prodotto composto in tutto o in parte da OGM. L'immissione in commercio dev'essere oggetto di una preventiva autorizzazione, rilasciata dall'autorità amministrativa a seguito di valutazione dei rischi per la salute o per l'ambiente (art. 15). Le autorizzazioni rilasciate dagli altri Stati membri valgono come autorizzazione ai sensi della detta legge (art. 16, primo comma). Tuttavia, in presenza di valide ragioni per ritenere che il prodotto autorizzato da un altro Stato membro presenti rischi per la salute o per l'ambiente, l'autorità amministrativa può limitarne o vietarne, a titolo provvisorio, l'uso o l'immissione in commercio (art. 16, secondo comma).

13. - Il decreto n. 81-605, del 18 maggio 1981, adottato in attuazione della legge 1° agosto 1905 sulla repressione delle frodi nel commercio di sementi e piante, modificato con decreto n. 93-1177 del 18 ottobre 1993, adottato in attuazione, per quanto riguarda piante, sementi e piantagioni, del titolo III della legge n. 92-654 del 13 luglio 1992 (in prosieguo: il «decreto n. 81-605»), definisce il regime applicabile in materia di autorizzazione all'immissione in commercio delle piante, sementi e piantagioni.

14. - Ai sensi dell'art. 4-1 del decreto n. 81-605, il ministro dell'Agricoltura rilascia, su parere del ministro dell'Ambiente, le autorizzazioni necessarie per qualunque emissione destinata a produrre sementi o piantagioni che saranno immesse in commercio. L'ultimo comma di tale disposizione prevede che, qualora la semenza o piantagione sia stata oggetto di un'iscrizione a un catalogo o a un registro allegato, l'autorizzazione è costituita dal decreto d'iscrizione. Per contro, a norma dell'art. 15-1 del decreto n. 81-605, qualora la semenza o piantagione geneticamente modificata non sia stata oggetto di un'iscrizione del genere, la necessaria autorizzazione è rilasciata con decreto del ministro dell'Ambiente.

15. - Ai sensi dell'art. 6-1, punto II, del decreto n. 81-605, l'istruzione di una pratica relativa alla richiesta di autorizzazione da parte dell'autorità amministrativa competente può sfociare, entro 90 giorni, in una decisione di rigetto ovvero nella trasmissione della pratica alla Commissione con parere favorevole. L'art. 6-1, punto III, del decreto n. 81-605 prevede che, nel caso l'obiezione sollevata da un altro Stato membro permanga allo scadere del termine di 60 giorni dalla data di distribuzione della pratica da parte della Commissione, l'autorizzazione può essere concessa soltanto a seguito di decisione dell'autorità comunitaria competente.

16. - L'art. 7-1 del decreto n. 81-605 consente all'autorità amministrativa di riesaminare l'autorizzazione concessa e di adottare taluni provvedimenti ove ciò si giustifichi sulla scorta di una nuova valutazione dei rischi per la salute o l'ambiente. Ai sensi dell'art. 8-1 del decreto n. 81-605, il richiedente l'autorizzazione deve comunicare al ministro dell'Agricoltura qualunque elemento nuovo relativo ai rischi presentati dallo o dagli OGM per la salute o l'ambiente, emerso prima oppure dopo il rilascio dell'autorizzazione, e deve adottare esso stesso, se del caso, provvedimenti di tutela.

Fatti e questioni pregiudiziali

17. - A seguito della decisione 97/98, il 4 febbraio 1997 il ministro francese dell'Agricoltura, della Pesca e dell'Alimentazione ha adottato un decreto recante autorizzazione all'immissione in commercio di linee di granturco (*Zea mays* L.) geneticamente modificate protette contro la piralide e che presentano una maggiore tolleranza agli erbicidi della famiglia del glufosinato-ammonio (in prosieguo: il «decreto 4 febbraio 1997»), che costituisce il «consenso scritto» previsto dall'art. 13 della direttiva 90/220. Il 5 febbraio 1998 lo stesso ministro ha adottato un decreto recante modifica del catalogo ufficiale delle specie e varietà di piante coltivate in Francia (sementi di granturco) (in prosieguo: il «decreto 5

febbraio 1998»). Tale decreto ha lo scopo di autorizzare l'immissione in commercio di sementi derivanti da talune varietà di granturco geneticamente modificate.

18. - Il decreto 5 febbraio 1998 è stato oggetto di una domanda di sospensione dell'esecuzione e di un ricorso d'annullamento proposti da Greenpeace dinanzi al Conseil d'État.

19. - La domanda di sospensione dell'esecuzione è stata oggetto di una decisione del Conseil d'État 25 settembre 1998, che ha disposto la sospensione dell'esecuzione del decreto 5 febbraio 1998 in quanto, da una parte, un motivo dedotto da Greenpeace pareva serio e atto a giustificare l'annullamento del detto decreto e, d'altra parte, l'esecuzione di quest'ultimo avrebbe potuto determinare conseguenze idonee a giustificare il provvedimento di sospensione. Il motivo dedotto da Greenpeace, e riconosciuto serio in sede di sospensione dell'esecuzione dal Consiglio di Stato, verte sul fatto che il decreto 5 febbraio 1998 sarebbe stato adottato in esito a un procedimento irregolare e in violazione del principio di precauzione.

20. - Il Conseil d'État, in particolare, nella sua decisione 25 settembre 1998 ha rilevato che Greenpeace sostiene «che il parere della Commissione di studio sull'emissione dei prodotti derivati dall'ingegneria biomolecolare sarebbe stato reso sulla scorta di un fascicolo incompleto in quanto non corredato da elementi idonei a valutare l'impatto sulla salute del gene di resistenza all'ampicillina contenuto nelle varietà di granturco transgenico oggetto della domanda di autorizzazione».

21. - Il ricorso d'annullamento proposto da Greenpeace avverso il decreto 5 febbraio 1998 è stato riunito dal Conseil d'État ad altri quattro ricorsi, anch'essi diretti all'annullamento di tale decreto, proposti da altre tre associazioni nonché, quanto all'ultimo, da tre privati.

22. - I ricorrenti nelle cause *a quibus* hanno dedotto una serie di motivi attinenti alla legittimità estrinseca e alla legittimità intrinseca del decreto 5 febbraio 1998. Essi sostengono, in particolare, che il decreto 5 febbraio 1998 sarebbe illegittimo in ragione dell'illegittimità, invocata in via di eccezione, del decreto 4 febbraio 1997, a seguito del quale esso è stato adottato. Si sostiene, in particolare, che il decreto 4 febbraio 1997, recante autorizzazione all'immissione in commercio delle linee di granturco controverse, sarebbe illegittimo in quanto il procedimento amministrativo seguito dalle autorità francesi prima della trasmissione del fascicolo alla Commissione sarebbe viziato da irregolarità.

23. - Alla luce di quanto sopra, il Conseil d'État ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se le disposizioni della direttiva del Consiglio 90/220 debbano interpretarsi nel senso che, qualora a seguito della trasmissione alla Commissione delle Comunità europee di una domanda di immissione in commercio di un organismo geneticamente modificato, nessuno Stato membro abbia mosso obiezioni come previsto dall'art. 13, n. 2, della direttiva 90/220, ovvero qualora la Commissione delle Comunità europee abbia adottato una decisione favorevole ai sensi del n. 4 di tale articolo, la competente autorità che ha trasmesso la domanda, con parere favorevole, alla Commissione sia tenuta a rilasciare il consenso scritto che permette l'immissione in commercio del prodotto, ovvero se tale autorità conservi il potere discrezionale di non dare un consenso del genere.

2) Se la decisione della Commissione delle Comunità europee 23 gennaio 1997, secondo la quale le autorità francesi autorizzano l'immissione in commercio del (...) prodotto, notificato dalla Ciba-Geigy Limited, debba interpretarsi nel senso che obbliga il governo francese a rilasciare il suo consenso scritto».

Sulla prima questione

24. - Con la prima questione, il giudice *a quo* domanda alla Corte se lo Stato membro che abbia ricevuto una notifica relativa all'immissione in commercio di un OGM e che abbia trasmesso il fascicolo alla Commissione con parere favorevole disponga, nel caso in cui nessun altro Stato membro abbia sollevato obiezioni, oppure nel caso in cui la Commissione abbia adottato una decisione favorevole, del potere discrezionale di non dare il proprio consenso.

25. - Occorre ricordare anzitutto che, ai sensi dell'art. 13, n. 4, della direttiva 90/220, «Se la Commissione ha adottato una decisione favorevole, l'autorità competente che ha ricevuto la notifica originale dà il suo consenso scritto alla notifica in modo che il prodotto possa essere immesso sul mercato» e che, ai sensi del n. 2

della stessa norma, lo stesso obbligo s'impone qualora la detta autorità non abbia ricevuto alcuna indicazione contraria da parte di altri Stati membri entro 60 giorni dalla data di distribuzione del fascicolo da parte della Commissione.

26. - In proposito, Greenpeace ha dedotto che, sebbene l'art. 13, n. 4, della direttiva 90/220 possa far pensare che l'autorità competente è tenuta a prestare il proprio consenso, una lettura siffatta non è compatibile con i «considerando» né con l'economia generale della direttiva. Inoltre, il termine «consenso» presupporrebbe, in ogni caso, la manifestazione di una volontà libera da vincoli.

27. - Secondo Ecoropa, un'interpretazione dell'art. 13, n. 4, della direttiva 90/220 secondo la quale lo Stato membro sarebbe obbligato a prestare il proprio consenso scritto in modo da permettere l'immissione in commercio del prodotto allorché la Commissione ha adottato una decisione favorevole sarebbe esclusa dal tenore letterale della norma. In proposito, Ecoropa deduce in particolare che, nell'ipotesi di una competenza vincolata, il tenore della norma sarebbe stato diverso.

28. - Occorre rilevare, anzitutto, che, se è vero che una redazione diversa avrebbe potuto far emergere in maniera più esplicita l'esistenza di una competenza vincolata degli Stati membri, ciò non toglie che tanto l'uso, nella versione francese dell'art. 13, nn. 2 e 4, della direttiva 90/220, dell'indicativo presente, quanto la costruzione dei periodi di tale norma indicano in maniera chiara ed inequivoca che lo Stato membro interessato ha l'obbligo di prestare il proprio consenso.

29. - Si deve rilevare peraltro che il senso e il contenuto della norma in oggetto si rinvergono in altre versioni linguistiche della direttiva 90/220, in particolare nella versione inglese [«The competent authority (...) shall give its consent in writing»].

30. - Ne deriva che, considerato il tenore letterale dell'art. 13, nn. 2 e 4, della direttiva 90/220, tale norma impone allo Stato membro interessato, nei casi ivi previsti, l'obbligo di rilasciare il proprio consenso scritto.

31. - Occorre poi esaminare se, come sostengono i ricorrenti nelle cause *a quibus*, il contesto procedurale in cui s'inserisce l'art. 13, nn. 2 e 4, osti a un'interpretazione del genere.

32. - Greenpeace e la Confédération paysanne affermano in proposito che, siccome risulta dall'art. 13, nn. 2 e 4, della direttiva 90/220 che l'autorizzazione ad immettere in commercio il prodotto si fonda sul consenso scritto della competente autorità nazionale, un'interpretazione quale quella enunciata al punto 30 della presente sentenza comporterebbe che la decisione favorevole della Commissione, e non quella della competente autorità nazionale, varrebbe come autorizzazione all'immissione in commercio, privando così gli Stati membri di qualunque potere discrezionale prima del rilascio del loro consenso.

33. - Si deve rilevare sul punto che, al fine di predisporre un procedimento comunitario di autorizzazione all'immissione in commercio di prodotti contenenti OGM, il legislatore comunitario ha instaurato, agli artt. 10-18 della direttiva 90/220, una stretta cooperazione tra la Commissione e l'autorità competente dello Stato membro in cui il prodotto sarà immesso in commercio per la prima volta.

34. - Secondo gli artt. 12 e 13 della direttiva, infatti, la procedura di autorizzazione all'immissione in commercio di prodotti contenenti OGM si articola in due fasi.

35. - Per quanto riguarda, in primo luogo, l'autorità nazionale competente, risulta dall'art. 12, n. 1, della direttiva 90/220 che tale autorità, dopo aver ricevuto la notifica del produttore o dell'importatore interessato, prevista all'art. 11, deve esaminare se essa sia conforme alle disposizioni della direttiva, attribuendo particolare attenzione alla valutazione dei rischi per l'ambiente e alle precauzioni raccomandate per un uso sicuro del prodotto. Ai sensi dell'art. 12, n. 2, al più tardi 90 giorni dopo il ricevimento della notifica l'autorità competente trasmette il fascicolo alla Commissione con parere favorevole, oppure informa il notificante che l'emissione progettata non è conforme alle condizioni sancite dalla direttiva 90/220 e che è quindi respinta.

36. - L'art. 12, n. 3, della direttiva 90/220 dispone che il fascicolo trasmesso alla Commissione deve essere corredato da una sintesi della notifica nonché da una dichiarazione delle condizioni in cui l'autorità competente «propone di consentire l'immissione sul mercato del prodotto».

37. - Pertanto, la fase nazionale del procedimento volto all'immissione in commercio di prodotti contenenti OGM ha lo scopo, conformemente al diciassettesimo «considerando» della direttiva 90/220, di mettere l'autorità competente in grado di dare il proprio parere favorevole, seguito, se del caso, dal consenso scritto, solo dopo che si sia accertato che l'emissione non presenterà rischi per la salute e per l'ambiente.

38. - Per quanto riguarda, in secondo luogo, la Commissione, l'art. 13, n. 1, della direttiva 90/220 dispone che essa trasmette il fascicolo alle autorità competenti di tutti gli Stati membri, accompagnato dalle altre informazioni raccolte ai sensi della direttiva. L'autorità nazionale competente dà il proprio consenso vuoi in assenza di indicazioni contrarie da parte di altri Stati membri, come previsto dal n. 2 della stessa norma, vuoi, nel caso previsto dal n. 4, ove la Commissione abbia adottato una decisione favorevole conformemente alla procedura prevista dall'art. 21 della direttiva 90/220, cui fa riferimento l'art. 13, n. 3, della direttiva.

39. - Ne consegue che il procedimento di autorizzazione all'immissione in commercio di un prodotto contenente OGM, istituito dalla direttiva 90/220, ha luogo soltanto dopo la chiusura di un procedimento nel corso del quale le autorità nazionali hanno adottato parere favorevole sulla scorta dell'esame previsto dall'art. 12, n. 1, della stessa direttiva, ed hanno quindi avuto l'occasione di esercitare pienamente il proprio potere discrezionale nel valutare i rischi che l'emissione di prodotti contenenti OGM comporta per la salute e per l'ambiente.

40. - I ricorrenti nelle cause *a quibus* affermano, infine, che l'interpretazione dell'art. 13, nn. 2 e 4, della direttiva 90/220 nel senso di una competenza vincolata contrasta con il principio di precauzione.

41. - Occorre rilevare in proposito che, secondo l'ottavo «considerando» della direttiva 90/220, essa instaura «procedure e criteri armonizzati per la valutazione, caso per caso, dei rischi potenziali derivanti dall'emissione deliberata nell'ambiente di OGM». In forza del nono «considerando», tale valutazione caso per caso deve sempre essere effettuata prima di ogni emissione.

42. - Come risulta dal punto 39 della presente sentenza, a questo fine le competenti autorità nazionali dispongono di un potere discrezionale per assicurarsi che la notifica prevista dall'art. 11 della direttiva sia conforme alle disposizioni di quest'ultima, attribuendo attenzione particolare alla valutazione dei rischi derivanti dall'immissione in commercio di prodotti contenenti OGM per l'ambiente e la salute, come previsto dall'art. 12, n. 1, della direttiva 90/220, nonché dal suo terzo «considerando».

43. - Per quanto riguarda le autorità competenti degli altri Stati membri, l'art. 13, nn. 2 e 3, della direttiva 90/220 prevede che esse hanno la facoltà di sollevare obiezioni prima che l'autorità competente interessata dia il proprio consenso alla notifica.

44. - Inoltre, il rispetto del principio di precauzione si traduce, da una parte, nell'obbligo, imposto al notificante dall'art. 11, n. 6, della direttiva 90/220, di comunicare immediatamente all'autorità competente ogni nuova informazione in merito ai rischi che il prodotto comporta per la salute o l'ambiente, nonché nell'obbligo, imposto all'autorità competente dall'art. 12, n. 4, d'informarne immediatamente la Commissione e gli altri Stati membri e, d'altra parte, nella facoltà, attribuita ad ogni Stato membro dall'art. 16 della direttiva, di limitare o vietare provvisoriamente l'uso e/o la vendita sul proprio territorio del prodotto per il quale – benché sia stato oggetto di un consenso – vi sono valide ragioni di ritenere che presenti un rischio per la salute o l'ambiente.

45. - Occorre aggiungere che il sistema di protezione istituito dalla direttiva 90/220, in particolare dai suoi artt. 4, 12, n. 4, e 16, implica necessariamente che lo Stato membro interessato non è tenuto a dare il proprio consenso scritto ove nel frattempo sia entrato in possesso di nuove informazioni che lo inducono a ritenere che il prodotto oggetto della notifica possa essere pericoloso per la salute e l'ambiente.

46. - In un caso del genere, esso è tenuto ad informarne immediatamente la Commissione e gli altri Stati membri affinché, entro il termine prescritto dall'art. 16, n. 2, della direttiva 90/220, sia adottata una decisione in materia secondo il procedimento previsto dall'art. 21 della detta direttiva.

47. - Ne consegue che la direttiva 90/220 dev'essere interpretata nel senso che, qualora, a seguito della trasmissione alla Commissione di una domanda d'immissione in commercio di un OGM, nessuno Stato membro abbia sollevato obiezioni, in conformità all'art. 13, n. 2, della detta direttiva, o qualora la Commissione abbia adottato una «decisione favorevole» ai sensi del n. 4 della stessa norma, l'autorità competente che ha trasmesso alla Commissione la domanda con parere favorevole è tenuta a rilasciare il «consenso scritto» che permette l'immissione in commercio del prodotto. Tuttavia, ove lo Stato membro interessato nel frattempo sia entrato in possesso di nuove informazioni che lo inducono a ritenere che il prodotto oggetto della notifica possa essere pericoloso per la salute e l'ambiente, esso non sarà tenuto a dare il proprio consenso, a condizione che ne informi immediatamente la Commissione e gli altri Stati membri affinché, entro il termine prescritto dall'art. 16, n. 2, della direttiva 90/220, sia adottata una deci-

sione in materia secondo il procedimento previsto dall'art. 21 della detta direttiva.

Sulla seconda questione

48. - Come risulta dagli atti della causa *a qua*, con la seconda questione il giudice nazionale domanda in sostanza se la «decisione favorevole» della Commissione imponga all'autorità nazionale competente di dare il proprio «consenso scritto», pur in presenza d'irregolarità eventualmente accertate dal giudice nel corso dell'esame della notifica da parte di tale autorità e che siano tali da pregiudicare la legittimità della decisione di trasmettere il fascicolo alla Commissione con parere favorevole.

49. - Come rilevato al punto 47 della presente sentenza, allorché la Commissione adotta una «decisione favorevole» in forza dell'art. 13, n. 4, della direttiva 90/220, l'autorità competente che ha trasmesso la domanda con parere favorevole alla Commissione è tenuta, fatte salve le circostanze menzionate alla fine di tale punto, a rilasciare il «consenso scritto» che permette l'immissione in commercio del prodotto.

50. - Tale obbligo presuppone che la competente autorità nazionale abbia trasmesso alla Commissione, a norma dell'art. 12, n. 2, lett. a), della direttiva 90/220, il fascicolo con parere favorevole ed abbia, quindi, avviato la fase comunitaria del procedimento di autorizzazione all'immissione in commercio del prodotto di cui trattasi.

51. - Pertanto, la decisione dell'autorità competente condiziona il procedimento comunitario e può persino, in assenza d'indicazione contraria da parte di un altro Stato membro entro il termine previsto dall'art. 13, n. 2, della direttiva, determinarne l'esito.

52. - Poiché il parere favorevole dell'autorità nazionale competente è fondato sui risultati dell'esame della notifica previsto dall'art. 12, n. 2, della direttiva 90/220, occorre esaminare l'incidenza – sulla validità della decisione favorevole della Commissione – di eventuali irregolarità nello svolgimento di tale esame, atte a pregiudicare la legittimità della decisione di trasmettere il fascicolo alla Commissione con parere favorevole.

53. - Trattandosi dell'atto adottato da un'autorità nazionale, spetta ai giudici nazionali statuire sulla regolarità dell'esame della notifica previsto dall'art. 12, n. 1, della direttiva 90/220 nonché sulle conseguenze che le eventuali irregolarità nello svolgimento di tale esame potrebbero comportare sulla legittimità della decisione adottata dall'autorità competente di trasmettere il fascicolo alla Commissione con parere favorevole, ai sensi dell'art. 12, n. 2, lett. a), di tale direttiva.

54. - Va ricordato inoltre che, qualora l'attuazione amministrativa di una decisione comunitaria spetti alle autorità nazionali, la tutela giurisdizionale garantita dal diritto comunitario comporta il diritto per i singoli di contestare incidentalmente la legittimità di tale decisione dinanzi al giudice nazionale e di domandare a quest'ultimo di sottoporre alla Corte questioni pregiudiziali di validità della detta decisione. In un caso del genere, la Corte è la sola competente a dichiarare l'invalidità di un atto comunitario (v. sentenza 22 ottobre 1987, causa 314/85, Foto-Frost, *Racc.*, pag. 4199, punto 20).

55. - Ne consegue che, qualora il giudice nazionale accerti che, in ragione di irregolarità nello svolgimento dell'esame della notifica da parte dell'autorità nazionale competente previsto dall'art. 12, n. 1, della direttiva 90/220, quest'ultima non ha trasmesso validamente il fascicolo con parere favorevole alla Commissione ai sensi del n. 2 di tale norma, egli è tenuto ad adire la Corte in via pregiudiziale ove ritenga che tali irregolarità siano idonee a pregiudicare la validità della decisione favorevole della Commissione, esponendo i motivi dell'invalidità che gli appaiano fondati e, eventualmente, disponendo la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti d'attuazione della decisione in oggetto fino a che la Corte non abbia statuito sulla questione della validità (v., in tal senso, sentenza 21 febbraio 1991, cause riunite C-143/88 e C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest, *Racc.* pag. I-415, punto 24).

56. - Nel caso in cui la Corte dichiarasse l'illegittimità della decisione favorevole della Commissione, non ricorrerebbero le condizioni per il rilascio del consenso scritto da parte dell'autorità competente previste dall'art. 13, nn. 2 e 4, della direttiva 90/220, e

ne risulterebbe che il consenso scritto non è stato validamente dato, oppure che non potrebbe validamente esserlo.

57. - Risulta da quanto precede che, qualora il giudice nazionale accerti che, in ragione di irregolarità nello svolgimento dell'esame della notifica da parte dell'autorità nazionale competente previsto dall'art. 12, n. 1, della direttiva 90/220, quest'ultima non ha validamente trasmesso alla Commissione il fascicolo con parere favorevole ai sensi del n. 2 di tale norma, il detto giudice è tenuto ad adire la Corte in via pregiudiziale ove ritenga che tali irregolarità siano idonee a pregiudicare la validità della decisione favorevole della Commissione, eventualmente disponendo la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di attuazione della detta decisione fino a che la Corte non abbia statuito sulla questione della validità.

Sulle spese (Omissis)

(1) LA PROCEDURA PER L'IMMISSIONE IN COMMERCIO DI OGM E IL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE.

La sentenza in epigrafe affronta una questione relativa all'autorizzazione per l'immissione in commercio di organismi geneticamente modificati, ai sensi della direttiva 90/220.

La direttiva disciplina tutte le ipotesi di «introduzione intenzionale nell'ambiente di un OGM o di una combinazione di OGM, senza provvedimenti per il loro contenimento». A tal proposito, la direttiva 90/220/CEE distingue due procedure differenti. La prima è diretta a regolare l'emissione nell'ambiente «per scopi di ricerca o di sviluppo ovvero per altri scopi non rientranti nell'ambito dell'immissione sul mercato comunitario» (artt. 5-9), procedura che si applica alle forme di sperimentazione che esulano dall'applicazione della direttiva 90/219/CEE, relativa all'«impiego confinato» di OGM, ipotesi cioè in cui viene limitato il contatto con l'ambiente esterno e quindi la dispersione degli OGM. L'altra procedura definita dalla direttiva 90/220 – che è quella oggetto dell'esame della Corte di giustizia nella causa in questione – riguarda invece l'«immissione sul mercato di prodotti contenenti OGM» (artt. 10-18): quest'ultima appare più rigorosa e complessa della precedente, in quanto è destinata ad incidere sulla circolazione degli OGM come merci nell'ambito della Comunità (1).

A questa normativa di armonizzazione comunitaria si è venuto ad aggiungere, e in parte a sovrapporre, il reg. 258/97, che riguarda specificamente i prodotti destinati all'alimentazione umana e dunque al consumatore finale, qualora siano composti da organismi geneticamente modificati. Il regolamento in sostanza si viene a sostituire alla direttiva 90/220, nella parte in cui essa prevede l'immissione sul mercato dei prodotti destinati all'alimentazione umana: infatti per tali prodotti vengono definite regole uniformi, in particolare in ordine alla circolazione dei prodotti (2).

In realtà, il regolamento del 1997 è apparso per alcuni versi insufficiente a garantire un elevato livello di sicurezza. In primo luogo, si è osservato che il regolamento 258/97 distingue due differenti procedure, una ordinaria, che concerne l'immissione in commercio per il consumo umano dei prodotti e degli ingredienti contenenti o costituiti da OGM, e una semplificata, che si applica qualora i prodotti siano considerati «sostanzialmente equivalenti a prodotti o ingredienti alimentari esistenti»: il concetto di «sostanziale equivalenza» è apparso impreciso dal punto di vista scientifico, con la conseguenza che taluni prodotti non sarebbero sottoposti ad un'adeguata procedura di valutazione dei rischi (3).

(1) Sull'esame delle direttive, cfr. COSTATO, *Organismi geneticamente modificati e novel foods*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, I, 140.

(2) Sul punto, v. COSTATO, *ult. op. cit.*, p. 149, che sottolinea l'ottica mercantile in cui si inserisce il regolamento.

(3) V. in proposito le osservazioni di MASINI, *Coltivazione di orga-*

nismi geneticamente modificati: esigenze di sicurezza e presunzione di responsabilità, in DGAA 2000, 639, che richiama la documentazione del Consiglio superiore di Sanità, in merito all'immissione in commercio di prodotti geneticamente modificati a base di mais e colza in Italia.

Inoltre, la successione dei due testi – direttiva e regolamento – ha provocato in un primo momento una lacuna per quanto concerne i prodotti immessi sul mercato seguendo la procedura della direttiva, i quali diversamente sarebbero rientrati nell'ambito di applicazione del successivo regolamento (4). Al fine di garantire le informazioni al consumatore di cui all'art. 8 del regolamento 258/97, il reg. 1813/97 (successivamente sostituito dal reg. 1139/98) ha esteso l'obbligo di etichettatura al mais e alla soia geneticamente modificati, prodotti per i quali si era già concluso il procedimento di autorizzazione ai sensi della direttiva 90/220/CEE (5).

Nella decisione della Corte di giustizia è presa in esame, come si è detto, la procedura di immissione sul mercato di cui alla direttiva 90/220/CEE, sulla base di una questione pregiudiziale sollevata dal Conseil d'Etat francese (6); il procedimento per la notifica aveva infatti avuto inizio precedentemente all'entrata in vigore del regolamento 258/97. L'analisi della Corte, dunque, è limitata ad esaminare il procedimento previsto dalla direttiva (7). Un diverso approccio avrebbe comportato il rischio – secondo quanto sostenuto dall'avvocato generale Mischo – di uno spostamento della decisione della Corte sul piano del merito delle scelte politiche (8).

La sentenza esamina l'ipotesi che il procedimento avviato da uno Stato membro per immissione in commercio di OGM, cui abbia fatto seguito il parere favorevole della Commissione, non sia portato a termine dallo Stato medesimo, mediante il «consenso scritto alla notifica», atto in seguito al quale il prodotto può essere immesso sul mercato *ex art. 13, c. 4 dir. 90/220/CEE*.

La Corte esclude che lo Stato possa negare tale consenso *tout court*: in seguito ad un complesso procedimento che prevede «una stretta cooperazione tra Commissione e autorità competente dello Stato membro» (punto 33 della sentenza), quest'ultima è tenuta, di regola, a rilasciare il consenso scritto che permette l'immissione in commercio del prodotto. La necessità di giungere al perfezionamento del procedimento non è però ulteriormente motivata dalla Corte, a differenza di quanto accade nelle conclusioni redatte dall'avvocato generale Mischo, che, pur giungendo alla medesima soluzione adottata dalla Corte, insiste su argomentazioni legate all'obbligo di tenere un comportamento leale nei confronti degli altri Stati, i quali possono aver investito risorse nella valutazione della proposta di immissione in commercio del nuovo prodotto ovvero aver rinunciato a sottoporre alla Commissione l'immissione in commercio di nuovi OGM: l'effetto del mancato consenso impedirebbe quindi di raggiungere un effetto utile per gli altri Stati (v. punti 54 e 65 delle conclusioni).

La sentenza della Corte, al contrario, si sofferma con maggiore insistenza sull'applicazione del principio di precauzione, che estende la sua operatività ad ogni fase del procedimento di immissione nell'ambiente di un OGM. Pertanto, anche lo Stato membro che ha proposto domanda di immissione in commercio, qualora «sia entrato in possesso di nuove informazioni che lo inducono a ritenere che il prodotto oggetto della notifica possa essere pericoloso per la salute e per

l'ambiente» (punto 47 della sentenza), può negare il consenso e così impedire la conclusione della procedura.

La soluzione prospettata nella sentenza è fondata sull'applicazione della norma della direttiva (art. 16) che permette di intervenire al fine di limitare o proibire l'uso di un OGM, nell'ipotesi in cui esista un motivo valido per sostenere che esso costituisce un rischio per la salute umana o per l'ambiente.

La Corte richiama espressamente il principio di precauzione, che si esplica, nella fattispecie, nell'obbligo di dare comunicazione immediatamente all'autorità competente di ogni nuova informazione in merito ai rischi derivanti dal prodotto (punto 44 della sentenza).

La portata del principio di precauzione, inserito nel quadro dell'art. 130 R dal Trattato di Maastricht, ha trovato successivamente un rilevante ambito di applicazione per quella parte della politica ambientale che investe le questioni relative alla salute dei consumatori e alla sicurezza alimentare.

A tale riguardo, la Corte di giustizia ha applicato il principio di precauzione, nel settore della sicurezza alimentare, in ordine ai divieti di esportazione di carni bovine in seguito alla crisi della BSE (9).

La rilevanza del principio di precauzione nella gestione dei rischi sull'ambiente e sulla salute degli esseri umani, degli animali e delle piante trova riscontro nell'adozione, da parte della Commissione, della *Comunicazione sul principio di precauzione* del 2 febbraio 2000, COM (2000) 1 def., in cui si definiscono le regole che la Commissione intende seguire nella fase applicativa di tale principio.

Il principio di precauzione, come chiarisce la Commissione nella Comunicazione, interviene nella fase della gestione del rischio, cioè qualora si sia in presenza di un rischio potenziale, che non può essere interamente dimostrato, nonostante la valutazione trovi riscontro nell'analisi di dati scientifici relativi al rischio medesimo. Il ricorso ad esso presuppone pertanto l'identificazione degli effetti potenzialmente negativi derivanti da un fenomeno e vede il coinvolgimento di tutte le parti interessate attraverso una procedura ispirata al principio di trasparenza (punto 5 della Comunicazione). Le misure eventualmente adottate in applicazione del principio di precauzione devono peraltro rispettare i principi generali per la gestione dei rischi (proporzionalità, non discriminazione, coerenza, comparazione dei vantaggi e degli svantaggi derivanti dall'azione o dalla mancanza di azione, esame della valutazione scientifica - punto 6 della Comunicazione).

La seconda questione sollevata dal giudice francese riguarda, invece, nella sostanza, l'incidenza che può avere una irregolarità relativa al procedimento amministrativo nazionale, sull'adozione di un atto comunitario. Al riguardo, la Corte ribadisce il principio secondo cui il giudice nazionale, una volta accertate eventuali irregolarità nello svolgimento di un procedimento da parte delle autorità dello Stato membro, qualora ritenga che tali irregolarità siano idonee a pregiudicare la validità della decisione favorevole della Commissione, è tenuto ad adire la Corte in via pregiudiziale (10).

Irene Canfora

(4) Sul punto, v. BOUDANT, *Principe de précaution et risques: l'exemple des OGM*, in *Revue Européenne du droit de l'environnement*, 4/98 p. 415 ss.

(5) Per un'analisi dei contenuti dei regolamenti sull'etichettatura degli OGM, v. COSTATO, *Ennesima normativa in materia di etichettatura degli OGM*, in *Riv. dir. agr.*, 1998, I, 311; COSTATO, *Ancora sugli organismi geneticamente modificati*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, 342.

(6) Sulle argomentazioni del Commissario del governo francese di fronte al Conseil d'Etat, v. BOUDANT, *cit.*, p. 432.

(7) V. in proposito le osservazioni di COSTATO in *OGM: ora tocca alla Corte*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, II, 124.

(8) V. conclusioni dell'avvocato generale Mischo, presentate il 25 novembre 1999 in causa C-6/99, punto 24: «24. Tel doit pourtant, de notre point de vue, être le cas, car la Cour n'a pas, en l'espèce, parce que ce n'est pas son rôle, à trancher un débat de société ou tout au moins un débat politique. Il lui appartient uniquement d'apporter une réponse à des

questions d'interprétation de certains actes de droit communautaire en vigueur au moment où est né le litige qui doit trancher le juge national qui l'interroge. C'est en tout cas à cette ligne rigoureuse que nous entendons nous tenir dans l'examen des deux questions que nous pose le Conseil d'Etat.

(9) Cfr. in particolare la sentenza 5 maggio 1998, C 157 e 180/96, in cui si riconducono le questioni relative alla salute umana nel quadro degli obiettivi della politica della Comunità in materia ambientale; per un *excursus* sulla normativa e la giurisprudenza comunitaria che richiama il principio di precauzione, v. da ultimo BAILLY, *Le principe de précaution*, *Rev. dr. Rural*, 2000, 523 ss.

(10) Sul punto, la Corte richiama la sentenza 22 ottobre 1987, C-314/85 *Foto-Frost*, in *Racc.*, p. 4199 e la sentenza 21 febbraio 1991, C-143/88 e 92/89, *Zuckerfabrik*, in *Racc.*, p. 415; v. in proposito, TESAURO, *Diritto Comunitario*, Padova, 1995, p. 198.

Corte costituzionale - 14-7-2000, n. 281 - Mirabelli, pres.; Capotosti, est. - Caviglia s.r.l. (avv. Izzo) c. Provincia Biella e Reg. Piemonte (avv. Romanelli).

Sanità pubblica - Smaltimento rifiuti - Rifiuti pericolosi - Regione Piemonte - Art. 18, comma 1°, l. reg. n. 59 del 1995 - Divieto di smaltimento per sostanze di provenienza extra regionale - Incostituzionalità.

In tema di smaltimento dei rifiuti, il principio di autosufficienza degli ambiti regionali e provinciali riguarda, alla stregua delle direttive comunitarie e del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, soltanto i rifiuti solidi ordinari; pertanto, il divieto di smaltimento per quelli tossici e nocivi - c.d. pericolosi - di provenienza extra regionale, imposto dall'art. 18, comma 1°, l. reg. Piemonte 13 aprile 1995, n. 59, contrasta con l'art. 117 Cost. per violazione dei principi fondamentali della legislazione statale contenuti nel predetto d.lgs. n. 22 del 1997, i quali prescrivono, per un tal genere di rifiuti, in attuazione delle stesse direttive comunitarie, i criteri, integrati fra loro, della specializzazione dell'impianto di smaltimento e della prossimità geografica, in modo da ridurre il più possibile, a tutela della salute pubblica, la movimentazione dei rifiuti medesimi (1).

(Omissis). - CONSIDERATO IN DIRITTO.

1. - La questione di legittimità costituzionale, sollevata con l'ordinanza indicata in epigrafe, concerne l'art. 18, comma 1, della legge della Regione Piemonte 13 aprile 1995, n. 59, che stabilisce che presso le discariche per i rifiuti speciali «tossici e nocivi» (attualmente denominati «pericolosi») della Regione è vietato smaltire i rifiuti di qualunque tipologia provenienti da altre Regioni.

Tale norma, secondo il giudice rimettente, contrasterebbe innanzi tutto con l'art. 117 della Costituzione per la violazione dei principi fondamentali della legislazione statale fissati, in attuazione della normativa comunitaria, dagli artt. 5, 11, 18 e 26 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, i quali prescrivono che lo smaltimento dei rifiuti, realizzato attraverso un sistema integrato, deve avvenire in uno degli impianti appropriati più vicini.

La stessa norma, inoltre, secondo il giudice *a quo*, entrerebbe in contrasto anche con l'art. 3 della Costituzione per lo sfavorevole trattamento imposto alle imprese esercenti attività di smaltimento nella Regione Piemonte; con l'art. 11, in quanto la violazione dei principi fondamentali della legislazione statale attuativa della normativa comunitaria si risolverebbe anche in una lesione di questa ultima; con l'art. 32, per il danno alla salute che potrebbe derivare dalla inosservanza del principio della «prossimità» nello smaltimento, ed infine con gli artt. 41 e 120 per i «limiti ed impedimenti all'esplicarsi di un'attività economica» determinati appunto dalla norma regionale censurata.

2. - La questione è fondata.

La disposizione regionale censurata va esaminata alla luce di un complesso quadro normativo, che si incentra, in particolare, sul d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, che disciplina la «gestione dei rifiuti» mediante norme che si autoqualificano principi fondamentali della legislazione statale, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, nonché «norme di riforma economico-sociale» nei confronti delle regioni a statuto speciale.

Questa Corte ha già individuato (sentenza n. 196 del 1998) nel decreto n. 22 del 1997, in relazione alla questione del divieto di smaltimento dei rifiuti extraregionali, il principio della necessità di una pianificazione che realizzi, attraverso una rete integrata ed adeguata di impianti, idonea a «ridurre i movimenti» dei rifiuti, «l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi» in ambiti territoriali ottimali, che ordinariamente coincidono con quelli delle province della regione di produzione. Il principio dell'autosufficienza è oggi del tutto pacifico rispetto alla medesima tesi accolta nella indicata sentenza n. 196 del 1998, in quanto è ormai divenuto pienamente applicabile l'art. 5, comma 5, che appunto stabilisce che «dal 1° gennaio 1999 è vietato smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti».

Alla luce del criterio dell'autosufficienza, così interpretato, e considerando altresì che i piani regionali debbono anche prevedere fabbisogni ed impianti necessari ad assicurare la gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno dei predetti ambiti territoriali ottimali (art. 22, comma 3, lettere *b* e *c*), il divieto di smaltimento dei rifiuti extraregionali appare dunque sicuramente appli-

cabile a quelli urbani non pericolosi, mentre per altre tipologie di rifiuti il problema è più complesso. A questo proposito, va, innanzi tutto, rilevato che secondo lo stesso decreto n. 22 - come, del resto, anche secondo il previgente d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915 (Attuazione delle direttive CEE n. 75/442 relativa ai rifiuti, n. 76/403 relativa allo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili e n. 78/319 relativa ai rifiuti tossici e nocivi) - la gestione dei rifiuti deve essere disciplinata in modo che, da un lato, sia assicurata un'elevata protezione dell'ambiente e anche della salute pubblica, tenendo conto, in particolare, della «specificità dei rifiuti pericolosi» (art. 2, comma 1); dall'altro lato sia consentito lo smaltimento in uno degli «impianti appropriati» più vicini, tenendo conto della necessità di «impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti» (art. 5, comma 3, lett. *b*).

A quest'ultimo riguardo va tenuto presente che la recente direttiva comunitaria 1999/31/CE del 26 aprile 1999 ha, tra l'altro, sottolineato la necessità di definire chiaramente «i tipi di rifiuti che vanno accettati nelle varie categorie di discariche», prevedendo rigorose barriere geologiche ed artificiali contro l'inquinamento del suolo, delle acque freatiche e delle acque superficiali afferenti a ciascuna delle varie categorie di discarica e disponendo che l'ammissione di taluni rifiuti pericolosi «stabili e non reattivi» in discariche per rifiuti non pericolosi deve essere subordinata a rigidi criteri di valutazione del «comportamento del colaticcio» di tali rifiuti (art. 6, lett. *c*, iii). In particolare, secondo la stessa direttiva, va evitato sia che i rifiuti «reagiscano tra di loro e con la roccia» (Allegato II, 1), sia che i rifiuti pericolosi siano depositati in aree destinate ai rifiuti non pericolosi biodegradabili (art. 6, lett. *c*, iii).

Da questo quadro normativo emerge dunque che mentre per i rifiuti urbani non pericolosi il principio dell'autosufficienza è pienamente applicabile, anche sotto il profilo del divieto di smaltimento di quelli extraregionali, in quanto l'ambito territoriale ottimale per lo smaltimento è logicamente limitato e predeterminabile in relazione ai luoghi di produzione, per i rifiuti pericolosi si deve invece ritenere prevalente, proprio in ragione delle loro caratteristiche, il diverso criterio della necessità di impianti appropriati e «specializzati» per il loro smaltimento. In materia allo Stato è riservata la competenza a definire i criteri generali e le norme tecniche di gestione (art. 18, comma 1, lett. *b* e comma 2, lett. *a*). Ed in questo senso il regolamento del Ministero dell'ambiente 11 marzo 1998, n. 141 ha previsto specifici criteri di identificazione dei rifiuti pericolosi al fine del loro smaltimento in discarica, così da rendere possibile la valutazione, sul piano operativo, della compatibilità della tipologia dell'impianto di smaltimento con il materiale da conferire.

Alla luce di queste considerazioni non appare quindi logicamente predeterminabile, rispetto ai rifiuti pericolosi, un ambito territoriale ottimale, quale potrebbe, in astratto, essere quello regionale, in quanto, da un lato, la produzione di rifiuti pericolosi, che generalmente deriva da processi industriali, è connessa a localizzazioni non necessariamente omogenee e comunque non facilmente prevedibili; dall'altro lato, la realizzazione di impianti specializzati per questo tipo di smaltimento comporta oneri di individuazione di siti appropriati e di relativa costruzione particolarmente gravosi, soprattutto in rapporto al quantitativo da smaltire. Il principio dell'autosufficienza non sembra pertanto facilmente attuabile in questo settore, dovendosi così ricorrere al concorrente criterio, egualmente previsto dal legislatore, della specializzazione dell'impianto di smaltimento, integrato comunque dal criterio della prossimità, considerato il contesto geografico, in modo da ridurre, il più possibile, la movimentazione dei rifiuti.

Tutto ciò porta dunque ad escludere che anche per i rifiuti pericolosi possa essere attuato il divieto di smaltimento di quelli extraregionali, poiché è vero che la movimentazione dei rifiuti, di per sé può costituire un rischio ambientale, ma è altrettanto vero che smaltire rifiuti pericolosi in discariche non compatibili o, peggio, consentire il loro deposito ed accumulo in aree non idonee risulta sicuramente più nocivo per l'ambiente e anche per la salute pubblica. Un'adeguata ponderazione tra questi due rischi, indipendentemente dal fatto che il rifiuto è pur sempre considerato «dalla normativa comunitaria un «prodotto», in quanto tale tutelato, in linea di principio, dalla libertà di circolazione delle merci, dimostra l'irrazionalità del divieto imposto dalla disposizione censurata di smaltimento di rifiuti pericolosi di provenienza extraregionale, in quanto si tratta di una scelta che si pone in contrasto, tenendo conto della «specificità» dei rifiuti pericolosi, con le finalità di protezione dell'ambiente e della salute umana, le quali, ai sensi dell'art. 2 del citato decreto n. 22 del 1997, debbono ispirare anche la disciplina regionale della gestione dei rifiuti.

3. - La prospettata interpretazione delle norme di principio contenute nel decreto n. 22 del 1997 appare, d'altronde, coerente anche con i principi della normativa comunitaria in materia. Ed infatti, in una fattispecie assai simile a quella in esame, la Corte di giustizia della Comunità europea, interpretando la direttiva 84/631/CEE, ha avuto modo di stabilire che era incompatibile con il diritto comunitario allora vigente il divieto imposto dalla Regione Vallonia del Belgio di smaltimento nel proprio territorio di rifiuti pericolosi provenienti da altre regioni, mentre non lo era con riferimento ad altri tipi di rifiuto, in quanto esigenze imperative attinenti alla protezione dell'ambiente giustificano misure limitative della libertà di circolazione delle merci (Corte di giustizia, sentenza 9 luglio 1992, causa C-2/90).

Le modifiche alla normativa comunitaria introdotte, in particolare dal regolamento CEE n. 259/93, nonché dalle direttive 91/156/CEE, 91/689/CEE e 94/62/CE, delle quali il citato decreto n. 22 del 1997 costituisce appunto attuazione, non hanno mutato significativamente il quadro di riferimento, giacché, pur rafforzandosi la complessiva tendenza, a livello comunitario, all'adozione di misure restrittive alla circolazione dei rifiuti, ciò avviene in modo diversificato per le varie tipologie, in ogni caso conservando valenza prioritaria la protezione delle risorse naturali e della salute. E proprio in questo contesto di tutela ambientale si spiega il regime speciale riservato ai rifiuti pericolosi, come tra l'altro dimostra il decimo «considerando» del regolamento n. 259/93, che, pur autorizzando gli Stati a introdurre «disposizioni per vietare del tutto o in parte le spedizioni di rifiuti destinati allo smaltimento», espressamente eccettua dal divieto il «caso di rifiuti pericolosi prodotti nello Stato membro di spedizione in quantitativi così limitati da rendere antieconomico prevedere nuovi impianti specializzati per lo smaltimento in tale Stato». O come anche dimostra l'art. 6 della citata direttiva 91/689/CEE, che, nel quadro di misure di controllo sulla raccolta, trasporto e deposito temporaneo di rifiuti pericolosi, dispone che «le autorità competenti elaborano, separatamente o nell'ambito dei propri piani generali di gestione dei rifiuti, piani di gestione dei rifiuti pericolosi».

4. - In definitiva, le considerazioni che precedono dimostrano che il divieto di smaltimento per i rifiuti pericolosi di provenienza extraregionale imposto dalla norma impugnata contrasta con l'art. 117 della Costituzione per violazione dei principi fondamentali della legislazione statale contenuti nel decreto legislativo n. 22 del 1997. L'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sotto questo profilo assorbe gli ulteriori profili di censura. (Omissis)

(1) LO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI TRA I PRINCIPI DI AUTOSUFFICIENZA, DI PROSSIMITÀ E DI SPECIALIZZAZIONE.

La decisione del giudice costituzionale in epigrafe oblitera dall'ordinamento giuridico l'art. 18, 1° comma, della legge della Regione Piemonte 13 aprile 1995, n. 59 nella parte in cui prevedeva in forma assoluta il divieto di smaltimento dei rifiuti extraregionali (1).

La norma oggetto del sindacato costituzionale si inseri-

(1) L'ordinanza emessa il 5 settembre 1998 dal Pretore di Biella con la quale è stato promosso il giudizio di legittimità costituzionale è pubblicata in *Riv. giur. amb.*, 1999, 372.

(2) Cfr. Corte giust. 28 giugno 1994, in causa C-187/93 nella quale si rileva che il regolamento CEE n. 259/93 prescrive le modalità attraverso le quali debbono avvenire le spedizioni dei rifiuti all'interno degli Stati membri onde inverare i principi della vicinanza, della priorità al recupero e dell'autosufficienza.

(3) Così Corte giust. 9 luglio 1992, in causa C-2/90, in *Riv. giur. amb.*, 1993, 439, nella quale si legge che il principio di correzione «implica che spetta a ciascuna Regione, Comune o altro ente locale adottare le misure adeguate al fine di garantire l'accoglimento, il trattamento e lo smaltimento dei propri rifiuti; questi devono essere quindi smaltiti, nei limiti del possibile, nel luogo della loro produzione al fine di limitare il loro trasporto, per quanto si possa fare». Nel caso di specie, la Corte di giustizia ha ritenuto che il Belgio, che aveva istituito un divieto generale di depositare nella regione Vallonia rifiuti pericolosi provenienti da un altro Stato membro, ha violato la direttiva 84/631/CEE (trasfusa nella direttiva 91/689/CEE) che introduceva il principio in base al quale gli Stati membri possono vietare

l'ingresso nel proprio territorio di rifiuti pericolosi solo allorché si tratti di fronteggiare problemi concernenti la tutela dell'ambiente, della salute, dell'ordine e della sicurezza pubblica. Sul punto si rinvia a F. GIAMPIETRO-BOCCIA, *I rifiuti*, Milano, 1997.

Un posto significativo, in tale ambito, deve riconoscersi all'art. 5 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 che contempla i principi fondamentali in materia di smaltimento dei rifiuti, rappresentati eminentemente dal principio di autosufficienza territoriale e dal principio di prossimità, attuabili attraverso la predisposizione e la realizzazione di una rete integrata ed adeguata di impianti di smaltimento.

Mentre il principio di autosufficienza territoriale impone che i rifiuti debbono essere smaltiti in ristretti ambiti territoriali, coincidenti con il territorio provinciale della Regione di produzione, il principio di prossimità è finalisticamente orientato a limitare il più possibile i transiti dei prodotti inquinanti sul territorio nazionale.

Trattasi, ad onor del vero, di principi di ascendenza comunitaria cui il nostro Paese, al pari degli altri Stati membri, si è conformato.

Il Trattato di Maastricht, invero, stabilisce il principio della correzione alla fonte dei danni cagionati all'ambiente il quale, secondo l'ermeneusi costantemente fornita dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, è foriero dell'obbligo di ciascuna Regione di smaltire, ove possibile, i rifiuti nel luogo di produzione onde ridurne il trasporto (2).

La Corte di giustizia, infatti, in più occasioni, ha avuto modo di precisare che l'obiettivo finale della legislazione comunitaria in materia è rappresentato dalla creazione di un sistema armonizzato teso a limitare la circolazione dei rifiuti e a circoscriverne i movimenti; in particolare, i giudici comunitari se per un verso hanno qualificato i rifiuti alla stregua di prodotti che, come tali, sono tendenzialmente non limitabili sotto il profilo della circolazione, per altro verso, hanno evidenziato che, in ragione delle loro caratteristiche peculiari, debbono essere smaltiti nel luogo della loro produzione, proprio al fine di impedirne, per quanto possibile, la movimentazione (3).

Anche il regolamento CEE 1° febbraio 1993, n. 259 impone agli Stati membri l'adozione di misure idonee a ridurre i movimenti dei rifiuti al fine di attuare il principio di vicinanza e di autosufficienza (art. 4, par. 3).

Tali obiettivi ispirano, altresì, la Convenzione di Basilea del 22 marzo 1989 sul controllo dei movimenti transfrontalieri dei rifiuti pericolosi, ratificata dall'Italia con la l. 18 agosto 1993, n. 340 e trasposta nel regolamento per ultimo richiamato, nonché la Convenzione ACP-CEE di Lomé del 15 dicembre 1989, ratificata dall'Italia con la legge 177/1991 (4). Un cenno merita anche la Convenzione di Bamako, promossa dall'O.U.A. per contrastare il sempre più diffuso fenomeno del trasferimento dei prodotti inquinanti verso i paesi in via di sviluppo, che ha sancito il divieto delle importazioni in Africa dei rifiuti, nell'ottica di un controllo dei movimenti transfrontalieri all'interno dei paesi africani (5).

l'ingresso nel proprio territorio di rifiuti pericolosi solo allorché si tratti di fronteggiare problemi concernenti la tutela dell'ambiente, della salute, dell'ordine e della sicurezza pubblica. Sul punto si rinvia a F. GIAMPIETRO-BOCCIA, *I rifiuti*, Milano, 1997.

I principi di autosufficienza e di prossimità erano già enunciati nella direttiva 84/631/CEE relativa alla sorveglianza e al controllo all'interno della Comunità delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti pericolosi, successivamente modificata con le direttive 86/121/CEE e 86/279/CEE.

In dottrina si veda: SAGGIO, *Le basi giuridiche della politica ambientale nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo*, in *Riv. dir. eur.*, 1990, 39 ss.; SCOGNAMIGLIO, *Le basi giuridiche dell'azione ambientale: relazione tra l'art. 100 A e l'art. 130 S del Trattato*, in *Dir. com. sc. int.*, 1992, 683 ss.; GRATANI, *La base giuridica della direttiva sui rifiuti*, in *Riv. giur. amb.*, 1993, 833 ss.; FONDERICO, *Diritto Ambientale Comunitario*, Milano, 1995.

(4) Sul punto si rinvia a SCOVAZZI, *L'ambiente nella quarta convenzione di Lomé*, in *Riv. giur. amb.*, 1993, 539 ss.

(5) Si veda in tema MANCUSO, *La convenzione di Bamako sui rifiuti pericolosi in Africa*, in *Riv. giur. amb.*, 1997, 613.

Il principio di autosufficienza territoriale ha superato anche il vaglio del nostro giudice costituzionale il quale ha evidenziato che esso non si traduce in una lesione alla libertà di iniziativa economica (di cui la libera circolazione dei rifiuti è espressione) e, quindi, non determina un'alterazione dell'assetto concorrenziale del mercato della raccolta dei rifiuti e non genera alcuna disparità di trattamento tra le imprese del settore (6).

Ciò in quanto la previsione di limiti alla libertà garantita dall'art. 41 della Carta fondamentale deve ritenersi legittima se e nei limiti in cui essi corrispondano effettivamente ad un'utilità sociale; e la protezione adeguata degli interessi connessi alla tutela dell'ambiente e della salute collettiva, ben può essere attratta nel cono d'ombra del concetto per ultimo richiamato. L'operazione di bilanciamento attuata dal legislatore del 1997 che ha coinvolto i contrapposti interessi della libertà di impresa e di protezione dell'ambiente è approdata al risultato finale di prediligere i secondi.

La Corte costituzionale nella sentenza in commento precisa che l'art. 5 del d.lgs. 22/97 introduce un trattamento differenziato per lo smaltimento dei rifiuti a seconda delle loro caratteristiche, giacché riferisce il principio di autosufficienza territoriale solo ai rifiuti urbani non pericolosi, per i quali, quindi, è sicuramente legittimo il divieto di smaltimento dei rifiuti extraregionali; per le altre tipologie di rifiuti l'eliminazione dovrebbe avvenire in sintonia con il concorrente principio di specializzazione, che imporrebbe lo svolgimento dell'attività di smaltimento in un impianto appropriato.

Giocherebbe un ruolo decisivo nella diversità di trattamento la speciale natura dei rifiuti pericolosi che richiedono per il loro trattamento impianti ad alta specializzazione. L'esigenza primaria per tale tipologia, quindi, è quella di consentirne l'eliminazione in discariche costruite *ad hoc*, che, attese le loro particolari caratteristiche funzionali e strutturali, non presentano un grado di diffusione pari agli impianti di smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi.

Da qui, la non estensibilità ai rifiuti pericolosi del divieto, già enunciato espressamente per i rifiuti non pericolosi, di smaltimento dei prodotti extraregionali, dovendosi realizzare, a tutela dell'ambiente, l'obiettivo di eliminare tali rifiuti in discariche appropriate al fine di evitare il loro deposito ed accumulo in luoghi inadatti, con sicuro nocumento alla salute collettiva e all'ambiente. Peraltro, posto che attualmente alcune Regioni sono prive di discariche specializzate, un divieto siffatto potrebbe rappresentare un ulteriore fattore propulsivo per la creazione di discariche abusive.

Il principio di specializzazione deve, comunque, essere integrato dal principio di prossimità proprio per sopperire all'esigenza di ridurre la movimentazione dei rifiuti, in quanto lo smaltimento dovrà avvenire «tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti».

Ma proprio la particolare specializzazione di detti impianti e la difficoltà, anche economica, della creazione di una capillare rete di smaltimento comporta, secondo la Corte, la non predeterminazione per i prodotti pericolosi di ambiti territoriali ottimali. Atteso che il principio di specializzazione deve essere integrato dal principio di prossimità, il trattamento dei rifiuti pericolosi richiede l'utilizzazione dell'impianto appropriato più vicino al luogo di produzione, che ben potrebbe essere localizzato in una Regione diversa da quella nella quale i rifiuti sono prodotti.

Posta la particolare natura delle disposizioni contenute nel d.lgs. 22/97 che costituiscono principi fondamentali della legislazione statale ai sensi dell'art. 117 Cost. (e norme di riforma economico-sociale nei confronti delle Regioni a statuto speciale), il giudizio circa l'ortodossia costituzionale della legge della Regione Piemonte conduce ineluttabilmente, secondo il giudice delle leggi, alla declaratoria di illegittimità per l'evidente disarmonia con i principi di prossimità e di specializzazione, con conseguente violazione dell'art. 117 Cost. Questi ultimi, invero, potrebbero essere ridotti a lustra ove si consideri che il divieto di smaltimento dei rifiuti pericolosi extraregionali potrebbe comportare che, in concreto, detti rifiuti non siano eliminati nella discarica più vicina con conseguente maggiore movimentazione degli stessi.

In definitiva, mentre lo smaltimento dei rifiuti non pericolosi è governato dal principio dell'autosufficienza territoriale integrato dal principio di prossimità, con conseguente legittimità del divieto di smaltimento dei rifiuti pericolosi extraregionali, lo smaltimento dei rifiuti pericolosi deve conformarsi al principio di specializzazione temperato, anche in questo caso, dal principio di prossimità; da qui l'illegittimità del divieto di smaltimento dei rifiuti pericolosi extraregionali. Perché se è vero che il trasporto dei rifiuti è fonte potenziale di danni ambientali, è parimenti vero che lo smaltimento di tale tipologia di prodotti inquinanti in impianti non adeguati genera un maggiore nocumento. Considerando che l'obiettivo finale che deve essere perseguito nell'attività di gestione dei rifiuti è la realizzazione di un'elevata protezione delle risorse ambientali e della salute pubblica, il principio di specializzazione, secondo il giudice costituzionale, prevale sul principio di autosufficienza perché meglio risponde alle predette esigenze.

La Corte di giustizia, tuttavia, ha recentemente affermato l'inapplicabilità dei principi di autosufficienza e di prossimità nel trattamento dei rifiuti destinati al recupero, valendo per questi ultimi una normativa più elastica proprio in ragione della specifica funzione che ne consente una libera circolazione, sempreché non si creino pericoli per l'ambiente o danni al paesaggio (7).

Stefano Nicolucci

*

Cass. Sez. III Civ. - 20-2-2001, n. 2471 - Giuliano, pres.; Calabrese, est.; Iannelli, P.M. (conf.) - Ottavi (avv. Gatti) c. Sargentini (avv. Mandel). (*Conferma App. Perugia 15 giugno 1998*)

Prelazione e riscatto - Diritto di - Condizioni - Contiguità materiale e fisica dei fondi - Necessità. (C.c., art. 897; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7; l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; r.d. 25 luglio 1904, n. 523, art. 93)

Il diritto di prelazione e riscatto del coltivatore diretto proprietario del terreno confinante previsto dall'art. 3 della l. 14 agosto 1971, n. 817 spetta nel solo caso di fondi confinanti in senso giuridicamente proprio, cioè caratterizzati da continuità fisica e materiale per contatto reciproco lungo una comune linea di demarcazione, senza poter essere esteso alla diversa ipotesi di fondi separati da un corso naturale d'acqua avente carattere pubblico, a nulla rilevando che detto corso sia a volte in secca e che lo stesso non sia incluso nell'elenco delle acque demaniali, stante il carattere dichiarativo e non costitutivo di detti elenchi (1).

(6) Corte cost., 3 giugno 1998, n. 196, in *Riv. giur. amb.*, 1999, 372, con nota PRATI.

(7) Corte giust. 25 giugno 1998, in causa C-203/96, in *RMC*, 1998, I, 4075 ss. Sul punto si veda SIMONE, *L'inapplicabilità dei principi di autosufficienza e vicinanza nel trattamento di rifiuti destinati al recupero*, in questa *Riv.*, 1999, 397.

(Omissis). - 2. - Avendo i giudici di merito escluso, nella specie, la contiguità tra i due fondi per la presenza tra essi del fosso denominato «del Poderetto», col primo motivo, basato sulla violazione e falsa applicazione degli artt. 7 legge n. 817/1971 e 8 legge n. 590/1965 in relazione all'art. 897 c.c., Ottavi Domenico, ricor-

rente principale, censura l'impugnata sentenza per avere la Corte territoriale ignorato e violato l'art. 897 c.c. Assume in proposito che il fosso in questione non è già un «corso d'acqua», come definito dai primi giudici, ma niente di più di un solco, ed infatti non è indicato nell'elenco dei corsi d'acqua demaniali, per cui il fosso stesso va presunto comune e ritenuta, di conseguenza, la contiguità tra i fondi.

Il motivo non è fondato.

La sentenza impugnata rileva che il fosso *de quo* è inquadrabile nel bacino imbrifero relativo alla zona in cui ricade il terreno per cui è causa, garantisce l'equilibrio idrico dei luoghi, soddisfa interessi pubblici.

A nulla rileva, soggiunge altresì la Corte territoriale al riguardo, che il fosso a volte sia in secca e che sia o meno inserito tra le acque demaniali.

In tal modo è stato pertanto evidenziato, con incensurabile giudizio di fatto, che non di solco che assolve la funzione di scolo delle acque provenienti dai due predii si tratta, quanto invece di fosso che costituisce un corso naturale d'acqua avente carattere pubblico.

Insistendo comunque il ricorrente nel fatto che esso è escluso dal novero delle acque pubbliche o demaniali, non essendo infatti indicato nell'elenco dei corsi d'acqua demaniali, va ribadito che l'iscrizione delle acque in apposito elenco non riveste alcun valore o efficacia costitutiva della pubblicità di esse, bensì ricognitiva e dichiarativa della pubblicità delle stesse, per cui, posto che gli elenchi non sono costitutivi ma soltanto dichiarativi della demanialità delle acque, possono esservi anche acque pubbliche non segnate negli elenchi, preminentemente rilevante essendo la obiettiva attitudine dell'acqua a servire – come ritenuto nella specie – al pubblico interesse (cui si riferiscono sia l'art. 3 del d.l. n. 2161/1919 che l'art. 1 t.u. n. 1775/1933).

L'acquisto del carattere pubblico di un corso d'acqua investe poi tutti gli elementi che concorrono alla formazione dello stesso, sicché in relazione al caso in esame non può non considerarsi che il fosso «del Poderetto» è alimentato a monte dal fosso «delle Vignaie» e affluisce a valle nel fosso «della Jerna», e tutti insieme appartengono ad un medesimo bacino imbrifero, svolgendo concretamente la funzione di garantire l'equilibrio idrico di una parte del territorio soddisfacendo così un interesse di pubblica utilità.

È idonea ad escludere la demanialità la circostanza – come ritenuto nel caso dalla Corte di merito – che tale fosso per alcuni periodi sia «in secca» e «guadabile», giacché si desume dall'art. 93 del r.d. n. 523/1904 che quei rivi che alimentano a valle (come accade per il fosso in argomento rispetto a quello «della Jerna») corsi d'acqua di maggiore capienza ne formano parte ancorché in alcuni tempi dell'anno rimangano asciutti.

Significativa, d'altronde, ovvero ricordata in un'ottica soltanto definitoria, è la norma dell'art. 1 della legge n. 36/1994, che dispone che «tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal suolo, sono pubbliche».

2.1. - La natura demaniale del fosso «del Poderetto», quale accertata dalla Corte territoriale perugina, vale dunque ad escludere di per sé l'applicabilità dell'art. 897 c.c., e, più in generale (e per quanto più direttamente interessa) la materiale contiguità tra i due fondi, in quanto intersecati – gli stessi – da un fosso di proprietà pubblica.

L'ipotesi di comunione del fosso – e quindi della contiguità tra i fondi – è, a tenore dell'art. 897 c.c., invero riferita a fossi destinati a raccogliere le acque scolatiche normalmente defluenti dai terreni a monte, gli *scoli di* acque piovane, di acque di irrigazioni e di acque bianche eventualmente provenienti da edifici (v. Cass. n. 1017/1976), mentre quello in oggetto è per se stesso un naturale corso d'acqua, che è alimentato a monte da altro corso d'acqua («delle Vignaie») e fa parte del bacino imbrifero interessante il territorio cui appartengono i fondi delle parti in causa.

3. - Col secondo motivo si denuncia insufficiente e contraddittoria motivazione sul punto della contiguità dei fondi, deducendosi che, in ragione delle peculiari finalità poste dalla normativa speciale, la Corte di merito, più che la contiguità fisica tra i fondi, avrebbe dovuto indagare circa la sussistenza di una contiguità funzionale tra gli stessi.

Anche questo motivo non può trovare accoglimento.

Se è vero, infatti, che – non stabilendo il legislatore quando due fondi possono considerarsi contigui ai fini della prelazione

del confinante *ex art. 7* legge n. 817/1971 – la giurisprudenza ha oscillato tra la concezione secondo cui fosse sufficiente una contiguità anche solo funzionale, nel senso della idoneità dei fondi, anche se separati, ad essere accorpati in un'unica azienda agraria, e la concezione per la quale tra i fondi dovesse sussistere contiguità fisica o materiale, ossia un contatto reciproco lungo una comune linea di demarcazione, attualmente prevale – specie dopo l'intervento compositivo delle Sezioni Unite (sent. n. 2582/1988) – la concezione della contiguità materiale (v. Cass. n. 1004/1991, n. 1331/1994, n. 9319/1994, n. 1244/1995), dalla quale, in assenza di convincenti e decisivi argomenti contrari, e per il risultato di certezza che la informa, non v'è ragione di discostarsi.

Tale indirizzo, infatti, muove, sul piano ermeneutico, dal criterio che, ponendo la disciplina sulla prelazione agraria dei limiti al principio della libera negoziabilità e circolazione dei beni, la relativa normativa non possa che essere interpretata in senso strettamente lessicale e letterale, e comunque restrittivo.

Non condivisibile è, d'altronde, l'assunto di parte ricorrente di far rientrare nel concetto di materializzazione della linea di confine anche i fossi di qualunque tipo interposti tra due fondi, richiamando all'uopo Cass. n. 13558/91, poiché diversa è l'ipotesi da questa considerata, essa riferendosi difatti alla «esistenza» tra i due fondi di «un piccolo solco per lo scolo delle acque piovane provenienti dai due predii».

Nella fattispecie all'esame, viceversa, trattasi, come asserito dalla Corte territoriale, di «fosso di pendenza elevata ai lati, quanto a pareti, e quindi molto incavato nel terreno, determinando difficoltà di attraversamento ed una distinzione tra i terreni che si affacciano sulle sue sponde», soggiungendosi che «il corso d'acqua rappresenta un limite naturale».

La giurisprudenza richiamata finisce, dunque, per portare acqua alla inapplicabilità, in uno dei casi di quello in esame, dell'art. 897 c.c.

4. - Col terzo motivo si denuncia violazione degli artt. 214, 215, 220 e 225 c.p.c. in relazione all'art. 2719 c.c. e omessa motivazione circa l'inutilizzabilità della scrittura privata contenente l'asserita rinuncia alla prelazione da parte di esso Ottavi, da lui disconosciuta e impugnata di falso.

Col quarto motivo è denunciata violazione dell'art. 2113 c.c. in relazione all'art. 409 c.p.c. e omessa motivazione sull'eccepta nullità della rinuncia preventiva alla prelazione.

Questi due mezzi, da valutare, per le connessioni tra essi esistenti, contestualmente, sono a loro volta inammissibili, avendo la Corte territoriale motivato che «il documento disconosciuto dall'Ottavi ... si pone come elemento di contorno all'accennato difetto di requisito essenziale (ovverossia del requisito della contiguità) che impedisce ogni ulteriore esame di merito, pur potendosi condividere quanto argomentato dal Tribunale di Orvieto in ordine alla rinuncia preventiva al diritto di prelazione e, quindi, all'esercizio del diritto di riscatto», sì da derivarne la carenza di interesse dell'Ottavi a proporre le relative questioni.

La Corte, infatti, ha prospettato solo in via ipotetica («pur potendosi» la condivisibilità del giudizio sul punto espresso dal giudice di *prime cure*, giacché, in effetti, non ha emesso la sua decisione dopo aver preso in considerazione tale documento, la cui deliberazione è stata invece ritenuta assorbita a seguito dell'esclusione del pregiudiziale ed indefettibile requisito della contiguità tra i fondi, che ha costituito la *ratio decidendi* essenziale.

5. - In definitiva, il ricorso principale va rigettato.

In tale pronuncia restano assorbiti il ricorso incidentale subordinato – cioè condizionato all'accoglimento di quello principale – del Sargentini (col quale si è addotta la mancata valutazione della qualità di imprenditore commerciale dell'Ottavi, riflettentesi sulla attività di coltivatore diretto dello stesso, la mancata dimostrazione della coltivazione biennale del fondo e della non avvenuta alienazione di fondi da parte del medesimo Ottavi, il difetto di motivazione in ordine alla propria domanda riconvenzionale per danni, la violazione, falsa ed errata interpretazione di norme di legge e difetto di motivazione in ordine alla domanda di garanzia per evizione svolta nei confronti della Greppolischieto) e il ricorso incidentale subordinato della Azienda agricola Greppolischieto srl (col quale si è lamentata la mancata disamina della sussistenza della qualità di coltivatore diretto dell'Ottavi, nonché la mancata dimostrazione da parte dello stesso dei detti medesimi requisiti della coltivazione biennale e della alienazione di fondi). (*Omissis*)

(1) SULLA NOZIONE DI FONDO CONFINANTE.

Nato per gemmazione (1) dal diritto accordato dall'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, al mezzadro, al colono e all'affittuario coltivatore diretto, il diritto di prelazione del proprietario confinante, previsto dall'art. 7 della l. 11 agosto 1971, n. 817, trova, com'è noto, giuridica collocazione non nella prospettiva puramente fondiaria e dominicale quanto nella logica aziendalistica e imprenditoriale. Invero, l'ottica proprietaria, nella quale l'accorpamento derivante dall'esercizio del diritto del confinante è *prima facie* funzionale all'aumento della complessiva superficie del *dominium*, assume valore strumentale rispetto al miglioramento produttivo del bene, dove l'accresciuta latitudine del nuovo assetto proprietario è situazione complementare e, per così dire, servente, nei confronti dell'ottica imprenditoriale. L'accorpamento di due proprietà non esaurisce, infatti, il suo scopo nell'accrescimento della superficie di terra appartenente al singolo proprietario, ma è volto a restituire al *dominus* confinante un bene suscettivo di uso produttivo migliore, perché migliore risulta la nuova conformazione fisica del fondo rustico (2). Nel momento in cui l'attivazione del privilegio riconosciuto dall'art. 7 produce l'ingresso del terreno finitimo nel patrimonio del titolare del diritto di prelazione, l'aumento di superficie fondiaria si rivela ordinata alla realizzazione di un nuovo tipo di collegamento fisico tra singole proprietà, originariamente separate, tale da migliorare l'idoneità del bene all'uso produttivo, eliminando le eventuali diseconomie causate dall'esistenza di diverse situazioni dominicali ed imprenditoriali (3). L'aumento dimensionale del fondo del proprietario confinante è, cioè, aumento che, se dall'angolo visuale dell'appartenenza si traduce in un miglioramento *quantitativo* del bene, dall'angolo visuale dei poteri imprenditoriali si traduce in un miglioramento *qualitativo dell'uso* del bene, dove la modificazione dell'assetto proprietario si pone in rapporto di complementarità funzionale, in quanto presupposto indispensabile, con il mutamento della capacità economica del complesso produttivo.

Ora, la riconducibilità del diritto di prelazione del confinante all'obiettivo legislativo di perseguire una politica di riordinamento e ricomposizione territoriale (4), posto che la riunione di più terreni nelle mani di un unico proprietario è strumentale alla creazione di imprese agricole maggiormente efficienti, perché in modo migliore dimensionate, avverte l'interprete che il meccanismo della prelazione, da un lato, palesa l'estraneità della proprietà terriera all'area della mera appartenenza per trovare collocazione nel diverso contesto della destinazione produttiva, e, dall'altro, riflette la tensione al raggiungimento degli obiettivi fissati dall'art. 44 Cost. Invero, la subordinazione dell'accrescimento quantitativo della situazione dominicale del confinante alla realizzazione di un diverso uso del bene, dunque, alla realizzazione di un'impresa qualitativamente più efficiente, nel momento in cui evi-

denza la funzionalizzazione della ricomposizione fondiaria, attuata dalla prelazione del confinante, al perseguimento del fine del razionale sfruttamento del suolo, sottolinea allo stesso tempo lo iato esistente tra art. 42 e 44 Cost. Laddove, infatti, l'art. 42 contiene una regolamentazione generale della proprietà, che consente all'istituto di perseguire i fini sociali senza, tuttavia, fornire al legislatore concrete direttive sul modo di raggiungere tali scopi (5), l'art. 44 si rivolge sia al legislatore, imponendo ed individuando concreti obblighi per il raggiungimento del razionale sfruttamento del suolo e dello stabilimento di equi rapporti sociali, sia al proprietario, affatto libero di «godere e disporre» del suo *dominium* nel modo ritenuto più opportuno, ma vincolato nei suoi poteri di utilizzo della *res*. L'approccio dell'art. 44 alla proprietà terriera, diversamente dall'approccio dell'art. 42 alla proprietà in generale, non avviene percorrendo la strada del diritto soggettivo ma quella dell'uso del bene, ovvero della sfera di azioni che il titolare della terra può compiere o non compiere, predisponendo un modello specifico per la proprietà fondiaria, in cui la natura produttiva del bene implica la formulazione di giudizi di valore, dove il termine «impresa» ha la prevalenza sul termine «proprietà». Così, «al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo», ex art. 44 Cost., il legislatore del 1971 indirizza l'accorpamento di proprietà terriere nelle mani di un unico *dominus* al di fuori del recinto della mera appartenenza, cioè del diritto soggettivo, per dirigerlo verso la formazione di imprese economicamente più remunerative, cioè verso l'uso produttivo, dove la concretizzazione del dettato costituzionale appare evidente riflettendo sulla circostanza che a proprietà polverizzate possono corrispondere usi produttivi, dunque imprese, economicamente insoddisfacenti, quindi irrazionali, e che, al contrario, a proprietà «ricomposte», cioè accorpate, corrispondono, almeno tendenzialmente, usi produttivi, dunque imprese, economicamente migliori, quindi razionali (6).

Se, allora, la razionalità dello sfruttamento del suolo passa anche dalla costituzione di idonee unità fondiarie, e se il diritto di prelazione accordato al proprietario del fondo confinante si pone come strumento attuativo di tale costituzione, l'art. 44 Cost. è il tessuto segnico all'interno del quale trova collocazione l'apparente polisemia del termine «confinante», rappresentando il criterio dirimente del dibattito che oppone la teoria materialistica a quella aziendalistica (7).

Laddove, infatti, si afferma che la confinanza, che legittima il diritto di prelazione, sussiste solo allorché tra i due fondi vi sia adiacenza o contiguità fisica e materiale, cioè comunanza di confine (8), si oppone che nell'esegesi del testo normativo si deve tener conto dello scopo pratico che il diritto di prelazione persegue, vale a dire l'accorpamento dei terreni in una prospettiva di ricomposizione fondiaria ed imprenditoriale, così che è confinante il fondo non necessariamente *fisicamente* adiacente ma anche quello *effettivamente*, cioè *funzionalmente*, adiacente, in relazione all'idoneità dei terreni ad essere conglobati in un'unica più ampia unità poderale (9).

(1) Così CARROZZA, *Genesi storica delle prelazioni agrarie e loro futuro*, in *Riv. dir. agr.*, 1996, I, 188; ID., *La prelazione agraria: tipi, fondamento e gerarchia*, in *Riv. dir. civ.*, 1981, I, 711, 713.

(2) Sul punto, si rinvia a ROSSI, *La ricomposizione fondiaria nella «prelazione agraria» del confinante*, in *Riv. dir. agr.*, 1996, I, 3 ss., spec. 12 ss.

(3) Riducendo, ad esempio, il complessivo numero di confini preesistenti alla riunione degli appezzamenti di terreno, ampliando la libertà del nuovo proprietario di eseguire i desiderati avvicendamenti culturali, restituendo alla coltivazione porzioni di terreno precedentemente destinate a sede di confini. V. ROSSI, *op. ult. cit.*, 15.

(4) Cfr. CARROZZA, *Genesi*, cit., 189.

(5) Sul punto, ESPOSITO, *Note esegetiche sull'art. 44*, in *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, 196.

(6) Cfr. TAMPONI, *Prelazione agraria*, in *Dig. Disc. Priv. sez. civ.*, vol. XIV, Torino, 1996, 178 ss., spec. 185.

(7) I termini del dibattito sono riportati da PAOLONI, *Questioni vecchie e*

nuove in materia di prelazione agraria, in questa Riv., 2001, 160 ss., spec. 162, dove anche riferimenti bibliografici.

(8) In giurisprudenza, *ex pluribus*, App. Perugia 15 giugno 1998, in *Rass. Giur. Umbra*, 1999, 327; App. Bologna 4 gennaio 1996, in questa Riv., 1997, 268; Cass. 2 febbraio 1995, n. 1244, *ivi*, 1995, 339; Cass. 9 febbraio 1994, n. 1331, *ivi*, 1994, 440; Cass. 9 novembre 1994, n. 9319, *ivi*, 1995, 493; Cass. 25 marzo 1988, n. 2582, in *Riv. dir. agr.*, 1989, II, 66. In dottrina, CASAROTTO, *La prelazione agraria*, Padova, 1980; CIANCIO, *Prelazione e riscatto di fondi rustici*, Padova, 1978.

(9) App. Brescia 18 dicembre 1991, in questa Riv., 1993, 424; Cass. 31 gennaio 1986, n. 632, in *Giur. agr. it.*, 1986, 632; Trib. Foggia 9 luglio 1986, in *Giur. agr. it.*, 1987, 487; Cass. 21 febbraio 1985, n. 1548, in *Giur. agr. it.*, 1985, 434; App. Bologna 5 maggio 1981, in *Riv. not.*, 1982, II, 579. In dottrina, tra i primi, CORVISIERI, *Lo sviluppo della proprietà coltivatrice*, Roma, 1972, 78. Di recente, per tutti, SALARIS, *Nozione di confine nella prelazione del confinante*, in *La prelazione agraria*, Viterbo, 1996, 183.

In particolare, fondandosi sull'interpretazione letterale, il primo orientamento attribuisce al termine «confine» il significato di linea reale o ideale destinata a delimitare l'estensione di un terreno, ritenendo che le norme sulla prelazione, derogando al principio della libera commerciabilità dei beni, siano suscettibili di interpretazione solo restrittiva, con la conseguenza di assegnare al termine *de quo* il significato di linea costituita artificialmente o naturalmente atta a delimitare l'estensione dei terreni oggetto di accorpamento. La scelta di privilegiare l'aspetto materiale, quale parametro idoneo ad individuare i fondi sottoponibili alla disciplina della prelazione, sembra trovare referenze in un'esigenza di tutela della sicurezza della circolazione negoziale dei fondi rustici, esigenza che si estrinseca nella avvertita necessità di non dare lettura estensiva ad una norma ritenuta limitativa dell'autonomia negoziale (10).

L'enfatizzazione dell'aspetto della fisicità è ben presente nella sentenza in commento. Chiamata a pronunciarsi sulla sussistenza del diritto di prelazione previsto dall'art. 7 della legge n. 817/1971 in un caso di alienazione di un fondo, confinante con un terreno dal primo separato da un corso di acqua pubblica, la Corte, muovendo sul piano ermeneutico dal criterio che la disciplina sulla prelazione agraria pone limiti al principio della libera negoziabilità e circolazione dei beni, si accosta alla normativa in parola con un approccio interpretativo «strettamente lessicale e letterale, e comunque restrittivo», affermando la necessità, ai fini dell'esercizio della prelazione, di una confinanza tra i fondi in senso fisico e negando, di conseguenza, tale confinanza materiale in caso di esistenza di un corso d'acqua tra i due terreni. La conclusione non appare condivisibile.

L'opinabilità della soluzione offerta dal giudice di legittimità è, invero, correlata all'attribuzione, da parte della Corte, alla locuzione «fondo confinante» di un contenuto concettuale solo parzialmente corrispondente al tessuto significativo dell'art. 44 Cost., il cui imperativo della «razionalità» apre all'interpretazione del dettato normativo l'aspetto polisemico del complesso lessicale. L'indicazione sintetica «fondo confinante» deriva, infatti, il proprio significato non solo e non tanto dall'applicazione del canone ermeneutico letterale, dove «confina» ciò che è unito da reciproco contatto lungo una comune linea di demarcazione, quanto piuttosto dall'applicazione del canone ermeneutico sistematico, ovvero dal riferimento al tessuto segnico generale contenuto nell'art. 44 Cost., solo in relazione al quale l'art. 7 giustifica la propria esistenza, acquisendo espressività. Se la contiguità che legittima l'esercizio della prelazione è, in applicazione del canone interpretativo letterale, adiacenza fisica, in applicazione dei due criteri letterale e sistematico la confinanza si rivela adiacenza non solo fisica ma anche economica, tale, cioè, da consentire l'accorpamento delle aziende coinvolte nella vicenda circolatoria, secondo il parametro qualificato dell'incremento dell'attività organizzata sui fondi accorpati, dove l'economicità diventa razionalità della gestione. Nella valutazione della confinanza, l'art. 44 indica la non esaustività del principio spaziale, legato ad un'ottica dominicale di ampliamento della proprietà, principio che deve essere integrato e completato, in assenza di adiacenza fisica, da quello economico della razionalità, legato all'ottica imprenditoriale della conduzione di un'attività professionalmente organizzata.

Non si tratta, qui, accogliendo la teoria aziendalistica, di fornire un'interpretazione estensiva di una norma che,

secondo le affermazioni della teoria materialistica, limita la autonomia negoziale, quanto, piuttosto, di privilegiare un approccio ermeneutico all'art. 7 globale, un approccio, cioè, condotto non seguendo l'unica via offerta dall'interpretazione letterale, bensì applicando, accanto al canone lessicale, il criterio sistematico. In una corretta operazione ermeneutica, che nulla lascia all'estensività, infatti, la norma deve ricevere lettura non quale microcosmo chiuso, sufficiente a se stesso, espressivo soltanto di ciò che il dato testuale suggerisce, bensì quale componente di un macrocosmo normativo al quale occorre rivolgersi per collocare, appunto, sistematicamente, l'enunciato legislativo. Si tratta, in altre parole, di individuare, all'interno di tutte le possibili letture astrattamente indicate dal significato letterale, il significato proprio della norma, ovvero il significato che deriva dall'interpretazione lessicale, verificata alla luce del contesto normativo cui la *regula iuris* appartiene. In questa prospettiva, se è «confine» indubbiamente l'elemento fisico suggerito dal senso comune della parola, tale risultato interpretativo deve essere confrontato con la norma di riferimento della prelazione agraria, che è l'art. 44 Cost., dove alla fisicità della confinanza si affianca la razionalità dell'accorpamento. È, dunque, alla luce del dettato costituzionale che la qualifica di «confinante» deve essere rivolta a comprendere fondi che, pur non contigui in senso stretto, sono funzionalmente adiacenti dal punto di vista della oggettiva possibilità di costituzione di una continua unità poderale ed imprenditoriale. In quest'ottica, la contiguità deve essere, allora, riconosciuta ogni qual volta i terreni siano separati da strade o, come nel caso sottoposto all'esame della Corte nella sentenza in commento, da corsi d'acqua, quando tali strade o tali corsi d'acqua risultino al servizio dei terreni stessi, in quanto funzionali all'esercizio dell'attività di impresa, o comunque in rapporto di organico collegamento tra i due vicini complessi economici.

In definitiva, la «confinanza» è concetto che può trovare esplicazione non solo nell'ambito di una interpretazione letterale che prelude, ad esso rinviando, ad un contesto strettamente fisico-spaziale, ma anche e soprattutto nell'ambito di una ermeneusi sì letterale e contemporaneamente sistematica, dove l'art. 44 Cost. impone di valicare, laddove necessario, l'ambito della contiguità materiale, per accedere ad una contiguità funzionale al conseguimento della razionalità della gestione imprenditoriale dei terreni oggetto di accorpamento. Nel dibattito tra teoria materialistica e teoria aziendalistica, l'art. 44 Cost. rappresenta il crinale lungo il quale deve svolgersi l'indagine in ordine alla sussistenza del diritto di prelazione ex art. 7 legge n. 817/1971, e nel quale il criterio della fisicità del confine non vale ad escludere la validità del criterio economico-funzionale. Se, infatti, la prelazione del confinante esprime la tensione legislativa verso la realizzazione del razionale sfruttamento del suolo, la razionalità passa sia dall'accorpamento di fondi in reciproco contatto lungo una linea comune, sia dalla riunione nelle mani dello stesso proprietario-imprenditore di fondi che, benché separati da ostacoli quali, ad esempio, corsi d'acqua, risultino, una volta accorpati, idonei a realizzare quelle finalità pubbliche di economia nazionale che sono alla base della prelazione.

Sonia Carmignani

(10) L'esigenza di non lasciare il venditore sprovvisto di elementi certi per individuare gli aventi diritto alla prelazione, di consentire, in definitiva, all'alienante di conoscere anteriormente alla vendita non solo i soggetti preferiti dalla

legge nell'acquisto ma anche l'esistenza stessa del diritto è la motivazione portata, a sostegno della teoria materialistica, da SPALLANZANI, *Prelazione agraria del confinante. Tentativo di revisione esegetica*, in *Riv. not.*, 1982, 579 ss.

Cass. Sez. V Civ. - 23-12-2000, n. 16168 - Finocchiaro, pres.; Sotgiu, est.; Sepe, P.M. (conf.) - Min. Finanze (Avv. gen. Stato) c. Nalin ed altri (avv. Sanino). (Cassa e decide nel merito Comm. Trib. Reg. Venezia 10 ottobre 1997)

Imposte e tasse - Agevolazioni tributarie - Agevolazioni varie - Benefici fiscali per l'acquisto della prima casa - Art. 2 d.l. n. 12 del 1985 - Fruizione - Condizioni - Riscontro dei parametri - Necessità - Acquisto di un fabbricato rurale - Destinazione a civile abitazione mediante «deruralizzazione» - Sufficienza ai fini dell'agevolazione - Esclusione. (D.l. 7 febbraio 1985, n. 12, art. 1; l. 5 aprile 1985, n. 118, art. 1; d.m. lavori pubblici 2 agosto 1969)

La fruizione delle agevolazioni tributarie derivanti dall'acquisto della prima casa è collegato dall'art. 1 della l. 5 aprile 1985, n. 118 (di conversione in legge, con modifica, del d.l. 7 febbraio 1985, n. 12) alla possibilità di includere l'immobile trasferito fra le abitazioni non di lusso, secondo i parametri indicati dal d.m. 2 agosto 1969, esplicitamente richiamati nel testo di legge. La destinazione di un fabbricato a civile abitazione non è di per sé né sufficiente né idonea a consentire il godimento dei benefici in questione, in mancanza del riscontro della sussistenza dei parametri indicati nella legge agevolativa (parametri che si riferiscono, fra l'altro, esclusivamente agli immobili urbani, in quanto richiamati dalla normativa di esenzione dall'imposta fabbricati: art. 13 l. 2 luglio 1949, n. 408). Pertanto il fabbricato rurale, in quanto tale, ancorché sia destinato a civile abitazione mediante «deruralizzazione», non può godere dei benefici in questione (1).

(Omissis). - FATTO. - La Commissione Tributaria di primo grado di Rovigo ha riconosciuto, con decisione 15 marzo 1996, la validità delle agevolazioni fiscali previste per l'acquisto della «prima casa», in favore rispettivamente di Antonio Luigi Nalin, quale acquirente (relativamente ad imposta di registro ed accessori) e di Aldo Bellinazzo e Marzia Civiero, quali venditori (relativamente all'INVIM), per la compravendita di un fabbricato rurale con annesso terreno agricolo, destinato dal Nalin a propria abitazione. L'Ufficio del Registro ha sostenuto, nell'appellare la decisione, che tale stabile non poteva godere dei benefici in questione, in quanto fabbricato rurale dotato anche «di magazzini e stalla», e perché l'acquirente era comunque proprietario di una porzione di fabbricato in Rovigo, costituito da tre abitazioni (di cui una occupata dalla moglie separata).

La Commissione Tributaria Regionale del Veneto, con sentenza 10 ottobre 1997, ha rigettato l'appello, confermando la decisione di primo grado, specificamente in ordine alla inidoneità del fabbricato rientrante nella disponibilità del Nalin a Rovigo ad essere destinato ad abitazione.

Il Ministero delle Finanze chiede la cassazione di tale sentenza sulla base di due motivi.

Luigi Antonio Nalin resiste con controricorso, illustrato da memoria.

DIRITTO. - Col primo motivo di ricorso, adducendo la violazione dell'art. 2 del d.l. 12 del 1985 convertito nella legge 118 del 1985, nonché vizio di motivazione su un punto decisivo della controversia, il ricorrente sostiene che il fabbricato, in quanto rurale, non poteva consentire la fruizione del beneficio, non potendosi accertare se esso avesse o meno le caratteristiche, richieste a fini agevolativi, di immobile non di lusso.

Col secondo motivo di ricorso, ulteriormente adducendo la violazione dell'art. 2 del d.l. 12 del 1985, nonché difetto di motivazione della sentenza impugnata, il ricorrente sostiene che non poteva considerarsi ostativa all'utilizzo del fabbricato in questione a fini abitativi l'asserita fatiscenza di due appartamenti del Nalin, dovendosi avere riguardo soltanto alla situazione oggettiva dell'immobile e quindi alla sua classificazione.

Il primo motivo di ricorso è fondato.

La fruizione delle agevolazioni tributarie derivanti dall'acquisto della prima casa è infatti collegato dalla legge dall'art. 1 della legge n. 118 del 1985 alla possibilità di includere l'immobile trasferito fra le abitazioni non di lusso, secondo i parametri indicati dal d.m. 2 agosto 1969, esplicitamente richiamati nel testo di legge.

La sentenza impugnata, preso atto che il fabbricato trasferito veniva pacificamente qualificato come «rurale», ha ritenuto di poter

prescindere dal riferimento a tale aspetto del dettato legislativo, e si è limitata ad affermare che la legge agevolativa può essere applicata «anche all'acquisto di un fabbricato rurale ad uso di abitazione».

Tale affermazione, che non trova riscontro nella normativa citata, è contrastata dalla giurisprudenza di questa Corte, cui il Collegio aderisce, secondo cui il fabbricato rurale, in quanto tale, non può godere dei benefici in questione, ancorché sia destinato a civile abitazione mediante «deruralizzazione» (Cass. 2026/96; 3210/96; 7255/99).

Infatti, in mancanza del riscontro della sussistenza dei parametri indicati dalla legge agevolativa (parametri che, secondo la citata giurisprudenza, si riferiscono, fra l'altro, esclusivamente agli immobili urbani, in quanto richiamati dalla normativa di esenzione dall'imposta fabbricati: art. 13 l. 2 luglio 1949, n. 408) la destinazione di un fabbricato a civile abitazione non è di per sé né sufficiente né idonea a consentire il godimento dei benefici in questione.

L'accoglimento del primo motivo di ricorso comporta l'assorbimento del secondo motivo, con cassazione della sentenza impugnata.

Non essendo necessari ulteriori accertamenti, la causa può essere decisa nel merito, dichiarando legittimo l'avviso di liquidazione dell'imposta nella specie impugnato. (Omissis)

(1) FABBRICATI RURALI ED AGEVOLAZIONI FISCALI.

I criteri di qualificazione dei fabbricati rurali sono dettati dagli artt. 39 e 40 del d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917 - T.U.I.R. - Vengono definite rurali tutte le costruzioni sia ad uso abitativo che ad uso strumentale, asservite a terreni adibiti all'esercizio di attività agricole. Il citato art. 39 T.U.I.R. elenca le caratteristiche che le costruzioni devono possedere per poter essere considerate rurali, quindi non produttive di autonomo reddito catastale. Sono considerare rurali:

a) le abitazioni delle persone che coltivano la terra, custodiscono i fondi, il bestiame e gli altri edifici rurali, nonché dei familiari conviventi a loro carico;

b) le costruzioni destinate al ricovero degli animali allevati con mangimi ottenuti per almeno un quarto dal terreno;

c) i magazzini per la custodia delle macchine, delle attrezzature e delle scorte necessarie per l'esercizio dell'attività imprenditoriale;

d) le costruzioni destinate alla protezione delle piante, alla conservazione dei prodotti ed all'esercizio di attività di manipolazione e trasformazione dei prodotti agricoli.

Successivamente con l'art. 9 del d.l. 3 dicembre 1993, n. 557, convertito dalla l. 26 febbraio 1994, n. 133, sono state stabilite apposite disposizioni concernenti proprio le abitazioni rurali. Queste norme dettano precise indicazioni in ordine alla presenza ed al riconoscimento dei requisiti necessari affinché un fabbricato possa rientrare nella categoria delle costruzioni rurali. I requisiti richiesti sono sia di natura soggettiva che oggettiva. La l. 23 dicembre 1996, n. 662 - art. 3, c. 156 - aveva previsto l'approvazione di uno o più regolamenti concernenti la revisione dei criteri di accatastamento dei fabbricati rurali secondo le seguenti direttive:

1) disciplina dell'edilizia rurale abitativa e previsione di disposizioni particolari per le zone montane;

2) istituzione di una categoria di immobili a destinazione speciale per il classamento dei fabbricati ad uso strumentale, compresi quelli destinati all'agriturismo;

3) disposizioni particolari per le aree montane, in considerazione, soprattutto, dell'elevato frazionamento fondiario e dell'elevata frammentazione delle superfici agrarie e del ruolo fondamentale dell'agricoltura a tempo parziale e dell'integrazione tra più attività economiche per la cura dell'ambiente.

Con il d.p.r. 23 marzo 1998, n. 1139 sono state recepite le indicazioni contenute nella sopra menzionata legge delega. In particolare l'art. 2 del predetto Regolamento definisce i nuovi criteri di riconoscimento della ruralità di un fabbricato ai fini fiscali ribadendo la distinzione precedente tra criteri di natura soggettiva e di natura oggettiva.

Dal punto di vista soggettivo il possesso del fabbricato deve appartenere al titolare del diritto di proprietà o altro diritto reale sul terreno oppure al conduttore del fondo. Inoltre può interessare i familiari conviventi a carico, i coadiuvanti del nucleo familiare del coltivatore o i titolari di pensioni corrisposte a seguito di attività svolte in agricoltura. In secondo luogo l'immobile deve essere utilizzato come abitazione da uno dei soggetti che ne abbia il possesso oppure dai dipendenti che esercitano attività agricola a tempo indeterminato per non meno di centouno giornate lavorative o da persone addette ad attività di alpeggio in zone di montagna.

In terzo luogo occorre verificare la posizione reddituale dell'interessato. Il volume d'affari derivante da attività agricole del soggetto che coltiva il fondo deve essere superiore:

- alla metà del suo reddito complessivo, escludendo da tale reddito i compensi per trattamenti pensionistici corrisposti a seguito di attività svolte in agricoltura;

- ad un quarto del reddito complessivo, escludendo i trattamenti pensionistici di cui sopra, a condizione che si tratti di terreni ubicati in un comune montano.

Ai fini del calcolo del rapporto sopra evidenziato, il volume d'affari degli agricoltori esonerati dagli adempimenti contabili ai fini IVA, viene considerato pari al limite massimo per l'esonero. Secondo quanto disposto dall'art. 16 della l. 31 gennaio 1994, n. 97 tali limiti vengono così individuati:

a) 15 milioni per i contribuenti che esercitano attività agricola esclusivamente in comuni montani con meno di 1000 abitanti;

b) 5 milioni per tutti gli altri produttori agricoli.

È stato precisato (1) che il requisito della proporzionalità tra volume d'affari e reddito complessivo deve sussistere esclusivamente in capo al soggetto che conduce il fondo e che tale soggetto può anche essere diverso da quello che utilizza l'immobile ad uso abitativo sulla base di un titolo idoneo.

Per il riconoscimento della ruralità di un fabbricato occorre poi la presenza di condizioni oggettive.

Il primo requisito si riferisce al rapporto di pertinenzialità che deve intercorrere tra fabbricato e terreno in funzione della superficie del fondo. L'abitazione deve essere asservita a:

- terreni di superficie non inferiore ad un ettaro, censiti nel catasto terreni con reddito agrario;

- terreni di superficie non inferiore a 3.000 mq., censiti al catasto terreni, sui quali vengono praticate colture in serra, funghicoltura o altre colture intensive;

- terreni montani.

La seconda caratteristica concerne la tipologia del fabbricato. Non sono considerati fabbricati rurali le abitazioni classificabili «di lusso» ai sensi del d.m. 2 agosto 1969 o quelle unità immobiliari appartenenti alle categorie «A/1» ed «A/8» (2).

La terza caratteristica è rappresentata dall'ubicazione del fabbricato rispetto al fondo, deve cioè costituirsi un rapporto diretto tra i due beni per cui il fabbricato deve essere asservito al fondo su cui insiste.

Analogamente a quanto previsto per i fabbricati strumentali all'esercizio di imprese commerciali o di arti e professioni (art. 40 T.U.I.R.), anche le costruzioni rurali sono considerate non produttive di reddito di fabbricati. La ragione di tale esclusione va individuata nel fatto che, considerato il rapporto pertinenziale stabilito, i fabbricati rurali devono essere tassati in

base al reddito che effettivamente hanno contribuito a produrre che è poi quello prodotto dal terreno attraverso l'esercizio dell'attività agricola e non può derivare astrattamente da un reddito prodotto in forma autonoma o in base all'applicazione di estimi catastali. Si consideri, inoltre, che nella determinazione del reddito dominicale si tiene conto della presenza di costruzioni rurali e dunque il fabbricato, a tal fine, viene già valutato. Nell'ipotesi in cui si attribuisse al fabbricato rurale una propria rendita catastale si verificherebbe una duplicazione di imposta in quanto il fabbricato dovrebbe sopportare una prima imposizione e successivamente una seconda sul reddito dominicale che la costruzione stessa ha contribuito a determinare.

Nel caso di specie si asserisce sia avvenuta una «deruralizzazione» del fabbricato che è stato adibito dagli acquirenti ad abitazione principale e tale mutamento della destinazione d'uso dovrebbe consentire ai nuovi proprietari di usufruire delle agevolazioni previste per l'acquisto della prima casa.

La decisione negativa dei giudici della S.C. si inserisce in una linea giurisprudenziale costante che ha sempre sancito l'inapplicabilità delle agevolazioni fiscali per la prima casa ai fabbricati rurali «... ancorché ... destinati a civile abitazione mediante deruralizzazione» (3).

Quello che viene denominato procedimento di «deruralizzazione» non è altro che l'iscrizione, ai sensi dell'art. 9 del d.l. 557/93 poi integrato dalle disposizioni del d.l. 28 giugno 1995, n. 250, dei fabbricati che non presentano più i requisiti di ruralità nel catasto edilizio urbano. L'iscrizione al N.C.E.U. determina l'esonero del pagamento degli oneri di urbanizzazione e della tassa sul costo di costruzione conseguenti alla variazione dell'iscrizione catastale. Inoltre, provvedendo all'accatastamento, non sono dovuti i tributi e le imposte sul reddito dei fabbricati medesimi.

A prescindere da tutte queste considerazioni appare veramente insuperabile la lettera della legge, cioè l'art. 2 del d.l. 7 febbraio 1985, n. 12, convertito nella l. 5 aprile 1985, n. 118, successivamente più volte prorogata. Oltre al riferimento ai parametri indicati da detta legge, che riguardano la tipologia dei fabbricati, il classamento, l'ubicazione e ovviamente la destinazione d'uso, vale la pena di sottolineare che l'acquirente deve dichiarare, al momento dell'acquisto, di non possedere altro fabbricato o porzione di fabbricato destinati ad abitazione nel comune ove è situato l'immobile acquistato. Ammesso che un fabbricato rurale venga, per deruralizzazione, destinato ad abitazione non si può fare a meno di considerare l'ambito territoriale del comune in cui detto fabbricato viene a ricadere. Uno dei requisiti richiesti dalla legge 118/85, in ogni caso e comunque vadano le cose, non potrà mai sussistere ed è quello relativo alla qualificazione di immobile urbano. In tal senso non si può che aderire alla tesi sostenuta dalla S.C. concordando sulla circostanza che, di per sé, la destinazione d'uso non è sufficiente né idonea a consentire il godimento delle agevolazioni fiscali di cui trattasi. Infatti la destinazione d'uso dell'area, all'interno della quale si trova il fabbricato, non potrà essere modificata e pertanto, avremo una situazione di fatto, sia pure attestata da una variazione catastale, di un immobile adibito ad abitazione inserito in una zona agricola.

Antonio Orlando

(1) Si v., Istruzioni per la compilazione della dichiarazione dei redditi - UNICO 2000 - App. par. «Costruzioni rurali».

(2) La categoria A/1 - abitazioni signorili - comprende le unità abitative di elevata superficie, ubicate in zone di pregio, con caratteristiche costruttive, tecnologiche, di rifiniture e di dotazioni di impianti e servizi di livello superiore a quello standard.

La categoria A/8 - abitazioni in villa - comprende unità immobiliari caratterizzate dalla presenza di parco e/o giardino, normalmente edificate in zone urbanistiche destinate a tali costruzioni o di pregio con caratteristiche costruttive e di rifiniture di livello superiore a quello ordinario, con

ampia consistenza e dotazione di impianti e servizi.

(3) Cfr. Cass. Sez. I, 12 marzo 1996, n. 2026, in *Giust. Civ.*, I, 1996, 1952; 5 aprile 1996, n. 3210, in *Giust. Civ.*, Mass., 1996, 313; 10 luglio 1999, n. 7255, in *Riv. giur. Trib.*, 2000, 203. Al contrario la giurisprudenza tributaria, cfr. Comm. Trib. Centr. - sez. I - 2 maggio 1991, n. 3437, in *Comm. Trib. Centr.*, 1991, I, 384 e sez. XXVI 2 ottobre 1992, n. 5129, in *Giur. delle imp.*, 1993, 244, aveva stabilito che le agevolazioni fiscali di applicano anche ai fabbricati rurali a condizione che la loro effettiva destinazione sia quella di essere adibiti ad abitazione principale.

Cass. Sez. Lav. - 3-11-2000, n. 14393 - Dell'Anno, pres.; De Renzis, est.; Giacalone, P.M. (conf.) - INPS (avv. De Angelis ed altro) c. Ambrogio (avv. Rinaldi ed altro). (*Conferma Trib. Cuneo 30 marzo 1998*)

Previdenza sociale - Danni per omessa assicurazione - Rendita vitalizia - Regolarizzazione della posizione contributiva ex art. 13 legge n. 1338 del 1962 per la parte non coperta da contributi prescritti - Sentenza della Corte costituzionale n. 1118 del 1995 - Portata - Soggetti abilitati alla regolarizzazione - Familiari coadiuvanti di impresa coltivatrice diretta - Inclusione. (L. 12 agosto 1962, n. 1338, art. 13; l. 9 gennaio 1962, n. 9)

A seguito della sentenza n. 18 del 1995 della Corte costituzionale, l'unica interpretazione conforme a Costituzione dell'art. 13 della legge n. 1338 del 1962 (versamento della riserva matematica per la costituzione di rendita vitalizia nel caso di omissione contributive non più sanabili per intervenuta prescrizione) è quella che ne estende l'applicazione a favore dei lavoratori autonomi, posto che con tale interpretazione, di cui va escluso il carattere innovativo, il giudice delle leggi, pur non operando una indiscriminata estensione ai detti lavoratori della disciplina dei lavoratori dipendenti, ha individuato nel citato art. 13 quei connotati di generalità e astrattezza tali da consentirne l'applicazione a tutte le categorie di lavoratori non abilitati al versamento diretto dei contributi, ma sottoposti a tal fine alle determinazioni di altri soggetti; pertanto, deve ritenersi che anche i familiari coadiuvanti dell'impresa diretto-coltivatrice siano abilitati al versamento della riserva ex art. 13 cit., non ostandovi l'esistenza di particolari meccanismi di accreditamento dei contributi previdenziali previsti per i coltivatori diretti (1).

(*Omissis*). - FATTO. - Con ricorso, tempestivamente presentato, l'INPS proponeva appello avverso la sentenza del Pretore del Lavoro di Cuneo, con la quale era stato dichiarato il diritto di Teresa Maria Ambrogio all'iscrizione negli elenchi dei coltivatori diretti per il periodo 1° aprile 1960-31 dicembre 1961 e tale Istituto era stato condannato a costituire a favore dell'Ambrogio la rendita vitalizia reversibile con decorrenza 1° gennaio 1992.

L'INPS ribadiva l'intervenuta prescrizione del diritto vantato dall'Ambrogio e contestava l'applicabilità dell'art. 13 della legge 1338/1962 sostenendo, da un lato, che non si era in presenza di un'omissione contributiva, e, dall'altro lato, che non si poteva operare un'estensione della norma anche ai lavoratori autonomi (la pronuncia della Corte costituzionale n. 18/1995 richiamata dal Pretore non aveva valore vincolante in concreto trattandosi di sentenza di rigetto).

Il Tribunale di Cuneo con sentenza n. 100/98 del 24 marzo 1998-30 marzo 1998 respingeva l'appello e confermava la decisione di primo grado.

In particolare il Tribunale osservava che era incontestata l'esistenza in capo all'Ambrogio dei requisiti per la sua iscrizione nei registri SCAU per gli anni 1960 e 1961; che la cancellazione da tali registri era avvenuta per errore commesso dallo SCAU con indicazione della data del matrimonio della medesima Ambrogio non corrispondente a quella reale (24 settembre 1961); che ai fini della costituzione della rendita vitalizia era stata fatta applicazione estensiva dell'art. 13 della legge 1338/1962 anche a favore dei lavoratori autonomi, con applicazione aderente alla sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 1995, la quale espressamente aveva sostenuto «La necessaria interpretazione estensiva di tale normativa».

L'INPS ricorre per cassazione deducendo unico articolato motivo, cui resiste con controricorso la Ambrogio.

Il ricorrente ha presentato note di udienza ex art. 379 c.p.c.

DIRITTO. - In via preliminare va disattesa l'eccezione, sollevata dalla difesa dell'INPS, circa la tardività della memoria ex art. 378 c.p.c. presentata dalla resistente, in quanto è stato rispettato il termine di cinque giorni «liberi», fissato da tale norma, dovendo essere valutato in relazione all'udienza effettivamente tenuta e non a quella originariamente fissata e rinviata.

Con l'unico motivo il ricorrente denuncia la violazione e falsa applicazione dell'art. 13 della legge n. 1338/1962 e della legge n. 1047/1957; tutti in relazione all'art. 360, n. 3 e n. 5 c.p.c.

Sostiene al riguardo l'erroneità dell'interpretazione seguita dai giudici di appello, che hanno esteso gli effetti di cui all'art. 13 della l.

4 luglio 1959, n. 463, regolante le assicurazioni sociali degli artigiani, al settore previdenziale dei coltivatori diretti, attese le differenze di originaria connotazione dell'impresa agricola diretto-coltivatrice rispetto all'impresa artigiana ed in particolare l'autonomia, di cui godono le unità familiari, riconducibili alla prima, e legittimazione alla stessa facente capo nei rapporti attivi e passivi, anche se all'esterno la rappresentanza appartiene al titolare dell'azienda.

L'INPS osserva, sulla base di tali premesse, che il diniego di ammettere la Ambrogio alla costituzione della rendita vitalizia è giustificato dall'esclusione implicita ed esplicita dettata dalla legge n. 1047/1957 e dalla legge n. 9/1963, costituenti l'*unicum* delle assicurazioni sociali dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri.

La censura così articolata va disattesa.

Si condividono le argomentazioni svolte dal Tribunale, per cui, a seguito della sentenza n. 18 del 1995 della Corte costituzionale, l'unica interpretazione conforme alla Costituzione dell'art. 13 della legge 1338/1962 è quella che la estende a favore dei lavoratori autonomi. Con tale interpretazione, di cui, contrariamente all'assunto dell'INPS, va escluso il carattere innovativo, il giudice delle leggi non ha operato una indiscriminata estensione ai lavoratori autonomi della disciplina dei lavoratori dipendenti, ma ha individuato nel citato art. 13 della legge n. 1338/1962 quei connotati di generalità ed astrattezza tali da consentirne l'applicazione a tutte le categorie di lavoratori non abilitati al versamento diretto dei contributi, ma di essere sottoposti a tal fine alle determinazioni di altri soggetti, ossia dei datori di lavoro o dei titolari delle imprese artigiane ovvero, come nel caso di specie, dei titolari delle imprese diretto-coltivatrici (nel senso dell'estensione della possibilità della costituzione della rendita in questione a favore di collaboratore dell'impresa artigiana si richiama sentenza di questa Corte n. 8112 del 26 luglio 1999).

Alla luce delle precedenti considerazioni in ordine alla portata generale dell'art. 13 legge 1338/1962 non assumono decisiva rilevanza le deduzioni dell'INPS circa le differenti caratteristiche delle imprese artigiane rispetto a quelle diretto-coltivatrici, circa il diverso meccanismo di accreditamento dei contributi previdenziali dei coltivatori diretti rispetto agli artigiani e circa la possibilità di riscatto previsto per i medesimi coltivatori.

In conclusione il ricorso è destituito di fondamento e va rigettato. (*Omissis*)

(1) DOPO I FAMILIARI DELL'ARTIGIANO, QUELLI DEL COLTIVATORE DIRETTO: LA GIURISPRUDENZA CONTINUA AD AMPLIARE LA SFERA DI APPLICAZIONE DELL'ART. 13 DELLA L. 12 AGOSTO 1962, N. 1338.

1. - Nell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, il mancato pagamento dei contributi può avere conseguenze assai pregiudizievoli per il beneficiario, anche a grande distanza di tempo, come dimostra la sentenza qui pubblicata, che ha dovuto occuparsi di una vicenda risalente all'inizio degli anni '60. Ciò dipende dall'effetto combinato di due tratti, da cui essa è caratterizzata.

A. - Il primo si ricollega all'art. 2116 c.c., che, pur elevando il congegno dell'automaticità delle prestazioni a principio informatore del sistema della previdenza sociale, faceva tuttavia salve le leggi che disponessero diversamente. Questa riserva ne ha reso lenta e faticosa l'attuazione proprio nell'ambito dell'istituto che a noi qui interessa, ove ancor oggi esso non opera con il rigore e la completezza raggiunti invece nella disciplina di materie contermini: basti pensare a quanto dispone, ad es., l'art. 67 del T.U. 30 giugno 1965, n. 1124 per gli infortuni sul lavoro.

B. - Il secondo è costituito dal divieto di versare i contributi stessi, quando sia maturato il termine di prescrizione: divieto già sancito dall'art. 55, secondo comma, del r.d.l. 4 ottobre 1935, n. 1827, e confermato da numerose norme successive, fino all'art. 3, nono comma, della l. 8 agosto 1995, n. 335.

Si tratta di una vistosa deroga al diritto comune, per il quale il pagamento spontaneo del debito prescritto non solo è consentito, ma produce altresì l'effetto della *soluti retentio*, secondo lo schema tipico dell'obbligazione naturale (cfr. il combinato disposto degli artt. 2940 e 2034 c.c.).

Tradizionalmente essa viene giustificata adducendo l'esigenza di salvaguardare l'equilibrio finanziario dell'Ente assicuratore, che sarebbe compromesso qualora fossero possibili versamenti relativi a periodi ormai lontani, espressi in termini monetari divenuti irrisonanti a causa della svalutazione.

L'art. 13 della l. 12 agosto 1962, n. 1338 lascia sussistere questi dati di fondo, ma apporta loro un correttivo, mediante l'attribuzione di due facoltà: *a*) al datore di lavoro, che non possa più sanare la sua inadempienza, appunto, «per sopravvenuta prescrizione», quella di «chiedere all'INPS di costituire ... una rendita vitalizia reversibile pari alla pensione o quota di pensione adeguata dell'assicurazione obbligatoria che spetterebbe al lavoratore dipendente in relazione ai contributi omessi» (primo comma); *b*) al lavoratore, «quando non possa ottenere dal datore di lavoro la costituzione della rendita», quella di «sostituirsi» a lui, prendendo egli stesso l'iniziativa, «salvo il diritto al risarcimento del danno» nei suoi confronti (quinto comma).

2. - Qual è l'ambito di applicabilità di questo articolo? Dalla sua formulazione testuale risulta evidente che chi lo ha redatto pensava soltanto all'area del lavoro subordinato. Ma già alcuni anni prima aveva avuto inizio il processo di estensione della copertura assicurativa ai piccoli imprenditori (o coimprenditori) ed ai loro familiari che prestassero la propria opera nelle relative aziende: coltivatori diretti, mezzadri, coloni, pescatori, artigiani, cui nel 1966 si sarebbero aggiunti i commercianti.

Orbene, se nulla vieta che un contratto di lavoro subordinato possa stipularsi anche fra persone legate dai più stretti vincoli di parentela o di affinità, o addirittura fra coniugi, è altrettanto vero che il lavoro familiare costituisce un fenomeno di portata ben maggiore, che non si lascia costringere entro quell'unico schema, potendo presentarsi nelle forme giuridiche più diverse, tipiche o atipiche. Il riformatore del 1975, quando ha dettato l'*incipit* dell'art. 230 *bis* c.c., altro non ha fatto che dar veste di norma esplicita ad una convinzione già largamente diffusa.

3. - Era facile quindi prevedere che sarebbe stata sollevata questione di illegittimità dell'art. 13 della legge n. 1338 del 1962, per contrasto con gli artt. 3 e 38 della Costituzione: sorprende, se mai, che ciò sia avvenuto solo nel 1994 (1).

Nel relativo giudizio, il *tertium comparationis* era costituito dalla l. 4 luglio 1959, n. 463, concernente l'assicurazione degli artigiani e dei rispettivi «familiari coadiuvanti, intendendosi come tali i familiari dell'iscritto che lavorino abitualmente e prevalentemente nell'azienda e che non siano già compresi nell'obbligo assicurativo ... in quanto contitolari dell'impresa, o in quello previsto dalle norme vigenti ... in quanto lavoratori subordinati od in quanto apprendisti» (art. 2, primo comma). I giudici della Consulta (2), dopo aver fatto notare che l'art. 13, se non include espressamente nella sua previsione i familiari, neppure li esclude, per cui spetta all'interprete il compito di stabilire quale significato debba attribuirsi al silenzio da esso mantenuto in proposito, hanno ritenuto che detta disposizione presenti «connotati di generalità e di astrattezza tali da renderla applicabile a tutte le forme assicurative delle varie categorie di lavoratori che non hanno una posizione attiva nel determinismo contributivo» (3).

Il riferimento è all'art. 2, u.c., della citata legge n. 463 del 1959, in base alla quale il titolare dell'impresa artigiana è tenuto anche al pagamento dei contributi dovuti per i familiari coadiuvanti, salvo il diritto di rivalsa.

La simmetria con quanto stabilito dall'art. 2115, secondo comma, c.c., è d'immediata evidenza. La Corte costituzionale ha dunque così argomentato: al familiare non è consentito di provvedere da sé al versamento dei contributi che gli verranno accreditati ai fini pensionistici; egli può solo attendere che il titolare dell'impresa lo faccia per lui, proprio come il lavoratore subordinato può solo attendere che vi provveda il suo datore di lavoro; ma se entrambi si trovano nel medesimo stato di soggezione rispetto ad un comportamento altrui, la norma dettata per il secondo deve valere anche per il primo: *ubi eadem ratio, ibi eadem iuris dispositio*. Alla luce di questa conclusione (che per la Corte sarebbe frutto d'interpretazione estensiva, anziché di ricorso all'analogia) si rivela insussistente il contrasto denunciato dal giudice *a quo*, e non vi è quindi materia per una pronuncia d'illegittimità.

Siamo di fronte a quella che i costituzionalisti chiamano una sentenza «interpretativa di rigetto»: la Corte dichiara che la norma di legge ordinaria può essere armonizzata con i principi della Costituzione, perché le sia attribuita una certa portata, piuttosto che un'altra: nel caso di specie, purché l'art. 13 cit. venga inteso come comprensivo anche del lavoro familiare, e non solo di quello subordinato. S'intende che le interpretazioni così proposte non possono mai essere vincolanti, ma il prestigio dell'organo da cui provengono fa sì che esse vengano di solito accolte.

4. - Il problema su cui la Cassazione è stata chiamata a pronunciarsi era del tutto simile a quello affrontato dai giudici della Consulta. Unica variante, questa volta si trattava di un componente di ciò che la l. 26 ottobre 1957, n. 1047 chiama, ripetutamente, il «nucleo familiare» del coltivatore diretto (4). In questo settore l'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti è stata innestata sul vecchio tronco della normativa concernente i contributi agricoli unificati. Si tratta di un complesso di provvedimenti, la cui finalità, rimasta costante nel tempo, è ben nota: rendere più semplici, per gli interessati, gli adempimenti di carattere burocratico, tenendo conto del fatto che assai di rado essi dispongono di un'attrezzatura amministrativa e contabile, quale sarebbe necessaria per far fronte alle numerose incombenze imposte alle grandi imprese, come l'apposizione di marche su tessere, la tenuta dei libri di matricola e di paga, ecc. L'art. 2 del r.d. 24 settembre 1940, n. 1949 si era perciò limitato a richiedere una sola dichiarazione, contenente i dati necessari per la determinazione dell'importo dovuto: estensione dei terreni, colture praticate, numero e specie di capi di bestiame ecc. Orbene, a questa norma fa testuale riferimento l'art. 3, terzo comma, della citata legge n. 1047 del 1957, ov'è stabilito che «rimane fermo l'obbligo dei coltivatori diretti di far pervenire al Servizio per gli elenchi nominativi dei lavoratori ..., le dichiarazioni previste dall'art. 3 r.d. 24 settembre 1940, n. 1449, con l'indicazione dei componenti la famiglia abitualmente addetti alla coltivazione».

Dunque, neppure i familiari del piccolo imprenditore agricolo godono di quella «posizione attiva nel determinismo contributivo», cui poc'anzi si accennava: fra l'art. 3, terzo comma, della legge n. 1047 del 1957, e l'art. 2, u.c. della legge n. 463 del 1959 esiste la stessa simmetria già riscontrata da quest'ultimo e l'art. 2115, secondo comma, c.c. Muovendo fra questo rilievo è stato facile per la Cassazione adattare alla fattispecie sottoposta al suo esame le considerazioni svolte dalla Corte costituzionale, e concludere che anche in questo caso il lavoro familiare va ricondotto, al pari di quello subordinato, entro la previsione del citato art. 13. Come si vede, le due

(1) La relativa ordinanza, del Pretore di Pistoia, è pubblicata in *G.U.* n. 27 del 29 giugno 1994, 1^a serie spec.

(2) Corte cost. 19 gennaio 1995, n. 18, in *Giur. cost.*, 1995, pp. 222 ss., con breve nota redazionale.

(3) Corte cost., cit., p. 227. In senso contrario all'applicabilità dell'art. 13, argomentando proprio dalla sua formulazione testuale, si era invece espressa la scarsa dottrina che aveva preso in esame il problema: cfr., ad

es., MANESCHI, *La tutela pensionistica degli artigiani*, nel *Trattato di previdenza sociale*, diretto da Bussi e Persiani, II, 1, Padova, 1979, pp. 228-9.

(4) Per tale locuzione cfr. artt. 1, primo comma; 2, 3, secondo, quinto e sesto comma; 5, primo, secondo e settimo comma; 15, ultimo comma; 18, secondo comma; 22, ultimo comma. Su questa tematica v. ora, in generale, il bel libro della FERRUCCI, *La famiglia in agricoltura. Profili di rilevanza giuridica*, Milano, 1999, con ricco apparato bibliografico.

pronunzie muovono dalla medesima convinzione di fondo: che la *ratio* di quest'ultima norma sia tale, da consentirne, anzi, da imporne l'applicazione anche al di là del suo tenore letterale. Il limite è dato dalla titolarità di un potere d'iniziativa nel compimento degli atti da cui dipende la nascita ed il regolare svolgimento del rapporto contributivo (5). Perciò della facoltà di chiedere la costituzione della rendita vitalizia, o di costruirselà essi stessi, potranno avvalersi solo i «familiari coadiuvanti», non già il capo dell'impresa, sia esso artigiano o coltivatore diretto. Quest'ultimo, infatti, si trova in una «posizione attiva», nel senso che può (e deve!) stabilire un contatto personale ed immediato con l'Ente assicuratore. Perciò, se incorre in qualche omissione a suo danno, *imputet sibi*.

Antonio Fontana

(5) Su cui v., da ultimo, PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, 2000, pp. 71 ss.

*

Cass. Sez. Lav. - 19-10-2000, n. 13861 - Dell'Anno, pres.; De Matteis, est.; Martone, P.M. (conf.) - Bevilacqua (avv. Boari ed altro) c. Cardinali ed altro (avv. Dell'Olio ed altro). (*Cassa con rinvio Trib. Macerata 23 maggio 1998*)

Famiglia - Matrimonio - Rapporti patrimoniali tra coniugi - Impresa familiare - (Costituzione - Natura - Oggetto) - Attività di lavoro familiare in favore del coniuge titolare di impresa - Esercizio di quest'ultima in società di fatto con terzi - Disciplina ex art. 230 bis c.c. - Applicabilità - Limiti. (C.c., art. 230 bis)

Il coniuge che svolga attività di lavoro familiare in favore del titolare di impresa ha diritto alla tutela prevista dall'art. 230 bis c.c. (al pari degli altri soggetti indicati dal terzo comma di tale articolo) anche se l'impresa sia esercitata non in forma individuale ma in società di fatto con terzi, in tale ipotesi applicandosi la disciplina di cui al citato art. 230 bis c.c. nei limiti della quota societaria (1).

(Omissis). - Con unico motivo di ricorso la ricorrente, deducendo violazione e falsa applicazione dell'art. 230 bis c.c., censura l'interpretazione della norma posta a base della sentenza impugnata, nel senso che l'impresa familiare non sarebbe configurabile allorché l'impresa è esercitata in forma societaria.

Ricorda, in contrario, la giurisprudenza di legittimità che ha distinto tra «un aspetto interno, costituito dal rapporto associativo del gruppo familiare quanto alla regolamentazione dei vantaggi economici di ciascun componente, ed un aspetto esterno, nel quale ha rilevanza la figura del familiare imprenditore» (Cass. 27 giugno 1990, n. 6559), da intendersi, nel caso in esame, come dei due familiari imprenditori, costituiti, per l'esterno, in società.

Il ricorso è fondato, per quanto di ragione.

La l. 19 maggio 1975, n. 151 (Riforma del diritto di famiglia) ha introdotto (con l'art. 89), nel capo VI (Del regime patrimoniale della famiglia), del titolo VI (Del matrimonio) del Libro I (Delle persone e della famiglia) del codice civile, dopo le sezioni dedicate alle disposizioni generali, al fondo patrimoniale, alla comunione legale, a quella convenzionale, ed al regime di separazione dei beni, la nuova sezione sesta, costituita dal solo art. 230 bis, intitolato «Dell'impresa familiare», il quale stabilisce che il familiare che presta in modo continuativo la sua attività di lavoro nella famiglia o nell'impresa familiare ha diritto al mantenimento secondo la condizione patrimoniale della famiglia e partecipa agli utili dell'impresa familiare ed ai beni acquistati con essi nonché agli incrementi dell'azienda, anche in ordine all'avviamento, in proporzione alla quantità e qualità del lavoro prestato.

L'intenso dibattito dottrinale e giurisprudenziale sul nuovo istituto ha consentito a questa Corte di maturare e porre i seguenti punti fermi sulle questioni più controverse attinenti alla natura dell'impresa familiare, e ai conseguenti diritti dei partecipanti, rilevanti per la decisione della presente causa.

L'art. 230 bis, a coronamento delle nuove disposizioni sul regime patrimoniale della famiglia, e come espressione della con-

cezione della famiglia sottostante alla riforma del 1975, intende tutelare il lavoro in essa svolto, approntando una tutela minima a quelle forme di lavoro che si svolgono negli aggregati familiari, volti, anche indirettamente (Cass. 11 giugno 1999, n. 5781) ad una attività economica produttiva, in passato ricondotti ad una *causa affectionis vel benevolentiae* o ad un contratto innominato di lavoro gratuito (Cass. 9 giugno 1983, n. 3948, 27 novembre 1986, n. 7016, 22 agosto 1991, n. 9025, 29 novembre 1993, n. 11786, 9 agosto 1997, n. 7438, 19 luglio 1996, n. 6505).

Esso, come emerge dall'*incipit* dell'art. 230 bis c.c. - che prevede l'applicabilità della relativa disciplina a condizione che non sia configurabile un diverso rapporto - ha natura residuale o suppletiva (Cass. cit.), e quindi non trova applicazione quando il lavoro sia già tutelato in altre forme giuridiche, come quella della subordinazione o societaria (*ex plurimis*, tra le più recenti: Cass. 24 marzo 2000, n. 3520); in particolare, in relazione (apparente, per quanto *infra*) alla odierna fattispecie, quando sia già tutelato dalle norme sulla necessità di fatto (Cass. 19 luglio 1996, n. 6505 cit.).

In ogni caso, la disciplina dell'art. 230 bis c.c. è inderogabile ed imperativa (Cass. 3948/83, 7016/86, 9025/91, 11786/93, 6505/96, 7438/97 cit., 23 febbraio 1995, n. 2060) e tipica (Cass. 22 maggio 1991, n. 5741).

Il dibattito sull'impresa familiare si è polarizzato attorno alla sua natura individuale o collettiva (societaria o non). Nel primo senso si sono orientate la dottrina maggioritaria e la giurisprudenza di questa Corte (*ex pluribus*: Cass. 5694/1984, 2460/1983, 2357/1983, 2012/1981); i diritti dei collaboratori non toccano la titolarità dell'azienda e rilevano solo sul piano obbligatorio, senza comportare alcuna modifica nella struttura dell'impresa facente capo al titolare della stessa, che solo ha la qualifica di imprenditore (Cass. 6 marzo 1999, n. 1917; Cass. 4 marzo 1989, n. 1211; Cass. 2 aprile 1992, n. 4030; Cass. 25 luglio 1992, n. 8959).

A questa conclusione la Corte è pervenuta per un complesso di argomentazioni, insieme dommatiche e pratiche, tra cui anche l'inopportunità, evidenziata dalla dottrina, di sottoporre alle procedure fallimentari i familiari che prestano la propria opera nell'impresa. Ne ha derivato, per la necessaria correlazione tra poteri di gestione, responsabilità e rischio, la conclusione sopra cennata.

Le ragioni dell'opzione interpretativa sono state così ricapitolare da questa Corte, in particolare con la sentenza 4030/1992 cit.: a) l'*incipit* dell'art. 230 bis («salvo che sia configurabile un diverso rapporto») non si concilia con la costruzione del nuovo istituto come rapporto di tipo associativo; b) il familiare partecipa «agli utili ... in proporzione alla quantità e alla qualità del lavoro prestato»; è dunque, il lavoro (oltre, naturalmente, al rapporto di famiglia) che costituisce, esso soltanto, il titolo della partecipazione, non estesa, peraltro, alle perdite e, quindi, non riconducibile né a un rapporto societario né a una contitolarità dell'impresa; c) i poteri decisionali del familiare non si estendono alla gestione ordinaria dell'impresa, delle quale non può dirsi, pertanto, contitolare, dal momento che la qualità di imprenditore postula l'esercizio professionale (e, quindi, continuativo) dell'attività di impresa (art. 2082 c.c.), con l'assunzione dei correlati obblighi, non essendo a questo fine sufficiente il concorso alla determinazione delle sue grandi linee né il potere di intervento in materie comunque estranee alla gestione ordinaria, consegnata, questa, al titolare, non anche ai familiari, ai quali, pertanto, la legge (art. 230 bis, comma terzo) coerentemente attribuisce la veste di «collaboratori», non di cogestori (come, ad es., nella diversa ipotesi dell'impresa coniugale prevista dall'art. 117 c.c.); d) il diritto di prelazione attribuito ai partecipi dalla norma in esame (comma quarto) presuppone, ovviamente, che l'azienda appartenga a persona diversa dai prelatori; e) nell'impresa familiare, infine, può prestare il proprio lavoro anche l'incapace di agire (comma primo) senza autorizzazione da parte del giudice, il che esclude che ne sia titolare. Infine l'argomento testuale tratto dall'art. 15 del d.l. 10 luglio 1982, n. 429, convertito in l. 7 agosto 1982, n. 516, il quale fa riferimento espresso al «titolare dell'impresa familiare», distinto dai collaboratori.

Si deve per completezza ricordare la condivisibile affermazione dottrinale secondo cui l'impresa familiare, come entità, ben può avvalersi della collaborazione di soggetti estranei alla famiglia, i quali vi presteranno la loro attività in forza di quel diverso rapporto menzionato dall'art. 230 bis. Ne consegue che l'imprenditore titolare dell'impresa familiare costituisce il punto di riferimento di una pluralità di rapporti giuridici diversamente regolati dalla legge, e che la tutela di questi, e quella residuale del lavoro dei familiari, di cui all'art. 230 bis c.c., si intrecciano tra di loro al fine di garantire, in modi e misure diverse, il compenso del lavoro prestato a favore del titolare dell'impresa familiare.

La costituzione dell'impresa familiare non deriva automaticamente dalla legge, ma richiede un atto volontario negoziale, o almeno un comportamento concludente, e cioè la prestazione di lavoro in modalità tali da cui si possa presumere l'accettazione da parte dell'imprenditore (Cass. Sez. Un., 4 gennaio 1995, n. 89).

Da tale impostazione, quale istituto diretto a tutelare il lavoro nella famiglia, consegue la competenza funzionale del giudice del lavoro a conoscere delle relative controversie, le quali hanno ad oggetto diritti patrimoniali derivanti dalla continuativa prestazione di attività lavorative (Cass. 2537 e 2640 del 1983, 5694 e 6069 del 1984, 955 e 7460 del 1986, 2295/1987, 891 e 3411 del 1988, 191, 921 e 2880 del 1989, 158 e 1342 del 1990, 5973 del 1991, 697 e 11786 cit. del 1983, 8685/94, 2060 cit. e 11374 del 1995, 5531/96, 5875/97, 26 agosto 1997, n. 8033, 6 marzo 1999, n. 1917; vedi anche Cass. Sez. Un., 30 ottobre 1998, n. 10906, quale *obiter dictum* in tema di controversie tra soci e cooperative di produzione e lavoro).

L'odierna fattispecie non ricade nell'ipotesi già esaminata da Cass. 6505/1996 cit., di società di fatto che si sovrappone alla struttura personale che potrebbe dar luogo all'impresa familiare (sicché risulta erronea l'affermazione del Tribunale che nel caso di specie l'impresa familiare è esercitata nella forma di società di fatto), ma riguarda il diverso specifico problema se l'art. 230 bis sia applicabile ai familiari del socio di fatto.

Su tale questione la dottrina è divisa.

Da una parte si osserva che quando titolare di un'impresa è una società, la prestazione di lavoro avviene a favore del distinto soggetto giuridico societario, e non del familiare socio di esso; il fatto poi che, come nel caso in esame, la società personale sia priva di personalità giuridica, sarebbe irrilevante, dal momento che anche nelle società personali imprenditore è la società e non i suoi soci. Tale dottrina riconosce che è molto diffuso il fenomeno delle società familiari nelle quali sono effettuate prestazioni di lavoro da parte di familiari di singoli soci, ma ritiene che la tutela di tale forma di lavoro vada ricercata in altre disposizioni dell'ordinamento, diverse dall'art. 230 bis c.c.

Secondo altri Autori invece, non vi è incompatibilità tra la società di fatto che gestisce una piccola impresa e la presenza, in detta organizzazione, di una struttura corrispondente alla tipologia dell'impresa familiare; perché questa vive, opera ed esaurisce i suoi effetti all'interno della quota del socio che impiega i propri familiari. Ed in tali termini ha concluso anche il Procuratore Generale.

Questa Corte rileva che, nella necessaria opera di sistemazione dommatica di istituti giuridici di nuova introduzione, l'interprete deve tenere presente la volontà del legislatore di incidere sull'assetto sociologico esistente al tempo dell'intervento (per la ricostruzione storica e sociologica dell'assetto familiare produttivo nella comunione tacita familiare vedi la cit. sent. Sez. Un. 89/1995), operando sulle categorie giuridiche in modo da renderle compatibili con la funzione oggettiva del nuovo istituto, ed innovando di conseguenza il complessivo tessuto ordinamentale esistente.

Proprio la volontà legislativa di rendere onerose forme di attività familiare prima ritenute gratuite, al fine di evitare lo sfruttamento *intra moenia* dei familiari, soprattutto della donna, e la sistemazione dommatica dell'istituto operata da questa Corte (natura residuale ed esaustiva dell'istituto, natura meramente obbligatoria dei diritti nascenti in favore dei partecipanti), impone di esaminare la fattispecie in oggetto nell'ambito della tutela dell'art. 230 bis c.c., mancando altre disposizioni che disciplinino direttamente la fattispecie; sicché la pretesa della ricorrente o trova soddisfazione nell'ambito di tale tutela residuale specifica del lavoro familiare, o non trova soddisfazione.

Il Tribunale, con accertamento di fatto a lui rimesso, ha annotato che la ricorrente è stata familiare collaboratrice di Cardinali Bernardo dal 1° agosto 1967, come risulta dal certificato rilasciato dalla C.C.I.A.A. di Macerata il 27 agosto 1992.

Ora, se l'art. 230 bis è tassativo (Cass. 2 maggio 1994, n. 4204) nella elencazione dei soggetti aventi diritto alla sua tutela, non definisce però la nozione di impresa familiare.

Tale espressione, contrariamente al suo apparente tenore letterale, che farebbe pensare ad un soggetto imprenditoriale (art. 2082 c.c.) collettivo familiare, deve essere viceversa intesa, secondo l'evoluzione giurisprudenziale sopra esposta e l'assetto raggiunto, come riferentesi all'apporto lavorativo di un familiare (o

affine) all'attività economica di un altro familiare, che della prima si giova, e nei cui confronti nasce un diritto di credito del primo.

Ciò posto, ritiene questa Corte che sussiste la *eadem ratio* sia nel caso di apporto produttivo proficui dei familiari ed affini indicati nell'art. 230 bis, 3° comma in favore del titolare di una impresa individuale, sia in favore del familiare che da tale apporto tragga una utilità, quale lavoro familiare, per la sua attività economica svolta quale socio di una società di fatto. Questa infatti, da una parte, è caratterizzata da una attenuazione dell'autonomia patrimoniale, dall'altra non può costituire schermo per eludere la protezione accordata dall'art. 230 bis all'apporto lavorativo di un familiare all'attività economica lucrativa di un altro familiare.

In tale ipotesi i diritti dei familiari nascenti dall'art. 230 bis c.c. sussistono nell'ambito della quota sociale.

La sentenza va pertanto cassata, e la causa rimessa al giudice del rinvio, che si designa nella Corte d'appello di Ancona, il quale si attenga al seguente principio di diritto:

«I soggetti indicati dal comma 3 dell'art. 230 bis c.c. hanno diritto alla tutela prevista da tale norma ove svolgano attività di lavoro familiare in favore del titolare di impresa sia esercitata in forma individuale, sia esercitata come società di fatto, nei limiti della quota». (*Omissis*)

(1) LA TUTELA PREVISTA AI SENSI DELL'ART. 230 BIS C.C., SI ESTENDE ANCHE AL LAVORO FAMILIARE IN FAVORE DEL TITOLARE D'IMPRESA ESERCITATA COME SOCIETÀ DI FATTO.

La Suprema Corte, nel cassare con rinvio la sentenza in esame, ha rimesso la causa al giudice di merito sulla base della seguente considerazione: "I soggetti indicati dal comma 3 dell'art. 230 bis c.c., hanno diritto alla tutela prevista da tale norma ove svolgano attività di lavoro familiare in favore del titolare d'impresa sia esercitata in forma individuale, sia esercitata come società di fatto, nei limiti della quota".

Orbene, l'art. 230 bis c.c., nell'intento di porre rimedio a palesi ingiustizie derivanti dal fatto che prima della riforma del 1975, i familiari che lavoravano all'interno di un'impresa familiare, non erano protetti nei confronti dell'imprenditore, ha regolamentato i suddetti rapporti garantendo agli stessi familiari la partecipazione agli utili dell'impresa ed ai beni acquistati con essi, nonché agli incrementi dell'azienda, in proporzione alla qualità e quantità del lavoro prestato.

Infatti, tale norma, a coronamento delle nuove disposizioni sul regime patrimoniale della famiglia e come espressione della concezione della famiglia sottostante alla riforma del 1975, intende tutelare il lavoro in essa svolto, apportando una tutela minima a quelle forme di lavoro che si svolgono negli aggregati familiari volti anche indirettamente ad una attività economica produttiva, in quanto ricondotti ad una *causa affectionis vel benevolentiae* o ad un contratto innominato di lavoro gratuito (1). L'impresa familiare costituisce, quindi, un istituto residuale, la cui disciplina può essere invocata solo quando nella fattispecie, cui le parti hanno dato vita, non sia individuabile un diverso rapporto giuridico, come invece è ravvisabile in ipotesi di subordinazione o societaria (2).

A tale riguardo, deve essere rilevato che la costituzione di un'impresa familiare, non può essere automatica, senza alcuna volontà degli interessati, al contrario, quando non avvenga mediante atto negoziale, deve sempre risultare da fatti concludenti, e cioè da atti volontari dai quali si possa desumere l'esistenza della fattispecie, ben potendo l'imprenditore rifiutare la partecipazione del familiare all'impresa (3).

È ben vero, infatti, che sia la giurisprudenza che la dottrina, hanno teorizzato la possibilità di dar vita a società di fatto, che si costituiscono in base a comportamenti e non in base a dichiarazioni di volontà, ma in tal caso, l'*affectio societatis* va

(1) Cass. 11 giugno 1999, n. 5781, in *Mass.*, 1999; Id., 9 giugno 1983, n. 3948, in *Giur. it.*, 1984, I, 1, 838; Id., 27 novembre 1986, n. 7016, in *Mass.*, 1986; Id., 22 agosto 1991, n. 9025, in *Giur. it.*, 1992, I, 1, 2002; Id., 29 novembre 1993, n. 11786, in *Giur. it.*, 1994, I, 1, 1798; Id., 9 agosto 1997, n. 7438, in questa Riv., 1998, 347, con nota di FONTANA; Id., 19 luglio 1996,

n. 6505, in *Studium Juris*, 1996, 1177.

(2) *Ex plurimis*, Cass. 24 maggio 2000, n. 3520, in *Mass.*, 2000; Cass. 19 luglio 1996, n. 6505 cit.

(3) Cass. Sez. Un., 4 gennaio 1995, n. 89, in *Giust. civ.*, 1996, I, 1143, con nota di SAMBIASE.

sempre provata ed essa appare, ancora una volta e fino a prova contraria, in contrasto con l'*affectio coniugalis* o comunque con il legame affettivo che unisce i familiari.

Da qui, il dibattito sulla natura individuale o collettiva dell'impresa familiare.

Nel primo senso si è orientata la dottrina maggioritaria e la giurisprudenza di questa Corte, cosicché solo il singolo titolare (imprenditore) risponde con il proprio patrimonio dei debiti dell'impresa verso i terzi e, di conseguenza, può fallire in caso di insolvenza, rilevando l'attività di lavoro dei collaboratori, solo nei rapporti interni tra familiari e imprenditore (4).

Ne consegue che l'imprenditore titolare dell'impresa familiare costituisce punto di riferimento di una pluralità di rapporti giuridici diversamente regolati dalla legge, e che la tutela di questi e quella residuale del lavoro dei familiari, di cui all'art. 230 *bis* c.c., si intrecciano tra di loro al fine di garantire, in modi e misure diverse, il compenso del lavoro prestato a favore del titolare dell'impresa familiare (5).

Nell'ambito dell'impresa familiare, infatti, vanno distinti un aspetto interno, costituito dal rapporto associativo del gruppo familiare quanto alla regolamentazione dei vantaggi economici di ciascun partecipante, ed un aspetto esterno, nel quale ha rilevanza solo la figura del familiare, imprenditore, effettivo gestore dell'impresa (6).

Ciò posto, la Suprema Corte, con la sentenza in esame, nel cercare di risolvere il diverso specifico problema se l'art. 230 *bis* c.c. sia applicabile ai familiari del socio di fatto, aderisce a quell'orientamento dottrinario che non vede incompatibilità tra la società di fatto che gestisce una piccola impresa e la presenza, in detta organizzazione, di una struttura corrispondente alla tipologia dell'impresa familiare, perché questa vive, opera ed esaurisce i suoi effetti all'interno della quota del socio che impiega i propri familiari.

Invero, ad avviso della Corte «proprio la volontà legislativa di rendere onerose forme di attività familiare prima ritenute gratuite, al fine di evitare lo sfruttamento *intra moenia* dei familiari, soprattutto della donna, impone di esaminare la fattispecie in oggetto nell'ambito della tutela dell'art. 230 *bis* c.c., mancando altre disposizioni che disciplinano direttamente la fattispecie; sicché la pretesa della ricorrente o trova soddisfazione nell'ambito di tale tutela residuale specifica del lavoro familiare, o non trova soddisfazione».

Al riguardo, il giudice di legittimità ritiene che sussiste la *eadem ratio* sia nel caso di apporto produttivo proficuo dei familiari ed affini indicati nell'art. 230 *bis*, 3° comma in favore del titolare di una impresa individuale, sia in favore del familiare che da tale apporto tragga una utilità, quale lavoro familiare, per la sua attività economica svolta quale socio di una società di fatto.

Questa, infatti, non può costituire schermo per eludere la protezione accordata dalla suddetta norma all'apporto lavorativo di un familiare all'attività economica lucrativa di un altro familiare.

Pertanto, in tale ipotesi i diritti dei familiari nascenti dall'art. 230 *bis* c.c., sussistono nell'ambito della quota sociale (7).

Cecilia Greca

(4) Cass. 2 aprile 1992, n. 4030, in *Giust. civ.*, I, 2339, con nota di BALSARRA; Cass. 6 marzo 1999, n. 1917, in *Riv. notar.*, 1999, 982; Cass. 4 marzo 1989, n. 1211, in *Giur. it.*, 1990, I, 1, 1004; Cass. 2 aprile 1992, n. 4030, in *Giust. civ.*, 1992, I, 2339, con nota di SOTGIU; *Id.*, 25 luglio 1992, n. 8959, in questa *Riv.*, 1993, 580, con nota di CHIARI.

(5) In senso contrario, confronta Cass. 24 marzo 2000, n. 3520, in *Giust. civ. Mass.*, 2000, 625.

(6) Cass. 27 giugno 1990, n. 6559, in *Dir. famiglia*, 1994, 540, con nota di ERRORE.

(7) In dottrina, per un quadro più completo sulle problematiche relative all'impresa familiare, vedasi DI VITTORIO A., *Evoluzione e funzione dell'impresa familiare. La qualità totale come strategia*, Torino, 2000; AMOROSO, *L'impresa familiare*, Padova, 1998; BALESTRA, *L'impresa familiare*, Milano, 1996; TOMASELLI, *Longevità e sviluppo delle imprese familiari. Problemi, strategie e strutture di governo*, Milano, 1996; MORGOROVICH, *Trasformazione dell'impresa familiare in società*, Roma, 1995.

Cass. Sez. II Civ. - 4-7-2000, n. 8932 - Garofalo, pres.; Spagna Musso, est.; Palmieri, P.M. (diff.) - Rondinelli (avv. Tillicci) c. Vitale (avv. Battagli). (*Cassa con rinvio Trib. Lamezia Terme 14 marzo 1977*)

Possesso - Azioni a difesa del possesso - Reintegrazione da spoglio - Mezzadria - Chiusura del fondo da parte del proprietario - Legittimazione all'azione di spoglio da parte del mezzadro quale detentore qualificato - Sussistenza.

La legittimazione attiva all'azione di reintegrazione va riconosciuta al mezzadro, quale detentore qualificato del fondo, nei confronti del proprietario dell'immobile che con la sua chiusura lo abbia privato della possibilità di sfruttarlo (1).

(*Omissis*). - Con il primo motivo i ricorrenti, in relazione ai nn. 3 e 5 dell'art. 360 c.p.c., denunciano la violazione degli artt. 115 e 116 c.p.c. nonché il vizio di motivazione su un punto decisivo della controversia.

Il Tribunale - osservano il Rondinelli e la Gullo - ha ritenuto aver essi consentito la recinzione del fondo traendo poi la conseguenza della dismissione dell'*animus rem sibi habendi*. Non si è avveduto il giudice dell'appello che in realtà gli odierni ricorrenti avevano consentito al Vitale la recinzione del fondo, del quale avevano la detenzione qualificata, solamente a seguito dell'impegno (maliziosamente assunto da quello nell'intento di non rispettarlo, così che si era allontanato dall'Italia) di consegnare loro le chiavi del cancello che avrebbe consentito l'ulteriore godimento del bene. La volontaria dismissione della detenzione, valorizzata da quel giudice, è, pertanto priva di oggettivo fondamento.

Con il secondo motivo, in relazione ai nn. 3 e 5 dell'art. 360 c.p.c., i ricorrenti denunciano la violazione degli artt. 1140 e 1168 c.c. nonché il vizio di motivazione su un punto decisivo della domanda concernente la non clandestinità della recinzione e la volontaria dismissione dell'*animus rem sibi habendi*.

Non si è avveduto il giudice del merito - sostengono il Rondinelli e la Gullo - che nella specie, stante il diniego delle chiavi del cancello di accesso al fondo che essi conducevano a mezzadria, ricorre il requisito della violenza dello spoglio, poiché per aversi questa non occorre una *vis corporali*, essendo invece sufficiente l'esistenza come nella specie di atti arbitrari e maliziosi diretti a privare altri del possesso.

Nel caso in esame ricorre comunque anche il requisito della clandestinità, essendosi lo spoglio non consumato con l'azione commissiva della recinzione, secondo quanto affermato dal giudice di appello, ma con la maliziosa omessa consegna della chiave del cancello d'ingresso.

Da questi errori consegue quello della ritenuta volontaria dismissione del potere di fatto sul fondo corrispondente a quello del detentore qualificato dal rapporto di mezzadria insorto con il consenso dell'originario proprietario del bene.

I due motivi esigono, per la loro evidente connessione logica concernente la condotta in cui si sarebbe concretato lo spoglio, un esame congiunto all'esito del quale il ricorso trova consenso.

La legittimazione attiva all'esercizio dell'azione di spoglio (art. 1168 c.c.) spetta non solo al possessore (1° comma), che abbia con la cosa una relazione di fatto ad immagine di un diritto reale, ma è riconosciuta anche al detentore qualificato (2° comma) che esercita un potere di fatto sulla cosa nell'intento di tenerla a sua disposizione nel proprio interesse per l'esercizio di un proprio diritto derivante da un rapporto obbligatorio (restando esclusi dalla tutela i detentori nell'interesse altrui).

Quest'azione è, pertanto, esercitabile anche da chi, in virtù di un rapporto agrario (nel quale si iscrive quello di mezzadria) sia detentore qualificato di un fondo nei confronti del proprietario dell'immobile che, con la sua chiusura, lo abbia privato della possibilità di sfruttarlo (in proposito vedasi anche la pronuncia di questa Corte n. 11116/98). La tutela possessoria *lato sensu* riconosciuta al detentore qualificato è priva dell'estensione oggettiva di quella apprestata al possessore, tale da non poter prescindere dal vincolo obbligatorio che ne concreta e delimita il fondamento stesso.

Ne consegue che il giudice del merito non può ritenere irrilevante l'accertamento di quel rapporto ma deve individuarne il tipo ed, in relazione, verificare se l'attività, già di per sé contestata dal preteso autore dello spoglio con questo medesimo, rientri nell'ambito della detenzione qualificata, ammessa alla tutela possessoria, in virtù della vigenza di quel rapporto.

Questi principi sono stati, nella specie, pretermessi dal giudice del merito in conseguenza dell'obliterazione del *thema decidendum*, pur palese nella parte espositiva e motiva della sua pronuncia, offerto al suo vaglio dagli appellanti Rondinelli e Gullo, odiermi ricorrenti.

Costoro, infatti, si erano ulteriormente affermati detentori qualificati, in virtù del rapporto agrario di mezzadria, del fondo di cui era divenuto poi proprietario il Vitale e si erano doluti del non aver il Pretore loro accordato la tutela possessoria avendone negato la legittimazione all'azione di spoglio, benché fossero stati privati della possibilità di sfruttamento di quel bene produttivo che «conducevano a mezzadria», dal suo nuovo proprietario il quale, avendolo munito di una recinzione dotata di un cancello, ne aveva maliziosamente, recandosi temporaneamente all'estero, negato le chiavi.

Il fatto dello spoglio era stato indicato dagli appellanti in questo diniego e non nella recinzione del fondo, alla quale in tesi non avrebbero potuto opporsi consistendo questa di per sé in una manifestazione del diritto di proprietà fondiaria (art. 841 c.c.) non confliggente con l'esercizio del diritto della coltivazione dell'immobile che, secondo la prospettazione, traeva titolo dal rapporto di mezzadria, e che certamente non avevano inteso contrastare in considerazione della coincidente dei rispettivi interessi alla protezione del fondo e dei suoi frutti naturali dalle intrusioni altrui.

Del tutto inconferenti ed erronei, pertanto, si rilevano il particolare apprezzamento da parte del giudice del merito della circostanza, pur pacifica, del non essersi gli appellanti opposti alla recinzione nonché la conseguenza trattata dell'aver costoro con questo comportamento dismesso l'*animus rem sibi habendi*.

Le esposte considerazioni inducono alla cassazione della sentenza impugnata con rinvio della causa ad altro giudice. Questo si indica nella Corte d'appello di Catanzaro avuto riguardo al 3° comma dell'art. 133 del d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51 non potendo, dopo l'entrata in vigore di questa disciplina, la causa essere rinviata ad un Tribunale, cioè ad un giudice privo del potere di conoscere dell'impugnazione avverso una pronuncia di un pretore.

Il giudice di rinvio designato – accertata al fine della verifica della qualità di detentori del Rondinelli e della Gullo abilitati all'esercizio dell'azione di spoglio, l'esistenza del rapporto agrario da costoro dedotto al tempo della condotta pregiudizievole imputata al Vitale, consistente nel diniego della consegna delle chiavi di accesso al fondo, accertati altresì il pregiudizio di questa condotta all'esercizio del diritto e la sua riconducibilità ai requisiti indicati dal 1° comma dell'art. 1168 c.c. della violenza e della clandestinità – si pronunzierà sull'appello del Rondinelli e della Gullo ed in ordine al regolamento delle spese del giudizio di legittimità, facendone la Corte espressa remissione (art. 385 ult. c.p.v. c.c.). (Omissis)

(1) ESERCIZIO DELL'AZIONE DI REINTEGRAZIONE DA PARTE DEL MEZZADRO, DELLA SUA QUALITÀ DI DETENTORE QUALIFICATO, NEI CONFRONTI DEL PROPRIETARIO DEL FONDO CHE LO ABBA PRIVATO DELLA DISPONIBILITÀ DELLO STESSO.

La sentenza che si annota, nel riconoscere la legittimazione attiva all'esercizio dell'azione di reintegrazione al mezzadro, nei confronti di colui – nel caso il proprietario – che lo abbia privato della disponibilità del fondo, importa la verifica circa la possibilità di ravvisare nel primo soggetto, un detentore qualificato; difatti, è la stessa norma di cui all'art. 1168, comma 2, c.c. che accorda l'azione *de qua* altresì «a chi ha la detenzione della cosa, tranne il caso che l'abbia per ragioni di servizio o di ospitalità». Ai fini della suddetta indagine, si rammenta che la detenzione è una situazione all'esterno corrispondente al possesso, ma psicologicamente caratterizzata dal solo *animus detinendi*, e

quindi, dalla circostanza che il detentore, pur riconoscendo l'altruità del possesso, con l'esercizio del potere sulla cosa soddisfa anche un interesse personale. Per quanto precede, l'esame da svolgere investe necessariamente la natura del contratto di mezzadria (c.d. contratto associativo). A tal proposito, può rammentarsi che il coltivatore del fondo non è un semplice prestatore d'opera subordinata, ma un coimprenditore al pari del concedente, e come tale, partecipa alla gestione dell'impresa agricola sopportandone anche i rischi. In altre parole, il mezzadro, quale coimprenditore interessato alla gestione economica del fondo è un detentore qualificato dello stesso. Tale ultima tesi è ulteriormente confermata dalla legge 756/94 che nell'ampliare i poteri di disciplina dell'impresa concessi al mezzadro, ne ha fatto un collaboratore del concedente. Peraltro, tutte le decisioni di rilevante interesse per la gestione del fondo debbono essere concordate tra il mezzadro ed il concedente stesso. In conclusione, la mezzadria è un «... contratto di natura personale ed a contenuto obbligatorio caratterizzato per di più dalla natura associativa inerente al vincolo che stringe due sole parti, concedente e mezzadro, all'esercizio in comune di un'impresa agraria di coltivazione» (1). La stessa giurisprudenza ha sostenuto che la mezzadria «... non attribuisce però il possesso del fondo al mezzadro, che ne ha pur sempre soltanto la detenzione, sia pure qualificata dal rapporto associativo e quindi autonoma, poiché non ascrivibile a semplici ragioni di servizio o di lavoro tutelabili soltanto contro lo spoglio violento o clandestino e non anche contro la semplice turbativa» (2) ed ancora «in materia di azione di reintegrazione, al cui esercizio il mezzadro, come detentore qualificato, è legittimato ai sensi dell'art. 1168, comma 2, c.c. anche contro il concedente» (3). D'altra parte, che a possedere il fondo sia il concedente è principio pacifico giacché quest'ultimo «... sia in forza di mezzadria che di affitto non perde il possesso del bene, ma continua ad esercitarlo per mezzo del mezzadro o dell'affittuario» (4).

Riconosciuto che il mezzadro è un detentore qualificato del fondo, e che per tale sua qualità è legittimato ad agire contro eventuali azioni di spoglio, sorge ora la necessità, quale secondo momento di indagine, di verificare sotto il profilo oggettivo se l'azione posta in essere dal signor Vitali, quale proprietario del fondo, configuri una situazione cui sia possibile reagire con l'azione di cui all'art. 1168, comma 2, c.c. Al riguardo, si evidenziano in questa sede dei dubbi, poiché per essere rilevante lo spossessamento deve avvenire violentemente od occultamente. Di contro nel caso sottoposto all'esame della Suprema Corte non è ravvisabile né una violenza, né la ricorrenza di un'azione clandestina poiché la recinzione è stata completata senza opposizione dei signori Gullo e Rondinelli ed a seguito di lavori prolungatisi nel tempo.

Tale opinione, in altre parole la necessaria ricorrenza della violenza o della clandestinità, condivisa da una dottrina minoritaria, trova il suo conforto dalla comparazione tra la formula usata dal legislatore del '42 e quella usata dal legislatore canonico che per primo elaborò, sotto il profilo concettuale, l'azione di reintegrazione. Difatti, in tale ultimo ordinamento, allo spoglio era possibile reagire qualsiasi causa ingiusta lo avesse determinato, legittimandosi in tal modo il possessore (o detentore) ad un ampio ricorso alla tutela giudiziale. Differentemente, l'art. 1168 c.c. accorda l'azione di reintegrazione a chi è stato *violentemente* od *occultamente* spogliato del possesso. Pertanto, affinché lo spoglio sia tutelabile *ex art.* 1168, comma 2, c.c. occorre un'effettiva violenza fisica o morale e non è sufficiente che l'atto sia semplicemen-

(1) Cass. 2 luglio 1982, n. 3968, in *Giur. agr. it.*, 1983, 185.

(2) Cass. 3 marzo 1974, n. 62, in *Giust. civ. Mass.*, 1974.

(3) Cass. 23 marzo 1984, n. 1933, in *Foro it.*, 1985, I, 1481, con nota di

JANNARELLI, *Sulla tutela possessoria nei rapporti agrari*.

(4) Cass. 17 gennaio 1978, n. 204, in *Giur. it.*, 1979, 29, con nota di PROTETTI, *Spoglio violento del possesso del concedente*.

te contrario alla volontà del possessore (5). Di contrario avviso la dottrina prevalente e la giurisprudenza per la quale la violenza non deve necessariamente consistere in un'attività materiale, essendo sufficiente ad integrarla qualsiasi comportamento che produca la privazione totale o parziale del possesso (o del compossesso) contro la volontà espressa od anche solo presunta del possessore.

È evidente il riflesso che l'accoglimento dell'una o dell'altra tesi potrebbe avere in termini di tutela del mezzadro nei confronti del proprietario del fondo. Peraltro, l'interpretazione restrittiva, preferibile in questa sede è confermata testualmente dall'art. 1168, comma 2, c.c., mentre la soluzione estensiva accolta dalla giurisprudenza si giustifica con la volontà di tutelare la disponibilità del bene con riferimento a tutte quelle possibili azioni di spoglio configurabili pur se prive dei requisiti della violenza o della clandestinità, dimenticando, che anche in caso di uno spoglio privo dei requisiti menzionati, il possessore (od il detentore qualificato) non resterebbe privo di tutela perché potrebbe in ogni caso far valere una responsabilità aquiliana (6) dove poi, l'entità del danno si commisurerebbe con riferimento al pregiudizio economico effettivamente derivante dalla perdita del possesso (7). Al possessore (o detentore) potrebbe infine riconoscersi una tutela contrattuale alla presenza di uno spoglio posto in essere da colui che gli ha concesso la disponibilità del fondo in virtù di un apposito titolo negoziale.

Le argomentazioni di cui sopra, in altre parole la configurabilità di uno spoglio che non sia né violento né occulto, sembrerebbero confermate implicitamente dalla stessa motivazione del Tribunale di Lametia Terme laddove si è tralasciata – nell'esame dello spoglio subito dai signori Gullo e Rondinelli – la verifica circa la ricorrenza della violenza, limitandosi a negare la clandestinità dello stesso.

Altro profilo merita di essere segnalato sotto l'aspetto processuale; difatti, sul presupposto che la detenzione non ha un'estensione oggettiva autonoma ed indipendente rispetto al vincolo obbligatorio dal quale essa deriva (e che ne concreta e delimita il fondamento), qualora il detentore agisca per la reintegrazione, dovrà dimostrare il rapporto negoziale sottostante. In tal caso, il giudice di merito, di fronte alla contestazione del convenuto circa il diritto del detentore, non può ritenere irrilevante l'accertamento del rapporto contrattuale sottostante ma deve necessariamente accertarne la sussistenza, la validità e l'efficacia ponendo il relativo onere probatorio a carico del ricorrente ex art. 2697 c.c. (8). Inoltre, sotto tale aspetto può rilevarsi che il contratto di mezzadria non è soggetto alla forma scritta (art. 1350 c.c.), tranne nell'ipotesi in cui sia stata espressamente pattuita una durata ultranovenale (9), quindi, il rapporto

de quo potrà essere dimostrato con qualsiasi mezzo istruttorio, in altre parole con l'esame testimoniale (10) nonché potrà risultare da un'analisi ragionata dei dati di causa (11). Peraltro, corretta appare anche sotto tale profilo la decisione della Suprema Corte la quale ha demandato al giudice del rinvio l'accertamento circa l'esistenza del rapporto agrario dedotto dai ricorrenti.

Per completezza espositiva si possono svolgere altresì delle considerazioni circa le argomentazioni sostenute dal Tribunale di Lametia Terme, giacché non condivisibile appare la tesi che ravvisa nella mancata opposizione alla recinzione (non clandestina) gli estremi del riconoscimento dell'altrui possesso nonché della volontaria dismissione dell'*animus rem sibi habendi*; già la Suprema Corte ha rilevato l'infondatezza di tale assunto poiché la recinzione era stata consentita esclusivamente a seguito dell'impegno del resistente di consegnare le chiavi del cancello di accesso del fondo, impegno poi disatteso avendo il nuovo proprietario maliziosamente abbandonato l'Italia. La stessa difesa dei ricorrenti sosteneva poi che il diniego delle chiavi del cancello costituiva uno spoglio violento giacché erano stati posti in essere atti arbitrari e maliziosi, ed in subordine, era comunque configurabile anche il requisito della clandestinità integrata dalla maliziosa omessa consegna delle chiavi stesse (12).

Ora, concordemente con quanto osservato dalla Suprema Corte può ulteriormente rilevarsi che la perdita di possesso è configurabile solo con riferimento a fatti volontari del possessore, consistenti nell'abbandono della cosa o nel trasferimento della stessa. Nel caso *de quo* non è riscontrabile alcun comportamento volontario del mezzadro finalizzato a dismettere il potere sul fondo. Inoltre, la scelta tra l'autotutela – *ex continentis* – ed il ricorso alle vie giudiziali – *ex intervallo* – rientra nella sfera personale del soggetto ed è insindacabile (13). La tesi sostenuta dal giudice di merito introduce comunque l'esame dell'elemento soggettivo dello spoglio, rilevante sotto il diverso profilo dell'ammissibilità dell'azione. Difatti, la tutela possessoria può essere accordata solo previo riscontro dell'*animus spoliandi*, in altre parole l'autore dello spoglio deve agire con la consapevolezza, anche presunta, della contraria volontà del soggetto passivo (14). Quindi, ci si può domandare se il silenzio (o la mancata opposizione) serbato durante lo svolgimento dei lavori di recinzione assuma giuridica rilevanza sotto il profilo dell'eliminazione dell'*animus spoliandi* in capo al signor Vitali – proprietario del fondo – poiché al riscontro positivo ne deriverebbe la conseguente inammissibilità della tutela possessoria.

Infine, ci si potrebbe domandare se sia configurabile nel caso *de quo* una responsabilità dell'originario conce-

(5) F. DE MARTINO, *Possesso*. L'Autore ritiene che non si possa agire con l'azione di reintegrazione alla presenza di uno spoglio che pur consistente in attività diretta a privare il possessore (o detentore) della disponibilità del bene contro la sua volontà non sia violento od occulto. Di contrario avviso la costante giurisprudenza secondo cui «ricorre spoglio violento anche nella privazione dell'altrui possesso mediante alterazione dello stato di fatto in cui si trova il possessore eseguita contro la volontà, anche soltanto presunta del possessore, presunzione sussistente sempre che manchi la prova di una manifestazione univoca di consenso e che non è superata dal semplice silenzio, fatto di per sé equivoco che non può essere interpretato senz'altro come manifestazione di consenso od acquiescenza»: in questo senso Cass. 5 dicembre 1985, n. 6104; cfr. Cass. 7 febbraio 1975, n. 471; Cass. 13 febbraio 1987, n. 1577; Cass. 16 gennaio 1986, n. 243.

(6) MESSINEO, *Manuale II*, I, 229.

(7) Cass. 24 gennaio 1957, n. 234, in *Giur. it.*, 1957, II, 975; *contra* App. Genova 11 settembre 1954, in *Foro it. Rep.*, voce *Possesso*, n. 149-152.

(8) Cass. 17 giugno 1996, n. 5555; cfr. anche Cass. 9 ottobre 1991, n. 10606; Cass. 3 marzo 1994, n. 2111 e Cass. 1° luglio 1996, n. 5952. Sul resistente grava di contro l'obbligo di provare l'insorgenza di eventuali fatti estintivi del rapporto contrattuale dedotto.

(9) La forma scritta non è richiesta altresì nel caso di contratto stipulato senza pattuizione della durata, trovando in tale ipotesi applicazione

la disposizione di cui all'art. 2143 c.c., che prevede la durata del contratto in un anno agrario senza obbligo di una particolare forma nella sua stipulazione. In questo senso Cass. 28 gennaio 1991, n. 813, in *Giust. civ. Mass.*, 1991.

(10) Cass. 11 dicembre 1987, n. 9225, in *Giur. agr. it.*, 1988, 599, con nota di Busetto.

(11) Cass. 5 novembre 1998, n. 11116, in *Giust. civ. Mass.*, 1998.

(12) La clandestinità dello spoglio ricorrerebbe in quelle ipotesi in cui l'azione è posta in essere con atti tali da rendere impossibile all'interessato od ai suoi rappresentanti, che abbiano usato l'ordinaria diligenza, di averne conoscenza; pertanto, sussisterebbe quando il possessore (o il detentore) pur usando l'ordinaria diligenza, si sia trovato nell'impossibilità di averne conoscenza. In questo senso, da ultimo, v. Cass. 13 settembre 1991, n. 9585, in *Giur. it.*, 1992, I, 474.

(13) MONTELLI, *Nuovi scritti*, Roma, 1959, 195 ove l'autore ritiene che lo spoglio è un fatto di spossamento, di espulsione del detentore e quindi non può essere un'omissione ad integrarlo.

(14) La tutela possessoria non può essere concessa senza che sia fornita in giudizio la prova della sussistenza dall'*animus spoliandi*, essendo irrilevante a tal fine l'esclusione del consenso dello *spoliatus* ravvisato nel silenzio mantenuto al momento dell'esecuzione delle opere.

dente per essere quest'ultimo il responsabile morale dello spoglio perché avrebbe venduto il fondo garantendone la libertà o tacendo l'esistenza del rapporto di mezzadria, con ciò implicitamente istigando l'acquirente ad introdursi sul terreno prendendone possesso. Sennonché, la figura dell'autore morale non è configurabile, sia per l'assenza di un'istigazione esplicita diretta all'autore materiale dello spoglio, finalizzata a conseguire una propria utilità, sia per la circostanza che il Vitali era consapevole dell'esistenza di un rapporto di mezzadria. Infatti, affinché sia configurabile un concorso morale nello spoglio che comporti la legittimazione passiva del concorrente rispetto all'azione di reintegrazione, occorre che sia rinvenibile un mandante rispetto a chi lo spoglio abbia materialmente realizzato ed è altresì necessario, che il mandante agendo nel proprio interesse stabilisca con la cosa un rapporto materiale e diretto. In difetto, l'originario concedente, non avendo nulla da restituire, non potrebbe essere passivamente legittimato rispetto alla connessa azione di spoglio (15).

Roberto Camilletti

(15) Cass. 23 dicembre 1987, n. 9633, in *Giur. it.*, 1989, I, 1, 326.

*

Cass. Sez. III Pen. - 16-2-2000, n. 1767 - Papadia, pres.; Novarese, est.; De Nunzio, P.M. (conf.) - Riva ed altro, ric. (*Conferma Pret. Cuneo 17 novembre 1998*)

Sanità pubblica - Smaltimento di rifiuti - Conferimento a terzi autorizzati - Corresponsabilità del detentore e/o produttore - Obblighi ex art. 10 d.lgs. 22 del 1997 - Fatti commessi precedentemente all'entrata in vigore del d.lgs. 22 - Applicabilità come indicazioni tendenziali. (D.lgs 5 febbraio 1997, n. 22; d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915)

Sanità pubblica - Smaltimento di rifiuti - Conferiti a soggetti autorizzati - Corresponsabilità del detentore e/o produttore - Rispetto delle previsioni di cui all'art. 10 del d.lgs. 22 del 1997 - Sufficienza - Esclusione. (D.p.r. 10 settembre 1982, n. 915; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22)

In materia di rifiuti i requisiti richiesti dall'art. 10 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni, possono costituire un'indicazione tendenziale dei criteri da seguire in tema di affermazione di corresponsabilità del detentore e/o produttore di rifiuti destinati allo smaltimento o al reimpiego anche per fatti commessi prima dell'entrata in vigore del citato decreto. Peraltro gli adempimenti relativi al controllo dell'autorizzazione del soggetto autorizzato alle attività di recupero o di smaltimento, alla restituzione del formulario ed, in caso di omissione, alla comunicazione alla provincia, previsti dal citato precetto, non esauriscono completamente la misura della diligenza richiesta al detentore e/o produttore dei rifiuti (1).

La responsabilità dei detentori e/o produttori di rifiuti non è esclusa dalla sola osservanza delle condizioni di cui all'art. 10 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, ma è necessario che questi non si siano resi responsabili di comportamenti materiali o psicologici tali da determinare una compartecipazione, anche a livello di semplice istigazione, determinazione, rafforzamento o facilitazione, negli illeciti connessi dai soggetti dediti alla gestione dei rifiuti (2).

(*Omissis*). - FATTO. - Zanini C. e Riva R. hanno proposto separati ricorsi per cassazione avverso la sentenza del Pretore di Cuneo, Sezione distaccata di Fossano del 17 novembre 1998 con la quale venivano condannati per concorso nel reato di stoccaggio di scorie di rifiuti speciali senza autorizzazione, deducendo quali motivi comuni l'erronea applicazione dell'art. 10, terzo comma del d.lgs. n. 22 del 1997 in relazione all'art. 51, primo comma, lett. a) d.lgs. cit., giacché i produttori di rifiuti, com'erano i ricorrenti, dovevano essere dichiarati esenti da responsabilità, in quanto avevano adempiuto alle condizio-

ni previste dalla legge, affinché la predetta operasse, la violazione dell'art. 5 c.p., perché i ricorrenti versavano in totale buona fede, in quanto avevano conferito i rifiuti ad una società con rilevante onere economico, sicché dovevano ragionevolmente ritenere che le scorie venissero effettivamente riutilizzate, la manifesta illogicità della motivazione su detto punto, perché non considerava le effettive possibilità di riutilizzo delle scorie e, comunque, la carenza di un interesse ad effettuare un'attività illecita in capo ai produttori, costretti a sopportare un costo pari o di poco inferiore rispetto a quello di uno smaltimento, e lo Zanini, in particolare, l'incompetenza territoriale del Pretore di Cuneo, tempestivamente eccepita, perché il predetto ricorrente aveva stipulato un contratto in cui il reimpiego delle scorie doveva essere effettuato in Tortona, mentre queste erano finite incidentalmente nel deposito di Fossano.

DIRITTO. - I ricorsi proposti involgono la tematica della responsabilità del detentore e/o produttore dei rifiuti per il corretto smaltimento, sicché di essa occorre trattare, giacché l'eventuale fondatezza dell'eccezione d'incompetenza territoriale sollevata dallo Zanini non verrebbe ad avere alcuna influenza in seguito all'obbligo d'immediata applicazione dell'art. 129 c.p.p. sia ove si ritenga il fatto scriminato ex art. 10 del d.lgs. n. 22 del 1997 sia qualora si affermi la buona fede dei produttori di rifiuti sia, infine, se non si acceda alle tesi difensive, in seguito all'estinzione del reato per intervenuta prescrizione, in quanto nella motivazione della sentenza è espressamente determinata la cessazione della permanenza in capo allo Zanini in data 8 maggio 1995, sicché, trattandosi di reato punito con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, il termine prescrizionale è ormai maturato in data 8 novembre 1999.

Nel vigore della precedente normativa (d.p.r. n. 915 del 1982), retta contestata dal P.M., poiché trattasi di fatti commessi nel 1995, la corresponsabilità del detentore e/o produttore di rifiuti è stata affermata in ambito penale e civile sulla base di un'interpretazione estensiva dell'art. 3 del citato d.p.r., giacché dall'obbligo primario del produttore di rifiuti di provvedere direttamente o indirettamente al loro smaltimento si faceva discendere la corresponsabilità in caso di smaltimento affidato a terzi senza verificare il possesso delle necessarie autorizzazioni e qualità professionali del trasportatore e la destinazione finale dei rifiuti (cfr. Cass. Sez. III, 30 gennaio 1988, n. 1051, Rontani, rv. 177.489 cui *adde* Cass. Sez. III, 9 settembre 1992, n. 9429, Dainese, rv. 191.846).

Tale responsabilità derivava in sede penale dall'applicazione dei principi generali in tema di concorso di persone nel reato a quelli previsti dalla normativa sulla gestione e lo smaltimento dei rifiuti ed, in sede civile (Cass. Sez. I Civ., 1° settembre 1995, n. 9211, in *Riv. giur. amb.*, 1996, 469) in virtù dell'applicazione degli artt. 2043, 2050 e 2055 c.c., dell'art. 18 legge n. 349 del 1986, e degli artt. 5 e 6 legge n. 689 del 1981, configurando, in alcuni casi, ipotesi di responsabilità oggettiva.

In questo contesto normativo e giurisprudenziale interviene il d.lgs. n. 22 del 1997, il quale, all'art. 10, terzo comma prevede che «la responsabilità del detentore per il corretto recupero o smaltimento dei rifiuti è esclusa: ... b) in caso di conferimento di rifiuti a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento a condizione che il detentore abbia ricevuto il formulario di cui all'articolo 15 controfirmato e datato in arrivo dal destinatario entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore, ovvero alla scadenza del predetto termine abbia provveduto a dare comunicazione alla provincia della mancata ricezione del formulario ...».

Il formulario d'identificazione di cui all'art. 15 d.lgs. cit. era previsto, nel vigore del d.p.r. n. 915 del 1982 soltanto per i rifiuti tossico-nocivi in virtù dell'art. 18, sicché l'impossibilità di un'applicazione retroattiva di detta speciale causa di esonerazione della responsabilità, la cui interpretazione analogica in *bonam partem* non può essere propugnata in considerazione della natura della stessa, deriva dalla presenza di una serie di condizioni inattuabili sotto il vigore del regime preesistente.

Tuttavia una simile conclusione non esclude che i presupposti ed i requisiti richiesti dall'art. 10 del d.lgs. n. 22 del 1997 e successive modificazioni possano costituire un'indicazione tendenziale dei criteri da seguire in tema di affermazione di corresponsabilità del detentore e/o produttore dei rifiuti destinati allo smaltimento o al reimpiego.

Peraltro gli adempimenti relativi al controllo dell'autorizzazione, alla restituzione del formulario ed, in caso di omissione, alla comunicazione alla provincia previsti dal predetto precetto non esauriscono completamente la misura di diligenza richiesta al detentore e/o produttore dei rifiuti, secondo quanto in maniera condivisibile affermato dalla prevalente dottrina.

Infatti, in base ai principi generali in tema di concorso di persone nel reato, le esenzioni di responsabilità previste dall'art. 10 d.lgs. cit. operano solo quando non esista in capo al detentore e/o produttore dei rifiuti un comportamento doloso, che lo renda complice della commissione degli illeciti materialmente realizzati dallo smaltitore.

Inoltre, poiché anche con la nuova disciplina resta fermo il principio della responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo o nel consumo di beni da cui originano i rifiuti (art. 2, terzo comma d.lgs. cit.) e viene riaffermato che «gli oneri relativi alle attività di smaltimento sono a carico del detentore che consegna i rifiuti ad un raccoglitore autorizzato» (art. 10, primo comma d.lgs. cit. di cui il terzo comma costituisce un'eccezione), deriva una posizione di garanzia del detentore o produttore dei rifiuti, sicché non è sufficiente adempiere agli obblighi formali imposti dall'art. 10, terzo comma d.lgs. cit. per andare esenti da responsabilità, giacché la stessa può essere affermata anche per atteggiamenti tali da poter essere inquadri nel c.d. dolo eventuale, quando, come nella fattispecie in esame, secondo quanto in maniera ineccepibile evidenziato dal Pretore, si è consapevoli dell'impossibilità di utilizzare quegli scarti quali materie prime secondarie e si è, persino, certi di non poter, in alcun modo, impiegare detti residui per l'effettuazione dell'attività indicata nel contratto di appalto.

In definitiva l'art. 10 in esame escluderà la responsabilità di quei detentori o produttori di rifiuti, che si siano affidati a soggetti autorizzati allo smaltimento, abbiano adempiuto alle condizioni indicate in detto precetto e non si siano resi responsabili di comportamenti, materiali o psicologici, tali da determinare una partecipazione, anche a livello di semplice istigazione, determinazione, rafforzamento o facilitazione, negli illeciti commessi dai soggetti dediti alla gestione dei rifiuti.

Orbene, nella fattispecie in esame, il giudice di merito, con motivazione esente da vizi logici e giuridici e con accertamento in fatto, incensurabile in sede di legittimità, ha evidenziato che non può assumere rilievo l'ipotizzabile in astratto utilizzazione delle scorie di fusione di alluminio per ipotesi diverse da quelle, impossibili da realizzare, contenute nel contratto (sottofondi stradali), perché la dichiarata destinazione di quei materiali non consente differenti illazioni e nemmeno di prospettare l'indicazione di destinazioni diverse ai differenti conferenti da parte della società trasportatrice, mentre l'uso di termini generici ed onnicomprensivi nelle bolle di accompagnamento «prova ... la consapevolezza dell'illecita destinazione, che, conoscendo, o dovendo conoscere, che solo alcuni utilizzi sarebbero stati leciti, i produttori ... avrebbero dovuto specificarli nei predetti documenti e pretendere che a ciò fossero destinati», onde i conferenti hanno agito *almeno* con dolo eventuale, secondo la benevola prospettazione del giudice di merito, accettando il rischio che quei rifiuti potessero subire un'illecita destinazione, in quanto erano consapevoli dell'impossibilità tecnica di utilizzazione per sottofondi stradali o almeno dovevano essere a conoscenza di ciò per il ruolo ricoperto nell'azienda.

Pertanto, per ragioni già svolte, non occorre in alcun modo richiamare la normativa di cui all'art. 10, terzo comma d.lgs. n. 22 del 1997, in quanto si è in presenza di un'ipotesi di concorso persino *doloso* nel reato ambientale contestato.

Non assume rilievo l'indimostrato e specioso argomento secondo cui i costi sopportati dai produttori dei rifiuti sarebbero stati pari o comunque di poco inferiori rispetto a quelli derivanti da uno smaltimento, giacché detta affermazione urta con una logica considerazione in base alla quale, fermo restando il costo del trasporto, nel caso di reimpiego bisogna dedurre il valore economico attribuito ai materiali riciclati, mentre nell'ipotesi di smaltimento bisogna aggiungere quello di detta operazione, che non è irrisorio, sicché la differenza tra le due operazioni è consistente.

Del resto tutti gli imputati, consapevoli di ciò, secondo quanto risulta dalla sentenza di merito, hanno concluso con una società di intermediazione un contratto finalizzato alla collocazione delle

scorie di fusione dell'alluminio per il loro riutilizzo in un'attività produttiva (sottofondi stradali), per la quale questi materiali erano del tutto idonei, sicché a nulla rileva la stipula della convenzione da parte dell'intermediario con altra società *che aveva comunicato di operare nel recupero di M.P.S.*, attesa la piena consapevolezza dell'illecita destinazione da parte dei produttori conferenti, desumibile dall'indicazione di un'utilizzazione meramente fittizia perché tecnicamente incompatibile con le caratteristiche fisico-chimiche di quelle scorie.

Queste argomentazioni escludono anche ogni rilevanza ad una pretesa buona fede del tutto insussistente, non ricavabile neppure da un'asserita presentazione di una querela per truffa nei confronti degli altri contraenti, in quanto, con valore assorbente, trattasi di deduzione in fatto inammissibile in sede di legittimità, indipendentemente dalla considerazione che non può escludersi un ben orchestrato piano, comprendente logicamente la volontà di prospettare come pienamente legittimo il conferimento ed oggetto di un raggirò l'attività degli altri contraenti.

Del resto gli stessi ricorrenti, che, poco prima trattano di questa pretesa truffa, asseriscono che, a loro avviso, sarebbero incomprensibili il comportamento della società trasportatrice, che avrebbe effettuato tutte le comunicazioni alla Provincia competente, consentendo i controlli, poi eseguiti, e quello dei conferenti, che hanno emesso regolare bolla di accompagnamento.

Orbene, a parte la contraddizione tra una prospettata truffa ed il preteso ingenuo comportamento della società trasportatrice, la necessità della comunicazione e dell'emissione delle bolle di accompagnamento deriva dalla volontà di camuffare un'attività illecita sotto la parvenza formale di un comportamento conforme a legge, fidando negli omessi controlli amministrativi, sicché sotto questo profilo, solo in parte lusingato nell'impugnata sentenza, che sul punto appare benevola, la pena esclusivamente pecuniaria irrogata appare mite, ma su ciò non è possibile discutere in assenza di un'impugnazione della pubblica accusa.

Pertanto il ricorso proposto da Riva R. deve essere rigettato con la conseguente condanna del ricorrente al pagamento delle spese processuali, mentre l'impugnata sentenza deve essere annullata senza rinvio nei confronti di Zanini C. perché il reato è estinto per prescrizione. (*Omissis*)

(1-2) RESPONSABILITÀ DEI PRODUTTORI E DETENTORI PER IL CORRETTO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI.

Prima di analizzare la sentenza in esame, è doveroso individuare esattamente cosa si intenda quando si parla delle figure del produttore e del detentore di rifiuti. Il decreto 5 febbraio 1997, n. 22 spesso si riferisce indiscriminatamente al detentore anche per indicare il produttore, ma in realtà le responsabilità e gli obblighi imposti a tali soggetti non sempre coincidono.

L'art. 6, comma 1, lett. b) definisce produttore «... la persona la cui attività ha prodotto i rifiuti e la persona che ha effettuato le operazioni di pretrattamento o di miscuglio o altre operazioni che hanno mutato la natura o la composizione dei rifiuti».

Il produttore viene in considerazione sia come soggetto che svolge un'attività estranea alla gestione dei rifiuti, sia come soggetto che effettua operazioni di trattamento e gestione dei rifiuti.

Il detentore dei rifiuti è il produttore o la persona fisica o giuridica che li detiene. Detentore, pertanto, è qualsiasi soggetto che si trova ad avere la materiale disponibilità dei rifiuti e solo per questo ne assume la responsabilità giuridica. Si tratta di una nozione residuale che oltre al produttore comprende tutti i soggetti che svolgono attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, intermediazione, commercio dei rifiuti.

Tornando alla definizione di produttore come «persona la cui attività ha prodotto rifiuti», è necessario sottolineare che non è sempre agevole individuare esattamente il reale

responsabile della produzione di rifiuti. Si pensi ad una impresa industriale che invece di affidare la manutenzione dei propri impianti a propri operai ricorre ad una società terza, si comprende come in tal caso l'impresa titolare dell'impianto potrebbe sfuggire alle proprie responsabilità di produttore di rifiuti grazie ad una particolare scelta organizzativa.

Quindi il riferimento all'attività che «ha prodotto rifiuti» deve intendersi fatto sotto il profilo *oggettivo* come insieme di operazioni e atti collegati e riconducibili ad unità perché posti in essere da un unico soggetto oppure perché direttamente e normalmente funzionali al soddisfacimento di un interesse o alla realizzazione di un determinato obiettivo e sotto il profilo *sogettivo* alla persona, fisica o giuridica, o al soggetto di diritto non dotato di personalità giuridica che pone in essere tale attività o è responsabile dell'attività stessa complessivamente considerata (1).

Quindi nel caso di una attività di manutenzione, i rifiuti si considereranno prodotti da detta attività solo allorché questa assuma, per la natura dell'intervento e per la specifica professionalità richiesta, una assoluta autonomia funzionale rispetto alle operazioni e agli atti normalmente svolti dal soggetto che ricorre alla manutenzione.

Nel caso sottoposto all'attenzione della Suprema Corte i ricorrenti, produttori di scorie di fusione per alluminio, qualificate come rifiuti speciali, avevano conferito i rifiuti ad una società con rilevante onere economico commissionata per riutilizzare dette scorie.

Avendo compiuto tutti gli adempimenti, prescritti dall'art. 10 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. decreto Ronchi) (2) relativi al controllo dell'autorizzazione della società commissionaria per lo smaltimento ed il recupero, alla restituzione del formulario ed, in caso di immissione, alla comunicazione alla Provincia, ritenevano di essere assolutamente estranei al reato di stoccaggio di scorie di rifiuti speciali senza autorizzazione di cui era unicamente responsabile, secondo l'assunto difensivo, il soggetto terzo che aveva effettivamente gestito i rifiuti da loro prodotti.

La corresponsabilità dei soggetti produttore e/o detentore dei rifiuti con il soggetto che si occupa personalmente delle attività di gestione era già affermata nel vigore della precedente normativa (d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915) sulla base di una interpretazione estensiva dell'art. 3 (3) del citato decreto.

Dall'obbligo del produttore e/o detentore di provvedere direttamente allo smaltimento risultava implicita la loro responsabilità anche nel caso in cui lo smaltimento fosse commissionato a terzi.

In sede penale questa responsabilità del produttore e detentore (4) era da leggere in applicazione dei principi generali sul concorso di persone nel reato e, tuttora, le esenzioni di responsabilità, *ex art. 10* del decreto Ronchi,

non operano in presenza di un comportamento doloso che renda il soggetto compartecipe dell'illecito realizzato dallo smaltitore.

Il concorso eventuale nel reato (art. 110 c.p.) è qui configurabile in quanto i soggetti produttori di rifiuti hanno conferito le scorie da loro prodotte al fine di una riutilizzazione (sottofondi stradali) che loro stessi sapevano essere impraticabile per la natura delle scorie stesse. L'assenza assoluta di buona fede è desumibile anche dalla genericità dei termini utilizzati nella bolla di accompagnamento, in cui si sarebbero dovuti specificare i soli utilizzi possibili delle scorie prodotte.

I produttori hanno, dunque, agito perlomeno con dolo eventuale, ovvero accettando il rischio che quei rifiuti potessero subire una illecita destinazione.

Si configura dunque un concorso doloso nel reato contestato che rende assolutamente irrilevanti le argomentazioni difensive circa l'osservanza degli adempimenti *ex art. 10* del Ronchi.

Il soggetto produttore di rifiuti tossici (nel caso di specie scorie di rifiuti speciali) è, comunque, anche sottoposto alla responsabilità prevista dagli artt. 2043 e 2050 del c.c. e non può esimersi da essa sostenendo di aver affidato completamente a terzi lo stoccaggio e lo smaltimento dei rifiuti stessi, in quanto tutti i soggetti coinvolti nel ciclo di produzione e smaltimento dei rifiuti tossici, (e, in particolare, il produttore) sono ugualmente responsabili e solidalmente tenuti ad adottare le idonee misure di sicurezza, anche nella fase di smaltimento, affinché lo sversamento definitivo e lo stoccaggio di rifiuti avvenga senza danno a terzi (5).

Il produttore e/o detentore dei rifiuti è dunque sottoposto ad una duplice responsabilità penale e civile per il corretto smaltimento dei rifiuti.

L'art. 10 del decreto Ronchi deve, dunque, essere letto sia alla luce delle responsabilità penali e civili, in applicazione dei principi generali sul concorso di persone nel reato e di responsabilità oggettiva in ambito civile, ma anche e soprattutto all'interno delle finalità stessa del d.lgs. 22/1997 che all'art. 2, comma 3 sancisce con estrema chiarezza che «la gestione dei rifiuti si conforma ai principi di responsabilizzazione e cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo dei beni da cui originano rifiuti, nel rispetto dei principi dell'ordinamento nazionale e comunitario».

Francesca De Santis

*

(1) In merito a questa distinzione si veda, M. PERNICE e M. SANTOLOCI, *La nuova disciplina dei rifiuti*, Roma, 1998, 84 e seguenti.

(2) L'art. 10, comma 3 del d.lgs. 22/97 recita: «La responsabilità del detentore per il corretto smaltimento o recupero dei rifiuti è esclusa: a) in caso di conferimento dei rifiuti al servizio pubblico di raccolta; b) in caso di conferimento dei rifiuti a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento, a condizione che il detentore abbia ricevuto il formulario di cui all'art. 15 controfirmato e datato in arrivo dal destinatario entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore, ovvero alla scadenza del predetto termine abbia provveduto a dare comunicazione alla provincia della mancata ricezione del formulario ...».

(3) L'art. 3, comma terzo del d.p.r. 915 del 1982 recitava: «Allo smaltimento dei rifiuti speciali, anche tossici e nocivi, sono tenuti a provvedere a proprie spese i produttori dei rifiuti stessi, direttamente o attraverso imprese od enti autorizzati dalla regione, ai sensi dell'art. 6, lett. d), o mediante conferimento dei rifiuti ai soggetti che gestiscono il servizio

pubblico, ai sensi del primo comma, con i quali sia stata stipulata apposita convenzione».

(4) Il produttore ed il detentore dei rifiuti, che consegnino ad altri soggetti i rifiuti medesimi per il trasporto, devono esercitare la massima prudenza e diligenza nell'accertare il possesso delle necessarie autorizzazioni e qualità professionali del trasportatore, onde evitare di rispondere in proprio penalmente degli stessi reati del trasportatore *ex art. 26 d.p.r. 915 del 1982* nonché artt. 9 e 24 stesso decreto e cioè delle due distinte ipotesi di reato: smaltimento senza autorizzazione ed abbandono dei rifiuti. Vedi Cass. 9 settembre 1992, n. 9429, Dainese. Sempre sulla responsabilità penale per omessa verifica, da parte del produttore dei rifiuti, del possesso dell'autorizzazione da parte dell'impresa incaricata dello smaltimento, vedi sent. 1051 del 30 gennaio 1988, Rontani.

(5) Vedi Cass. Sez. I Civ., 1° settembre 1995, n. 9211, in *Riv. giur. ambiente*, 1996, 469 e in questa *Riv.*, 1998, 40, con nota di MACCARI, *Il danno ambientale: diabolica probatio*, con particolare riguardo al danno ambientale, all'accertamento e all'onere della prova.

Trib. Reggio Emilia, Sez. spec. agr. - 16-6-2000, n. 725 - Scati, pres.; Provenzano, est. - Voltini (avv. Silipigni) c. Ottolini (avv. Benatti).

Contratti agrari - Mezzadria - Tentativo di conciliazione - Natura transattiva - Effetto novativo - Riconduzione all'affitto ex art. 27 legge 203/82 - Applicabilità. (L. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 27, 46)

Contratti agrari - Affitto di fondo rustico - Inadempimento del conduttore per violazione agli obblighi di normale e razionale coltivazione del fondo - Attività di coltivazione non richiesta dalle ordinarie tecniche agrarie - Insussistenza.

La transazione raggiunta dalle parti in sede conciliativa ex art. 46 legge 203/82, con effetti parzialmente novativi, in merito ad un contratto di mezzadria determina la conversione del rapporto contrattuale in contratto d'affitto di fondo rustico, ai sensi e per gli effetti dell'art. 27 legge 203/82 (1).

L'omessa esecuzione di pratiche di coltivazione non richieste dalle ordinarie tecniche agrarie, proprie della coltura praticata, non costituisce causa di risoluzione del contratto per inadempimento (2).

(Omissis). - Le domande proposte dal ricorrente, all'esito dell'espletata istruttoria, sono risultate prive di fondamento e, conseguentemente, vanno entrambe respinte per i motivi che di seguito si espongono.

Quanto alla domanda di risoluzione del contratto mezzadria concluso tra le parti ed avente ad oggetto il potere di proprietà del ricorrente, domanda fondata sull'asserito inadempimento del resistente agli obblighi di corretta coltivazione, di custodia e di manutenzione del fondo per cui è causa, occorre preliminarmente osservare che i fatti costitutivi posti a fondamento di tale domanda sono stati individuati dal Voltini nell'irrazionale ed improduttivo sistema di coltivazione dei pioppi e nella prospettata responsabilità dell'Ottolini con riferimento ai danni lamentati a seguito dell'incendio del fienile insistente sul terreno allo stesso concesso in godimento, avvenuto in data 8 febbraio 1991.

Con riguardo alla predetta domanda, occorre preliminarmente rilevare che non è dato comprendere se la richiesta, avanzata dal ricorrente, volta ad ottenere la pronuncia di risoluzione per inadempimento, si riferisca al rapporto originario intercorso tra Voltini Quintino (per conto del quale il ricorrente ha introdotto il presente giudizio in qualità di procuratore speciale) ed il resistente, in esecuzione del contratto stipulato in data 10 maggio 1981, recante l'intestazione «contratto di coltivazione di pioppi» (doc. n. 1 fasc. resist.), ovvero al successivo rapporto creato dalle parti per effetto della scrittura privata del 1° giugno 1994 (doc. n. 3 fasc. resist.). Entrambi i contratti sono stati prodotti in copia dal resistente.

Con il secondo dei predetti accordi, le parti posero in essere un regolamento dei reciproci rapporti di natura transattiva e con effetti in parte novativi, concordando, in particolare, l'impegno da parte dell'Ottolini di rilasciare i fabbricati rurali insistenti sul fondo a partire dal 10 novembre 1994 (previsione caratterizzata, sotto tale profilo, da evidenti effetti risolutivi rispetto all'originario vincolo negoziale), con contestuale assunzione da parte del Voltini dell'obbligo di reperire un'adeguata sistemazione alternativa quale ricovero per i macchinari agricoli del conduttore. L'accordo in parola prevedeva, inoltre, la messa a dimora delle nuove piante già disponibili nel podere, con impegno da parte del conduttore di rilasciare il fondo nella disponibilità del proprietario al momento della maturazione e dell'espianto dei nuovi pioppi entro l'annata 2007, nonché il versamento da parte del coltivatore, contestualmente alla stipula, della somma di L. 105.000.000 in favore del concedente in conto del pagamento del 50 per cento del valore dei pioppi già maturi per la vendita.

Va osservato, tuttavia, che in relazione alla determinazione della data di scadenza del predetto rapporto, parte resistente non ha avanzato specifica domanda di accertamento.

Passando all'esame dei fatti dedotti dal ricorrente a fondamento della domanda di risoluzione, va osservato, quanto al profilo relativo all'asserita incuria e negligenza nell'attività di coltivazione, che la consulenza tecnica espletata in corso di causa, relativamente alle modalità ed ai criteri di coltivazione del fondo oggetto del rapporto, ha sostanzialmente smentito l'assunto attoreo, concludendo per l'insussistenza - alla luce delle verifiche tecniche

effettuate - degli inadempimenti lamentati dal ricorrente, accertando, al contrario, che il fondo per cui è causa risulta complessivamente condotto «con accettabile tecnica colturale».

Nel descrivere lo stato dei luoghi, il C.T.U. ha accertato che il pioppeto è diviso in due lotti: nel primo, ubicato a nord ed esteso per circa 6.50.00 Ha, l'impianto dei pioppi è avvenuto nel 1992; nel secondo, ubicato a sud ed esteso per circa 9.80.00 Ha, le piante sono state messe a dimora nel 1996.

Con riferimento ad entrambi i lotti, il C.T.U. ha escluso che il pioppeto sia stato oggetto di cattiva coltivazione sotto il profilo della tecnica dell'impianto, in considerazione della verificata sufficiente superficie a disposizione per ogni pianta (circa 30 mq.), la quale, pur non essendo quella ottimale, risulta comunque superiore a quella minima (26-28 mq.) necessaria.

Quanto alla tecnica di coltivazione, la relazione peritale d'ufficio, nel dare conto dell'associazione della coltura dei pioppi con quella a medica nella parte centrale dell'interfilare, pur riferendo dell'anomalia di tale abbinamento rispetto all'ordinaria pratica colturale, ha comunque chiaramente escluso che ciò possa aver costituito causa di pregiudizio dei pioppi nel loro sviluppo, in considerazione della circostanza per cui la medica è pianta miglioratrice del terreno (in quanto ne accresce il contenuto di azoto in virtù dei batteri azotofissatori coi quali vive in simbiosi) e del fatto che il conduttore ha evidentemente sopperito all'apporto di acqua e sostanze nutritive determinato dalla coltura erbacea attraverso adeguate irrigazioni e concimazioni organiche e minerali.

La C.T.U., inoltre, ha accertato, all'esito dell'esame dei fusti e delle foglie, essere stata effettuata un'adeguata potatura delle piante, relativamente a quelle del primo lotto, mentre per quelle del secondo, in considerazione del loro ritardo di sviluppo, non risulta essere stata compiuta una potatura significativa.

Nell'elaborato peritale ed in sede di chiarimenti riferiti al Collegio all'udienza del 7 febbraio 2000, infatti, il C.T.U. ha riscontrato un'elevata percentuale di fallanze delle piante del secondo lotto, - con particolare riguardo allo scarso sviluppo delle stesse rispetto all'epoca dell'impianto ed all'eccessiva ramificazione - con conseguente prevedibile maggior durata del loro ciclo produttivo rispetto a quella normale ma, nell'individuare l'origine e le ragioni di tali difetti, lo stesso C.T.U. ha indicato una serie di concause concorrenti, quali l'andamento siccitoso, l'abbassamento della falda, la possibile non perfetta lignificazione dei pioppi, la natura argillosa del terreno, nonché la scarsa irrigazione.

Va osservato, al riguardo, che tra le menzionate possibili concause del fenomeno, soltanto l'ultima può astrattamente essere ricondotta ad un negligente e scorretto sistema di coltivazione da parte del resistente ed integrare, in quanto tale, ipotesi di inadempimento rispetto agli obblighi sullo stesso gravanti in base al vincolo contrattualmente assunto. Nel caso di specie deve tuttavia escludersi, sotto tale profilo, la responsabilità dell'Ottolini, in considerazione della circostanza, riferita dal C.T.U., per cui, secondo le ordinarie regole di tecnica agraria, la coltivazione dei pioppi non prevede una particolare irrigazione, che sarebbe antieconomica trattandosi di coltura molto povera che non necessita di soverchi interventi manutentivi.

Questo ultimo rilievo, peraltro, consente di escludere la responsabilità per inadempimento posta dall'attore a fondamento della richiesta di risoluzione del rapporto, non ravvisandosi, per le ragioni suesposte, elementi tali da qualificare come scorretta e negligente l'attività di coltivazione realizzata dal resistente.

Rileva, inoltre, l'argomento per cui, in ragione della pluralità di concause potenzialmente idonee a determinare il riscontrato ritardo di sviluppo - peraltro, come già evidenziato, esclusivamente in relazione alle piante di uno dei due lotti - può ragionevolmente affermarsi che non sussistono elementi per qualificare l'eventuale difetto di irrigazione (peraltro ipotizzato dal C.T.U. in termini meramente probabilistici) alla stregua del grave inadempimento contrattuale - in relazione alla normale e razionale coltivazione del fondo - che, ai sensi dell'art. 5 legge 203/1982, costituisce necessario presupposto della domanda di risoluzione del contratto di affitto di fondo rustico.

Va osservato al riguardo, che, alla luce dell'espletata istruttoria orale e documentale, non risultano provate altre forme di violazione da parte del resistente degli obblighi inerenti alla conservazione ed alla manutenzione del fondo, condotta prospettata - per altro in termini alquanto generici - nell'atto introduttivo, ma senza che siano stati dedotti e dimostrati in concreto da parte del ricorrente gli elementi costitutivi della responsabilità addebitata all'Ottolini.

Con particolare riferimento all'asserita violazione dell'obbligo di custodia e manutenzione del fienile, la quale – secondo l'assunto attoreo – avrebbe determinato l'incendio subito dallo stesso in data 8 febbraio 1991 ed i relativi danni lamentati, occorre osservare che, – attesa la totale carenza di prove in ordine alle cause dell'incendio, al valore economico del fabbricato ed alle condizioni in cui detto fienile venne posto nella disponibilità del coltivatore all'epoca in cui sorse il rapporto (avuto anche riguardo al normale grado di usura derivante dall'utilizzazione dello stesso) – non sussiste adeguata prova dell'incidenza di tale lamentato inadempimento rispetto alla complessiva portata economica del rapporto e non risulta possibile, quindi, determinare la gravità del lamentato inadempimento ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 1455 c.c.

Quanto alla doglianza concernente la mancata corresponsione della quota di spettanza del concedente con riferimento al contributo economico ottenuto dall'Ottolini a titolo di sussidio per l'attività di coltivazione dallo stesso svolta, deve rilevarsi che detta doglianza risulta essere stata dedotta dal ricorrente soltanto incidentalmente, non essendo stata prospettata specificamente quale motivo delle domande proposte, né in relazione a quella volta alla risoluzione del contratto, né a quella risarcitoria.

Detta doglianza, peraltro, non ha costituito oggetto di contestazione nella comunicazione inviata ai sensi dell'art. 5 legge 203/1982.

Deve osservarsi, al riguardo, che alcuna pretesa può essere avanzata dal concedente in relazione al finanziamento in questione, richiesto dal resistente all'Amministrazione competente in data 28 settembre 1990, ai sensi dell'art. 5 l. reg. n. 30 del 4 settembre 1981 (cfr. doc. n. 5 fasc. resist.), atteso che tale provvidenza risulta destinata – in considerazione della *ratio legis* ispiratrice del citato testo normativo, volta ad incentivare l'attività produttiva – esclusivamente ai coltivatori diretti o, comunque, ai soggetti che prestino la loro attività lavorativa a servizio dei fondi e non già a beneficio dei proprietari non coltivatori degli stessi. Il contratto datato 10 maggio 1981 (doc. n. 1 fasc. resist.) che regolava il rapporto all'epoca intercorrente tra le parti, del resto prevedeva la ripartizione, in parti uguali tra concedente e conduttore, dei proventi della vendita dei pioppi e non già dei contributi economici corrisposti dall'Autorità amministrativa per incentivare l'attività produttiva. Deve evidenziarsi, comunque, che il proprietario Quintino Voltini, con dichiarazione sostitutiva di atto notorio del 13 luglio 1982 (cfr. doc. n. 6 fasc. conv.), si era dichiarato a conoscenza della richiesta di detta provvidenza inoltrata dall'Ottolini, circostanza che vale a smentire documentalmente l'assunto difensivo del ricorrente contenuto, a tale proposito, nel ricorso introduttivo del presente giudizio.

In ordine alla domanda di risarcimento dei danni, con riferimento alla lamentata cattiva coltivazione del pioppeto ed all'incendio del fienile, deve parimenti affermarsi l'infondatezza della pretesa attorea.

Al riguardo, deve osservarsi che, quanto al primo profilo, rileva la già evidenziata insussistenza di elementi tali da formulare un giudizio di responsabilità per inadempimento – in considerazione della mancanza del necessario presupposto della colpevolezza ravvisabile nella condotta dell'Ottolini.

In relazione al secondo profilo della predetta azione risarcitoria, relativo ai lamentati danni conseguenti all'incendio del fienile – a prescindere dall'improcedibilità della domanda con riferimento a detto addebito, in considerazione della mancata specifica devoluzione di tale questione quale oggetto del tentativo di conciliazione ex art. 46 legge n. 203/1982 esperito dalle parti, in data 8 novembre 1996 (doc. 3 fasc. parte ricorrente) dinanzi al funzionario del Servizio provinciale agricoltura ed alimentazione (nel verbale relativo a tale procedura conciliativa, infatti, si dava atto che i motivi del contrasto sorto tra le parti ed esposti dal ricorrente quale giustificazione della pretesa risoluzione del rapporto e del conseguente rilascio dello stesso, attenevano alla lamentata non soddisfacente coltivazione del fondo, nonché in termini assolutamente generici, alla cattiva manutenzione dei fabbricati, senza alcun riferimento alla pretesa risarcitoria successivamente azionata) – anche, e soprattutto, in considerazione del prevalente ed assorbente rilievo di merito per cui la doglianza relativa ai predetti asseriti danni è stata prospettata dal ricorrente quale circostanza

posta a fondamento della domanda di risoluzione del contratto, come del resto dimostrato dalla richiesta di condanna generica.

Le domande avanzate dal ricorrente, in virtù dei suesposti motivi, devono essere entrambe rigettate. (*Omissis*)

(1-2) MANCATA IRRIGAZIONE DEL PIOPPETO E GRAVE INADEMPIMENTO: UN PROBLEMA CAUSALE.

La vicenda processuale trae origine da un contratto di mezzadria stipulato nel 1981, avente ad oggetto la coltivazione di pioppi. Concluso il primo ciclo produttivo con il taglio delle piante in data 21 giugno 1994 le parti hanno concordato avanti il Servizio provinciale agricoltura ed alimentazione di Reggio Emilia, ex art. 46 legge 203/82, di continuare il rapporto associativo e la messa a dimora di nuove pioppelle.

Nel 1996, il concedente ha convenuto in giudizio, quale «mezzadro reggitore», il coltivatore chiedendo la risoluzione del contratto in essere ed il risarcimento del danno. Il Tribunale di Reggio Emilia, al termine dell'istruttoria, ha rigettato le domande proposte dal concedente, soffermandosi specialmente sulla riconduzione all'affitto del rapporto in essere tra le parti e sul lamentato grave inadempimento del resistente agli obblighi di *normale e razionale coltivazione del fondo*.

Seppur per inciso, il collegio giudicante ha affrontato, prima di valutare la violazione degli obblighi contrattuali da parte del resistente, il problema della novazione del rapporto contrattuale in essere tra le parti, in forza dell'accordo del 1994 avanti il Servizio provinciale agricoltura, accogliendo la tesi prospettata dalla difesa del resistente sulla riconduzione del nuovo contratto, stipulato dopo l'entrata in vigore della legge n. 203/82, alle norme dell'affitto di fondo rustico, in forza del disposto dell'art. 27 della legge succitata.

In generale, l'ordinamento giuridico richiede, per aversi novazione oggettiva, la contemporanea presenza di due elementi: l'intento novativo (c.d. *animus novandi*) e la diversità per l'oggetto o per il titolo della nuova obbligazione (c.d. *aliquid novi*).

In particolare, affinché sia integrato l'elemento soggettivo della predetta causa di estinzione non è necessario che le parti abbiano dichiarato di voler estinguere l'originaria obbligazione, ma è sufficiente che la volontà sia insita nel contenuto stesso dell'accordo e risulti dall'incompatibilità della nuova obbligazione con l'originaria estinta.

Inoltre, la nuova obbligazione deve differire da quella estinta per l'oggetto (la prestazione) o per il titolo (causa). Sul punto, la dottrina è divisa nell'identificare quale sia la soglia oltre la quale poter affermare la sussistenza di prestazioni diverse: una parte ritiene che si abbia novazione oggettiva anche quando la nuova obbligazione si differenzi dall'originaria solo per la diversità di elementi accessori (termine, luogo di pagamento, apposizione di condizioni), mentre, altra parte, richiede la presenza di una obbligazione sostanzialmente diversa, a nulla rilevando la modificazione, di meri elementi accessori [in tal senso si è espressa anche la giurisprudenza di legittimità (1)].

Di contro, altra parte (2) della dottrina, sostiene che l'autonomia contrattuale non trovi limiti nel dettato normativo dell'art. 1230 c.c. e quindi sarebbe ammissibile l'estinzione per novazione dell'originaria obbligazione senza un contestuale mutamento sostanziale del rapporto.

Nel caso oggetto della sentenza del Tribunale di Reggio Emilia, le parti hanno voluto sostituire le preesistenti obbligazioni derivanti dall'originario contratto di mezzadria, con

(1) Cass. 8 novembre 1984, n. 5651; Cass. 6 agosto 1983, n. 5279; Cass. 8 settembre 1987, n. 7227.

(2) C.M. BIANCA, *Diritto civile*, vol. 4, Milano, 1993, p. 452.

nuove prestazioni, definendo così in via transattiva le controversie insorte a seguito della conclusione del primo ciclo produttivo, e dando vita ad un nuovo rapporto.

Quindi, il Tribunale ha ritenuto, correttamente, di essere in presenza di un fatto novativo, di un nuovo regolamento di interessi. L'accordo concluso nel 1994 non poteva che essere ricondotto al contratto d'affitto di fondo rustico, quand'anche le parti avessero inteso disciplinarlo ancora quale contratto di mezzadria (mantenendo inalterato il titolo). Soluzione interpretativa ineludibile, stante il divieto sancito dall'art. 3 della legge 756/64 di stipulare nuovi contratti di mezzadria, la conseguente inapplicabilità nel caso di specie dell'art. 25 della legge n. 203/82 per l'insorgenza del nuovo contratto nel 1994 e, di contro, l'applicabilità *ex lege* dell'art. 27 della stessa legge (3).

La sentenza in commento è incentrata soprattutto sulla negazione della risoluzione del contratto per grave inadempimento (4) del resistente, che alla luce delle argomentazioni suesposte, possiamo identificare quale affittuario. Il resistente ha proposto la domanda di risoluzione lamentando, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 203/82, l'anormalità e l'irrazionalità della coltivazione di pioppi da parte del conduttore derivanti dall'inusuale impianto degli stessi e dalla contemporanea effettuazione di altre colture che avrebbero compromesso, di fatto, la crescita delle pioppelle. Sul punto, il Tribunale ha accolto le conclusioni del C.T.U., il quale ha escluso che il pioppeto sia stato oggetto di cattiva coltivazione, sia per quanto concerne l'impianto dello stesso - che seppur non ottimale - lasciava una «sufficiente superficie a disposizione di ogni pianta (circa 30 mq)», sia in ordine all'effettuazione di coltivazione interfilare di erba medica. Il fatto che questa coltura non sia normalmente associata al pioppo non è stata ritenuta dannosa per la crescita del pioppo, avendo l'affittuario evitato i possibili danni con adeguato apporto di concimi organici e minerali.

Anche il rilevante numero di fallanze riscontrate in una parte del fondo, non è stato ritenuto sufficiente per affermare il grave inadempimento contrattuale, con un'argomentazione logica che non può non essere condivisa. Infatti, il consulente tecnico ha rilevato un ventaglio di concause che avrebbero potuto determinare l'imperfetta crescita delle piante (andamento siccitoso della stagione, abbassamento della falda, non perfetta lignificazione dei pioppelli, natura argillosa del terreno, scarsa irrigazione). Delle predette concause, alcune non sono imputabili al coltivatore (ma, rientrano nel rischio proprio dell'imprenditore agricolo) mentre solo l'omessa irrigazione è addebitabile al coltivatore.

A questo punto, è interessante analizzare brevemente come il Tribunale ha applicato il rapporto di causalità tra un

fatto positivo (la coltivazione interfilare di erba medica), un fatto omissivo (la mancata irrigazione del pioppeto) ed il lamentato evento dannoso (insufficiente crescita dei pioppi): da un lato, ha ritenuto che la coltivazione interfilare, seppur non rientrante nell'ordinaria tecnica agraria, non ha causato l'evento per le attività positive di concimazione poste in essere dal conduttore mentre, dall'altro, non ha applicato formalmente la teoria condizionalistica, ma ha attentamente valutato se il comportamento omissivo fosse esigibile.

Pur nella contemporanea presenza di più cause, tra loro concorrenti ed astrattamente idonee a cagionare l'evento, il Tribunale ha ritenuto che l'omessa irrigazione non integri il grave inadempimento contrattuale, in quanto non rientra tra le normali tecniche di coltivazione del pioppo. Applicando al nesso causale, la teoria della sussunzione sotto leggi (5), la cui validità giuridica travalica i limiti propri del diritto penale, ha identificato la legge generale di copertura nelle ordinarie tecniche di coltivazione proprie della coltura praticata, ritenendo che l'irrigazione non vi rientri (per l'onerosità della stessa in rapporto al valore della produzione). Il Tribunale ha concluso, quindi, che la predetta omissione, anche se può aver determinato un precario risultato produttivo non costituisce quel grave inadempimento, tale da determinare la risoluzione del contratto.

Mauro Filippini

*

Cons. Stato, Sez. VI - 6-3-2001, n. 1254 - de Roberto, pres.; Minicone, est. - F.lli Carli (avv. Grande Stevens, Speranza, Sanino) c. Autorità garante concorrenza e mercato (Avv. gen. Stato).

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Olio d'oliva - Etichetta - Marchi - Pubblicità ingannevole - Determinazione dell'Autorità della concorrenza e del mercato. (D.lgs. 4 dicembre 1992, n. 48; d.lgs. 25 gennaio 1992, n. 74)

Il d.lgs. 4 dicembre 1992, n. 480, non solo ha fatto divieto, tra l'altro, di usare il marchio in modo da indurre comunque in inganno il pubblico, in particolare circa la natura, qualità o provenienza dei prodotti, a causa del modo e del contesto di utilizzazione, ma ha comminato anche la decadenza del marchio stesso, se divenuto, nel corso di detta utilizzazione, idoneo a indurre un siffatto inganno; pertanto, l'utilizzo da lungo tempo di un marchio da parte di una ditta non preclude il potere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato di ritenere che esso concetti pubblicità ingannevole, ove sia mutata l'attenzione dei consumatori su determinate caratteristiche del prodotto con esso contrassegnato (1).

È ingannevole e pertanto illecita l'utilizzazione, nel marchio o nell'etichetta di una confezione di olio di oliva, di un'indicazione geografica che induca ad associare il prodotto ad una località, laddove non provenga da tale località la materia prima (nella specie olive) da cui è ottenuto il prodotto commercializzato (2).

È illegittimo il provvedimento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato che subordini la continuazione dell'utilizzo del marchio, recante un messaggio ritenuto ingannevole, alla specificazione, da parte dell'operatore pubblicitario, di taluni elementi integrativi, senza predeterminare esattamente il testo rettificativo che quest'ultimo debba inserire (3).

(Omissis)

FATTO. - Con ricorso notificato il 17 e 18 febbraio 1998, la Fratelli Carli S.p.A. impugnava, innanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, la delibera in data 18 dicembre 1997, con la quale l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato aveva ritenuto ingannevole il messaggio pubblicitario contenuto nell'etichetta esistente sulle confezioni di olio extra vergine di oliva Carli e ne aveva vietato la continuazione.

Avverso tale atto deduceva le seguenti censure:

(3) In tal senso, sull'applicabilità dell'art. 27 in luogo dell'art. 25 della legge n. 203/82 si veda Cass. 8 febbraio 1995, n. 1414, in questa Riv., 1995, 284. In materia di conversione *ex art.* 27 legge n. 203/82 si veda Cass. Sez. III, 23 febbraio 2000, n. 2049, *ivi*, 2000, 524.

(4) Vivace dibattito in dottrina e giurisprudenza ha suscitato la tassatività o meno delle cause di risoluzione del contratto d'affitto previste dall'art. 5. Il dibattito contrappone una tesi giurisprudenziale che ha affermato la natura esemplificativa delle cause di risoluzione specificate nell'art. 5 della legge n. 203/82, a fronte delle disposizioni generali degli artt. 1453 e seguenti c.c. (cfr. Cass. 20 dicembre 1991, n. 13766, in questa Riv., 1992, 87) ed una tesi dominante in dottrina che viceversa ne afferma la tassatività ed esaustività, argomentando sulla natura speciale della legge sui contratti di fondo rustico rispetto alle disposizioni generali previste dal codice civile.

Terreno di disputa è stato il rapporto di fedeltà (a favore Trib. Udine 19 dicembre 1989, in *Nuovo dir. agr.*, 1989, 494; contro Trib. Salerno 6 dicembre 1983, in *Nuovo dir. agr.*, 1985, 636) tra concedente ed affittuario ma come efficacemente è stato affermato «il problema va risolto prescindendo da schematizzazioni fuorvianti» (CAMARDI, CORSARO, MACRÌ, TRIOLA, *Legislazione agraria*, Milano, 1998). Le cause di risoluzione del contratto espressamente previste dal legislatore consentono all'interprete di individuare l'esatto limite degli obblighi dell'affittuario senza la necessità di dover fare ricorso a concetti estranei al dettato normativo.

(5) F. STELLA, *Leggi scientifiche e spiegazione causale nel diritto penale*, rist., Milano, 2000.

1) Violazione e falsa applicazione dell'art. 6, comma 1, lett. a) del d.p.r. 10 ottobre 1996, n. 627 nonché eccesso di potere, in particolare per travisamento ed illogicità, per essersi il procedimento concluso, con la comunicazione, successivamente alla scadenza del termine fissato dalla norma anzidetta;

2) Violazione e falsa applicazione del d.lgs. 25 gennaio 1992, n. 74; eccesso di potere per confusione e perplessità, non essendo rinvenibile dal contesto del provvedimento e dal dispositivo dello stesso quale fosse effettivamente l'ordine impartito dall'Autorità;

3) Violazione e falsa applicazione degli artt. 2, lett. b) e 3 del d.lgs. n. 74/1992 ed eccesso di potere sotto vari profili, non essendo configurabile, nella specie, un messaggio ingannevole;

4) Violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 74/1992 ed eccesso di potere sotto vari profili, in quanto il messaggio pubblicitario costituito dall'etichetta non avrebbe inteso indicare qualità non possedute dal prodotto.

Il giudice adito, con la sentenza in epigrafe, respingeva il ricorso.

Avverso detta decisione ha proposto il presente appello l'interessata, ribadendo le censure già svolte in primo grado e confutando le argomentazioni con le quali il T.A.R. le ha disattese.

Si è costituita l'Avvocatura dello Stato, per conto dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, che ha chiesto il rigetto dell'appello, in quanto infondato.

Con ordinanza n. 2072 del 17 dicembre 1999, questa Sezione ha accolto la domanda di sospensione dell'esecuzione della sentenza impugnata.

Con memoria depositata in vista dell'udienza di discussione del merito, l'appellante ha riepilogato e ribadito le proprie ragioni di doglianza.

Alla pubblica udienza del 1° dicembre 2000, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO. - 1. - La deliberazione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, oggetto del ricorso di primo grado, respinto dal T.A.R., ha ritenuto, all'esito di un procedimento avviato su denuncia di un consumatore, ingannevole (e ne ha vietato, di conseguenza, la continuazione della diffusione) il messaggio pubblicitario costituito dal contenuto delle etichette delle confezioni di olio extra vergine di oliva Carli, sul rilievo che il marchio ad esse apposto («Fratelli Carli - produttori di olio di oliva - Oneglia»), in quanto contenente l'indicazione geografica di una località particolarmente pregiata per la produzione delle olive, senza la specificazione che il prodotto commercializzato non era, per la maggior parte, di provenienza ligure, fosse atto a recare pregiudizio al comportamento economico dei consumatori, inducendoli ad orientarsi verso tale prodotto, nel falso convincimento che l'olio in questione fosse preparato con materie prime provenienti appunto da Oneglia.

2. - Con l'atto di appello in esame, la Società Fratelli Carli si duole della sentenza del primo giudice - che ha condiviso le conclusioni cui è pervenuta l'Autorità -, riproponendo le doglianze già sviluppate in primo grado, che, secondo il suo assunto, erroneamente il T.A.R. non avrebbe adeguatamente esaminato.

3. - In particolare, con il primo motivo, essa ripropone la censura di superamento, da parte dell'Autorità, del termine (perentorio) per la conclusione del procedimento, fissato da quest'ultima con d.p.r. 10 ottobre 1996, n. 627, recante il regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole, sul rilievo che, avendo il provvedimento in questione natura di atto recettizio (in quanto necessitante, per l'esecuzione dell'obbligo con esso imposto, della collaborazione del destinatario), il relativo procedimento si esaurirebbe solo con la comunicazione, intervenuta, nella specie, oltre il termine di 75 giorni (prorogato di 90 giorni, per esigenze istruttorie) dalla data di avvio.

3.1. - La tesi è destituita di fondamento.

3.2. - Va premesso che, contrariamente a quanto ritenuto dall'appellante (ed anche dal giudice di primo grado), la questione se al provvedimento dell'Autorità in materia di pubblicità ingannevole debba riconoscersi o no carattere recettizio è irrilevante al fine della risoluzione della (diversa) questione se, entro il termine fissato dall'art. 6 del d.p.r. n. 627/96, debba esigersi anche la comunicazione al destinatario (come sostiene la ditta Fratelli Carli) ovvero sia sufficiente l'adozione dell'atto (come affermato dal T.A.R.).

Ed invero, questa seconda questione prescinde dalla natura dell'atto emanato al termine del procedimento, in quanto va risolta esclusivamente alla luce della finalità perseguita di volta in volta

dal legislatore primario o secondario, attraverso la fissazione di termini specifici per il compimento della relativa attività amministrativa.

3.3. - E che non vi sia, in via di principio, correlazione fra le due questioni, appare confermato dall'orientamento giurisprudenziale espresso con riguardo ad altri tipi di procedimento, come è il caso, ad esempio, di quello disciplinare, in cui l'atto di contestazione degli addebiti, malgrado sia considerato non recettizio, deve, pur tuttavia, essere non solo adottato, ma anche comunicato al destinatario nel termine perentorio fissato, per il relativo sub-procedimento dall'art. 9 della legge n. 19/1990, avuto riguardo, appunto, alla *ratio legis* espressa complessivamente da tale norma, (cfr. Cons. Stato, VI Sez., 21 agosto 2000, n. 4520).

3.4. - Se così è, va, allora, osservato che il termine stabilito in via regolamentare dall'Autorità, attraverso la norma sopra citata, costituisce null'altro che l'applicazione, in via di autolimitazione, del più generale principio stabilito dall'art. 2 della l. 7 agosto 1990, n. 241, circa il dovere dell'Amministrazione, una volta iniziato il procedimento, di concluderlo, in tempi certi, mediante l'adozione (e non anche la comunicazione) di un provvedimento espresso.

E che tale sia la valenza della disposizione dell'art. 6 del d.p.r. 10 ottobre 1996, n. 627 discende dal rilievo che essa è inserita, sistematicamente, a chiusura degli adempimenti dell'Autorità, preordinati, appunto, all'adozione del provvedimento finale, laddove la fase della comunicazione è disciplinata, al di fuori di tale contesto, dal successivo art. 11, solo come adempimento del responsabile del procedimento successivo alla conclusione di quest'ultimo.

3.5. Ne deriva che il termine di cui si discute risulta, nella specie, rispettato, atteso che il provvedimento impugnato, come è incontestato fra le parti, è intervenuto tempestivamente, rilevando la tardiva comunicazione solo come impeditiva, *medio tempore*, del nascere dell'obbligo del destinatario di dare esecuzione al provvedimento medesimo.

4. - Con il terzo e quarto motivo di gravame - che, per ragioni di ordine logico, vanno esaminati con priorità rispetto al secondo - l'appellante, riproponendo doglianze già svolte in primo grado, contesta il carattere di ingannevolezza riconosciuto dall'Autorità al proprio marchio (*Fratelli Carli - Produttori di olio di oliva - Oneglia*), deducendo, in sintesi:

- che si tratterebbe di un marchio utilizzato da moltissimi anni su tutti i prodotti della Società, anche diversi dall'olio di oliva;

- che la dicitura «Oneglia» non avrebbe particolare risalto nel contesto grafico, volto a porre in rilievo solo la sede dello stabilimento di produzione e non la provenienza delle olive;

- che l'assenza della denominazione DOC renderebbe avvertito anche il consumatore più sprovveduto della non provenienza dell'olio dalla zona ligure, tenuto anche conto che, ai sensi della legge 313/1998, può essere apposta l'indicazione di una determinata zona di origine solo se l'intero ciclo di raccolta, produzione, lavorazione e confezionamento si sia svolta in quella zona;

- che, in ogni caso, dovrebbe farsi riferimento, almeno, ad un consumatore medio, giacché la «credulità» è tutelata solo per quel che riguarda i ragazzi;

- che l'assenza di effetti ingannevoli derivanti dall'utilizzazione per lunghissimi anni del marchio avrebbe dovuto indurre a ritenere che quest'ultimo non aveva, neppure potenzialmente, attitudine decettiva;

- che, infine, il primo giudice avrebbe avallato il principio inaccettabile che l'ingannevolezza possa essere ricondotta non solo al contenuto positivo del messaggio, bensì anche alla mancata specificazione di determinate qualità nel prodotto.

4.1. - Le anzidette argomentazioni non possono essere condivise.

4.2. - Va premesso che il pacifico utilizzo remoto del marchio, da parte della ditta Fratelli Carli, non esclude che esso, in un determinato momento storico, possa aver assunto carattere di messaggio ingannevole.

Infatti, la tutela del consumatore, nei confronti della pubblicità che non sia palese, veritiera e corretta, ha riguardo non tanto all'elemento soggettivo dell'autore del messaggio, ma alla idoneità obiettiva di quest'ultimo a pregiudicare la libera scelta del consumatore stesso.

Ora, è dato di comune esperienza che la sensibilità dei consumatori nei confronti della qualità dei prodotti si sia fortemente accresciuta nel tempo, onde una indicazione geografica, anche se inizialmente meno significativa, può ben essere venuta ad assumere, nel contesto attuale, l'attitudine ad indirizzare surrettizia-

mente le scelte di acquisto, anche indipendentemente dalla volontà del produttore di trarre dolosamente in inganno il destinatario del messaggio.

Del resto, tale possibile evoluzione è stata colta dal legislatore, laddove, come ricordato anche dal primo giudice, intervenendo sulla disciplina dei marchi, con il d.lgs. 4 dicembre 1992, n. 480, non solo ha fatto divieto, tra l'altro, di usare il marchio in modo da indurre comunque in inganno il pubblico, in particolare circa la natura, qualità o provenienza dei prodotti, a causa del modo e del contesto di utilizzazione, ma ha comminato anche la decadenza del marchio stesso, se divenuto, nel corso di detta utilizzazione, idoneo a indurre un siffatto inganno.

4.3. - Ciò posto, il Collegio deve convenire, con il primo giudice, che la dicitura «Oneglia», contenuta nel marchio, insieme con il richiamo al produttore dell'olio, può comportare una associazione logica tra il prodotto e la località geografica, che non può essere esclusa invocando la diligenza dell'uomo medio o, tanto meno, la legislazione in materia di denominazione di origine controllata.

E ciò, perché, se è vero che l'apposizione della denominazione di origine è chiaramente avvertita dal consumatore più avveduto come garanzia della provenienza del prodotto da una determinata zona, non è vera l'affermazione reciproca, che, cioè, l'assenza di detta denominazione sia di per sé avvertibile come inequivoca manifestazione del fatto che la totalità del prodotto non provenga da una zona particolare, essendo evidentemente diverse le categorie di consumatori che si rivolgono ai prodotti DOC, da quelle che, pur sprovviste di nozioni specifiche circa la legislazione in materia di denominazione d'origine, sono inclini, comunque, ad acquistare beni che presentino un qualche pregio rispetto alla massa e che possono, quindi, percepire l'indicazione di Oneglia quanto meno come maggiormente tranquillizzante circa la qualità, rispetto ad altri prodotti che tale indicazione non rechino o ne rechino una diversa.

4.4. - Ne consegue, anche, che, in materia di pubblicità ingannevole, non è possibile configurare in astratto, come pretende l'appellante, un tipo di consumatore di livello medio, al di sotto del quale la tutela debba considerarsi inoperante, in quanto si sconfinerebbe nella credulità, dovendosi, invece, procedere, caso per caso, all'individuazione della categoria di consumatori suscettibile di essere fuorviata dal messaggio pubblicitario, in relazione allo specifico prodotto.

E, nel caso di specie, ritiene il Collegio, avuto riguardo al contesto del messaggio stesso e alla natura del bene commercializzato, che siano ragionevoli le conclusioni dell'Autorità circa la potenziale decettività dell'etichetta, in assenza di uno specifico avvertimento circa l'eterogeneità dell'origine dell'olio da essa contrassegnato.

Il che non significa considerare ingannevole un messaggio in relazione a ciò che non dice, anziché per il suo contenuto oggettivo, come paventa l'appellante (che denuncia la rischiosità di una siffatta affermazione elevata a principio), bensì, esigere, correttamente, in presenza di una indicazione positiva di ambigua percettibilità (il nome geografico di Oneglia), l'aggiunta di una ulteriore specificazione, che tenda, appunto, a controbilanciare il possibile effetto associativo di tale indicazione geografica alla bontà delle olive locali.

5. - Tutto ciò premesso, appare, invece, fondato il secondo motivo di gravame, con il quale l'appellante lamenta l'assenza, nel provvedimento impugnato, di un puntuale contenuto precettivo, con conseguente indeterminatezza del comportamento da porre in essere per dare attuazione all'ordine di cessazione della pubblicità ingannevole.

Ed invero, l'Autorità, una volta affermata la natura ingannevole del messaggio, in quanto diffuso senza precisazioni, dalle quali fosse possibile desumere, in modo chiaro, che la materia prima non proveniva dalla Liguria, ne ha vietato, in tali limiti, la continuazione, senza, peraltro, indicare puntualmente, quale dovesse essere la specificazione da inserire per eliminare l'effetto decettivo.

5.1. - Ora, l'art. 7 del d.lgs. n. 74 del 1992, nel determinare i poteri dell'Autorità in merito alla pubblicità ingannevole, ha

previsto, come sanzione principale, l'imposizione del divieto della continuazione della pubblicità stessa, con conseguente obbligo per il destinatario di far cessare, senz'altro, la diffusione del messaggio infrattivo e, come sanzione accessoria, per impedire la eventuale continuazione della produzione degli effetti, l'ordine di pubblicazione, a cura dell'autore, di una «apposita dichiarazione rettificativa», il cui testo deve essere predisposto dalla stessa Autorità (che si è, del resto, attenuta costantemente a tale principio).

E non vi è motivo, ricorrendo la stessa *ratio*, per non ritenere applicabile tale disposizione anche alla presente fattispecie, in cui l'Autorità ha imposto una dichiarazione rettificativa, sotto forma di integrazione del messaggio, per considerare lecita la continuazione dell'uso del marchio, ritenuto ingannevole.

5.2. - Un siffatto obbligo a carico dell'Autorità sarebbe, d'altra parte, configurabile, nella specie, anche in assenza dell'esplicita previsione normativa di cui sopra.

In primo luogo, infatti, il giudizio di ingannevolezza del messaggio pubblicitario in questione è avvenuto (come, esattamente affermato dal T.A.R., il quale, però, sul punto, non ne ha tratto le necessarie conclusioni) con riguardo non al solo marchio, ma all'etichetta nella sua complessiva presentazione, onde non poteva essere trasferita al destinatario la scelta circa le modalità di riconfigurazione dell'etichetta stessa, giacché, dovendo quest'ultima corrispondere esattamente allo scopo perseguito dall'Autorità, solo quest'ultima era titolare del potere-dovere di dettare tali modalità in maniera che il risultato finale fosse compiutamente satisfattivo.

In secondo luogo, dall'inottemperanza dell'operatore pubblicitario ai provvedimenti inibitori o di rimozione degli effetti adottati dall'Autorità derivano, ai sensi del comma nono dello stesso art. 7, sanzioni penali, la cui irrogazione esige la previa e certa definizione del contenuto del comportamento da osservare, il quale non può, dunque, essere rimesso all'iniziativa della parte e agli inevitabili conseguenti margini di opinabilità e di incertezza.

6. - Alla luce di tali considerazioni, l'appello va accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza gravata ed in accoglimento del ricorso di primo grado, nei sensi di cui sopra, il provvedimento dell'Autorità in data 18 dicembre 1997 deve essere annullato. (*Omissis*)

(1-3) ANCHE PER IL CONSIGLIO DI STATO L'ORIGINE DELL'OLIO È QUELLA DELLE OLIVE.

1. - L'etichettatura degli alimenti in generale, e quella dell'olio di oliva in particolare, continua ad attrarre l'attenzione delle autorità regolatrici e dei giudici nazionali e comunitari.

Non si è ancora spenta l'eco della vicenda, che ha visto su contrapposte posizioni lo Stato italiano e la Commissione europea in tema di etichettatura dell'olio di oliva, vicenda nella quale la Corte di giustizia è intervenuta con due pronunce sul finire dello scorso anno (1), ed occorre ora prendere atto della decisione del Consiglio di Stato, chiamato a pronunciarsi sul complesso rapporto fra discipline dei marchi, delle etichette e della pubblicità, e sulla relazione fra origine territoriale e qualità degli alimenti.

La sentenza in commento si segnala non tanto per l'originalità degli argomenti, elaborati ormai da qualche anno da una risalente serie di pronunce dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (2), quanto piuttosto per l'autorevole conferma dei giudici di palazzo Spada ad

(1) Corte di giustizia, sentenza del 26 settembre 2000, in causa C-443/98, *Unilever Italia Spa c. Central Food Spa*, in questa Riv., 2001, 135, e sentenza del 14 dicembre 2000, nella causa C-99/99, *Repubblica Italiana c. Commissione delle Comunità Europee*, in questa Riv., 2001, 136; v. L. COSTATO, *Etichettatura olio di oliva*, in questa Riv., 2001, 135; ID., *La Corte di giustizia e le etichette dell'olio di oliva*, in Riv. dir. agr., 2001, II, 34; ALBISINNI, *Lavar la testa all'asino, o la designazione d'origine dell'olio di oliva vergine ed extravergine*, in Riv. dir. agr., 2001, I, 79.

(2) A partire dal provvedimento n. 1078 del 21 aprile 1993, *Oleificio Viola*, che ha dichiarato ingannevoli etichette e pubblicità che menziona-

vano il lago di Garda (ove aveva sede lo stabilimento di produzione) in riferimento ad oli di diversa origine, e poi con una rilevante serie di conformi pronunce, che hanno dichiarato illegittimo l'uso in etichetta di nomi geografici che rinviano a località diverse da quelle di provenienza delle olive; v., fra gli altri, i provvedimenti n. 4150 del 9 agosto 1996 *Consorzio Tutela Olio del Garda*; n. 4970 del 30 aprile 1997 *Bertolli Lucca*; i tre provvedimenti del 18 dicembre 1997, n. 5562 *Olio Carapelli Firenze*, n. 5563 *Olio Carli Oneglia*, n. 5564 *Olio Monini Spoleto*, ed ancora i provvedimenti n. 5713 del 19 febbraio 1998 *Olearia del Garda*, e n. 7619 del 13 ottobre 1999 *Cooperativa agricola Trevi*.

enunciati che, quando formulati alla metà degli anni '90, apparivano fortemente innovativi rispetto alla linea interpretativa ed applicativa all'epoca prevalente.

Occorre ricordare che per lungo tempo la giurisprudenza, ordinaria e amministrativa, è stata ben poco sensibile al tema dell'origine dei prodotti alimentari, sicché anche gli artt. 515 e 517 c.p. hanno trovato assai rara applicazione in quest'area di mercato, diversamente rispetto a quanto è accaduto per noti prodotti industriali.

Solo negli anni '90, con l'adozione della disciplina in tema di pubblicità ingannevole (3), l'attribuzione all'Autorità garante della concorrenza e del mercato della competenza a sospendere e inibire la pubblicità ingannevole, e il riconoscimento alle associazioni dei consumatori della legittimazione a ricorrere, comportamenti precedentemente tollerati sono stati sottoposti a scrutinio, in una prospettiva che privilegia il diritto dei consumatori ad una compiuta e corretta informazione.

L'Autorità garante ha così enunciato, e più volte confermato, il principio secondo cui «l'olio di oliva costituisce una categoria merceologica *sui generis*, per la quale l'origine territoriale delle materie prime riveste, agli occhi del consumatore, una particolare significatività, data la rinomanza che alcune zone del territorio italiano possono vantare nella produzione di olio di oliva» (4); sicché – secondo questo orientamento – per origine effettiva dell'olio di oliva deve intendersi l'area di provenienza delle olive, con conseguente qualifica di ingannevolezza per etichettatura e pubblicità riferite ad un'area geografica diversa da quella di coltivazione delle olive.

Con la sentenza del 6 marzo 2001 qui in commento il Consiglio di Stato, pur riformando la sentenza di primo grado e pur annullando il provvedimento 18 dicembre 1997 dell'Autorità garante in ragione di un diverso profilo di illegittimità, comunque accoglie e consacra con l'autorevolezza della sua pronuncia gli innovativi enunciati dell'Autorità garante in tema di origine dell'olio.

Ne risulta un dichiarato consenso per le tesi degli olivicoltori e dei consumatori, quanto alla decisiva relazione fra qualità dell'olio e provenienza delle olive ed alla necessità di adottare strumenti comunicativi idonei a valorizzare tale relazione, ed un'evidente distanza dalle posizioni sostenute dalla grande industria agro-alimentare, che ancora in tempi recenti, in occasione della formulazione e adozione delle nuove regole sull'etichettatura dell'olio di oliva, aveva rivendicato all'attività di miscelazione un ruolo prevalente ai fini delle caratteristiche qualitative del prodotto rispetto a quello riconosciuto alla provenienza della materia prima.

Sotto un ulteriore profilo, nella sentenza in commento trova per la prima volta ascolto innanzi ai giudici dell'appello amministrativo quell'argomento della qualità immateriale dei prodotti alimentari e della tutelabilità dell'origine territoriale, anche in riferimento a prodotti non coperti dalle regole delle DOP e delle IGP, che pochi mesi fa lo stesso Consi-

glio di Stato aveva respinto in riferimento all'aceto balsamico di Modena, disattendendo le innovative indicazioni formulate in prima istanza dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio (5).

2. - In generale, quanto al rapporto fra disciplina dei marchi e delle etichette per i prodotti alimentari, la sentenza enuncia un canone di sottoordinazione delle finalità di difesa dell'appartenenza e della proprietà industriale, tradizionalmente proprie della disciplina dei marchi, rispetto a finalità di tutela del consumatore, proprie della disciplina delle etichette e di quella sulla pubblicità, in ragione del valore preminente attribuito ai canoni di non ingannevolezza del messaggio e di consapevolezza delle scelte.

Il Consiglio di Stato segna così un'operazione interpretativa di non modesto rilievo, lì ove assume che un marchio possa diventare ingannevole, con conseguente possibile sanzione di decadenza *ex art.* 6 legge marchi (6), anche a prescindere da comportamenti del produttore e perfino in assenza di modifiche obiettive e materialmente apprezzabili nell'organizzazione produttiva, ma semplicemente in ragione della «sensibilità dei consumatori nei confronti della qualità del prodotto ... fortemente accresciuta nel tempo» (7).

Sicché – alla stregua di questa pronuncia – ciò che non era ingannevole può diventarlo, non in ragione di fatti materiali o di comportamenti dell'imprenditore titolare del marchio, ma semplicemente in ragione di una mutata sensibilità sociale.

La decadenza del marchio, da sanzione per un comportamento *contra legem*, diventa una sorta di obiettiva incompatibilità con il mercato, nel quale assumono rilievo esemplare le ragioni del consumatore, anche ove penalizzanti per un'impresa non colpevole. Insomma, l'analisi delle scelte prevale su una logica tradizionale di responsabilità e di colpa.

Sotto questo profilo, la decisione del Consiglio di Stato propone indicazioni innovative rispetto alla stessa elaborazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Quest'ultima, in un primo tempo, con un provvedimento del 1994 (8), sempre in tema di etichettatura dell'olio di oliva, aveva ritenuto che l'esistenza di un marchio registrato contenente il riferimento ad una specifica località impedisse la valutazione dell'etichetta sotto il profilo dell'ingannevolezza; nelle successive pronunce aveva invece concluso che l'esistenza di un marchio registrato non precludeva la valutazione di eventuale ingannevolezza, osservando specificamente: «Con riguardo alla possibilità di assoggettare il marchio alla disciplina prevista dal d.lgs. n. 74/92, va sottolineato che l'Autorità è competente in via generale a valutare l'eventuale ingannevolezza dei messaggi pubblicitari, e, pertanto, nei casi in cui il marchio, per via del contesto nel quale viene inserito, assuma una valenza pubblicitaria, trova applicazione il d.lgs. n. 74/92. In altri termini verrà valutata l'eventuale ingannevolezza dell'uso del marchio nell'ambito dei messaggi pubblicitari» (9).

(3) D.lgs. 25 gennaio 1992, n. 74, «Attuazione della direttiva n. 84/450/CEE, in materia di pubblicità ingannevole», recentemente modificata dal d.lgs. 25 febbraio 2000, n. 67.

(4) Così, in motivazione, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nel provvedimento n. 4970 del 30 aprile 1997, pronunciato nel già citato caso *Bertolli-Lucca*, promosso su ricorso della Federconsumatori Toscana.

(5) V. T.A.R. Lazio, Sez. II *ter*, 28 gennaio 2000, n. 467 e Cons. Stato, Sez. VI, 30 ottobre 2000, n. 5798, entrambe in corso di pubblicazione in questa Riv.

(6) L'art. 6 legge marchi, testo vigente, quale modificato dal d.lgs. 4 dicembre 1992, n. 480, dispone: «1. Il marchio d'impresa decade nei casi seguenti: ... b) se il marchio diviene idoneo a indurre in inganno il pubblico, in particolare circa la natura, qualità o provenienza dei prodotti o servizi, a causa del modo e del contesto in cui viene utilizzato dal titola-

re o con il suo consenso, per i prodotti o servizi per i quali è registrato ...», sicché secondo la lettera della legge la decadenza appare collegata ad una decettività conseguente a comportamenti dell'imprenditore, titolare del marchio; in argomento v. G. SENA, *Il nuovo diritto dei marchi*, 2ª ed., Milano, 1998, 51 ss.

(7) Così la motivazione della sentenza.

(8) V. il provvedimento n. 2488 del 23 novembre 1994, *Frantoio Turri*, in *Il diritto industriale*, 1995, n. 11, p. 1045, secondo cui: «La censura sollevata in relazione ad un marchio contenente il riferimento ad una località, sotto il profilo dell'ingannevolezza di questo riferimento, non può essere accolta in quanto il marchio risulta registrato nelle forme stabilite dalla legge che attribuisce al titolare il diritto di avvalersene in modo esclusivo e non può essere valutato ai sensi del d.lgs. n. 74/92».

(9) Così in motivazione il provvedimento dell'Autorità garante n. 4970 del 30 aprile 1997, *Bertolli-Lucca*.

La stessa Autorità, peraltro, aveva avuto cura di segnalare il diverso ambito applicativo delle due discipline dei marchi e della pubblicità, sicché – in questa prospettiva – la legittimità del marchio ritualmente registrato ed utilizzato da decenni non sarebbe idonea a consentire etichette o pubblicità ritenute ingannevoli, ma nel medesimo tempo la ritenuta ingannevolezza della pubblicità o dell'etichetta non investirebbe la legittimità del marchio ritualmente registrato. Con un possibile esito paradossale: un uguale messaggio potrebbe essere considerato contrario a legge se inteso come pubblicità, e conforme a legge se inteso come marchio (10).

D'altro canto, non va trascurato che, ove il marchio contenga un riferimento alla sede legale o ad uno dei luoghi di lavorazione del prodotto, non sarebbe agevole affermare una sua contrarietà alla disciplina sui marchi, in assenza di una generale indicazione normativa sul contenuto da attribuire alla «provenienza geografica» del prodotto alimentare, a tutt'oggi mancante (11).

Secondo le indicazioni formulate dal Consiglio di Stato nella pronuncia qui in commento, invece, la ritenuta ingannevolezza della comunicazione, pur se in ipotesi non originaria ma sopravvenuta in ragione di una «accresciuta» «sensibilità dei consumatori nei confronti della qualità dei prodotti», varrebbe a connotare di illegittimità non la sola pubblicità e con questa l'etichetta, ma lo stesso marchio, atteso che «Del resto, tale possibile evoluzione è stata colta dal legislatore, laddove, come ricordato anche dal primo giudice, intervenendo sulla disciplina dei marchi, con il d.lgs. 4 dicembre 1992, n. 480, non solo ha fatto divieto, tra l'altro, di usare il marchio in modo da indurre comunque in inganno il pubblico, in particolare circa la natura, qualità o provenienza dei prodotti, a causa del modo e del contesto di utilizzazione, ma ha comminato anche la decadenza del marchio stesso, se divenuto, nel corso di detta utilizzazione, idoneo a indurre un siffatto inganno» (12).

Si aprono con ciò prospettive per una rilettura della disciplina dei marchi, anche individuali, dell'agroalimentare, nel senso di connotarli, oltre che come rivendicazione di identità aziendale e d'impresa, piuttosto quale dichiarazione di qualità (13), come tali oggetto di dimostrazione e di possibile verifica.

La portata della dichiarazione contenuta nel marchio e nell'etichetta e il suo valore giuridico sono assunti dal giudice amministrativo in funzione non di un astratto «consumatore medio», ma in ragione «dell'individuazione della cate-

goria di consumatori suscettibile di essere fuorviata dal messaggio pubblicitario, in relazione allo specifico prodotto» (14).

Marchi, pubblicità, ed etichettatura degli alimenti, oggetto di discipline separate in ambito comunitario (15) come nazionale (16), trovano una base comune, in ragione della condivisa area di regolazione, in ciò che tutti investono la comunicazione nel mercato, e assumono come conditvo canone fondante quello della non ingannevolezza, inteso non solo e non tanto nel senso negativo della non confondibilità, quanto piuttosto in quello positivo della *espresa* dichiarazione e *garanzia* di quanto offerto in vendita (17).

Torna a questo proposito significativa una norma, solitamente poco considerata, del decreto legislativo del 1992 sulla pubblicità ingannevole, il secondo comma dell'art. 4, intitolato alla «Trasparenza della pubblicità», secondo il quale: «2. I termini «*garanzia*», «*garantito*» e simili possono essere usati solo se accompagnati dalla precisazione del contenuto e delle modalità della garanzia offerta. Quando la brevità del messaggio pubblicitario non consente di riportare integralmente tali precisazioni, il riferimento sintetico al contenuto ed alle modalità della garanzia offerta deve esser integrato dall'esplicito rinvio ad un testo facilmente conoscibile dal consumatore in cui siano riportate integralmente le precisazioni medesime».

In esito alla pronuncia del Consiglio di Stato, il precetto legislativamente dettato in riferimento alla dichiarazione di «*garanzia*» assume portata generale, si applica ad ogni dichiarazione contenuta sull'etichetta e nel marchio di un alimento, ed impone di integrare etichetta e marchio con l'esplicita precisazione del contenuto e del significato di quanto dichiarato, così attribuendo alla dichiarazione (*ad ogni dichiarazione*) il contenuto di assunzione di un'obbligazione azionabile e sanzionabile.

In questa prospettiva, la decisione dei giudici amministrativi propone una lettura integrata e unitaria delle discipline in tema di marchi e di etichette, anche lì ove annulla la delibera dell'Autorità garante per non avere indicato le specificazioni da aggiungere nell'etichetta «per considerare lecita la continuazione dell'uso del marchio, ritenuto ingannevole» (18).

L'etichetta, quand'anche riprodotte il marchio, viene intesa anzitutto come comunicazione rivolta al consumatore, e così come componente di un più ampio processo di comunicazione pubblicitaria, che non si esaurisce in un sin-

(10) V. in motivazione le delibere dell'Autorità garante nei citati casi *Monini e Bertolli*.

(11) G. SENA, *op. cit.*, 55 individua un possibile caso di illiceità sopravvenuta nel caso di modifica della collocazione della struttura aziendale: «Esempi di decettività sopravvenuta, sempre che non si sia evitata la possibilità di inganno con la comunicazione di messaggi al pubblico, si hanno nel caso di trasferimento della produzione da uno stabilimento situato in una data zona geografica, qualificante il prodotto ed indicata od evocata dal marchio, in altro stabilimento posto in una regione od in un Paese che non garantisce quelle caratteristiche», peraltro precisando che il riferimento deve intendersi a «mutamenti concernenti la natura del prodotto o della fonte produttiva (tali comunque da incidere sulla qualità del prodotto stesso)», così finendo pur sempre per rinviare all'irrisolta questione dell'individuazione degli elementi cui attribuire capacità identificativa.

(12) Così la motivazione della sentenza.

(13) Secondo le anticipatrici indicazioni di E. ROOK-BASILE, già in *Impresa agricola e concorrenza. Riflessioni in tema di circolazione dell'azienda*, Milano, 1988, e da ultimo in *La funzione pubblicitaria dei prodotti alimentari nel sistema del mercato agricolo*, in *Scritti in onore di E. Romagnoli*, Milano, 2000, 1087, a p. 1091: «la tutela del consumatore è assurta a principio ordinatore del sistema, in quanto è l'obiettivo principale oggi perseguito dalla disciplina della concorrenza, tanto da permeare strumenti concorrenziali congenitamente o strutturalmente estranei rispetto alla funzione di garanzia qualitativa, come appunto i marchi individuali di impresa».

(14) Così la motivazione della sentenza.

(15) V. la direttiva 79/112/CEE del Consiglio, del 18 dicembre 1978, più volte integrata, e da ultimo sostituita dalla direttiva 2000/13/CE del Parlamen-

to europeo e del Consiglio, del 20 marzo 2000, sull'etichettatura e presentazione dei prodotti alimentari nonché la relativa pubblicità; la direttiva 84/450/CEE del Consiglio, del 10 settembre 1984, sulla pubblicità ingannevole; la direttiva del Consiglio n. 89/104/CEE, del 21 dicembre 1988, sui marchi.

(16) R.d. 21 giugno 1942, n. 929, come modificato dal d.lgs. 4 dicembre 1992, n. 480, e dal d.lgs. 19 marzo 1996, n. 198, in materia di marchi; d.lgs. 25 gennaio 1992, n. 74, in materia di pubblicità ingannevole, che ha fra l'altro attribuito all'Autorità garante della concorrenza e del mercato la competenza ad adottare provvedimenti inibitori in caso di pubblicità ingannevole; d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109, in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari, che peraltro non individua il soggetto al quale è attribuita la competenza per l'irrogazione delle sanzioni amministrative in caso di violazione.

(17) V. E. ROOK-BASILE, *op. ult. cit.*, a p. 1088: «Insomma, è proprio in via interpretativa che è stato finalmente possibile rendersi conto che siamo di fronte ad un complesso di norme ormai ordinato e ordinabile intorno a principi. Di questi, sicuramente il più innovativo e significativo è quello di non ingannevolezza del marchio con riguardo alla sua funzione di garanzia. Il divieto di ingannevolezza ha, infatti, una portata generale nel sistema, tanto da incidere nella funzione stessa del marchio. A proposito della quale non può sfuggire che, se una qualche funzione identificativa è ancora conservata dal marchio, ben più accentuata risulta oggi la sua funzione pubblicitaria. Funzione pubblicitaria che, se non può né deve essere ingannevole – si badi che il divieto riguarda non solo il momento della registrazione, ma anche l'uso e la circolazione del marchio –, necessariamente risulta comprensiva di una garanzia di qualità».

(18) Così la motivazione della sentenza.

golo atto. Conseguentemente, in coerenza ad un sistema di vigilanza e di regolazione, che deve modellarsi sulle caratteristiche di un processo comunicativo protratto nel tempo, all'Autorità garante viene attribuita la responsabilità di regolatore dinamico del processo della comunicazione sul mercato, in termini propositivi di liceità di *ciò che dovrà essere fatto*, oltre che in termini negativi di illiceità del *già fatto*.

Certo, la trasposizione del messaggio rettificativo, da avviso esterno destinato al *continuum* della comunicazione pubblicitaria, ad elemento interno da inserire in positivo nel contenuto di un'etichetta, costituisce un'indubbia forzatura rispetto alla lettera della legge e lascia perplessi sotto il profilo della coerenza con un modello di regole di mercato, che tende a valorizzare l'autoresponsabilità piuttosto che l'imposizione minuta e diretta.

Quanto alla lettera della legge, l'art. 7, comma 6 del d.lgs. 25 gennaio 1992, n. 74, prevede che l'Autorità «Se ritiene la pubblicità ingannevole accoglie il ricorso vietando la pubblicità non ancora portata a conoscenza del pubblico o la continuazione di quella già iniziata. Con la decisione di accoglimento può essere disposta la pubblicazione della pronuncia, anche per estratto, nonché, eventualmente, di un'apposita dichiarazione rettificativa in modo da impedire che la pubblicità ingannevole continui a produrre effetti».

Nel sistema vigente, diversamente da quanto appare dal testo della decisione del Consiglio di Stato, l'ordine di pubblicazione di una dichiarazione rettificativa è dunque solo eventuale, ed è comunque finalizzato a rimuovere gli effetti già prodotti dalla pubblicità informando i consumatori dell'ingannevolezza del pregresso messaggio, e non a dettare nel merito singoli contenuti e forme espressive delle future scelte comunicative dell'impresa. Tant'è che nelle pronunce in tema di pubblicità ingannevole sinora adottate l'Autorità garante non ha mai definito, in ipotesi, il testo della pubblicità o dell'etichetta da intendersi lecita, ma ha semplicemente ordinato la cessazione dell'iniziativa ritenuta ingannevole, e quando ha disposto la pubblicazione di una dichiarazione rettificativa, non ha fatto altro che imporre un comunicato stampa, con il quale informare i consumatori dell'ingannevolezza della pubblicità avvenuta in passato, con ciò attribuendo al menzionato art. 7 una portata che lo assimila ad altri strumenti riparatori previsti dall'ordinamento, quale ad esempio l'art. 120 c.p.c. in tema di efficacia riparatoria dell'ordine di pubblicazione di una sentenza.

Quanto al modello di regole che ne risulta, va ricordato che proprio in materia di alimenti si è assistito negli anni '90, ad esempio in riferimento alla disciplina igienico-sanitaria, al passaggio da un sistema risolvendosi in minute disposizioni imposte autoritativamente, legate al prodotto ed alle strutture produttive ma disattente al processo, ad un modello di regole per obiettivi (l'HACCP, il sistema di controllo dei punti critici), che privilegia il processo ed i comportamenti e fa perno sull'autodisciplina e l'autocontrollo, riservando all'autorità pubblica un ruolo di verifica *ex post* dell'idoneità delle autoregolazioni scelte dal privato (19).

Inserire nelle regole della comunicazione sul mercato un meccanismo autoritativo, che pretende di dettare il contenuto positivo della comunicazione, rischia dunque di trasferire impropriamente sull'autorità regolatrice il compito non di vigi-

lare sull'osservanza delle regole, ma di sostituirsi alle responsabilità dell'impresa, riproponendo una confusione di ruoli, che ha a lungo connotato modelli di governo amministrativo dell'economia, ma che sembrava ormai abbandonata (almeno nell'ufficialità delle dichiarazioni istituzionali).

3. - Quanto allo specifico prodotto olio di oliva, non sembra casuale che la maggioranza delle controversie sull'ingannevolezza dell'etichettatura dei prodotti alimentari abbia riguardato in questi anni l'olio di oliva, siccome prodotto che dall'origine territoriale della materia prima, le olive, trae rilevanti elementi di pregio agli occhi del consumatore.

Singolare, nella vicenda, la posizione dell'industria di trasformazione e imbottigliamento, che per un verso ha teso a svalutare la rilevanza dell'origine territoriale della materia prima ai fini della qualità del prodotto, e così ha osteggiato in sede comunitaria la legge italiana volta all'individuazione di canoni di origine legati all'attività agricola (20), ed ha sostenuto in sede nazionale una lettura della legge marchi che voleva privilegiare la sede legale dell'impresa in luogo della località di origine della materia prima (21), e per altro verso però comunemente insiste nell'indicare, in modo diretto o indiretto, l'origine geografica del prodotto-nella comunicazione rivolta al consumatore, nell'etichetta e negli altri messaggi.

Il Consiglio di Stato, sul punto, assume una posizione inequivoca, la stessa adottata dal Parlamento con l'approvazione della legge n. 313/98: l'origine dell'olio di oliva è quella delle olive da cui è tratto l'olio. Questa semplice constatazione, condivisibile da chiunque abbia frequentato un frantoio nel periodo della molitura, riceve un conforto giurisprudenziale, che per la sua autorevolezza non potrà essere trascurato dagli interpreti.

La portata di una scelta siffatta non va sottovalutata. Il giudice dell'appello amministrativo era sembrato sin qui sensibile a profili solo formali in tema di comunicazione sul mercato degli alimenti, e aveva deciso i noti casi sull'imbottigliamento del Frascati e del Chianti (22) e sulla produzione dell'aceto balsamico di Modena (23), secondo modelli che prescindevano dal merito delle vicende, attestandosi su profili procedurali e istruttori.

Nel caso dell'etichettatura dell'olio, invece, emerge prepotente il merito, che fa derivare dalla «bontà delle olive locali» la qualità dell'olio.

Certo si apre, a questo punto, una possibile prospettiva di conflitto fra disciplina comunitaria sull'etichettatura di origine dell'olio di oliva, che - come è noto - ai sensi del reg. (CE) n. 2815/98, identifica l'origine nazionale dell'olio con il luogo ove è avvenuta la molitura ed autorizza l'uso di un'etichetta in tal senso anche laddove le olive abbiano provenienza da Stato diverso da quello in cui è sito il frantoio (24), e disciplina nazionale in tema di pubblicità quale interpretata dal Consiglio di Stato nella sentenza qui in commento (disciplina nazionale, peraltro, costituente letterale riproduzione della disciplina comunitaria) (25).

La Corte di giustizia, adita dal governo italiano in sede di impugnazione del regolamento (CE) n. 2815/98 ed investita di questione pregiudiziale in giudizio promosso dalla Unilever nel quale si deduceva l'inefficacia della legge italiana n. 313/98 (26), ha respinto la tesi italiana, che voleva

(19) Cfr. la direttiva 93/43/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, sull'igiene dei prodotti alimentari.

(20) Con un contenzioso, che peraltro ha finito per vedere perdente proprio la tesi dell'industria, che intendeva valorizzare la fase della miscelazione, fase ritenuta invece irrilevante ai fini della determinazione dell'origine anche dalla nuova disciplina comunitaria introdotta dal reg. n. 2815/98; per richiami in argomento v. *supra* nota 1.

(21) V. i casi discussi innanzi all'Autorità garante, richiamati *supra* alla nota 2.

(22) Per ulteriori indicazioni sia consentito rinviare al mio *Il Frascati, il Chianti, e la via della Svizzera. Vini DOC, imbottigliamento in zona di*

produzione e libertà dei commerci, in questa Riv., 1999, 517.

(23) V. *supra* nota 3.

(24) V. l'art. 3 del reg. (CE) n. 2815/98 della Commissione del 22 dicembre 1998, relativo alle norme commerciali dell'olio di oliva, in *G.U.C.E.* 24 dicembre 1998, L 349, p. 56, e successiva rettifica in *G.U.C.E.* 14 gennaio 1999, L 8, p. 39.

(25) V. *supra* note 3, 15 e 16.

(26) L. 3 agosto 1998, n. 313, «Disposizioni per la etichettatura d'origine dell'olio extravergine di oliva, dell'olio di oliva vergine e dell'olio di oliva», v. il commento di S. MASINI, *Etichettatura dell'olio di oliva (osservazioni alla l. 3 agosto 1998, n. 313)*, in *Dir. dell'Agr.*, 1998, 491.

far derivare dalla direttiva n. 79/112 sull'etichettatura dei prodotti alimentari un canone di origine dell'olio basato sull'origine delle olive.

L'argomentare del Consiglio di Stato valorizza, attraverso l'applicazione del decreto legislativo 74/1992, un'altra direttiva comunitaria, la n. 84/450 sulla pubblicità ingannevole, e conclude che per origine dell'olio di oliva non può assumersi altro che l'origine delle olive.

Nella relazione al Consiglio e al Parlamento europeo per la riforma dell'OCM relativa all'olio di oliva, presentata nel dicembre 2000 (27), la Commissione ha dato atto della modesta efficacia in sede applicativa del regolamento n. 2815/98 e dello scarso interesse suscitato presso le imprese, atteso che «In effetti, le diciture obbligatorie sull'etichetta, per quanto riguarda il nome o la ragione sociale e l'indirizzo del confezionatore, così come la lingua utilizzata, costituiscono presunzioni d'origine che sono più facili da utilizzarsi per gli operatori, sono però fuorvianti e non offrono alcuna garanzia ai consumatori» (28), così confermando l'evidente sovrapposizione fra comparti disciplinari, già riscontrata in sede nazionale dall'Autorità garante e dal giudice amministrativo. Tuttavia anche in quest'ultimo documento la Commissione, pur proponendo di rendere obbligatoria la designazione d'origine (solo facoltativa ai sensi del regolamento n. 2815/98), ha insistito nell'individuare nel frantoio il canone d'origine dell'olio di oliva (29).

Sicché, ove in sede di riforma dell'OCM non venga modificato il criterio d'origine adottato dal regolamento n. 2815/98, assisteremo a ulteriori possibili conflitti giudiziari fra un'industria alimentare che nega rilievo all'origine della materia prima ai fini dell'origine dell'olio ed invoca il regolamento comunitario, e una giurisprudenza amministrativa che anche in sede di appello appare persuasa che l'accresciuta sensibilità del consumatore nei confronti della qualità dei prodotti si esprima, quanto agli alimenti, anzitutto in un'esigenza di conoscenza dell'origine della materia prima, come elemento essenziale per consapevoli scelte d'acquisto, in coerenza con quella «farm to table policy» che la stessa Commissione ha da ultimo individuato quale essenziale componente di ogni efficace politica di sicurezza alimentare (30).

4. - La sentenza in commento si segnala, infine, oltre che per il chiaro enunciato in tema di origine dell'olio, per il più generale riconoscimento dell'esistenza di canoni di origine applicabili anche a prodotti alimentari non rientranti nella specifica disciplina delle DOP o delle IGP.

Dopo l'introduzione del reg. n. 2081/92, e il riconoscimento della protezione comunitaria alle denominazioni di origine ed alle indicazioni geografiche, per anni alcuni uffici della Commissione europea hanno sostenuto l'illegittimità di ogni rivendicazione di origine territoriale dei prodotti alimentari, che si ponesse al di fuori degli stretti limiti fissati dalla disciplina in tema di DOP e IGP, da intendersi come norma di eccezione, assumendosi quale regola generale quella di un'indifferenza rispetto all'origine, assertivamente rivendicata a tutela del consumatore, il quale - secondo questa prospettazione - dovrebbe essere tenuto all'oscuro di tutto ciò che non si traduce in caratteristiche materiali e misurabili del prodotto, poiché la comunicazione di caratteristiche immateriali rischierebbe di introdurre

ingiustificati elementi distorsivi delle scelte e della concorrenza.

Secondo i sostenitori di questa tesi (31), la giurisprudenza della Corte di giustizia conforterebbe una posizione siffatta. In realtà, le decisioni invocate, dal *Cassis de Dijon* alla *montagna francese*, ben consentono interpretazioni e conclusioni di segno addirittura opposto (32).

E soprattutto, da ultimo, la Corte di giustizia, nel caso della birra *Warsteiner* (33), dimostrando una sensibilità verso i temi della comunicazione ben maggiore di quella di alcuni uffici comunitari, ha concluso che il regolamento n. 2081/92 non esaurisce il campo delle possibili protezioni delle denominazioni geografiche dei prodotti, e in particolare non osta all'applicazione di norme nazionali che impediscono l'utilizzazione decettiva di indicazioni di provenienza geografica, per le quali non sia stata richiesta la registrazione comunitaria ai sensi del regolamento n. 2081/92 o che comunque non soddisfano le condizioni previste da tale regolamento, e così non osta a norme nazionali che intervengano sul tema delle «indicazioni geografiche semplici» pur in assenza di qualunque legame fra le caratteristiche del prodotto e la dichiarata provenienza geografica (34).

La pronuncia del Consiglio di Stato si iscrive dunque, pur senza menzionarla, nel solco della più recente giurisprudenza comunitaria. I giudici di palazzo Spada evitano di affrontare il profilo dell'obiettiva esistenza o meno di peculiari qualità nel prodotto olio di oliva in ipotesi ottenute con olive di Oneglia, ma valorizzano il diritto del consumatore ad una compiuta informazione su un elemento che il consumatore stesso ritiene rilevante. L'origine della materia prima utilizzata in un alimento viene riconosciuta elemento significativo nella comunicazione commerciale, siccome possibile indice «maggiormente tranquillizzante circa la qualità», come tale tutelato.

Così argomentando, il Consiglio di Stato respinge l'approccio paternalistico, per il quale l'origine di un alimento, e la specificazione della provenienza della materia prima, avrebbero rilevanza e significato solo in presenza di un previo atto formale dei pubblici poteri (il riconoscimento comunitario nei casi DOP e IGP, il riconoscimento nazionale nei casi di leggi o provvedimenti amministrativi che hanno attribuito protezione a specifici prodotti), e riporta l'intera disciplina all'interno di un modello di controllo diffuso, per il quale il consumatore ha diritto di ottenere una compiuta informazione su tutto ciò che egli assume come rilevante per le sue scelte.

Si ricuce un percorso, che lega il consumatore alla materia prima, e che nell'alimento valorizza la componente agricola, rispetto a prassi della comunicazione commerciale, che in misura crescente dal secondo dopoguerra e per lungo tempo hanno teso a svalutare tale componente, proponendo un prodotto alimentare che finiva per apparire del tutto avulso dall'origine.

Proseguendo lungo il percorso tracciato dai giudici amministrativi, le regole imposte dal consumatore all'industria alimentare muovono insomma verso un quadro normativo che, disciplinando la comunicazione e riservando l'uso dei nomi e dei segni in ragione della materia prima utilizzata, offre indiretta ma efficace tutela alle ragioni della produzione agricola nel confronto con l'industria.

(27) «Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla «Strategia della qualità dell'Olio di Oliva» - Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il reg. n. 136/66/CEE e il reg. (CE) n. 1638/98, in ordine alla proroga del regime di aiuto e alla strategia della qualità dell'olio di oliva», Bruxelles, 21 dicembre 2000, COM (2000) 855 def.

(28) Così la Commissione, *op. ult. cit.*, par. 2.2.

(29) *Op. loc. ult. cit.*

(30) V. Commissione europea, «Libro bianco sulla sicurezza alimentare», Bruxelles, 12 gennaio 2000, COM (1999) 719 def.; Id., «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea

per gli alimenti e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare», Bruxelles, 8 novembre 2000, COM (2000), 716 def.

(31) Cfr. L. VENTURA, *I limiti giuridici delle denominazioni nazionali di qualità*, relazione al Convegno di Bologna del 10 settembre 1999, su «I prodotti tipici: riconoscimento, commercializzazione, difesa e norme igieniche. Il ruolo dei Consorzi».

(32) In argomento sia consentito rinviare alla mia nota *Il Territorio come regola di prodotto e di impresa*, in Atti del Convegno dell'IDAIC di Firenze del 19 dicembre 1999, in corso di pubblicazione.

(33) Corte di giustizia, sentenza 7 novembre 2000, in causa C-312/98, *Warsteiner*, v. *supra* note 3 e 5.

(34) Sentenza *ult. cit.*, punto 54.

Ne risulta un disegno ordinante, che (pur tra contraddizioni e incertezze) esprime l'esigenza di porre l'attività agricola al centro di un sistema di valori e di regole di portata generale, ed in cui la globalizzazione valorizza la pluralità di domande e di scelte e con ciò la localizzazione del produrre (35).

Ferdinando Albisinni

(35) «L'economia globale, paradossalmente, rafforza la componente locale dello sviluppo e l'agente dello sviluppo stesso non è più l'impresa in quanto tale, ma il territorio, inteso come sistema economico-sociale e culturale, portatore, cioè di valori, e di un humus particolare che connota ed identifica i prodotti», come ha efficacemente osservato F. ADORNATO, *La contrattazione programmata in agricoltura*, in *Scritti in onore di E. Romagnoli*, cit., 1125, a p. 1127. La globalizzazione diventa insomma «global-local» secondo la formula proposta da alcuni studiosi; v. G. DE RITA-A. BONOMI, *Manifesto per lo sviluppo locale*, Torino, 1998, e CNEL, *2° Rapporto sull'agricoltura. L'agricoltura tra locale e globale. Distretti e filiere*, Roma, 1999.

*

T.A.R. Toscana, Sez. I - 23-2-2000, n. 323 - Virgilio, pres.; Romano, est. - Soc. E. s.r.l. (avv. d'Abramo, Fidolini e Barsotti) c. Comune di Rosignano M. (avv. Narese).

Acque pubbliche - Fiume - Ordinanza sindacale per manutenzione argini e alveo - Impugnativa proprietario frontista - Giurisdizione amministrativa. (L. 8 giugno 1990, n. 142, art. 38)

Sindaco - Ordinanze - Contingibili e urgenti - Presupposti - Pluralità di ipotesi.

Beni demaniali - Demanio idrico - Opere di manutenzione degli argini e dell'alveo di un corso d'acqua - Spettano alla P.A. (R.d. 25 luglio 1904, artt. 2 e 12)

La controversia avente ad oggetto l'ordine emanato ai sensi dell'art. 38 l. 8 giugno 1990, n. 142 dall'Autorità comunale nei confronti dei proprietari frontisti di provvedere alla manutenzione degli argini e dell'alveo di un corso d'acqua, appartiene alla competenza generale di legittimità del giudice amministrativo e non a quella del T.S.A.P. (1).

Il potere sindacale di emanare provvedimenti contingibili e urgenti, ai sensi dell'art. 38 l. 8 giugno 1990, n. 142, è riconosciuto ove sussistano diversi e concorrenti presupposti individuati: a) nella necessità di intervenire in talune materie espressamente previste (sanità e igiene, edilizia, polizia locale); b) nell'attualità o nell'imminenza di un fatto eccezionale, quale causa da rimuovere con urgenza; c) nel previo accertamento, da parte di organi competenti, della situazione di pericolo o di danno che si intende fronteggiare; d) nella mancanza di strumenti alternativi, previsti dall'ordinamento, stante il carattere extra ordinem del potere sindacale di ordinanza (2).

Ai proprietari dei fondi latitanti incombe l'obbligo (ex art. 12 r.d. n. 523/1904) solo della costruzione delle opere a difesa dei loro beni, mentre spetta all'autorità amministrativa (ex art. 2 T.U. n. 523/1904) di provvedere al mantenimento delle condizioni di regolarità dei ripari degli argini, sicché fa carico alla pubblica autorità provvedere alla manutenzione dell'argine di un torrente, appartenente al demanio, con conseguente responsabilità della stessa per i danni derivanti dall'omissione di tale manutenzione (3).

(Omissis)

3. - Con il ricorso n. 4043/94 è impugnata l'ordinanza sindacale n. 230/94, con la quale il Sindaco ha ordinato nuovamente alla ricorrente di provvedere alla pulizia degli argini ed alla rimozione del materiale presente nell'alveo del Botro Pisano, nonché la successiva ordinanza, con la quale s'ingiunge di consentire l'accesso alla proprietà al fine di fare eseguire d'ufficio i lavori di pulizia, non eseguiti dalla società.

Con il ricorso n. 2692/97 è impugnata l'ordinanza sindacale n. 85/97 con la quale si ordina (tra gli altri) alla ricorrente di provvedere nei sensi sopra indicati, ingiungendo che, in mancanza, i lavori sarebbero stati eseguiti d'ufficio e le spese poste a carico degli inadempienti.

Per entrambi i ricorsi, il Comune resistente ha, preliminarmente, eccepito il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, essendo la controversia devoluta alla competenza del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, in unico grado di legittimità.

Infatti, secondo l'Amministrazione comunale, alla cognizione del T.S.A.P. appartengono, a norma dell'art. 131 T.U. 11 dicembre 1933, n. 1775, oltre ai giudizi di legittimità sui provvedimenti di concessione disciplinati dai titoli I e II del citato T.U., anche quelli che concernono l'utilizzazione delle acque (T.S.A.P., 17 dicembre 1998, n. 115), e ancora quelli aventi ad oggetto provvedimenti che riguardano il regime delle acque pubbliche, nonché, da ultimo, i provvedimenti che, pur non riguardando direttamente le acque pubbliche, sono comunque adottati per assicurarne il buon regime (Cons. Stato, IV, 20 febbraio 1998, n. 302).

Sussisterebbe, pertanto, in relazione ai ricorsi in esame, il difetto di giurisdizione del Tribunale adito.

L'eccezione è infondata.

Va, in primo luogo, precisato che attraverso gli atti impugnati l'autorità comunale si limita ad ordinare alla ricorrente, in quanto proprietaria di alcuni terreni contigui ad un corso d'acqua, di provvedere alla pulizia degli argini ed alla rimozione del materiale accumulatosi sui medesimi e nell'alveo del fosso di che trattasi.

Si palesa, pertanto, assolutamente inconferente la giurisdizione citata dal Comune, concernente, in un caso, provvedimenti necessari alla realizzazione di opere occorrenti allo sfruttamento di una concessione ed ordinati alla valutazione degli interessi pubblici attinenti all'utilizzazione delle acque (sent. T.S.A.P., citata), in un altro concernente provvedimenti comunque adottati per la cura dell'interesse al buon regime delle acque in una fattispecie di concessione di un terreno demaniale compreso nel bacino di espansione di un torrente (sent. Cons. Stato, citata).

Nella competenza del T.S.A.P. rientrano, per costante giurisprudenza, provvedimenti che hanno ad oggetto opere idrauliche (T.S.A.P. 26 aprile 1999, n. 55; *Idem*, 27 aprile 1999, n. 58) o la natura, demaniale o meno, delle acque (T.S.A.P. 4 giugno 1999, n. 79) o che, comunque, incidono direttamente sul regime delle acque o ancora provvedimenti che regolano l'onere manutentivo degli alvei dei fiumi, nonché le azioni di risarcimento del danno dipendenti da opere idrauliche eseguite dalla P.A. (T.S.A.P. 29 aprile 1997, n. 27) o conseguenti alla mancata manutenzione ordinaria o straordinaria delle opere idrauliche (T.S.A.P. 30 marzo 1995, n. 28).

Nella fattispecie non ricorre alcuna delle ipotesi descritte, atteso che i provvedimenti di che trattasi hanno ad oggetto soltanto l'ordine, emanato ai sensi dell'art. 38 della legge n. 142/90 dall'autorità comunale nei confronti di un proprietario frontista, di provvedere alla manutenzione degli argini e dell'alveo di un corso d'acqua, la cui cognizione appartiene alla competenza generale di legittimità del giudice amministrativo.

4. - Nel merito, l'ordinanza n. 85 del 1997 risulta emanata dal Sindaco ai sensi dell'art. 38, secondo comma, della l. 8 giugno 1990, n. 142.

La determinazione sindacale assume, come presupposti dell'esercizio del potere *extra ordinem* riconosciutogli dalla legge, le numerose segnalazioni da parte di cittadini, l'esito di un sopralluogo che avrebbe accertato lo stato di abbandono degli argini del Fosso Pisano, il pericolo sia sotto il profilo igienico-sanitario sia sotto il profilo della incolumità pubblica, atteso il rischio di incendi, determinato dalla prossimità del fosso al centro abitato.

Precedenti, analoghe ordinanze erano state emanate, sempre ai sensi della norma citata, per gli anni 1992, 1993 e 1994.

Ritiene il Collegio che, nella fattispecie, non sussistono i presupposti che legittimano l'esercizio, da parte dell'autorità comunale, dello speciale potere di ordinanza contingibile ed urgente.

Com'è noto, il potere di emanare provvedimenti ex art. 38 legge n. 142/90 è riconosciuto ove sussistano diversi e concorrenti presupposti individuati: a) nella necessità di intervenire in talune materie espressamente previste (sanità ed igiene, edilizia, polizia locale); b) nella attualità o nella imminenza di un fatto eccezionale, quale causa da rimuovere con urgenza; c) nel previo accertamento, da parte di organi competenti, della situazione di pericolo o di danno che si intende fronteggiare; d) nella mancanza di strumenti alternativi, previsti dall'ordinamento, stante il carattere *extra ordinem* del potere sindacale di ordinanza.

Nella specie, sia la natura dell'intervento imposto alla ricorrente, ed agli altri proprietari latitanti il fosso in questione, sia la stessa reiterazione dei provvedimenti sindacali dichiaratamente ricondotti al verificarsi di rilevanti fenomeni atmosferici, depongono nel senso della insussistenza sia del carattere eccezionale della causa determinante la situazione di pericolo sia della natura ordinaria del tipo di intervento imposto alla ricorrente (come agli altri proprietari latitanti) consistente nella regolare manutenzione (mediante pulizia e rimozione del materiale accumulato) degli argini e dell'alveo del fosso in questione.

Agli elementi sopra indicati va aggiunto che anche l'accertamento della situazione di fatto e la sua idoneità a determinare un pericolo concreto ed imminente, sia sotto il profilo igienico-sanitario sia sotto quello della pubblica incolumità, non risultano essere stati sufficientemente valutati e documentati in esito a specifica e approfondita istruttoria da parte dell'Amministrazione comunale.

Sulla base dell'anzidetta qualificazione del contenuto dei provvedimenti di che trattasi, si deve escludere, nella specie, la sussistenza dei presupposti di legge per l'esercizio del potere di ordinanza di cui all'art. 38 legge n. 142/90.

Per quanto riguarda gli interventi da effettuare sui corsi d'acqua, il r.d. 25 luglio 1904, n. 523 definisce le opere necessarie alla difesa dei centri abitati, prevedendo che esse si eseguano e si mantengono a cura del comune (art. 10), con il concorso nella spesa da parte dei proprietari interessati. Gli stessi comuni possono essere chiamati a far parte dei consorzi per argini e ripari sui fiumi e torrenti, quando tali opere giovano alla difesa dei loro abitati (art. 20). Ove non esistano consorzi per la costruzione o conservazione di argini o ripari, essi potranno essere promossi dagli interessati attraverso un particolare procedimento, che coinvolge le autorità pubbliche e nel quale possono essere chiamati a concorrere i singoli proprietari (art. 21).

In particolare, ad esclusivo carico dei proprietari e possessori frontisti è previsto l'obbligo di costruzione delle opere a difesa dei loro beni contro i corsi d'acqua di qualsiasi natura, con l'eventuale concorso dei proprietari che dell'opera risentano beneficio i quali possono essere chiamati, attraverso il procedimento di cui all'art. 21, a costituire un apposito consorzio (art. 12).

Nella fattispecie, inoltre, rileva che, a seguito della legge regionale 5 gennaio 1994, n. 36 che ha stabilito il carattere pubblico di «tutte le acque superficiali e sotterranee», anche il fosso in questione rientra tra i corsi d'acqua di natura pubblica, con la conseguenza che la manutenzione degli argini e degli alvei non può che spettare all'ente proprietario e non già al privato frontista.

Va, infine, rilevato che con l'entrata in vigore della legge regionale 21 luglio 1995, n. 81, applicabile almeno nella controversia introdotta con l'ultimo ricorso in esame, sono state individuate le autorità competenti in tema di acque pubbliche, per ogni ambito territoriale regionale.

A prescindere comunque dall'individuazione dell'autorità competente ad effettuare la manutenzione del fosso di cui si discute, resta che ai proprietari dei fondi latitanti incombe l'obbligo (ex art. 12 r.d. n. 523/1904, citato) solo della costruzione delle opere a difesa dei loro beni, mentre spetta all'autorità amministrativa (ex art. 2 T.U. cit.) di provvedere al mantenimento delle condizioni di regolarità dei ripari degli argini, sicché fa carico alla pubblica autorità provvedere alla manutenzione dell'argine di un torrente, appartenente al demanio, con conseguente responsabilità della stessa per i danni derivanti dall'omissione di tale manutenzione (Cass. Sez. Un., 5 settembre 1997, n. 8588, che ha affermato l'obbligo della Regione alla quale sono state trasferite le relative competenze amministrative).

5. - Per le ragioni sopra esposte, il ricorso n. 1751/94 va dichiarato improcedibile; i ricorsi n. 4043/94 e n. 2696/97 sono fondati e vanno entrambi accolti, con conseguente annullamento degli atti con i medesimi impugnati. (Omissis)

(1-3) ACQUE PUBBLICHE E POTERI ED OBBLIGHI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

1. - La decisione annotata statuisce l'illegittimità dell'ordinanza sindacale con la quale viene ordinato ai proprietari frontisti di un corso d'acqua, ai sensi dell'art. 38 della legge n. 142/1990, di provvedere alla pulizia degli argini ed alla rimozione del materiale presente nell'alveo di un torrente.

La controversia trae origine da due distinti ricorsi, con i quali vengono impugnate le ordinanze sindacali che impongono alla ricorrente di provvedere alla pulizia degli argini ed alla rimozione del materiale presente nell'alveo di un torrente, ingiungendo che, in mancanza, i lavori sarebbero stati eseguiti d'ufficio e le spese poste a carico degli inadempienti.

Preliminarmente il Tribunale esamina le eccezioni di difetto di giurisdizione del giudice amministrativo sollevate dal Comune resistente, affermando, nella fattispecie, la sussistenza della giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo e negando quella del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche.

Com'è noto, infatti, ai sensi del T.U. 11 dicembre 1933, n. 1775, appartengono alla cognizione del T.S.A.P., quale giudice amministrativo di legittimità, i ricorsi contro i provvedimenti definitivi lesivi d'interessi legittimi adottati dall'amministrazione in materia d'acque pubbliche, che incidano sul regime delle acque pubbliche o che si riferiscano ad un'opera necessaria per l'utilizzazione delle acque.

La giurisprudenza ha avuto modo di chiarire in più occasioni che appartiene al T.S.A.P. la cognizione sui ricorsi avverso i provvedimenti dell'autorità amministrativa in materia di opere idrauliche (1).

Lo stesso Tribunale superiore delle acque ha precisato che non tutti gli atti afferenti alle opere idrauliche rientrano nella sua giurisdizione in sede di legittimità, occorrendo distinguere fra le posizioni d'imperio lesive d'interessi legittimi, rientranti in quella giurisdizione, e posizioni non riconducibili a provvedimenti amministrativi, rientranti nella giurisdizione dei diritti (2).

Il Tribunale, nella decisione annotata, dopo aver ritenuto non pertinente la giurisprudenza citata dal Comune resistente per sostenere il difetto di giurisdizione del Tribunale adito, nel richiamare altre decisioni del Tribunale superiore delle acque che hanno indicato i provvedimenti dell'autorità amministrativa rientranti nella competenza del predetto T.S.A.P., statuisce la giurisdizione del giudice amministrativo. Detta affermazione nasce dal condivisibile presupposto che nella fattispecie si controverte su un provvedimento (ordinanza sindacale), emanato ai sensi dell'art. 38 della legge n. 142/1990, appartenente alla competenza generale di legittimità del giudice amministrativo.

2. - La pronuncia annotata, conformemente al consolidato orientamento della prevalente dottrina (3) e giurispru-

(1) Cfr. Cass. Sez. Un. Civ., 17 luglio 1992, n. 8677, in *Foro it.*, 1993, I, 441, che ha, tra l'altro, affermato il difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria riguardo all'azione di nunciazione proposta per ovviare al pericolo di danno derivante dall'omessa manutenzione della sponda di un fiume e Cass. Sez. Un. Civ., 16 ottobre 1992, n. 11363, in *Giust. civ. Mass.*, 1992, fasc. 10, che ha affermato che l'esecuzione di lavori d'arginamento di un corso d'acqua, disposti dalla competente autorità amministrativa, concreta realizzazione d'opera idraulica ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 2 r.d. 25 luglio 1904, n. 504, con la conseguenza che, ai fini della tutela dei privati, la relativa controversia appartiene alla competenza giurisdizionale dei Tribunali regionali delle acque quando attenga a diritti soggettivi ed a quella del Tribunale superiore in sede di legittimità quando attenga a posizioni d'interesse legittimo.

(2) Cfr. T.S.A.P. 11 ottobre 1983, n. 29, in *Cons. Stato*, 1983, II, 1267, ma v. anche T.S.A.P. 21 ottobre 1982, n. 31, in *Rass. Adv. Stato*, 1983, I, 214, che ha ritenuto che non possa essere qualificata opera idraulica, rientrante nella competenza dei Tribunali regionali delle acque, la controversia insorta per l'individuazione del soggetto su cui debba gravare la spesa sostenuta per la posa in opera di un ponte Baley, gettato su un preesistente ponte pericolante per consentire il ripristino della viabilità.

(3) Cfr. sull'argomento tra gli altri, BARTOLOMEI, *Il potere di ordinanza e le ordinanze di necessità*, Milano, 1979; Id., voce *Ordinanza*, in *Enc. del dir.*, vol. XXX, p. 970; AIMONETTO, *Le ordinanze del Sindaco*, Rimini, 1988; RESCIGNO, *Ordinanze e provvedimenti di necessità e di urgenza*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XII, Torino, 1957.

denza, individua i seguenti presupposti del potere sindacale di emanare ordinanze contingibili ed urgenti, ai sensi dell'art. 38 della legge n. 142/1990: *a*) necessità di intervenire in talune materie espressamente previste (sanità ed igiene, edilizia, polizia locale); *b*) attualità o imminenza di un fatto eccezionale, quale causa da rimuovere con urgenza; *c*) previo accertamento, da parte di organi competenti, della situazione di pericolo o di danno che s'intende fronteggiare; *d*) mancanza di strumenti alternativi, previsti dall'ordinamento, stante il carattere *extra ordinem* del potere sindacale di ordinanza.

Occorre evidenziare che per i siffatti provvedimenti sindacali sussiste una giurisdizione estesa al merito, per cui gli stessi possono essere pienamente sindacati dal giudice amministrativo con riferimento non solo a tutti gli aspetti concernenti la legittimità, ma anche ai profili istruttori, alla convenienza, opportunità ed equità delle determinazioni adottate (4).

La giurisprudenza amministrativa ha dimostrato un notevole rigore nell'accertamento della sussistenza dei presupposti per l'emanazione di provvedimenti contingibili ed urgenti, ritenendoli ammissibili con riferimento esclusivamente ad evenienze di carattere eccezionale, determinate da fatti impreveduti, per le quali sia impossibile il ricorso ai normali mezzi predisposti dall'ordinamento giuridico.

Coerentemente con l'affermazione di tali principi sono state ritenute illegittime le ordinanze contingibili ed urgenti adottate dal sindaco, ai sensi dell'art. 38 della legge n. 142/1990, in mancanza del presupposto dell'urgenza (5), di un pericolo di danno imminente non fronteggiabile con i mezzi ordinari apprestati dall'ordinamento giuridico, trattandosi di uno strumento il cui uso è residuale e resta precluso ogni volta che esista una specifica normativa regolante la fattispecie (6).

Altrettanto rigorosa si è dimostrata la giurisprudenza nell'esigere la sussistenza di quelle inequivocabili e precise verifiche tecniche da parte degli organi preposti dell'autorità emanante, atte ad accertare l'esistenza dei fatti posti a base del pericolo attuale e concreto di danno (7).

Nel caso di specie, la decisione annotata ha ritenuto insussistenti i presupposti di legge per l'esercizio del potere di ordinanza ex art. 38 della legge n. 142/1990. Infatti sia la natura ordinaria dell'intervento (regolare manutenzione degli argini e dell'alveo del fosso in questione) imposto alla ricorrente ed agli altri proprietari frontisti, sia la stessa reiterazione dei provvedimenti sindacali (8) depongono nel senso dell'insussistenza del carattere eccezionale della causa determinante la situazione di pericolo. Il Tribunale ha, inoltre, rilevato una carenza istruttoria da parte dell'amministrazione comunale nell'accertamento della situazione di fatto e della sua idoneità a determinare un pericolo concreto ed imminente.

Anche con le disposizioni introdotte dal nuovo testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, nell'art.

54, comma 2, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, permangono al sindaco l'attribuzione del potere di emanare provvedimenti contingibili ed urgenti, in presenza degli stessi presupposti già previsti dall'abrogato art. 38 della legge n. 42/1990.

Il nuovo testo, tuttavia, nel riprodurre la precedente normativa, omette l'indicazione delle materie (sanità ed igiene, edilizia e polizia locale, così come esposte nell'art. 38 citato) nelle quali può estrinsecarsi il potere di emanare siffatti provvedimenti, lasciando intendere un ampliamento delle ipotesi d'intervento sindacale.

Permangono, comunque, l'attribuzione al sindaco del potere di emettere provvedimenti contingibili ed urgenti, quale ufficiale del Governo, con il carattere tipico di singolare riflesso organizzativo di un episodio di esercizio del potere che, pur richiedendo eccezionalmente l'intervento di organi incardinati presso enti diversi dallo Stato, mantiene la propria indole statale, così comportando l'attrazione funzionale dell'organo dell'ente locale nell'organizzazione dello Stato (9).

3. - Ulteriore elemento d'interesse della decisione annotata è costituito dalle precisazioni in ordine alla determinazione dei poteri e degli obblighi della P.A. e dei proprietari e possessori frontisti, per quanto riguarda gli interventi da effettuare sui corsi d'acqua.

Sul punto, attraverso una corretta applicazione della disciplina contenuta nel r.d. 25 luglio 1904, n. 523, il Tribunale perviene alla conclusione che spetta all'autorità amministrativa provvedere al mantenimento delle condizioni di regolarità dei ripari degli argini (ex art. 2 del r.d. n. 523/1904), ivi compresa la manutenzione dell'argine di un torrente appartenente al demanio, mentre in capo ai proprietari dei fondi latitanti incombe esclusivamente l'obbligo (ex art. 12 r.d. n. 523/1904) della costruzione delle opere di sola difesa dei loro beni.

Pertanto, anche sotto tale ulteriore decisivo profilo, le ordinanze sindacali contingibili ed urgenti impugnate con i ricorsi introduttivi della controversia decisa con la sentenza annotata sono state dichiarate illegittime.

Anche la giurisprudenza della S.C., nell'interpretazione delle norme sopra indicate, ha più volte affermato che non spetta ai proprietari dei fondi latitanti provvedere alla manutenzione degli argini di un torrente siti al di là del confine della proprietà privata ed appartenenti al demanio e che quindi la responsabilità connessa all'omessa manutenzione di essi compete esclusivamente all'amministrazione, e precisamente alla Regione, alla quale sono state trasferite le competenze amministrative in materia di opere idrauliche, avendo per contro i citati proprietari soltanto l'obbligo di fare e mantenere, nell'ambito ed entro i confini dei propri fondi, le opere minori volte ad impedire all'acqua di penetrarvi (10).

Al riguardo è stato chiarito dalla giurisprudenza del Tribunale superiore delle acque che l'art. 12, comma 3 del r.d. n. 523/1904, ai sensi del quale sono ad esclusivo carico dei proprietari e dei possessori frontisti le costruzioni delle opere

(4) Cfr., da ultimo, Consiglio di Stato, Sez. IV, 13 dicembre 1999, n. 1844, in *Riv. giur. edilizia*, 2000, I, 276.

(5) Cfr., tra le altre, T.A.R. Campania-Napoli, Sez. I 15 giugno 1999, n. 1649, in *T.A.R.*, 1999, I, 3487.

(6) Cfr., tra le altre, T.A.R. Campania-Salerno 8 novembre 1997, n. 611, in *Ragiusan*, 1998, fasc. 6, 200; T.A.R. Puglia-Bari, Sez. I 21 ottobre 1997, n. 687, in *Foro amm.*, 1998, 1581; T.A.R. Liguria, Sez. II 2 settembre 1994, n. 303, in *Riv. giur. Polizia locale*, 1995, 348; T.A.R. Piemonte, Sez. II 13 febbraio 1995, n. 97, in *Giur. it.*, 1995, III, 1, 580, con nota di SARDO; T.A.R. Friuli-V.G. 25 marzo 1996, n. 128, in *Giur. Merito*, 1996, 1013; T.A.R. Sardegna 4 aprile 1995, n. 461, in *Riv. Giur. sarda*, 1995, 822, con nota di SIDDI; T.A.R. Basilicata 14 maggio 1997, n. 187, in *Ragiusan*, 1998, f. 168, 133; T.A.R. Umbria 11 febbraio 1998, n. 152, in *Comuni d'Italia*, 1998, 1546; T.A.R. Piemonte, Sez. I 15 gennaio 1998, n. 12, in *Riv. giur. edilizia*, 1998, I, 149; T.A.R. Campania-Salerno 8 novembre 1997, n. 612, in *Rass. Dir. Farmaceutico*, 1998, 683; T.A.R. Toscana, Sez. II 19 giugno 1996, n. 336, in *Riv. Giur. Polizia*, 1997, 245;

T.A.R. Toscana, Sez. II 19 giugno 1996, n. 337, *ivi*, 1997, 242; T.A.R. Valle d'Aosta 22 gennaio 1999, n. 4, in *Foro amm.*, 1999, 2185; T.A.R. Lazio, Sez. II 6 novembre 1995, n. 1686, in questa *Riv.*, 1997, 527 con nota di PERRI.

(7) Cfr., tra le altre, T.A.R. Liguria, Sez. I 27 novembre 1997, n. 417, in *Ragiusan*, 1998, f. 172, 92; T.A.R. Umbria 11 febbraio 1998, n. 152, *ivi*, 1998, f. 172, 108; T.A.R. Sicilia-Palermo, Sez. II 13 maggio 1997, n. 774, in *Foro amm.*, 1998, 562; T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, Sez. II 8 maggio 1992, n. 188, in *T.A.R.*, 1992, I, 2761.

(8) Ma v., in senso contrario, T.A.R. Toscana, Sez. I 29 ottobre 1992, n. 533, in *T.A.R.*, 1992, I, 4877, per il quale a nulla rileva la circostanza che la situazione di fatto per cui si provvede esista da tempo, in quanto il ritardo può accentuare l'urgenza piuttosto che escluderla.

(9) Cfr. in tal senso Consiglio di Stato, Sez. IV, 13 dicembre 1999, n. 1844, in *Foro amm.*, 1999, 2416 e in *Cons. Stato*, 1999, I, 2052.

(10) Cfr. Cass. Sez. Un. Civ., 5 settembre 1997, n. 8588, in *Urbanistica e appalti*, 1998, 57 e in *Giust. Civ. Mass.*, 1997, 1628.

di sola difesa dei beni contro i corsi d'acqua, deve interpretarsi nel senso che gli oneri economici conseguenti all'edificazione e gli eventuali obblighi di manutenzione e ricostruzione gravano sui proprietari in tutti i casi in cui la costruzione dell'opera, al momento della sua realizzazione, ha obiettivamente lo scopo di difendere dalle acque i beni di proprietà di costoro e non di fungere da argine del corso d'acqua (11) e che detta norma non può essere interpretata estensivamente, nel senso che a carico dei proprietari è posta la realizzazione delle sole opere a difesa delle loro proprietà e non anche a tutela della pubblica incolumità (12).

Altra giurisprudenza del T.S.A.P. ha, d'altro canto, affermato che non esiste, in linea di principio, una responsabilità dello Stato o degli altri enti pubblici territoriali titolari di beni del demanio idraulico per danni provocati dai beni stessi, e riconducibili ad eventi naturali (come piogge di particolare intensità), non essendo configurabile un obbligo generale di custodia e di manutenzione dei beni suddetti, all'infuori di ipotesi specifiche espressamente previste dalla legge, come nel caso delle opere idrauliche (13).

Appare, in conclusione, condivisibile la decisione annotata anche in ordine alla puntuale determinazione dei poteri e degli obblighi della pubblica autorità e dei proprietari frontisti con riguardo agli interventi da effettuare sui corsi d'acqua di natura pubblica.

Dario Castrovinci

(11) Cfr. Tribunale superiore acque 4 giugno 1997, n. 45, in *Cons. Stato*, 1997, II, 990.

(12) Cfr. Tribunale superiore acque 29 febbraio 1996, n. 23, in *Cons. Stato*, 1996, II, 292.

(13) Cfr. Trib. superiore acque 3 ottobre 1997, n. 63 il quale precisa che, tuttavia, una responsabilità dello Stato o di altri enti pubblici territoriali può ipotizzarsi in relazione al mancato od all'insufficiente espletamento delle funzioni di polizia idraulica assegnata allo Stato dall'art. 1 del r.d. n. 523/1904 e dall'art. 66 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, e trasferita in gran parte alle Regioni dall'art. 10 lett. F della l. 18 maggio 1989, n. 183; funzione volta, oltreché alla tutela diretta dei beni appartenenti al demanio, anche alla tutela della collettività, e che implica l'obbligo, laddove sussistano situazioni di pericolo, dell'assunzione delle iniziative idonee a scongiurarle.

*

T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia - 5-8-2000, n. 657 - Ingrassia, pres.; Conti, est. - Ass. naz. Italia Nostra e altri (avv. Capretti e Ceruti) c. Comune Ostiglia e Bayer It. s.p.a. (avv. Bertoli, Torrani, Romano).

Edilizia e urbanistica - Insediamento industriale - Variante al PRG - Procedure - Valutazione impatto ambientale - Delibera comunale - Ricorso Comitato civico e Italia Nostra - Ragioni - Legittimazione - Accoglimento.

Sono legittimati ad impugnare i provvedimenti urbanistico-edilizi quei soggetti che vantino un interesse personale, diretto ed attuale all'annullamento dell'atto - perché proprietari dei fondi confinanti o, più in generale, secondo l'indirizzo che ormai prevale, per essere titolari di diritti reali su immobili situati nella zona interessata dalla costruzione assentita, o anche per il solo fatto di trovarsi con la zona stessa in una situazione di stabile collegamento o di essere insediati abitativamente in essa - che lamentano una lesione dei valori urbanistici, intesi in senso ampio, garantiti dalle previsioni urbanistiche relative alla zona (1).

(Omissis). - Preliminarmente, il Collegio procede alla riunione dei ricorsi all'esame, che, attesa la stretta connessione oggettiva e soggettiva, possono essere definiti con un'unica sentenza.

Infatti sono state impuginate, innanzi questo Tribunale, sia le deliberazioni consiliari del Comune di Ostiglia con le quali sono state assunte determinazioni riguardo ad istanze avanzate dalla Bayer Italia s.p.a. sia l'intera serie procedimentale sfociata nella

approvazione della variante generale al P.R.G. del predetto comune, nella parte in cui è stata recepita la richiesta di consentire, in aree limitrofe al porto canale, l'insediamento di un polo industriale chimico da parte della predetta società.

Al fine di una migliore intelligenza dei fatti, appare opportuna una riassuntiva esposizione degli avvenimenti succedutisi in un arco temporale quasi decennale.

Con istanza in data 18 settembre 1990 la Bayer Italia richiedeva al comune di Ostiglia una dichiarazione di interesse pubblico riguardo ad un'area di circa 100 ettari - sita a nord dell'abitato, frangente le nuove attrezzature del porto canale - avente destinazione urbanistica in parte agricola ed in parte produttiva.

Con delibera n. 877 del 19 dicembre 1990 la Giunta municipale incaricava l'Istituto di ricerche «Ambiente Italia» di formulare un piano di lavoro per la valutazione di impatto ambientale e socio-economica dell'area di Ostiglia, con particolare riguardo «all'area antistante al porto canale, attualmente destinata in parte a zona industriale ed in parte a zona agricola», ciò al fine di «poter disporre di un supporto tecnico per le decisioni e gli indirizzi da fornire alla variante urbanistica in atto del P.R.G. nonché per eventuali autorizzazioni per nuovi insediamenti produttivi».

Con delibera n. 7 del 25 gennaio 1991 il Consiglio comunale di Ostiglia, valutata «meritevole di attenzione» l'istanza Bayer, invitava i tecnici già incaricati della redazione della revisione del P.R.G. a prevedere un ampliamento della zona industriale, «tenendo conto dei risultati dell'incarico affidato all'Istituto di ricerche Ambiente Italia». Tale atto veniva fatto oggetto di distinte impugnazioni, avanti questo T.A.R., sia da parte del Comitato civico Ostigliese nonché di singoli cittadini sia ad opera dell'associazione Italia Nostra, rispettivamente, con i ricorsi n. 465/91 e n. 507/91.

Successivamente, con la delibera n. 57 del 27 giugno 1994, il Consiglio comunale di Ostiglia autorizzava la Giunta municipale a sottoscrivere un protocollo d'intesa con la società Bayer s.p.a. (nonché con l'Assessore regionale al Territorio e al Presidente della Provincia di Mantova) relativo alle modalità di consultazione reciproca finalizzato alla disamina della proposta - ancora da concretizzarsi nelle modalità operative - avanzata dalla Bayer di insediamento di un polo chimico nell'area latitante il porto canale. Anche questo atto veniva impugnato - con il ricorso n. 107/95 - dal Comitato civico Ostigliese e da alcuni cittadini.

Con le deliberazioni n. 118 del 22 dicembre 1994 e n. 69 del 4 agosto 1995, il Consiglio comunale di Ostiglia adottava la variante generale al P.R.G., la quale prevedeva, fra l'altro, il mutamento di destinazione urbanistica - da agricola a produttiva - di circa 40 ettari di terreno, classificati dal precedente piano regolatore come «zona agricola a difficile scolo», in tal modo realizzando un'area, di circa 100 ettari di estensione, classificata come «zona D - per attività industriali di valenza sovracomunale».

Le osservazioni al riguardo presentate da Italia Nostra, dal Comitato civico Ostigliese e da singoli cittadini - con le quali veniva fatto rilevare che l'ambito territoriale fatto oggetto di variazione di destinazione urbanistica era stato individuato, in uno studio dell'Università di Bologna, come «area di fossa», trattandosi di un'ex palude con difficile scolo delle acque - venivano respinte con le deliberazioni consiliari n. 24 del 2 aprile 1996 e n. 20 del 25 febbraio 1997.

Pertanto, la Giunta regionale della Lombardia, con delibera del 30 gennaio 1998, n. 34402, provvedeva ad apportare modifiche d'ufficio al piano regolatore adottato dal comune di Ostiglia. In particolare, l'intera area di 40 ettari che era stata destinata ad attività industriali di valenza sovracomunale veniva stralciata e riclassificata come «zona E - agricola caratterizzata da terreno vallivo».

Inoltre, con riferimento all'ambito territoriale di circa 60 ettari attiguo al precedente, la Giunta regionale imponeva al Comune di integrare la documentazione a corredo del P.R.G. con apposita relazione geologico-tenica particolareggiata che verificasse la compatibilità degli insediamenti previsti con le locali condizioni di rischio idrogeologico.

Il Comune di Ostiglia, con delibera giuntale n. 147 del 21 luglio 1998, provvedeva ad affidare ad un professionista l'incarico della redazione di un'indagine geologica, idrogeologica e geotecnica relativa all'area in questione.

Con deliberazione del 21 dicembre 1998, n. 94, il Consiglio comunale di Ostiglia svolgeva le proprie controdeduzioni in ordine alle modifiche d'ufficio introdotte dalla Regione, insistendo nella richiesta di ampliamento della «Zona D - per attività industriali di valenza sovracomunale», alla stregua della previsione

urbanistica da esso adottata. Tale richiesta veniva giustificata sulla base del rilievo che: «Ai sensi della l.r. n. 41 del 24 novembre 1997 e della d.g.r. 6 agosto 1998, n. 6/37918, l'area indagata non presenta pertanto particolari limitazioni alla fattibilità geologica per le azioni di piano; gli studi condotti non hanno infatti individuato specifiche controindicazioni di carattere geologico all'urbanizzazione o alla modifica di destinazione d'uso dell'area stessa».

Con nota 8 gennaio 1999 il Presidente della Sezione di Ostiglia di Italia Nostra chiedeva la revoca della deliberazione 2 dicembre 1998, n. 267 con cui la Giunta municipale aveva fatto proprio lo studio redatto nell'ottobre 1998 dallo Studio Geotecnico e Idrogeologico S.G.I. di Mantova allegando, a sostegno dell'istanza, una relazione tecnica del geologo dott. Enrico Farinatti, mentre con relazione 22 gennaio 1998 il dott. Fulvio Baraldi dello Studio S.G.I. predisponendo controdeduzioni alle osservazioni mosse dal dott. Enrico Farinatti.

Nel frattempo, in sede regionale, veniva portata a compimento l'attività istruttoria mediante l'acquisizione dei pareri dei dirigenti del Servizio sviluppo sostenibile del territorio (nota 30 marzo 1999, n. 481), del Servizio geologico e riassetto del territorio (nota 10 maggio 1999), del Servizio urbanistica (16 giugno 1999).

Quindi, venivano tenute – in data 26 maggio 1999 e 16 giugno 1999 – due riunioni della Conferenza dei servizi per l'esame degli strumenti urbanistici.

Alla prima, avendo rilevato l'ing. Nova – Direttore generale della Direzione Territorio ed Edilizia Residenziale della Regione Lombardia – che «la conferenza si trova nell'impossibilità della chiusura del provvedimento (*sic*) in quanto manca uno degli elementi fondamentali per l'istruttoria», veniva disposto il rinvio alla riunione del 16 giugno 1999.

Il predetto Direttore generale, nel frattempo, aveva convocato per il successivo 27 maggio 1999 una riunione – alla quale partecipavano, oltre a rappresentanti istituzionali, anche il Segretario regionale di Italia Nostra, il Presidente della Sezione Italia Nostra di Ostiglia ed il geologo dott. Farinatti, consulente di Italia Nostra e il geologo dott. Baraldi, consulente del comune di Ostiglia – per «definire compiutamente gli aspetti tecnici relativi alle indagini geologiche a supporto del P.R.G.» (cfr. doc. n. 26).

Nella conferenza del 16 giugno 1999 veniva dato parere positivo, essendo stato precisato che «il Servizio Geologico ha sciolto le riserve precedentemente espresse».

Con atto 3 luglio 1999, n. 142, la Giunta municipale deliberava di far propria la relazione e gli elaboratori del giugno 1999 relativi alla relazione tecnica integrativa di carattere geologico richiesti dalla Regione Lombardia e redatti dallo Studio S.G.I.

Infine, la Giunta regionale – con deliberazione 5 agosto 1999, n. 44960 – approvava definitivamente il nuovo P.R.G. di Ostiglia, osservando, per quanto riguarda la previsione in contestazione in questa sede, che «le controdeduzioni comunali consentono, nel merito, di superare le problematiche connesse alla compatibilità della nuova previsione rispetto alle locali condizioni di vulnerabilità idrogeologica evidenziate dallo strumento urbanistico precedente».

Così ricapitolata, nei suoi passaggi salienti, la complessa vicenda portata all'esame del Collegio, può ora passarsi alla disamina delle singole impugnazioni proposte dai ricorrenti, subito rilevando che i primi tre gravami vanno dichiarati inammissibili.

Va, infatti, osservato che gli atti con essi impugnati non possono essere considerati come organicamente inseriti nella serie procedimentale che è sfociata nella deliberazione di approvazione del P.R.G. in quanto gli stessi, pur ponendosi a monte del procedimento suddetto, non ne costituiscono necessario presupposti.

Anzi, a ben vedere, le deliberazioni in questa sede opposte neppure assumono valenza provvedimentale, trattandosi piuttosto di mere dichiarazioni di intenti sulla futura azione amministrativa da realizzarsi da parte dell'Amministrazione comunale.

Infatti, con i ricorsi n. 507/91 e n. 465/91 viene, da distinti soggetti, impugnata *in parte qua* la deliberazione del Consiglio comunale di Ostiglia in data 25 gennaio 1991, avente per oggetto la «valutazione dell'istanza presentata dalla Bayer Italia s.p.a.».

Con tale atto, il Consiglio comunale non ha assunto alcuna statuizione provvedimentale, ma si è limitato ad esprimere una dichiarazione di intenti, che presenta, senza dubbio, una sua rilevanza sotto il profilo politico, ma che risulta, nel suo contenuto, inidonea ad immutare la realtà giuridica preesistente.

Invero, il Consiglio si è limitato ad approvare un documento, predisposto dalla Giunta, con il quale si «fa presente ai tecnici che stanno provvedendo alla revisione del P.R.G. di prevedere

nell'ambito di tale generale revisione l'ampliamento dell'attuale zona industriale, tenendo conto anche dei risultati dell'incarico affidato all'istituto di ricerche Ambiente Italia, onde permettere insediamenti di piccole, medie e grandi industrie, con la relativa normativa tecnica per ogni tipo di intervento».

Va rilevato che l'apparente presenza di un contenuto precettivo della delibera (rinvenibile nella prescrizione rivolta ai tecnici) si rivela – ad un più attento esame – del tutto evanescente, atteso che lo stesso risulta in realtà ipotetico e del tutto generico, in quanto subordinato ad un evento futuro ed incerto, vale a dire all'esito delle verifiche in proposito commesse all'istituto di ricerche Ambiente Italia.

Inoltre, deve escludersi che tale deliberazione possa costituire il presupposto per l'emanazione di futuri provvedimenti.

In sostanza, il deliberato approvato dal Consiglio va qualificato come una risoluzione, che tende solamente ad incidere, mediante le indicazioni in essa contenute, sull'indirizzo politico dell'esecutivo stesso, senza peraltro che l'indirizzo politico con essa espresso possa produrre effetti vincolanti sotto il profilo giuridico.

Analoghe considerazioni possono svolgersi anche in relazione al terzo ricorso (n. 107/95), rivolto contro le deliberazioni (la n. 57 e la n. 92 del 1994) del Consiglio comunale, con le quali la Giunta municipale veniva autorizzata a sottoscrivere un protocollo d'intesa con la società Bayer s.p.a. (nonché con l'Assessore regionale al Territorio e il Presidente della Provincia di Mantova).

Invero, anche in tale atto non appare rinvenibile alcun reale profilo provvedimentale, dato che, in esso, sono riportate solamente alcune dichiarazioni d'intenti ed una indicazione di ordine metodologico (rilevata l'intenzione della Bayer di realizzare un insediamento produttivo in Ostiglia e l'interesse per tale progetto da parte della Regione, della Provincia e del Comune, viene evidenziato che «l'attivazione del nuovo polo dovrà comunque essere collegata con una preventiva valutazione da parte dell'Amministrazione Pubblica interessata dal progetto industriale che la soc. Bayer andrà ad impiantare e che allo stato delle cose la società non è ancora in grado di prospettare, ma che si riserva di presentare in un prossimo futuro» per concludere che le parti, costituito un Osservatorio costituito dai rappresentanti di ciascuna, si riuniranno periodicamente «per scambi di informazioni in ordine all'evolversi dei rispettivi comportamenti in modo omogeneo rispetto alle dichiarazioni sopra formulate»).

Inoltre, gli stessi ricorrenti prospettano in maniera del tutto dubitativa l'ipotesi che tale protocollo sia mai stato sottoscritto dalle parti.

In sostanza, anche tale deliberazione non ha valenza provvedimentale, né rientra, ad alcun titolo, nella sequenza procedimentale relativa alla redazione del nuovo piano regolatore.

Va soggiunto che fra i soggetti che hanno proposto il suddetto gravame vi è anche un consigliere comunale (Pini Giorgio), il quale si duole della violazione delle proprie prerogative, peraltro, anche in relazione a tale profilo il ricorso di appalesa inammissibile, dato che la violazione delle prerogative del consigliere – di per sé legittimante l'impugnazione – risulta esclusa *per tabulas* dato che dal gravame stesso si evince che le violazioni procedurali lamentate sono relative alla prima deliberazione impugnata (la n. 57 del 1994), ma che le stesse sono state espressamente sanate e rimosse con la seconda (la n. 92 del 1994).

Ricapitolando, sul punto, il Collegio ritiene che, rispetto alle deliberazioni consiliari oggetto dei primi tre gravami, i soggetti che hanno proposto gli stessi risultano sforniti sia di una posizione legittimante al ricorso sia dell'interesse ad agire.

Del resto la giurisprudenza (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 20 novembre 1989, n. 741) ha affermato l'inammissibilità dell'impugnazione di atti contenenti mere dichiarazioni d'intento, vale a dire che non esprimono l'attuale volontà dell'ente ovvero che non costituiscono il presupposto per l'emanazione di futuri provvedimenti.

L'intervenuta dichiarazione di inammissibilità dei primi tre ricorsi comporta, di conseguenza, il venir meno delle doglianze di illegittimità derivata proposte con il quarto ricorso.

Va soggiunto, peraltro, che tali doglianze non sarebbero state, comunque, esaminabili, dato che un costante e consolidato orientamento giurisprudenziale ha ribadito l'inammissibilità dei motivi di gravame che si esauriscono nel mero rinvio – appunto *per relationem* – a censure contenute in altro ricorso (Cons. Stato, Sez. V, 15 gennaio 1976, n. 41; T.A.R. Toscana, 11 giugno 1983, n. 146 e 16 aprile 1986, n. 408; T.A.R. Lombardia, 14 luglio 1983, n. 1008;

T.A.R. Lazio – Latina, 22 ottobre 1983, n. 318; T.A.R. Puglia – Lecce, 20 luglio 1985, n. 369 e, più di recente, T.A.R. Lazio, Sez. I 12 giugno 1996, n. 997 e T.A.R. Calabria – Catanzaro, 4 settembre 1996, n. 676).

Siffatta inammissibilità, è opportuno sottolineare, integra la presenza di un vizio processuale che non può neppure essere sanato dall'eventuale riunione di diversi procedimenti giurisdizionali, ove le censure contenute in uno di essi operino un mero rinvio a quelle dedotte in un altro (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 3 giugno 1987, n. 326).

La deduzione extratestuale dei motivi di censura – e cioè *per relationem* – trova sanzione nell'illustrato giudizio di inammissibilità in quanto inidonea a soddisfare le esigenze di certezza e di garanzia di cui all'art. 6, n. 3 r.d. 17 agosto 1907, n. 642 (applicabile ai ricorsi dinanzi ai Tribunali amministrativi regionali per effetto dell'art. 19, primo comma, l. 6 dicembre 1971, n. 1034), il quale stabilisce che l'atto introduttivo deve contenere l'esposizione dei motivi sui quali il gravame è fondato (T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 18 ottobre 1979, n. 183), per l'effetto dovendosi escludere che i motivi di doglianza possano essere ricercati fuori dal testo del ricorso stesso, ovvero desunti *aliunde* o *per relationem* rispetto a precedenti atti processuali.

A questo punto, devono disaminarsi le eccezioni di inammissibilità del gravame sollevate dalle controparti, le quali osservano, per un verso, che risulterebbero carenti di legittimazione tutti i soggetti che hanno proposto il gravame, e, per altro aspetto, che la mancata espressa impugnativa, in uno con la deliberazione di approvazione del P.R.G., degli atti dichiarati prodromici comporterebbe l'inammissibilità dell'intero gravame.

Entrambe le eccezioni debbono essere disattese.

Per quanto riguarda la legittimazione alla proposizione del ricorso va rilevato che questo è stato proposto da singoli privati, da un Comitato civico costituitosi per opporsi all'insediamento industriale divisato e dall'Associazione Italia Nostra.

Quanto ai primi, è stato comprovato, mediante la produzione di certificazioni anagrafiche e di titoli di proprietà ovvero di affittanza agraria (cfr. doc. n. 35), che gli stessi sono soggetti tutti caratterizzati dalla ricorrenza del requisito della *vicinitas* rispetto all'area oggetto di variazione urbanistica (circostanza, quest'ultima, attestata da tecnico incaricato che ha, all'uopo, effettuato una perizia asseverata prodotta dai ricorrenti come doc. n. 36), che la giurisprudenza ha individuato come legittimante all'impugnazione degli strumenti urbanistici.

Infatti, secondo un orientamento pacifico, sono legittimati ad impugnare i provvedimenti urbanistico-edilizi quei soggetti che vantino un interesse personale, diretto ed attuale all'annullamento dell'atto – perché proprietari dei fondi confinanti o, più in generale, secondo indirizzo che ormai prevale, per essere titolari di diritti reali su immobili situati nella zona interessata dalla costruzione assentita, o anche per il solo fatto di trovarsi con la zona stessa in una situazione di stabile collegamento o di essere insediati abitativamente in essa – che lamentano una lesione dei valori urbanistici, intesi in senso ampio, garantiti dalle previsioni urbanistiche relative alla zona.

Il confinante è, quindi, legittimato a far valere il proprio interesse qualificato al mantenimento del rispetto della disciplina urbanistica propria della zona (cfr. T.A.R. Brescia, n. 29 del 22 gennaio 1998).

Pertanto, l'interesse del privato proprietario, a che le aree prossime a quella di sua proprietà ricevano una determinata sistemazione urbanistica, è configurabile come interesse legittimo tutelabile mediante il ricorso contro il piano regolatore (generale o particolareggiato), nonché eventualmente, contro le concessioni edilizie (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 7 febbraio 1990, n. 66).

Per quanto riguarda il Comitato civico ostigliense, la legittimazione al ricorso va individuata nello scopo, del tutto lecito, da esso perseguito di opporsi all'insediamento di strutture industriali in ambiti precedentemente classificati come zone agricole, caratterizzati da particolari condizioni di permeabilità e circostanti zone dedicate alle attività di coltivazione agraria e di protezione ambientale.

Invero, (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 7 febbraio 1996, n. 182; T.A.R. Veneto, Sez. II, 4 giugno 1998, n. 858 e 12 agosto 1998, n. 1414), è configurabile un duplice sistema di accertamento della rappresentatività delle associazioni ambientaliste, derivante rispettivamente dagli artt. 13 e 18 l. 8 luglio 1986, n. 349, il secondo dei quali affida al giudice l'accertamento, caso per caso, della stessa.

Quanto all'Associazione Italia Nostra, va rilevato, in adesione ad un recente, innovativo, indirizzo giurisprudenziale di cui sono espressione Cons. Stato, Sez. V, 1° dicembre 1999, n. 2030 e T.A.R. Lazio, Sez. I, 25 gennaio 1999, n. 1090, che la stessa – in quanto individuata con decreto del Ministero dell'ambiente, ai sensi dell'art. 13 della l. 8 luglio 1986, n. 349 – è legittimata ad impugnare ogni provvedimento autoritativo incidente, anche indirettamente, sull'ambiente, sebbene lo specifico bene, oggetto del provvedimento impugnato, non sia stato sottoposto ad uno specifico vincolo.

Così definite le eccezioni preliminari, il Collegio può passare ad esaminare il merito del gravame.

Come si è precedentemente rilevato, la Giunta regionale, in sede di disamina della variante generale al P.R.G. (con la deliberazione n. 34402 del 30 gennaio 1998), aveva rilevato che: «la realizzazione di un nuovo polo industriale di interesse nazionale, quale riconosciuto nella Relazione di piano, costituisce trasformazione territoriale altamente complessa in termini di consumo di suolo, di impatto ambientale e di bilancio delle ricadute sul sistema socio-economico a scala locale e sovracomunale; essa richiede, pertanto, che ad ogni valutazione di merito sia preordinato un complesso articolato di indagini preliminari – del tutto assente nella proposta di piano – volto ad accertare la sostenibilità di tale scelta insediativa in rapporto alla definizione esplicita e puntuale della tipologia degli impianti previsti e dei criteri e modalità esecutive degli interventi, con particolare riguardo alle soluzioni relative agli aspetti di sicurezza e salvaguardia igienico-sanitaria ed ambientale e all'inserimento del comparto nel sistema infrastrutturale e dei servizi».

Sulla base di tale valutazione, la predetta deliberazione regionale del 30 gennaio 1998 disponeva «l'ambito contornato in tinta e contrassegnato con il n. 1a) nella Tav. 14a, classificato "zona D – per attività industriali di valenza sovracomunale" ex art. 26.2 N.T.A., viene stralciato e riclassificato "Zona E – a destinazione agricola caratterizzata da terreno vallivo" ex art. 30.1 N.T.A., in considerazione dello stato dei luoghi».

Inoltre, con riferimento all'ambito territoriale (di circa 60 ettari) attiguo al precedente, la Giunta regionale imponeva al Comune di integrare la documentazione a corredo del P.R.G. «con apposita relazione geologico-tecnica particolareggiata che verifichi, fra l'altro, la compatibilità degli insediamenti ivi previsti con le locali condizioni di rischio idrogeologico connesse a fenomeni di ristagno superficiale delle acque».

A seguito delle controdeduzioni comunali e dell'attività istruttoria seguita ad esse, la Giunta regionale, in sede di approvazione definitiva del P.R.G., ha ritenuto di dover concordare con le argomentazioni comunali, evidenziando che «le controdeduzioni comunali consentono, nel merito, di superare le problematiche connesse alla compatibilità della nuova previsione rispetto alle locali condizioni di vulnerabilità idrogeologica evidenziate dallo strumento urbanistico precedente; infatti, sulla base della nuova documentazione prodotta dall'Amministrazione e dei relativi approfondimenti tecnici condotti, in fase istruttoria, dal Servizio Geologico e Riassetto del Territorio, per il comparto in oggetto e per l'attiguo identificato con il n. 1b), la presenza dei depositi fini superficiali e di una falda a profondità variabile tra 1 e 4 m dal piano campagna determina limitazioni modeste alla fattibilità geologica delle azioni di piano».

Peraltro, secondo i ricorrenti, la relazione geologica approvata con delibera di Giunta municipale del 2 dicembre 1998, n. 267 e le successive integrazioni non avrebbero apportato elementi conoscitivi realmente nuovi rispetto a quelli già in possesso delle Amministrazioni (sia comunale che regionale) e, soprattutto, risultano manifestamente inidonee a fugare i dubbi sulla vulnerabilità idrogeologica, così come evidenziato nelle particolareggiate relazioni all'uopo redatte dal professionista incaricato dall'Associazione Italia Nostra, contenenti contestazioni di ordine metodologico e valutativo, tempestivamente fatte pervenire, con richiesta di disamina, al Comune e alla Regione. Inoltre, i soggetti che hanno introdotto il gravame all'esame rilevano che le rassicuranti conclusioni degli elaborati geologici prodotti dal Comune si pongono in aperto contrasto con le emergenze risultanti dallo studio di dettaglio dell'area in questione, realizzato di recente dal Consiglio Nazionale delle Ricerche, e consegnato dall'Associazione Italia Nostra alla Regione Lombardia.

In detto elaborato scientifico, infatti, si individua inequivocabilmente la presenza, nell'area in questione, di due paleovalvi, vale a dire di strutture geologiche caratterizzate da elevata permeabilità e conseguente alta vulnerabilità idrogeologica agli inquinanti.

Alla luce di tali elementi, i deducenti introducono una nutrita serie di censure, volte ad individuare plurime violazioni di legge, nonché svariati profili di eccesso di potere.

In estrema sintesi, le doglianze dagli stessi articolate e sviluppate con dovizia espositiva, sono riassumibili nei seguenti snodi argomentativi:

- la Giunta regionale della Lombardia, approvando il mutamento di destinazione delle aree *de quibus*, avrebbe operato in manifesta contraddittorietà rispetto alle proprie precedenti determinazioni;

- inoltre, omettendo di valutare le risultanze delle indagini tecniche rassegnate (nell'ambito di attività partecipativa svolta ai sensi dell'art. 10 della l. 7 agosto 1990, n. 241) dall'Associazione Italia Nostra (ed, in particolare, quelle risultanti dal predetto studio del C.N.R.), l'Autorità regionale avrebbe difettosamente svolto l'attività istruttoria ad essa commessa;

- infine, la Giunta non avrebbe idoneamente motivato sulle ragioni delle statuizioni assunte ed avrebbe del tutto illogicamente rinviato ogni valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale della scelta insediativa operata ad una successiva fase (quella del piano attuativo introdotto con l'art. 26.1 delle N.T.A.).

Il ricorso risulta fondato.

Il Collegio condivide pienamente le surriferite considerazioni, dovendosi evidenziare come la Giunta regionale, a fronte delle specifiche contestazioni svolte, in sede istruttoria, dall'interveniente Associazione Italia Nostra, e vertenti sull'idoneità tecnica delle indagini geologiche effettuate, in particolare, sulla congruità (per metodo, numero) delle prospezioni eseguite dal tecnico incaricato dal Comune sulla rispondenza delle stesse ai criteri stabiliti dalla specifica normativa regionale, avrebbe avuto l'onere di svolgere approfondimenti istruttori o, comunque, di confutare, con appropriata motivazione, le contestazioni avanzate.

Inoltre, la deliberazione del 5 agosto 1999, con la quale la Giunta regionale è divenuta all'approvazione del mutamento di destinazione dell'area, risulta basata su presupposti di fatto che non risultano affatto pacifici e sviluppa un'analisi degli stessi che perviene a conclusioni che non appaiono affatto conformi ai criteri di razionalità ed economicità che devono presiedere all'esercizio dell'azione amministrativa, ponendosi altresì in contrasto con i principi desumibili dal sistema normativo regionale in tema di pianificazione urbanistica.

Va evidenziato che, nel medesimo provvedimento, mentre si afferma - dapprima - che problematiche connesse alla compatibilità della nuova previsione rispetto alle locali condizioni di vulnerabilità idrogeologica evidenziate dallo strumento urbanistico precedente possono essere superate, dato che «la presenza di depositi fini superficiali e di una falda a profondità variabile tra 1 e 4 m dal piano campagna determina limitazioni modeste alla fattibilità geologica delle azioni di piano», del tutto contraddittoriamente, nella parte successiva della motivazione, si pone, quindi, in rilievo che «le argomentazioni addotte (dal Comune) rispondono solo in parte alla necessità di accertare in via preliminare la sostenibilità della scelta insediativa, sia in rapporto alle sue ricadute sul sistema socio-economico, infrastrutturale, ambientale e dei servizi, sia relativamente agli aspetti di sicurezza e salvaguardia igienico-sanitaria ed ecologica connessi alla tipologia degli interventi previsti».

In altri termini, l'Amministrazione regionale ha ritenuto di potere operare su un duplice livello, scindendo in due momenti l'analisi della vulnerabilità del sito in questione.

Tale posizione, invero, era già stata anticipata - nel corso della riunione del 27 maggio 1999 - dal dr. geol. Presbitero, Direttore generale della Direzione regionale Territorio ed Edilizia Residenziale, laddove questi (cfr. doc. n. 26 del fascicolo dei ricorrenti) aveva sostenuto che «la vulnerabilità verrà presa in considerazione una volta che si conoscerà esattamente che tipo di insediamento produttivo andrà realizzato in questa zona», soggiungendo che la tutela dell'ambiente andrà verificata solamente in tale seconda fase.

A tale conclusione il predetto Dirigente era giunto sulla base dell'asserzione che si dovesse - in quella fase - prescindere dal tipo di insediamento che dovrà essere posto sull'area (che potrà comportare la realizzazione di indagini ulteriori, se del caso, anche la V.I.A.), dovendosi in fase di approvazione limitare l'indagine geologica ad accertare «le motivazioni che in passato hanno indotto a rendere ineditabile l'area, stabilire se sia o meno il caso di mantenere tale vincolo e se ci siano sostanziali differenze dal punto di vista idrogeologico tra l'area in esame e le aree adiacenti».

Peraltro, tale *modus operandi* - oltre ad apparire del tutto

opinabile sotto il profilo della razionalità e della economicità dell'azione amministrativa, dato che potrebbe condurre alla conseguenza di dover negare in futuro, una volta effettuati gli accertamenti di maggior dettaglio, la modifica di destinazione d'uso ora assentita - risulta in aperto contrasto con la disciplina positiva posta dalla legge regionale n. 41 del 24 novembre 1997.

Tale normativa, recante la rubrica legislativa «prevenzione del rischio geologico, idrogeologico e sismico mediante strumenti urbanistici generali e loro varianti», dispone che i comuni provvedano a verificare la compatibilità tra le previsioni urbanistiche e le condizioni geologiche dei territori interessati, all'uopo dotandosi di apposito studio geologico.

Quale sia la *ratio* alla base di tale disciplina è stato bene evidenziato dalla stessa Giunta regionale, con la delibera n. 6/37918 del 6 agosto 1998, recante «criteri ed indirizzi relativi alla composizione geologica nella pianificazione comunale».

Nell'introduzione di tale documento, infatti, viene testualmente precisato: «È comunque opportuno evidenziare che lo studio geologico deve essere realizzato nella fase preliminare della progettazione dello strumento urbanistico, evitando in ogni caso di predisporre lo studio a valle di scelte urbanistiche già definite. Lo studio geologico, infatti, deve servire ad individuare le vocazioni d'uso del territorio e le condizioni di rischio esistenti al fine di definire un corretto azzonamento. Esso costituisce uno dei principali elaborati tecnici di corredo allo strumento urbanistico e la Carta della fattibilità geologica per le azioni di piano risulterà a tutti gli effetti parte integrante del Piano».

Per contro, con la delibera approvativa del P.R.G. la Giunta regionale ha ritenuto di «demandare al momento della pianificazione esecutiva gli approfondimenti in ordine alle problematiche richiamate nel precedente provvedimento regionale, secondo opportune prescrizioni normative introdotte nella disciplina di attuazione del comparto (art. 26.2 N.T.A.)».

Si noti che la Giunta, ribaltando il proprio precedente orientamento, ha ritenuto, del tutto illogicamente, di porre in essere siffatta inversione procedimentale, proprio in considerazione «dell'elevata complessità della trasformazione in esame e della documentata esigenza di riqualificare l'offerta di opportunità insediative finalizzate alla ripresa dello sviluppo economico locale» accertato, da parte degli stessi uffici regionali, sulla base «di ulteriori approfondimenti, volti, in particolare, a valutare il grado di coerenza della nuova previsione con gli indirizzi degli strumenti di programmazione territoriale vigenti», sottolineando che «il pronunciamento dell'Amministrazione Provinciale di Mantova - acquisito in fase istruttoria e formalizzato in sede di Conferenza dei Servizi del 26 maggio 1999 e del 16 giugno 1999 - ha permesso di esplicitare il livello strategico della proposta insediativa e la sua sostanziale rispondenza al sistema di obiettivi della programmazione d'area».

In altri termini, una volta accertata la congruità della scelta insediativa effettuata dal Piano con gli orientamenti di pianificazione sovracomunale e, quindi, esattamente percepita la reale consistenza e portata della previsione di P.R.G. (non una generica area produttiva, ma una sostanziale risposta positiva alle richieste di localizzazione avanzate dalla Bayer Italia per la realizzazione di un polo chimico) la Regione ha ritenuto del tutto logico approvare il mutamento di destinazione prima stralciato, considerando sufficiente rinviare alla fase attuativa gli approfondimenti sulla compatibilità idrico-geologica dell'intervento.

Ma in tal modo, parcellizzando la disamina degli aspetti geomorfologici del terreno rispetto alla ricaduta complessiva di interventi caratterizzati comunque da notevole complessità e peso insediativo nei confronti dell'ambiente (non solo circostante ma anche meno prossimo), si perviene a svuotare di significato la stessa ragione d'essere dello studio complessivo d'area, che la legge regionale vuole costituisca il presupposto indispensabile per individuare l'azzonamento con essa compatibile.

Conclusivamente, il ricorso n. 1363/99 deve essere accolto, restando assorbite tutte le ulteriori censure.

L'accoglimento del gravame comporta l'annullamento della deliberazione di approvazione della variante generale al P.R.G. di Ostiglia, nella parte in cui accoglie le controdeduzioni comunali in ordine all'ambito identificato con il n. 1a della tav. 14a del P.R.G. e dell'ambito attiguo identificato con il n. 1 b), in funzione alla realizzazione di un nuovo polo industriale di interesse nazionale, assoggettando l'intero comparto di circa cento ettari alla disciplina dell'art. 26.2 delle norme tecniche di attuazione.

L'esito complessivo dei ricorsi e la complessità delle questioni poste, inducono a ritenere sussistenti giusti motivi per addivenirsi alla integrale compensazione delle spese di giudizio fra le parti. (*Omissis*)

(1) IMPATTO AMBIENTALE DI UN GRANDE POLO INDUSTRIALE CHIMICO.

1. - La sentenza del T.A.R. Lombardia, Sezione distaccata di Brescia, n. 657 del 5 agosto 2000 presenta un grande interesse.

Oggetto della decisione è l'annullamento di una variante al Piano Regolatore Generale del Comune di Ostiglia (Mantova) laddove prevedeva la destinazione di una vastissima area di 100 ettari del territorio comunale per la localizzazione di un grande polo chimico della Bayer Italia s.p.a.

Si è chiusa una fase procedimentale iniziata con una istanza della Bayer Italia il 18 settembre 1990 (ossia oltre dieci anni fa) al Comune di Ostiglia, diretta alla realizzazione di un polo chimico previa variante di una vasta area del P.R.G. da zona agricola a zona industriale «di valenza sovracomunale».

Il previsto mutamento di destinazione urbanistica desta preoccupazione a livello scientifico ed in vasti settori sociali (singoli cittadini, Comitato civico ostigliese, Associazione Nazionale Italia Nostra), in quanto l'area interessata è costituita da una ex palude (area in fossa e terreno vallivo), considerata anche la particolare natura ed imponenza dell'insediamento previsto.

2. - La lettura dei successivi sviluppi del procedimento evidenzia da subito una grave lacuna del nostro sistema giuridico in materia di ambiente: la mancata estensione della procedura VIA (Valutazione impatto ambientale) alla pianificazione urbanistica ed ai «processi tecnici di programmazione», come pur si legge (purtroppo nelle sole premesse) nella Direttiva 85/337/CEE.

Anche a prescindere dalla particolare delicatezza e complessità costituite dalla localizzazione *ex novo* di un impianto chimico integrato, il mutamento di un P.R.G. da zona agricola a zona industriale non può mai prescindere da una specifica, unitaria, anticipata valutazione di compatibilità ambientale.

Non operare in questo senso, comporta lo spostamento in fase operativa *ex post* di indagini settoriali sul tipo di insediamento, perdendo la visione d'insieme, come si è rischiato nel caso in esame.

Poiché la procedura di valutazione dell'impatto ambientale prevede espressamente momenti completi di informazione e partecipazione del pubblico, la sua mancata utilizzazione nella prassi lascia al corpo sociale *ex post* soltanto il ruolo conflittuale della denuncia o delle azioni davanti agli organi giurisdizionali. Tuttavia, nel caso di specie, singoli cittadini, il Comitato civico ostigliese ed Italia Nostra hanno potuto svolgere un ruolo propositivo limitato attraverso lo strumento dell'«osservazione» che, come è noto, la legislazione urbanistica consente di presentare in sede di procedura di variante del P.R.G., mentre è prevalso il ruolo di contestazione attraverso l'impugnativa davanti al T.A.R. competente di varie delibere del Comune (25 gennaio 1991, n. 7; 27 giugno 1994, n. 57; 15 ottobre 1994, n. 92; 2 dicembre 1998, n. 267; 3 luglio 1999, n. 142) e della Regione Lombardia (5 agosto 1999, n. VI/44960).

Tutte queste impugnative hanno trovato sbocco nella unitaria decisione del T.A.R. Brescia in esame.

3. - Pienamente condivisibile è l'orientamento della decisione in tema di legittimazione non solo dei cittadini confinanti (che hanno un proprio interesse qualificato al mantenimento della disciplina urbanistica preesistente più favorevole, secondo i principi generali), ma anche delle formazioni sociali (che evidentemente sono strumento per far valere l'interesse ambientale come tale).

La sentenza del T.A.R. Brescia richiama un criterio che indica come «duplice accertamento della rappresentatività delle associazioni», egualmente legittimo:

a) far riferimento alla legge 349/86 (artt. 13 e 18);

b) affidare al giudice un ruolo integrativo nella valutazione «caso per caso».

Deve, tuttavia, rilevarsi che la giurisprudenza, attingendo direttamente ai valori costituzionali della persona e dell'ambiente, tende ad individuare ormai nel diritto umano all'ambiente di ogni persona una base giuridica sufficiente ed autonoma per giustificare l'accesso sociale alla giustizia, sia ordinaria che amministrativa.

A tal fine può richiamarsi non solo la legge 349/86 (che, almeno formalmente, limita la legittimazione alle associazioni riconosciute con decreto del Ministro dell'ambiente, aventi carattere nazionale o essendo presenti in almeno cinque regioni *ex artt.* 13 e 18), ma la nuova legge 265/99 recante alcune significative modifiche alla legge sulle autonomie locali di Comuni e Province (legge 142/90) nel senso di consentire l'azione di danno ambientale di associazioni in sostituzione degli enti locali inerti e perfino di «ciascun elettore».

La decisione del T.A.R. Brescia, dunque, si muove correttamente nel solco di una evoluzione giurisprudenziale che valorizza non solo le Associazioni nazionali (come nel caso in esame Italia Nostra), ma anche quelle locali costituite *ad hoc* dai cittadini, aventi alcuni requisiti come la continuità dell'azione e la rilevanza pubblica (nel caso che ci occupa il Comitato civico ostigliese). Per una rassegna della giurisprudenza sul punto si potrà consultare il *Repertorio di giurisprudenza in materia di ambiente*, Padova, 1997, a cura di A. Postiglione, voce *Associazioni di protezione dell'ambiente, Costituzione della Repubblica, Diritto all'ambiente (informazione, partecipazione e accesso)*.

4. - Tornando al merito della questione, deve salutarsi con favore la decisione di annullamento della variante urbanistica:

a) perché in punto di fatto è emersa da studi del CNR la elevata permeabilità e conseguente alta vulnerabilità idrogeologica agli inquinamenti dell'area interessata;

b) perché a base degli atti annullati vi era stata una insufficiente attività istruttoria, un deficit di informazione e partecipazione sociale e del mondo scientifico;

c) perché, in via di principio, si è sostenuto che una variante di tipo urbanistico da zona agricola ad industriale deve avere una base unitaria ed anticipata di studio dell'ambiente, senza rinviare tale studio ad un momento successivo operativo sui singoli interventi e relative localizzazioni.

Andrea Postiglione

Giurisprudenza comunitaria in materia agraria e ambientale

di LUIGI COSTATO

I. - CIRCOLAZIONE DEGLI ANIMALI E MANGIMI

1. *Non avendo adottato le misure normative richieste dalla dir. 96/51 del Consiglio che modifica la dir. 70/524 relativa agli additivi nell'alimentazione degli animali e dalla dir. 96/93 relativa alla certificazione di animali e di prodotti di origine animale, l'Italia ha violato il Trattato.*

Sentenza in causa C-395/99 del 7 dicembre 2000, *Commissione - Rep. italiana*, ex art. 226 del Trattato.

Si fa un gran parlare del problema dell'encefalopatia spongiforme bovina, dei polli alla diossina ecc., e di conseguenza si invocano misure che garantiscano i consumatori da rischi alimentari; tuttavia l'Italia subisce condanne della Corte di giustizia per non avere trasposto entro i termini prescritti le dir. 96/51 e 96/93 relative rispettivamente all'alimentazione degli animali e alla certificazione di animali e di prodotti di origine animale. Il governo italiano, segnala la Corte al punto 9 della sentenza, «ammette di essere in ritardo (...). Tale ritardo sarebbe la conseguenza della complessità della procedura che deve essere seguita secondo il diritto italiano. Tuttavia, le procedure di approvazione sarebbero ormai giunte alla loro fase finale».

Un Paese che ha tentato di trasformare l'AIMA in EIMA utilizzando quasi una decina di decreti legge iterati quando sono in gioco interessi così importanti come la sicurezza dei cittadini, oltre che il rispetto del diritto comunitario, dovrebbe sapere utilizzare anche provvedimenti d'urgenza, quando non fosse capace di adeguare tempestivamente il proprio ordinamento.

Il problema della trasposizione delle direttive è, comunque, molto grave in quasi tutti gli Stati membri e le riforme previste nei Trattati comunitari dovrebbero affrontare il problema riducendo la previsione nell'uso di questo strumento a favore dei regolamenti. D'altra parte, chi sostenesse che ciò non deve accadere per rispettare il tanto spesso richiamato principio di sussidiarietà potrebbe vedersi contrapposta la considerazione che il potere di adottare direttive e il principio di sussidiarietà non sono in contrasto, tanto più che è sempre più frequente l'uso di direttive dettagliate che finiscono per imporre al legislatore nazionale (sia esso il Parlamento, il governo o le regioni) un'attività defaticante che nella sostanza è già stata fatta.

2. *Uno Stato membro può vietare l'importazione di teste di bovini contenenti materiale che presenta rischi con riguardo all'encefalopatia spongiforme bovina, in quanto provvedimento cautelare autorizzato dall'art. 9, par. 1, comma 4°, della dir. 89/662 anche se la decisione di applicazione adottata dalla Commissione prevede che la data di applicazione delle misure da essa previste sia differita.*

Sentenza in causa C-477/98 del 5 dicembre 2000, *Eurostock*, ex art. 234 del Trattato.

Le vicende della c.d. BSE continuano a tormentare non solo la pubblica opinione ma anche la Corte e gli Stati membri; curiosamente in questo caso lo Stato protagonista è il Regno Unito, o meglio una sua espressione Nordirlandese.

Ancora oggi, o meglio almeno fino al 1998, l'*Eurostock* lavorava nell'Irlanda del Nord teste di bovini per trame guance destinate all'alimentazione umana che vendeva localmente ed esportava anche in Francia. Una partita di queste teste, pur munite di

certificati sanitari attestanti la loro utilizzabilità per il consumo umano, veniva confiscata e dichiarata inutilizzabile dal Department of Agriculture for Northern Ireland senza una visita delle merci sequestrate e sulla base del fatto che queste teste contenevano materiale a rischio.

Seguiva l'impugnazione del provvedimento da parte di *Eurostock*, che, alla fine, dava origine al rinvio alla Corte di giustizia.

Il problema interpretativo sorgeva dal fatto che esisteva una decisione della Commissione 9/7534 che non era ancora applicabile alla data del verificarsi dei fatti (benché essa fosse già stata adottata) e dalla circostanza che l'ordinanza inglese del 1997 aveva una portata più ampia della decisione stessa. Inoltre, il fatto che delle teste bovine superino una frontiera non produce un rischio maggiore per il selezionamento delle guance dal resto delle teste stesse, che nell'impianto di lavorazione avviene allo stesso modo in cui avverrebbe se fosse effettuato nello Stato d'origine delle teste.

Il governo francese, intervenuto in causa, aveva osservato, non senza fondamento, che la giurisprudenza della Corte ha sempre sostenuto che in pendenza del termine di trasposizione di una direttiva (in questo caso si dovrebbe dire di applicazione di una decisione, ma il discorso ha il medesimo significato), gli Stati membri devono astenersi dall'adottare disposizioni che possano compromettere gravemente il risultato che l'atto comunitario si prefigge; pertanto doveva ritenersi legittimo il comportamento delle autorità britanniche.

La Corte ha risolto ancor più sbrigativamente e semplicemente il caso: l'art. 9, par. 1, 4° comma, della dir. 89/662 prevede che lo Stato membro destinatario «può, per motivi gravi di salvaguardia della sanità pubblica o di salute animale, adottare provvedimenti cautelari in attesa delle misure che dovranno essere prese in conformità del par. 4 dello stesso articolo». Ne consegue che l'adozione di una decisione della Commissione non preclude, nell'attesa della sua applicazione quale dalla stessa decisione prevista, allo Stato il diritto di adottare esso stesso provvedimenti cautelari, anche per il fatto che il testo della decisione non lascia trasparire in alcun modo l'idea che nessun provvedimento di salvaguardia sarebbe necessario in attesa della sua applicazione».

D'altra parte, risulta dai considerando premessi alla decisione che la BSE rappresentava, «all'epoca dell'adozione dell'ordinanza 1997, un grave pericolo per la sanità pubblica». «Pertanto, teste di bovini potevano essere vietate all'importazione qualora contenessero materiale altamente infettivo e qualora, a causa sia dei metodi di macellazione, sia del trasporto, sussistessero seri rischi di contaminazione dei tessuti sani, segnatamente dato lo scorrimento del liquido cerebrospinale sulla carne della guancia».

Tutto ragionevole, verrebbe da affermare; ma non priva di senso sarebbe una ulteriore considerazione: *quid iuris* per il trasporto delle teste dei bovini all'interno dello Stato? E per l'esportazione delle guance ricavate da teste trasportate solo all'interno di uno Stato membro?

II. - RESPONSABILITÀ EXTRA CONTRATTUALE DELLA COMUNITÀ IN MATERIA DI «QUOTE» LATTE E DI OCM NEL SETTORE DELLE BANANE

1. *Il produttore SLOM (che ha, cioè, sottoscritto un impegno di non commercializzazione che era efficace al momento*

dell'attribuzione delle quote latte) ha diritto al risarcimento del danno per la mancata attribuzione della quota quando possa dimostrare che tale comportamento delle Istituzioni è immediatamente e direttamente ricollegabile con danni subiti.

Sentenza in causa T-76/94 del 31 gennaio 2001, *Jansma – Consiglio e Commissione*, ex artt. 235 e 288, 2° comma, del Trattato.

Sentenza in causa T-143/97 del 31 gennaio 2001, *van den Berg – Consiglio e Commissione*, ex artt. 235 e 288, 2° comma, del Trattato.

Sentenza in causa T-533/93 del 31 gennaio 2001, *Bouma – Consiglio e Commissione*, ex artt. 235 e 288, 2° comma, del Trattato.

Sentenza in causa T-73/94 del 31 gennaio 2001, *Beusmans – Consiglio e Commissione*, ex artt. 235 e 288, 2° comma, del Trattato.

Le sentenze sopra indicate hanno in comune la mancata assegnazione di quote latte a produttori ai quali non era stata, all'origine della regolamentazione limitativa, assegnata una quota per non avere prodotto e commercializzato latte nel periodo di riferimento, e ciò per la sottoscrizione di un impegno a sospendere la commercializzazione del latte contro il pagamento di compenso previsto dalla regolamentazione comunitaria.

La prima sentenza si è conclusa con la soccombenza delle convenute, avendo il Tribunale riconosciuto che la regolamentazione comunitaria, pur corretta ripetutamente a seguito della giurisprudenza della Corte proprio per il vizio di non avere considerato (prima del tutto, poi in modo sufficiente) i diritti dei produttori SLOM all'attribuzione di una quota; le altre con il rigetto dei ricorsi, per ragioni anche diverse, che qui non mette conto di evidenziare, dato che in Italia tale problema non ha avuto modo di evidenziarsi a seguito del mancato rispetto del diritto comunitario nell'attribuzione di quantitativi di riferimento ai produttori, che ha invece dato origine, oltre che a pesanti sanzioni applicate dalla Comunità, a un contenzioso infinito fra P.A. e produttori, che non pare destinato a essere superato che con la fine del regime, stante la impossibilità pratica di arrivare a stabilire i «diritti a produrre» di ciascun allevatore, riferendoli al periodo considerato dal diritto comunitario.

Comunque queste sentenze sono state particolarmente «sofferte», visto che una di essa si riferisce ad una causa iniziata nel 1993 e due nel 1994; solo una è, relativamente, recente, essendosi radicata nel 1997.

2. Dagli elementi apportati in causa non risulta che il ricorrente abbia provato l'esistenza dell'insieme delle condizioni dalle quali sorgerebbe una responsabilità per risarcimento di danno a carico della Comunità in relazione all'introduzione del regime di licenze di importazione di banane.

Sentenza in causa T-1/99 del 1° febbraio 2001, *T. Port GmbH & Co. KG – Commissione*, ex artt. 235 e 288, 2° comma, del Trattato.

A giudicare dal numero delle sentenze della giustizia comunitaria – e dei panels in sede WTO – potrebbe sembrare che gli europei mangino quantitativi straordinari di banane; al contrario, il problema risiede nella sempre più complessa regolamentazione comunitaria, che si presenta particolarmente dirigista e interventista al punto da causare frequenti contenziosi interni e sconfitte costose sul piano dell'organizzazione mondiale del commercio.

La domanda di risarcimento del danno presentata dalla ditta *T. Port GmbH & Co. KG* si fondava sul fatto che essa era stata costretta ad acquistare licenze di importazione dal Costa Rica al fine di potere importare le banane da quel paese, dato che il reg. 478/95 richiedeva che l'importatore comunitario rientrante nelle categorie A e C (categorie alle quali appartiene la ricorrente) possedesse tali titoli; il reg. 478/95 fu poi

annullato dalla sent. in cause riunite C-364/95 e 365/95, *T. Port* del 10 marzo 1998, in *Raccolta*, I, 1023, proprio nella parte che prevedeva per i soli operatori A e C l'obbligo di procurarsi licenze per importare banane da alcune provenienze, compreso il Costa Rica.

Nessun dubbio, quindi, sul fondo della questione, ma difficoltà, parse alla Corte insormontabili, nel provare che il costo di dette licenze si potesse legare in modo diretto e pieno ad una responsabilità delle Comunità.

Avendo «descritto sufficientemente la natura e la portata dell'asserito danno, nonché le ragioni per le quali essa ritiene esistente un nesso di causalità tra il comportamento illegittimo rimproverato alla Commissione e tale danno» (punto 40 della sentenza), il ricorso fu, comunque, dichiarato ammissibile. La *T. Port GmbH & Co. KG* aveva presentato anche una certificazione del suo revisore nella quale si dichiarava che «da 1996 al 1998 (essa) ha speso DEM 828.337, 10 per l'acquisto di licenze di esportazione relative a banane provenienti dal Costa Rica» che costituirebbero, di per sé, una parte del danno subito a seguito dell'applicazione del regolamento annullato *pro parte*; la restante quantificazione del danno fu determinata dal revisore in una serie di somme che la ricorrente ha pagato a titolo di dazi d'importazione relativi a banane originarie del Costa Rica, senza indicazione dei quantitativi di banane. La mancanza di tale specificazione ha fatto affermare alla Corte che «non può essere stabilito con la necessaria certezza che i quantitativi di banane originari del Costa Rica importati nella Comunità dalla ricorrente tra il 1996 e il 1998 corrispondano ai quantitativi di banane per i quali essa ha acquistato licenze di importazione in tale paese» (punto 61 della sentenza). Inoltre «non sembra infondato l'argomento della Commissione secondo cui lo svantaggio costituito dall'obbligo per gli operatori delle categorie A e C di acquistare licenze di esportazione sarebbe stato compensato, se non altro parzialmente, dalle misure concomitanti introdotte nell'accordo quadro, ossia l'aumento di 200.000 tonnellate del contingente doganale e la riduzione di 25 ECU per tonnellata del dazio doganale applicabile alle importazioni di banane di paesi terzi nell'ambito di tale contingente».

Non c'è dubbio che il nesso di causalità fra comportamento delle istituzioni e danno subito deve essere provato; in questo caso, tuttavia, pare che la Corte abbia adottato criteri così restrittivi da rendere impossibile una prova di tale legame, considerata che la certificazione non le è parsa sufficiente per la sua «incompletezza» relativa alla quantità di banane; lo stesso argomento relativo alla diminuzione del danno subito dall'operatore essendo diminuito il dazio doganale sembra troppo sottile per essere anche convincente; in ogni caso anche questo secondo argomento si fonda, in sostanza, sulla mancata precisazione del quantitativo di banane importato, che avrebbe consentito un calcolo dei presunti risparmi doganali. Insomma, anche se non si può negare una certa coerenza all'interno della sentenza, si deve riconoscere che la Corte ha tenuto un atteggiamento particolarmente severo nei confronti del «danneggiato».

III. - Imprenditore agricolo a titolo principale (IATP)

La nozione comunitaria di IATP non può essere fatta valere davanti al giudice nazionale da una società di capitali al fine di ottenere il riconoscimento dello status corrispondente quando il legislatore di uno Stato membro non ha adottato le misure necessarie per la loro esecuzione nel suo ordinamento giuridico interno.

Sentenza in causa C-403/98 dell'11 gennaio 2001, *Azienda agricola Monte arcosu Srl – Regione Sardegna e altri*, ex art. 234 del Trattato.

La massima riportata, che è ricavata dalla decisione della Corte, non appare, in realtà, convincente, altri essendo i motivi a cui ci si potrebbe rifare per giustificare la scelta dei giudici di Lussemburgo.

Infatti, la vicenda si riferisce ad una esenzione prevista dalla legislazione interna a favore dello IATP, come definito dalla legge nazionale e, analogamente, da quella regionale.

Se al fine di accedere a finanziamenti comunitari che erano riservati all'IATP sarebbe occorso avere la qualifica in rispondenza al reg. 797/85 (e all'analogo, sul punto, reg. 2328/91) come precisato dalla legislazione interna – dato che tali regolamenti ponevano dei limiti minimi ai requisiti dell'IATP che il legislatore competente dello Stato membro, dunque Stato e regioni, poteva rendere più restrittivi (nel caso dell'Italia, invece, come già in altre circostanze notato, le prescrizioni del diritto comunitario erano state violate facendo riferimento al solo reddito da lavoro, introducendo, così, non già una definizione più restrittiva ma una estensiva) – per gli interventi nazionali o regionali autonomi rispetto al diritto comunitario la definizione nazionale o regionale poteva, come è in effetti, essere diversa e trovare corretta applicazione. Pertanto da un lato la posizione dell'autonomia regionale sarda è corretta, dall'altro quella della Corte è, quanto meno, discutibile, poiché non ha saputo cogliere il fatto che la definizione nazionale o regionale di IATP non aveva solo valenza interna e autonoma rispetto al diritto comunitario, ma anche la funzione di dare attuazione – scorretta – alla regolamentazione in questione.

Probabilmente l'annosa vicenda dell'IATP società è persa, ormai, superata alla Corte, che ha tenuto d'occhio il fatto che il nuovo maxiregolamento 1257/99 sulle strutture agrarie ha abbandonato il riferimento a questa figura soggettiva; senza questa spiegazione, per altro del tutto avulsa da un contesto giuridico formale, la sentenza dovrebbe essere considerata incoerente con i precedenti giurisprudenziali e, in ogni caso, insufficiente perché, se è vero che una definizione di IATP ai fini di un finanziamento regionale non interessa il diritto comunitario, dai documenti di causa è risultato chiaro l'inadempimento italiano sia per quanto riguarda la mancata definizione di IATP società che per la stessa definizione dell'imprenditore persona fisica.

La sentenza in esame è riportata in questa Riv., 2001, 95, con nota di S. MASINI, *Abrogazione o rifioritura della qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale per le società di capitali*.

IV. - AMBIENTE

Norme comunitarie adottate in relazione alle disposizioni della convenzione sulla cooperazione per la protezione e l'utilizzazione sostenibile del Danubio devono essere adottate sul fondamento dell'art. 130S, par. 1, del Trattato, sicché il Consiglio ha fondato correttamente la decisione di approvazione della convenzione sull'art. 228, par. 2, prima frase, e par. 3, comma 1°, del Trattato.

Sentenza in causa C-36/98 del 30 gennaio 2001, *Spagna – Consiglio*, ex art. 230, 1° comma, del Trattato.

La causa verteva sulla base giuridica della dec. 97/825 del 24 novembre 1997, in *GUCEL* 342, 18, relativa alla conclusione della convenzione per la cooperazione per la protezione e l'utilizzazione sostenibile del Danubio; sono intervenuti nella causa la Commissione, la Francia, il Portogallo e la Finlandia, tutti a sostegno delle posizioni del Consiglio.

La decisione impugnata si fonda espressamente sul combinato disposto degli artt. 130S, par. 1, e 228, parr. 2, prima frase, e 3, primo comma; il Regno di Spagna riteneva, invece, che la base giuridica di tale atto dovesse rinvenirsi nel combinato disposto degli artt. 130S, par. 2, e 228, parr. 2, seconda frase, e 3, primo comma.

Il barocchismo delle procedure decisionali comunitarie si è sviluppato con le modifiche introdotte al Trattato di Roma dai successivi A.U.E. e dal Trattato di Maastricht, ed è stato ulteriormente sviluppato dal Trattato di Amsterdam. Infatti, se all'origine il Trattato prevedeva solo la partecipazione consultiva

dell'Assemblea parlamentare alla formazione del diritto comunitario secondario, successivamente, per non accondiscendere alle richieste del Parlamento che reclamava poteri analoghi a quelli di un parlamento nazionale nelle democrazie di tipo parlamentare, si addivenne alla creazione di una serie disparata di procedure, nelle quali il Parlamento ha più o meno poteri, in relazione da un lato alle limitazioni che si sono volute mantenere nei suoi confronti, dall'altro alla volontà di ciascuno Stato di avere un potere di veto in materie ritenute di interesse prevalentemente nazionale.

L'art. 130S (ora, con modifiche, numerato 175, ed è a causa delle modifiche che nella sentenza si continua a chiamarlo 130S, dato che l'atto adottato precede il Trattato di Amsterdam) prevede, al par. 1, una regola generale (quella contenuta nel par. 1) secondo la quale la volontà normativa comunitaria in materia puramente ambientale si manifesta con la procedura detta di cooperazione (art. 189C, ora 252), nella quale il Parlamento europeo ha una gran voce in capitolo, anche se non il diritto di veto che gli spetta, invece, nella procedura detta di codecisione prevista dall'art. 189B (ora 251). La norma è stata invocata poco tempo addietro dal Parlamento per ottenere l'annullamento di due regolamenti del Consiglio, adottati con procedura agraria (con il solo parere del Parlamento, cioè), e concernenti la protezione delle foreste dagli incendi e dall'inquinamento: la Corte aveva annullato i due atti proprio perché essi avevano una finalità sostanzialmente solo ambientale e dovevano, pertanto, essere adottati secondo la procedura dell'art. 130S, par. 1 (sent. in causa C-42/97 del 23 febbraio 1999, *Parlamento – Consiglio*, in *Raccolta*, I, 2257 e commentata da me anche in questa Rivista nella rubrica sulla giurisprudenza comunitaria).

L'art. 130S stabilisce, inoltre, una serie di eccezioni alla regola generale indicandole nel par. 2, per le quali si prevede la delibera all'unanimità del Consiglio e il parere del Parlamento europeo.

Una delle submaterie elencate dal par. 2 sono «le misure concernenti l'assetto territoriale, la destinazione dei suoli, ad eccezione della gestione dei residui e delle misure di carattere generale, nonché la gestione delle risorse idriche».

La Corte ha osservato che per quanto riguarda la procedura applicabile alla conclusione di un accordo internazionale «risulta all'art. 228, n. 2, del Trattato che se l'accordo riguarda un settore per il quale è richiesta l'unanimità sul piano interno, o si tratta di un accordo di cui all'art. 238 del Trattato (divenuto 310 CE) (accordi di associazione: n.d.r.), il Consiglio delibera all'unanimità. Negli altri casi delibera a maggioranza qualificata». Se si applica quest'ultima procedura per l'approvazione dell'accordo internazionale basta la maggioranza qualificata del Consiglio, mentre il Parlamento è escluso da qualsiasi potere decisionale in merito.

La Corte ha, poi, affrontato il fondamento giuridico della decisione di approvazione della convenzione, rammentando la sua giurisprudenza precedente – in particolare quella già sopra citata – per affermare che «se l'esame di un atto comunitario dimostra che esso persegue una duplice finalità o che esso ha una doppia componente e se una di queste è identificabile come principale o preponderante, mentre l'altra è solo accessoria, l'atto deve fondarsi su una sola base giuridica, ossia quella richiesta dalla finalità o componente principale o preponderante» (punto 59 della sentenza).

A questo punto, affermando che lo scopo della decisione impugnata è principalmente quello di proteggere e migliorare la qualità delle acque del Danubio, «ancorché disciplini parimenti, ma in modo accessorio, gli impieghi di tali acque e la loro gestione sotto il profilo quantitativo» la conclusione della causa non poteva che essere negativa per il regno di Spagna.

Resta la constatazione che la molteplicità delle procedure decisionali previste dal Trattato lascia, comunque, fuori dalle competenze del Parlamento quella di partecipare almeno alla «ratifica» degli accordi internazionali stipulati dalla Comunità.

MASSIMARIO

Giurisprudenza civile

(a cura di PAOLA MANDRICI)

Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Giudizio per morosità - Sanatoria - Istanza dell'affittuario moroso - Inequivoca e volta a porre fine alla lite nel merito - Necessità - Conseguenze - Formulata alla fine dell'istruttoria e subordinatamente all'accoglimento della domanda del concedente - Inidoneità - Difesa dell'affittuario incompatibile con l'esistenza del contratto di affitto - Inconcedibilità del termine di grazia. (C.c., artt. 1639, 1647; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 46)

Cass. Sez. III Civ. - 7-3-2001, n. 3340 - Fiduccia, pres.; Finocchiaro, est.; Maccarone, P.M. (parz. diff.) - Pettinari (avv. Antinucci) c. S.r.l. Edilcam (avv. Rauseo). (Conferma App. Roma 2 maggio 1998)

L'assegnazione di un termine di grazia all'affittuario di fondo rustico per sanare la morosità nel pagamento dei canoni, ai sensi dell'art. 46, sesto comma, l. 3 maggio 1982, n. 203 postula che il medesimo formuli un'istanza inequivoca per porre fine al merito della lite e perciò tale istanza si rivela inidonea se invece è formulata alla fine dell'istruttoria e subordinata al mancato rigetto della domanda del concedente. In ogni caso poi detto termine non può essere concesso se la difesa svolta da colui che occupa il fondo è incompatibile con l'affermazione di un contratto di affitto (1).

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 15 aprile 2000, n. 4916, in *Giust. civ. Mass.*, 2000, 817; Cass., 23 dicembre 1998, n. 12838, in questa Riv., 2000, 690, con nota di BUSETTO G., *Sanatoria della morosità e istanza di parte*, Cass. 22 aprile 1995, n. 4585, *ivi*, 1997, 123; Cass. 2 febbraio 1995, n. 1241, *ivi*, 1996 (M), 481; Cass. 23 agosto 1989, n. 3745, in *Giur. agr. it.*, 1990, 223.

*

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Indennità - Diritto dell'affittuario - Carattere esclusivo. (L. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 16 e 17)

Cass. Sez. III Civ. - 26-3-2001, n. 4349 - Giuliano, pres.; Finocchiaro, est.; Apice, P.M. (conf.) - Carpi (avv. Rudel) c. Sacchelli (avv. Marcone). (Conferma App. Bologna 8 gennaio 1998)

A norma dell'art. 17 della legge n. 203/1982 il diritto ad un'indennità corrispondente all'aumento del valore di mercato conseguito dal fondo, a seguito di migliorie apportate al fondo stesso, non compete a chiunque, eventualmente invito domino, abbia migliorato il fondo altrui, ma solo all'affittuario che abbia eseguito le opere di cui al primo comma dell'art. 16 (1).

(1) Sul punto vedi: Cass. 23 gennaio 1998, n. 655, in questa Riv., 1998, 149, con nota di CIMATTI L., *Conseguenze dell'esecuzione di miglioramenti non autorizzati dal concedente*, App. Brescia 26 ottobre 1989, n. 678, in *Giur. agr. it.*, 1990, 483, con nota di GIUFFRIDA M., *Brevi considerazioni su alcune problematiche di diritto sostanziale e processuale (litiscorsorio necessario dei comproprietari, tentativo di conciliazione, durata del contratto d'affitto a conduttore non coltivatore imprenditore agricolo a titolo principale, indennità per miglioramenti ed impugnazioni incidentali tardive)*.

Prelazione e riscatto - Vendita del fondo in pendenza del termine per il pagamento del prezzo - Esercizio del diritto di riscatto - Ammissibilità - Conseguenze. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

Cass. Sez. III Civ. - 28-3-2001, n. 4499 - Giustiniani, pres.; Calabrese, est.; Maccarone, P.M. (diff.) - Mercorella (avv. Menghini) c. Mainero (avv. Buono). (Conferma App. Torino 20 febbraio 1998)

In materia di contratti agrari la vendita del fondo effettuata dal proprietario in pendenza del termine per il pagamento del prezzo da parte del coltivatore che abbia esercitato il diritto di prelazione, pur non costituendo una delle ipotesi previste dall'art. 8 della legge n. 590 del 1965 per l'operatività del diritto di riscatto, deve, tuttavia, equipararsi ad esse e considerarsi presupposto idoneo all'esercizio del riscatto da parte del coltivatore pretermesso nei confronti del terzo acquirente (1).

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 12 gennaio 1988, n. 114, in *Giur. agr. it.*, 1988, 505; Cass. 7 febbraio 1987, n. 1306, *ivi*, 1988, 98, con nota di CAPIELLO I., *Considerazioni sulla vendita a terzi del fondo in pendenza del termine per il versamento del prezzo in caso di prelazione e sull'ammissibilità dell'azione di riscatto*, Cass. 21 novembre 1984, n. 5950, *ivi*, 1985, 537, con nota di TRIOLA R., *Vendita del fondo ad un terzo successivamente all'esercizio della prelazione*, Cass. 6 giugno 1980, n. 3653, *ivi*, 1981, 698.

*

Prelazione e riscatto - Vendita di un fondo condotto da una pluralità di affittuari per porzioni ed in forza di rapporti autonomi e distinti - Proposta di alienazione con trasmissione del preliminare - Obbligo di notificazione del proprietario - Estremi - Specificazione del prezzo inerente a ciascuna di dette porzioni - Necessità - Omissione - Conseguenze. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817)

Cass. Sez. III Civ. - 26-3-2001, n. 4346 - Giustiniani, pres.; Finocchiaro, est.; Ambritti, P.M. (conf.) - La Nave (avv. Cuono) c. Girardi ed altri (avv. De Leonardis). (Conferma App. Napoli 19 dicembre 1997)

In tema di prelazione e riscatto agrario, secondo la disciplina dell'art. 8 della legge 590/1965 come modificato dalla legge 817/1971, l'inottemperanza da parte del proprietario dell'obbligo di notificare al coltivatore la proposta di alienazione, con trasmissione del preliminare di compravendita, può essere ravvisata, nel caso di vendita di un fondo condotto da una pluralità di affittuari per porzioni ed in forza di rapporti autonomi e distinti, solo mediante la specificazione del prezzo inerente a ciascuna di dette porzioni, dato che solo limitatamente ad esse il singolo affittuario può esercitare la prelazione. Mancando tale specificazione, pertanto, deve escludersi che l'affittuario decada dal diritto di prelazione ove non lo eserciti nel termine di trenta giorni dalla trasmissione del preliminare (1).

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 29 maggio 1985, n. 5317, in *Giur. agr. it.*, 1986, 612; in *Giust. civ.*, 1986, 787, con nota di TRIOLA R., *Prelazione e riscatto in caso di vendita congiunta di più appezzamenti*, Cass. 22 maggio 1980, n. 3384, in *Giur. agr. it.*, 1981, 410, con nota di GERI V., *Prelazione e vendita del fondo unitamente ad altri beni*. Sul punto vedi anche Cass. 15 aprile 1986, n. 2649, in *Giust. civ. Mass.*, 1986, 735.

Acque - Scolo delle acque - Deflusso naturale - In genere - Aggravamento ed impedimento - Modifiche apportate dal proprietario del fondo dominante - Illiceità - Rimedi - Riduzione in pristino od esecuzione di nuove opere che neutralizzino l'aggravamento - Necessità - Eccezioni - Opere di trasformazione o sistemazione agraria - Modifica del deflusso delle acque ed obbligo di corresponsione di un mero indennizzo - Ammissibilità - Limiti. (C.c., art. 913)

Cass. Sez. I Civ. - 23-3-2001, n. 4201 - Carnevale, pres.; Morelli, est.; Golia, P.M. (conf.) - Com. Domicella (avv. Di Salvo) c. D'Alessandro (avv. De Sena). (*Conferma App. Napoli 6 maggio 1999*)

La norma di cui all'ultimo comma dell'art. 913 c.c. ammette solo eccezionalmente, in relazione ad opere di sistemazione o trasformazione agraria, la possibilità di modificare il deflusso delle acque previa corresponsione di una mera indennità al proprietario del fondo finitimo (derogando all'ipotesi generale che obbliga l'autore delle modifiche alla riduzione in pristino o alla esecuzione di opere eliminative), ma non presuppone che, ogni qualvolta dette opere debbano essere compiute, la modificazione dello scolo possa venir realizzata senza alcun limite, poiché l'interesse del fondo superiore a potenziare la propria produttività va senza meno conciliato con il contrapposto interesse del fondo inferiore a non veder ridotta la propria, con la conseguenza che, ove la modifica dello scolo abbia provocato un assoggettamento ben più gravoso del fondo inferiore, rispetto a quello preesistente (dovuto all'originario dislivello tra i fondi ed al naturale deflusso delle acque), le modifiche (quantunque necessarie per lavori di sistemazione e trasformazione agraria) assumono indubitabili connotati di illiceità (ponendosi contro il generale divieto dell'art. 913 c.c. di rendere più gravoso lo scolo), e non consentono all'autore la semplice corresponsione dell'indennizzo, obbligandoli, per converso, a restituire l'acqua al suo naturale deflusso mediante l'esecuzione di opere che neutralizzino l'aggravamento, ripristinando nella originaria quantità ed intensità lo scolo naturale (1).

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 26 aprile 2000, n. 5333, in *Giust. civ. Mass.*, 2000, 883; Cass. 23 agosto 1997, n. 7934, in questa Riv. (M), 1998, 505.

*

Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - In genere - Dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge 856/1971 - Conseguenze - Espropriazione dei terreni ad effettiva destinazione agricola - Indennità - Determinazione - Criteri. (L. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 16; l. 8 agosto 1992, n. 359, art. 5 bis)

Cass. Sez. I Civ. - 14-3-2001, n. 3662 - Senofonte, pres.; Salvago, est.; Ceniccola, P.M. (conf.) - Azzellino Bucci (avv. Ponticello) c. Com. Afragola (avv. Laudadio). (*Conferma App. Napoli 12 ottobre 1998*)

In tema di determinazione dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità, la dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui all'art. 16 della legge n. 865 del 1971, come modificato dall'art. 14 della legge n. 10 del 1977 (sentenza della Corte costituzionale n. 5 del 1980), nella parte in cui imponeva il criterio del valore agricolo medio dei terreni a prescindere dalla loro destinazione economica, non comporta che, in caso di espropriazione dei terreni ad effettiva destinazione agricola, la relativa indennità debba quantificarsi automaticamente in misura pari al prezzo di mercato del fondo ed al suo valore venale, dovendo essa invece essere commisurata, ai sensi del combinato disposto degli artt. 15 e 16 della citata legge n. 865 del 1971 (cui si riferisce, ancora, il quarto comma dell'art. 5 bis della legge 359/1992), al valore agricolo del fondo medesimo, quale si determina sia in base alla media dei valori, nell'anno solare precedente il provvedimento ablativo, dei terreni ubicati nell'ambito della medesima regione agraria nei quali siano praticate le stesse colture in opera nel fondo espropriato, sia in relazione all'incidenza dell'espro-

priazione nei riguardi dell'azienda agricola della quale il fondo è elemento (1).

(1) In senso conforme cfr. Cass. 7 giugno 1994, n. 5506, in questa Riv., 1995, 187.

*

Contratti agrari - Controversie - Procedimento - Sezioni specializzate agrarie - In genere - Controversie in tema di prelazione e riscatto agrari - Competenza della Sezione specializzata agraria - Esclusione - Fondamento. (L. 11 febbraio 1971, n. 11, art. 26; l. 14 febbraio 1990, n. 29, art. 9)

Cass. Sez. III Civ. - 21-11-2000, n. 15026 - Sommella, pres.; Calabrese, est.; Raimondi, P.M. (diff.) - Giordano (avv. Bevilacqua ed altro) c. Ruto (avv. Pietrosanti ed altro). (*Cassa con rinvio App. Torino 11 dicembre 1997*)

Le controversie in tema di prelazione e riscatto agrari non rientrano fra quelle devolute la competenza per materia delle Sezioni specializzate agrarie a norma dell'art. 26 della legge n. 11 del 1971, ma appartengono alla competenza del giudice ordinario, non implicando l'applicazione di norme sul rapporto agrario la cui esistenza è uno dei presupposti di operatività del diritto stesso. Ciò anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 9 della legge n. 29 del 1990, proprio perché nella controversia in tema di prelazione e riscatto non vengono in discussione diritti derivanti direttamente e tipicamente dal rapporto agrario, bensì un diritto nascente dalla legge che nel contratto agrario rinviene solo il suo presupposto di fatto (1).

(1) In senso conforme cfr. Cass. 17 novembre 1998, n. 11553, in questa Riv., 1999, 81. Sul punto vedi: Cass. 9 ottobre 1997, n. 9812, in questa Riv. (M), 1998, 505; Cass. 19 giugno 1990, n. 6158, *ivi*, 1991, 254; Cass. 12 dicembre 1989, n. 5551, in *Giur. agr. it.*, 1991, 61; Cass. 18 novembre 1987, n. 8497, *ivi*, 1988, 506; Cass. 10 febbraio 1987, n. 1433, *ivi*, 1987, 411; Cass. 18 febbraio 1984, n. 1190, *ivi*, 1984, 357; in *Riv. dir. agr.*, 1985, 221, con nota di BOTTA C., *Prelazione di fondo di cui è proprietaria una società*.

*

Agricoltura e foreste - Riforma fondiaria - Assegnazione - Divieto di frazionamento ex art. 4, comma primo, della legge n. 379 del 1967 - Ambito di applicazione - Morte dell'assegnatario dopo il riscatto - Disaccordo tra coeredi - Designazione da parte dell'Autorità giudiziaria dell'erede più idoneo a subentrare - Obbligatorietà. (L. 3 giugno 1940, n. 1078, art. 5; l. 29 maggio 1967, n. 379, artt. 4 e 7)

Cass. Sez. II Civ. - 29-3-2001, n. 4632 - Iannotta, pres.; Cioffa, est.; Iannelli, P.M. (diff.) - Peta (avv. Morrone) c. Peta (avv. Sacco). (*Cassa con rinvio App. Catanzaro 24 marzo 1999*)

In tema di assegnazione di terre di riforma fondiaria, l'art. 4, comma primo, della legge n. 379 del 1967, ribadendo il divieto di frazionamento ai sensi della legge n. 1078 del 1940 anche per il fondo riscattato, fa riferimento non solo alle norme che sanciscono la nullità degli atti tra vivi e delle disposizioni testamentarie aventi per effetto il frazionamento, ma anche a quelle dettate nell'ipotesi di morte dell'assegnatario e per la conseguente procedura di subentro dell'erede, con la conseguenza che l'autorità giudiziaria, adita con il procedimento camerale previsto dalla legge n. 379 del 1967, nel caso in cui l'assegnatario sia deceduto e non abbia designato chi, tra gli eredi, debba succedergli nella titolarità del bene (ipotesi equiparabile a quelle in cui la designazione sia stata dichiarata nulla, come nella specie), non può emettere una pronuncia negativa, ossia di rigetto della domanda di uno dei coeredi che abbia chiesto l'attribuzione del fondo, ma deve, essendo palese il disaccordo tra coeredi, individuare e scegliere tra essi il più idoneo, per le sue condizioni economiche ed attitudini personali, ad assumere l'esercizio dell'unità agraria secondo il disposto degli artt. 5, comma primo, della legge n. 1078 del 1940 e 7 della legge n. 379 del 1967 (1).

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 7 aprile 1997, n. 2997, in questa Riv., 1998, 33; Cass. 1° aprile 1993, n. 3897, *ivi* (M), 1994, 185; Cass. 22 dicembre 1987, n. 9529, in *Giur. agr. it.*, 1988, 697.

Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarico in acque pubbliche di acque residue di lavorazione di stabilimento industriale (cartiera) - Superamento dei limiti di accettabilità previgenti - Sopravvenienza del d.lgs. n. 152 del 1999 - Sostanze non incluse né nella tabella 5 né nella tabella 3A dell'allegato 5 del d.lgs. n. 152 del 1999 - Configurabilità del reato - Sussistenza - Esclusione - Fattispecie: sostanze sedimentabili. (D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, art. 59; l. 10 maggio 1976, n. 319, art. 21, comma 3)

Cass. Sez. III Pen. - 22-12-1999, n. 14401 - Avitabile, pres.; Ceccherini, est.; Meloni, P.M. (diff.) - Pigni, ric. (Annulla senza rinvio Pret. Busto Arsizio 16 ottobre 1998)

Lo scarico in acque pubbliche di acque residue provenienti da stabilimento industriale (cartiera) che superino, con riguardo ai materiali sedimentabili, i limiti contenuti nella previgente tabella A allegata alla l. 10 maggio 1976, n. 319 non costituisce reato ai sensi dell'art. 59, comma 5, del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 in quanto le sostanze sedimentabili non sono contemplate né nella tabella 5, né nella tabella 3A dell'allegato 5 del medesimo decreto legislativo solo in relazione alle quali si configura il reato de quo (1).

(1) In argomento, sulla portata dell'art. 59, comma 5 del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 cfr. Cass. 29 marzo 2000, in *Dir. pen. econ.*, 2000, 787. In dottrina sul punto cfr. BARTOLINI, *Il reato di scarico senza autorizzazione o oltre i limiti consentiti con il d.lgs. 152/1999 e la precedente normativa di settore*, in questa Riv., 2000, 200 e segg.

*

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Salumi e insaccati - Salsicce fresche indicate come contenenti carne bovino-suina ma prive, in realtà, di carne bovina - Reato previsto dall'art. 5 della l. 30 aprile 1962, n. 283 - Sussistenza - Esclusione - Ratio. (R.d. 20 dicembre 1928, n. 3298, art. 55; l. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5)

Cass. Sez. III Pen. - 10-7-2000, n. 8349 - Acquarone, pres.; Teresi, est.; De Nunzio, P.M. (diff.) - Carbone, ric. (Annulla senza rinvio App. Bari 25 marzo 1999)

La presentazione di salsicce fresche come composte da carne bovino-suina ma, in effetti prive della prima delle due componenti, non integra la sussistenza del reato di cui all'art. 5 della l. 30 aprile 1962, n. 283, che vieta il trattamento di prodotti alimentari in modo da modificarne la composizione: ciò in quanto gli insaccati di pura carne di suino hanno maggior pregio rispetto agli insaccati confezionati con altre carni o con mescolanza di carni di qualità inferiore, nonché in conformità a quanto disposto dall'art. 55 r.d. n. 3298 del 1928 che vieta, nella preparazione degli insaccati destinati al commercio, di mescolare carni appartenenti a specie diverse di animali (1).

(1) In senso conforme cfr. Cass. 22 luglio 1992, n. 853, Borelli, in questa Riv. (M), 1994, 442, in fattispecie relativa ad insaccati.

*

Caccia - Esercizio - Armi e mezzi di caccia - Vietati - Uso di richiami vivi non consentiti - Reato di caccia con mezzi vietati - Integrazione - Ragione. (L. 11 febbraio 1992, n. 157, artt. 21, 31)

Cass. Sez. III Pen. - 4-7-2000, n. 7756 - Malinconico, pres.; Di Nubila, est.; De Nunzio, P.M. (diff.) - Medaglia, ric. (Conferma Pret. Brescia 12 gennaio 1999)

L'uso di richiami vivi non consentiti implica il reato di caccia con mezzi vietati, anche al di fuori delle ipotesi di cui all'art. 21, lett. r), perché la nozione di mezzi vietati è ampia e comprende qualsiasi strumento di caccia vietato, compresi i richiami in genere. Il riferimento contenuto invece nell'art. 31 della legge 157 del 1992 a richiami non autorizzati attiene ai casi in cui i richiami sono astrattamente consentiti, ma non autorizzati nel caso concreto (1).

(1) Sulle problematiche relative all'uso di richiami vivi non consentiti cfr. MAZZA P., *Divieto generale di caccia e caccia con richiami vietati: un concorso impossibile*, in questa Riv., 2000, 50 e segg., in nota a Cass. 15 aprile 1998, n. 4454, Perfetto.

*

Acque - Tutela dall'inquinamento - Delega del legale rappresentante al direttore tecnico - Rilevanza esonerativa da responsabilità - Condizioni e limiti. (L. 10 maggio 1976, n. 319, art. 21; l. 11 maggio 1999, n. 152)

Cass. Sez. II Pen. - 30-8-2000, n. 9378 - Consoli, pres.; Piccialli, est.; Ciampoli, P.M. (diff.) - Guarnone, imp. (Annulla in parte con rinvio, Pret. Voghera, 4 dicembre 1998)

In tema di tutela delle acque dall'inquinamento, la delega conferita dal legale rappresentante di una società per azioni al direttore tecnico, in ordine a tutte le incombenze relative allo smaltimento dei rifiuti, non esonera il primo da responsabilità nel caso in cui l'impianto, deficitario nel garantire il rispetto della normativa sugli scarichi, preesistesse al conferimento della delega, ovvero nel caso in cui, verificatosi un inconveniente di esercizio, i fondi messi a disposizione del delegato fossero insufficienti ad ovviare al problema e questi ne avesse inutilmente riferito al delegante (1).

(1) Giurisprudenza costante. In termini cfr. Cass. Sez. III, 27 maggio 1996, n. 573, Zanoni, in *Mass. dec. pen.*, 1996, n. 205.104.

*

Sanità pubblica - Smaltimento di rifiuti - Rifiuti pericolosi - Applicabilità della disciplina sulla tutela delle acque - Esclusione. (L. 10 maggio 1976, n. 319; d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 57; d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152)

Cass. Sez. III Pen. - 3-8-1999, n. 2358 (c.c.) - Tonini, pres.; Onorato, est.; Meloni, P.M. (conf.) - Belcarì, imp. (Rigetta, Trib. Pisa, 15 febbraio 1999)

In tema di smaltimento di rifiuti, anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, per effetto della norma transitoria di cui all'art. 57, comma 1 - che equipara i rifiuti tossici e nocivi della normativa precedente (d.p.r. 915 del 1982) ai rifiuti pericolosi della normativa vigente - restano esclusi dalla disciplina sulla tutela delle acque i rifiuti pericolosi (1).

(1) In termini cfr. Cass. Sez. Un. 13 dicembre 1995, n. 12310, in questa Riv., 1996, 457, con nota di M.G. COSENTINO, *Smaltimento dei rifiuti e stoccaggio di acque reflue derivanti dalla lavorazione delle olive*.

Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

Agricoltura e foreste - Agevolazioni finanziarie e creditizie - Contributi per aziende agrumicole - Impugnabilità dei relativi provvedimenti - Competenza del Giudice amministrativo - Ragioni - Fattispecie. (L. 6 dicembre 1971, n. 1034, art. 5, 1° c.)

Agricoltura e foreste - Agevolazioni finanziarie e creditizie - Contributi per aziende agrumicole - Provvedimento di diniego - Motivazione - Riferimento a problematiche finanziarie - Illegittimità.

Agricoltura e foreste - Agevolazioni finanziarie e creditizie - Contributi per aziende agrumicole - Procedimento di controllo della compatibilità - Distinzione tra aiuti «nuovi» ed aiuti già «esistenti» - Conseguenze. (Trattato C.E., art. 93, n. 2)

Agricoltura e foreste - Agevolazioni finanziarie e creditizie - Contributi per aziende agrumicole - Procedimento di controllo della compatibilità - Decisione di avvio della Corte di giustizia della C.E. - Impugnabilità immediata - Ragioni. (Trattato C.E., art. 93, n. 2)

T.A.R. Sicilia, Sez. Catania (Sez. III) - 5-7-2000, n. 1389 - Camparella, pres.; Anastasi, est. - C. e altri (avv. Eberle) c. Assessorato agricoltura e foreste Regione Siciliana (Avv. distr. Stato).

La materia inerente l'erogazione di sovvenzioni e contributi in favore di settori produttivi (nella specie, attività agrumicola) è suscumbibile nelle disposizioni di cui all'art. 5, 1° co., della l. 6 dicembre 1971, n. 1034, che attribuisce la cognizione dei ricorsi contro atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di servizi o beni pubblici e tra questi ultimi rientrano anche le somme di denaro che l'Amministrazione trasferisce dal proprio patrimonio a quello dei privati (1).

In tema di concessione di contributi in favore di aziende agrumicole, le problematiche finanziario-contabilistiche non possono avere incidenza paralizzante dei diritti dei privati, giacché il rilievo di tali questioni non può assurgere a fatto idoneo a motivare un diniego di una concessione di contributi già prevista dall'ordinamento (2).

In tema di concessione di contributi in favore di aziende agrumicole, nel procedimento di controllo sulla compatibilità degli aiuti di Stato con il Mercato comune, occorre distinguere se la decisione d'avvio della procedura d'esame, di cui all'art. 93, n. 2 del Trattato istitutivo della Comunità europea, si riferisca ad un aiuto «nuovo» o già «esistente», in quanto, mentre nel primo caso lo Stato non può attuare il progetto d'aiuto sottoposto all'esame della Commissione, nel secondo caso, lo Stato non è tenuto a sospendere la corresponsione degli aiuti (3).

In tema di concessione di contributi in favore di aziende agrumicole, la decisione della Corte di giustizia europea di avvio della procedura di controllo sulla compatibilità degli aiuti di Stato con il Mercato comune, di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato istitutivo della Comunità europea, non costituisce un mero atto preparatorio, rispetto alla decisione che conclude la procedura, ma un atto contro la cui legittimità è esperibile l'impugnativa, sia in quanto i ritardi nel versamento dell'aiuto hanno conseguenze irreversibili, sia in quanto la qualificazione di misure come «nuovi aiuti» produce effetti definitivi, comportando la non sanabile illegittimità degli aiuti statali di esecuzione dell'aiuto (4).

(1-4) La sentenza di cui sopra ha esaminato la questione dell'erogazione di contributi per i progetti di miglioramento e potenziamento dell'efficienza strutturale delle aziende agrumicole prevista dalle leggi n. 317 del 1974 (piano agrumicolo) e n. 183 del 1976.

Il T.A.R. ha, tra l'altro, osservato che il provvedimento concernente il contributo in argomento ha natura di «concessione», per cui non può essere valutato alla stregua dell'adempimento di un'obbligazione meramente

civilistica, bensì come un fatto rilevante nell'ambito di un rapporto di natura preminentemente pubblicistica, tenuto anche conto che spesso le leggi che disciplinano la materia impongono, al fine del conseguimento del pubblico interesse, specifici obblighi a carico del beneficiario il cui inadempimento può dar luogo alla comminatoria di decadenza dal predetto contributo.

*

Ambiente - Tutela paesaggistica - Nulla osta paesaggistico - Annullamento - Termine - Decorrenza - Dalla data di ricevimento della raccomandata - Legittimità.

Ambiente - Tutela paesaggistica - Nulla osta paesaggistico - Annullamento - Comunicazione di avvio di procedimento - Esclusione - Ragioni. (L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 7; d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, art. 62, c. 9, ult. parte)

Ambiente - Tutela paesaggistica - Nulla osta paesaggistico - Congrua motivazione - Necessità.

T.A.R. Puglia, Sez. II - 6-3-2000, n. 909 - Corasaniti, pres.; Spagnolletti, est. - V.C. e altro (avv. Lofoco) c. Ministero beni culturali ed altro (Avv. distr. Stato).

In tema di tutela ambientale, il termine di 60 giorni fissato per l'esercizio del potere di annullamento del nulla osta paesaggistico ha carattere perentorio e decorre dalla data in cui il medesimo nulla osta e la relativa documentazione pervengono alla competente autorità statale (ora, periferica, a seguito della separazione delle attribuzioni di gestione e di quelle di indirizzo pubblico); ove, peraltro, i menzionati atti siano spediti a mezzo del servizio postale in plico raccomandato, il dies a quo deve considerarsi quello della consegna da parte dell'agente postale all'impiegato incaricato della ricezione, come documentata dall'avviso di ricevimento (1).

In tema di tutela ambientale, la fase relativa al riscontro della legittimità del nulla osta paesaggistico non costituisce un procedimento di secondo grado, ma si innesta, come sviluppo necessario, del procedimento principale promosso ad iniziativa della parte interessata che si conclude con la determinazione esplicita dell'autorità statale (o dell'autorità periferica) o con lo spirare del termine di 60 giorni previsto dall'art. 62, co. 9, ultima parte, del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616; essendo l'interessato ex ante a conoscenza che detto nulla osta sarà inviato alla competente autorità statale (o periferica) non sussiste, lo scopo perseguito dall'art. 7 della l. 7 agosto 1990, n. 241, e, quindi, la necessità della comunicazione dell'avvio del procedimento (2).

In tema di tutela ambientale, il nulla osta paesaggistico richiede una congrua motivazione delle ragioni per le quali l'intervento edilizio è ritenuto compatibile con la salvaguardia del vincolo e non lo vanifica, per cui è censurabile quando la stringatezza della motivazione non consente di apprezzare la serietà della valutazione di compatibilità o si risolve in formule stereotipe o di stile (3).

(1) In proposito, v.: T.A.R. Umbria, 3 marzo 1995, n. 83 (in *Trib. amm. reg.*, 1995, I, 2410) che ha ritenuto irrilevante la data di apposizione del timbro di protocollo, in presenza dell'attestazione dell'ufficio postale o della ricevuta dell'ufficio destinatario; analogamente, T.A.R. Liguria, 26 gennaio 1987, n. 29 (*ivi*, 1987, I, 998) ha affermato che l'apposizione del timbro di protocollo non offre garanzie di certezza, perché non può essere protratta *ad libitum* nel tempo.

(2) In senso conforme, v. Cons. Stato, Sez. VI, 1° dicembre 1999, n. 2069, in *Cons. Stato*, 1999, I, 2157; T.A.R. Puglia, Sez. II, 15 marzo 1999, n. 111, in *Trib. amm. reg.*, 1999, I, 2141.

(3) In senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. VI, 1° dicembre 1999, n. 2069, *cit.*, e 22 novembre 1999, n. 1909, in *Cons. Stato*, 1999, I, 1935.

PARTE III - PANORAMI

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Vendite pubbliche di alcole di origine vinica ai fini dell'utilizzazione di bioetanolo nella Comunità europea. *Reg. Commissione 30 marzo 2001, n. 644/2001.* (G.U.C.E. 31 marzo 2001, n. L 91)

Fissazione, per la campagna 2000/2001, degli importi da versare alle organizzazioni di produttori e alle loro unioni riconosciute a titolo del reg. n. 136/66/CEE. *Reg. Commissione 30 marzo 2001, n. 647/2001.* (G.U.C.E. 31 marzo 2001, n. L 91)

Deroga, relativamente alle misure agroambientali, al reg. (CE) n. 1750/1999. *Reg. Commissione 30 marzo 2001, n. 649/2001.* (G.U.C.E. 31 marzo 2001, n. L 91)

Modifica del reg. (CE) n. 23/2001 recante misure speciali in deroga ai regolamenti (CE) n. 800/1999, (CEE) n. 3719/88, (CE) n. 1291/2000 e (CEE) n. 1964/82 nel settore delle carni bovine. *Reg. Commissione 30 marzo 2001, n. 652/2001.* (G.U.C.E. 31 marzo 2001, n. L 91)

Modifica del reg. (CE) n. 1750/1999 recante disposizioni di applicazione del reg. (CE) n. 1257/1999 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG). *Reg. Commissione 2 aprile 2001, n. 672/2001.* (G.U.C.E. 3 aprile 2001, n. L 93)

Fissazione dei massimali di finanziamento delle azioni intese a migliorare la qualità della produzione oleicola per il ciclo di produzione 2001/2002 e deroga all'art. 3, par. 3, del reg. (CE) n. 528/1999. *Reg. Commissione 2 aprile 2001, n. 673/2001.* (G.U.C.E. 3 aprile 2001, n. L 93)

Modifica del reg. (CE) n. 1608/2000 che fissa misure transitorie in attesa delle misure definitive per l'applicazione del reg. (CE) n. 1493/1999 del Consiglio relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo. *Reg. Commissione 11 aprile 2001, n. 731/2001.* (G.U.C.E. 12 aprile 2001, n. L 102)

Modifica del reg. (CE) n. 180/2001 che deroga alle modalità d'applicazione del reg. (CE) n. 1251/1999 del Consiglio per quanto concerne il ritiro di seminativi a seguito di avverse condizioni climatiche in alcune regioni della Comunità. *Reg. Commissione 11 aprile 2001, n. 733/2001.* (G.U.C.E. 12 aprile 2001, n. L 102)

Modifica degli allegati delle direttive 64/432/CEE, 90/426/CEE, 91/68/CEE e 92/65/CEE del Consiglio e della decisione 94/273/CE della Commissione per quanto riguarda la protezione degli animali durante il trasporto. *Dec. Commissione 30 marzo 2001, n. 2001/298/EC.* (G.U.C.E. 12 aprile 2001, n. L 102)

Emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e abrogazione della dir. 90/220/CEE del Consiglio. *Dir. Parlamento europeo e Consiglio 12 marzo 2001, n. 2001/18/CE.* (G.U.C.E. 17 aprile 2001, n. L 106)

Modifica del reg. (CE) n. 1227/2000 che stabilisce modalità di applicazione del reg. (CE) n. 1493/1999 del Consiglio relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, in particolare in ordine al potenziale produttivo. *Reg. Commissione 23 aprile 2001, n. 784/2001.* (G.U.C.E. 24 aprile 2001, n. L 113)

Adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS). *Reg. Parlamento Europeo e Consiglio 19 marzo 2001, n. 761/2001.* (G.U.C.E. 24 aprile 2001, n. L 114)

Criteri minimi per le ispezioni ambientali negli Stati membri. *Racc. Parlamento europeo e Consiglio 4 aprile 2001, n. 2001/331/EC.* (G.U.C.E. 27 aprile 2001, n. L 118)

Programma coordinato per il controllo ufficiale dei prodotti alimentari per l'anno 2001. *Racc. Commissione 18 aprile 2001, n. 2001/336/EC.* (G.U.C.E. 2 maggio 2001, n. L 120)

LEGISLAZIONE NAZIONALE

Modificazioni al disciplinare di produzione dei vini a denominazione di origine controllata e garantita «Gavi» o «Cortese di Gavi». *D.M. (politiche agricole e forestali) 12 marzo 2001.* (G.U. 2 aprile 2001, n. 77)

Iscrizione dell'organismo di controllo denominato «Istituto Calabria qualità s.r.l.» nell'elenco degli organismi di controllo privati per la denominazione di origine protetta (DOP), la indicazione geografica protetta (IGP) e la attestazione di specificità (STG) ai sensi dell'art. 14, comma 7, della l. 21 dicembre 1999, n. 526. *D.M. (politiche agricole e forestali) 16 marzo 2001.* (G.U. 3 aprile 2001, n. 78)

Approvazione dello statuto del «Consorzio vino Colli Bolognesi», in Monteveglio. *D.M. (politiche agricole e forestali) 21 marzo 2001.* (G.U. 3 aprile 2001, n. 78)

Disposizioni in campo ambientale. *L. 23 marzo 2001, n. 93.* (G.U. 4 aprile 2001, n. 79)

Requisiti minimi di garanzia e di funzionamento per le attività dei centri autorizzati di assistenza agricola. *D.M. (politiche agricole e forestali) 27 marzo 2001.* (G.U. 10 aprile 2001, n. 84)

Modalità per l'aggiornamento dello schedario vitivinicolo nazionale e per la iscrizione delle superfici vitate negli albi dei vigneti DOCG e DOC e negli elenchi delle vigne IGT e norme aggiuntive. *D.M. (politiche agricole e forestali) 27 marzo 2001.* (G.U. 10 aprile 2001, n. 84)

Attuazione delle direttive 1999/2/CE e 1993/3/CE concernenti gli alimenti e i loro ingredienti trattati con radiazioni ionizzanti. *D.Lgs. 30 gennaio 2001, n. 94.* (G.U. 4 aprile 2001, n. 79, suppl. ord.)

Produzione, acquisto e distribuzione di vaccini per la profilassi immunizzante obbligatoria degli animali e per interventi di emergenza. *D.M. (sanità) 6 febbraio 2001.* (G.U. 5 aprile 2001, n. 80)

Integrazione dell'elenco dei funzionari delegati al servizio di controllo e certificazione dei materiali di moltiplicazione vegetativa della vite di cui al decreto 30 agosto 1996. *D.M. (politiche agricole e forestali) 16 marzo 2001.* (G.U. 11 aprile 2001, n. 85)

Autorizzazione all'organismo di controllo denominato «Agro-qualità», in Roma, ad effettuare i controlli sulla indicazione geografica protetta «Fagiuolo di Sarconi» registrata in ambito Unione europea ai sensi del reg. (CEE) n. 2081/92. *D.M. (politiche agricole e forestali) 21 marzo 2001.* (G.U. 11 aprile 2001, n. 85)

Approvazione dello statuto del Consorzio per la valorizzazione e la tutela del vino «Moscato di Trani» DOC e il conferimento dell'incarico allo svolgimento delle funzioni di tutela, di valorizzazione e di cura generale degli interessi connessi alla citata denominazione di origine controllata, ai sensi dell'art. 19, comma 1, della l. 10 febbraio 1992, n. 164. *D.M. (politiche agricole e forestali) 27 marzo 2001.* (G.U. 11 aprile 2001, n. 85)

Approvazione dello statuto del Consorzio volontario tutela vini D.O.C. «Lison-Pramaggiore» e conferma e dell'incarico di svolgere le funzioni di tutela, di valorizzazione, di cura degli interessi generali della citata denominazione di origine, nonché di collaborare alla vigilanza nei confronti dei propri affiliati, ai sensi dell'art. 19, comma 1, della l. 10 febbraio 1992, n. 164. *D.M. (politiche agricole e forestali) 27 marzo 2001.* (G.U. 11 aprile 2001, n. 85)

Integrazione dell'elenco nazionale dei tecnici e degli esperti degli oli di oliva extravergini e vergini. *D.M. (politiche agricole e forestali) 28 marzo 2001.* (G.U. 14 aprile 2001, n. 88)

Disposizioni modificative e integrative alla normativa che disciplina il settore agricolo e forestale. *L. 27 marzo 2001, n. 122.* (G.U. 17 aprile 2001, n. 89)

LEGISLAZIONE REGIONALE

EMILIA-ROMAGNA

Norme per la tutela della salute e la salvaguardia dell'ambiente dall'inquinamento elettromagnetico. *L.R. 31 ottobre 2000, n. 30*. (B.U. 3 novembre 2000, n. 154)

Definizione del calendario venatorio regionale per la stagione 2000/2001. *L.R. 31 ottobre 2000, n. 31*. (B.U. 3 novembre 2000, n. 155)

Differimento di alcuni termini e modifiche al regime transitorio della legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 recante «Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio». *L.R. 16 novembre 2000, n. 34*. (B.U. 20 novembre 2000, n. 167)

Modifiche alla l.r. 18 maggio 1999, n. 9 concernente: «Disciplina della procedura di valutazione dell'impatto ambientale». *L.R. 16 novembre 2000, n. 35*. (B.U. 20 novembre 2000, n. 166)

FRIULI-VENEZIA GIULIA

Approvazione di modifiche ed integrazioni al regolamento per l'esecuzione della l.r. 22 luglio 1996, n. 25, avente per oggetto «Disciplina dell'agriturismo». *D.p.g.r. 16 giugno 2000, n. 204/Pres.* (B.U. 9 agosto 2000, n. 32)

Regolamento recante i criteri per la concessione delle sovvenzioni per finalità istituzionali di interesse agricolo ai sensi dell'art. 1, lett. a) e c) della legge regionale n. 56/1978. Approvazione. *D.p.g.r. 5 luglio 2000, n. 228/Pres.* (B.U. 13 settembre 2000, n. 37)

LIGURIA

Norme in materia di associazioni allevatori. *L.R. 4 agosto 2000, n. 36*. (B.U. 6 settembre 2000, n. 11)

Disposizioni per lo svolgimento della stagione venatoria 2000/2001. Modificazioni alla l.r. 1° luglio 1994, n. 29 recante norme in materia di caccia. *L.R. 2 ottobre 2000, n. 38*. (B.U. 4 ottobre 2000, n.

13)

Modifiche al capo VI *bis* «Tutela dall'inquinamento elettromagnetico» della l.r. 21 giugno 1999, n. 18 (Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia) e successive modificazioni ed integrazioni. *L.R. 30 ottobre 2000, n. 39*. (B.U. 15 novembre 2000, n. 14)

PIEMONTE

Modifica all'art. 23 della l.r. 14 dicembre 1998, n. 40 «Disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione». *L.R. 10 novembre 2000, n. 54*. (B.U. 15 novembre 2000, n. 46)

TOSCANA

Modifiche alla l.r. 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati), come modificata dalla l.r. 22 dicembre 1999, n. 70 (Modifiche ed interpretazione autentica della l.r. 18 maggio 1998, n. 25 concernente: «Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati»). *L.R. 31 agosto 2000, n. 71*. (B.U. 11 settembre 2000, n. 29)

VENETO

Iniziative comunitarie e regionali di sviluppo rurale. *L.R. 27 dicembre 2000, n. 23*. (B.U. 29 dicembre 2000, n. 114)

Modifiche alla l.r. 26 marzo 1999, n. 10 in materia di valutazione di impatto ambientale in attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 settembre 1999. *L.R. 27 dicembre 2000, n. 24*. (B.U. 29 dicembre 2000, n. 114)

Norme per la pianificazione energetica regionale, l'incentivazione del risparmio energetico e lo sviluppo delle fonti rinnovabili di energia. *L.R. 27 dicembre 2000, n. 25*. (B.U. 29 dicembre 2000, n. 114)

Modifica della l.r. 9 agosto 1999, n. 32 «Organizzazione dei servizi di sviluppo agricolo». *L.R. 16 novembre 2000, n. 21*. (B.U. 21 novembre 2000, n. 102)

LIBRI

Corso di Diritto Agrario, di LUIGI COSTATO - Giuffrè Editore, Milano, 2001, p. XII-456, L. 52.000.

Il *Corso di diritto agrario* di Luigi Costato risponde efficacemente alle esigenze di scientificità della ricerca teorica ma anche allo scrupolo di apprestare un manuale che sia dotato di pratica utilità nell'insegnamento universitario, con la consapevolezza dell'operatore addetto all'interpretazione delle norme nella dinamica evolutiva di una prassi variante e mutevole, non più astrattamente uguale al disegno raffigurato dal codice civile e dalla stessa carta costituzionale, ma capace di riflettere le diversità sociali ed economiche descritte dalla produzione legislativa comunitaria.

Il volume si articola lungo sette capitoli: *La nascita e la vita del diritto agrario; Le fonti del diritto agrario; Gli imprenditori agricoli e l'azienda agraria; Il commercio dei prodotti agricoli; Agricoltura, ambiente e tutela dei consumatori; Le strutture agrarie; I contratti agrari* e presenta un'ulteriore parte di completamento costituita da un'appendice separabile, contenente la raccolta delle principali fonti di interesse nella materia, di modo che gli studenti possano «leggere il testo avendo a fianco la norma corrispondente; poiché scopo dei manuali giuridici non è quello di sostituire lo studio delle leggi ma di interpretarle, essi sono assai più facilmente comprensibili se studiati come completamento e chiarimento del dato normativo» (premessa).

Al superamento dei limiti di un approccio specialistico ancorato a vecchie e tradizionali categorie della teoria generale si collega, con feconda riflessione, l'apertura di scenari in cui l'incontro con un'economia in continua trasformazione si fa più ravvicinato, lasciando intravedere il carattere che l'A. riesce con più incisività a mettere in rilievo, che è la mutevolezza del campo di applicazione del diritto agrario quale risultante dal momento storico e dal luogo ove riceve applicazione.

L'attenzione alle regole del Trattato C.E., che riservano un regime speciale all'agricoltura anche in vista della garanzia di un elevato livello di protezione dei consumatori e di salvaguardia

dell'ambiente, affermatasi la prevalenza dell'ordinamento comunitario sul diritto interno in esito ad una faticosa elaborazione della giurisprudenza e, sopra tutto, l'interesse rivolto alle conseguenze del negoziato multilaterale a cui fa seguito la firma dell'Accordo agricolo nel Trattato di Marrakech con la revisione dei sistemi di protezione, orientati al sostegno del reddito dei singoli produttori, sganciando l'aiuto dalle superfici coltivate e dai rendimenti ottenuti, segna, dunque, la conferma della presa d'atto degli attuali problemi del diritto agrario sempre più legato alle ragioni internazionali dell'economia di mercato, tanto che l'A. può consapevolmente affermare che «la mutevolezza degli interessi da tutelare rende mobili i confini del diritto agrario e obbliga, oggi, a una revisione di certi concetti concreti» (pag. 29).

L'evoluzione delineata dei caratteri dello *ius proprium* della materia e la latitudine dei temi proposti per la necessità dell'insegnamento induce, così, ad una riformulazione di esso come il «sistema di norme non più tendenti solo a proteggere l'agricoltura – e gli imprenditori agricoli – ma anche a conservare contemporaneamente l'ambiente, ad assicurare la qualità igienico-sanitaria dei prodotti agricoli, anche al fine di proteggere i consumatori, e a mantenere la presenza dell'uomo in territori anche marginali altrimenti destinati all'abbandono» (pag. 34).

Si profila, così, la possibilità di una rilettura sistematica delle fonti a partire dalla disciplina costituzionale della terra come bene agrario, con particolare riguardo ai limiti ai poteri del proprietario individuabili attraverso lo svolgimento delle leggi dirette a realizzare il razionale sfruttamento del suolo e il perseguimento di equi rapporti sociali, che hanno, mano a mano, richiesto l'organizzazione di un sistema amministrativo imponente, se bene tale da subire continui aggiustamenti rispetto al trasferimento di funzioni e compiti alle autonomie locali, ma anche alla ridefinizione dell'ambito della materia agro-alimentare rispetto al cui ordinamento, più precaria e non tollerata, si presenta la coesistenza di competenze diverse.

Non si può negare, per altro, come sia nell'attenzione al livello comunitario che la ricerca si fa più laboriosa e tendente conti-

nuamente ad individuare criteri e parametri di interpretazione utili a documentare l'arricchimento del sistema normativo e a stabilire opportuni collegamenti con le situazioni giuridiche soggettive a contenuto concreto.

La proiezione delle attività agricole sul mercato consente, in specie, di tornare a valorizzare la qualità di imprenditore dell'agricoltore già riconosciuta dall'art. 2135 c.c., con il rinvio ad una formula che, non pare possa ritenersi «superata o arcaica», ma risulta «facilmente adattabile ai mutamenti tecnico-economici del settore primario» (pag. 97).

Sotto il profilo della rilevanza storico-sociologica delle tendenze in atto nel diritto agrario il contributo di ricerca finisce, così, con il trovare un ulteriore tratto di pregio nella descrizione delle nuove figure di imprenditori agricoli: dagli allevatori avicoli ai coltivatori di funghi; dagli imprenditori agrituristici agli acquacoltori e, ancora, agli allevatori di cani e di cavalli, spingendo l'osservazione all'evidenza della descrizione dei contenuti dei corrispondenti statuti posto che, in dipendenza di una legislazione di tipo *alluvionale*, «molti degli aspetti "protettivi" che caratterizzano gli interventi del legislatore nazionale, regionale o comunitario nel settore primario non sono applicabili a tutti gli imprenditori agricoli, ma spesso sono limitati a certe figure ... ovvero e chi opera in determinati territori» (pag. 138).

Non viene, comunque, trascurata l'analisi delle tradizionali figure: il coltivatore diretto; l'imprenditore agricolo a titolo principale; le società in agricoltura; le cooperative; le associazioni e i consorzi agrari, rimandando all'esigenza di conoscere anche altri soggetti ai margini della produzione agricola come i contoterzisti.

Ancora una volta è la necessità di approfondire l'indagine sull'intervento comunitario nel mercato dei prodotti agricoli a rivelare, però, la migliore conoscenza e la valutazione complessiva dell'iniziativa economica in agricoltura, che resta il *motore vitalizzante* del sistema nelle vicende che accompagnano l'evoluzione del modo di organizzazione e delle funzioni dell'impresa nella dimensione pragmatica e normativa dell'O.C.M., mentre l'A. deve ammettere, con il consueto vigore, che «usualmente non si riserva un grande spazio nei manuali di diritto agrario al momento più qualificante dell'attività dell'imprenditore agricolo: la alienazione dei suoi prodotti» (pag. 143).

La descrizione accurata e completa della riforma della politica agricola comunitaria del 1992 e delle sue successive varianti, fino alla introduzione del nuovo regime istituito dal regolamento 1257/99, caratterizzato da una prevalente finalità *antiproduttiva* consente, quindi, di valutare la complessità di gestione del sistema, i limiti e le ricadute positive per le «così dette *commodities*, e cioè i *prodotti di massa* che finiscono all'impresa di trasformazione, e i *prodotti di pregio*, che si presentano spesso sul mercato per essere acquistati come sono dal consumatore finale» (pag. 144), tenendo conto della decisiva influenza spiegata dall'Accordo agricolo rispetto alla tariffazione dei prelievi, all'accesso minimo al mercato, ai limiti alle misure di sostegno interno ed ai divieti o restrizioni alle esportazioni non che della individuazione di essenziali principi da parte della giurisprudenza della Corte di giustizia in ordine alla libera circolazione delle merci.

Sempre con riguardo alla posizione dei prodotti agricoli sul mercato, interessanti elementi di approfondimento vengono riservati alla disciplina di valorizzazione prevista per l'impiego di segni distintivi quali marchi individuali e collettivi, di diritto interno o comunitario, come le denominazioni d'origine protetta, le indicazioni geografiche di provenienza, le attestazioni di specificità e il metodo di produzione biologico e, sopra tutto, all'applicazione delle regole sulla concorrenza e la programmazione della produzione in funzione del mercato, spostando, infine, l'indagine alla valutazione delle associazioni dei produttori e degli accordi interprofessionali.

All'emergere delle problematiche ambientali ed alla tutela dei consumatori l'A. dedica, ancora, ampio spazio per rispondere all'esigenza di riflettere sulla più recente svolta del diritto agrario, che giustifica l'emersione di istituti giuridici nuovi e, per motivi di metodo, l'aggiornamento dei contenuti di categorie note della regolamentazione fino ad intuire le premesse della ricostruzione di un ordine diverso della materia di fronte all'esperienza concreta delle nuove forme del processo economico convergenti al bene comune di tutela della salute.

Oltre a risultare completa nella rassegna dei vari argomenti la trattazione risulta, dunque, aggiornata alla comprensione delle mutate esigenze di una società in continua trasformazione, agevolando l'interpretazione della più recente disciplina concernente i requisiti igienico-sanitari e la qualità dei diversi prodotti agricoli attraverso il richiamo ad un sistema efficace di controllo che, «piuttosto che al momento in cui si sia verificato un incidente, deve funzionare correttamente per prevenire ogni incidente» (pag. 206),

avvalendosi di normative orizzontali, dirette a garantire la libera circolazione, come in relazione ad aromi ed additivi ovvero all'analisi di rischio ed alla verifica di punti critici di controllo, al fine di individuare il percorso che materie prime, semilavorati e lavorati hanno seguito nel ciclo di produzione, risalendo all'origine di eventuali difetti e, cioè, alla *tracciabilità* dei prodotti.

Altro profilo rilevante in vista della protezione degli interessi dei consumatori riguarda l'etichettatura, il cui esame permette di esplorare le scelte di fondo del legislatore comunitario in due direzioni, quella delle carni bovine e, rispettivamente, dell'olio di oliva in cui sembra realizzare esiti operativi opposti, ma, non v'è dubbio, come rileva l'A., «che il contrasto è fra le produzioni di massa necessarie per le grandi esigenze alimentari del mondo, e quelle tipiche, fra la scarsa sensibilità nei confronti dei cibi tradizionali da parte di molti e la richiesta di prodotti legati al territorio di altri» (pag. 225).

Affrontando il tema degli organismi geneticamente modificati attraverso l'esame della procedura di immissione sul mercato e l'applicazione delle regole sull'etichettatura con specifico riguardo ai prodotti derivati da soia e mais, si aprono, quindi, ragionevoli dubbi circa l'opportunità di consentire la brevettabilità di geni in funzione degli specifici obiettivi economici e sociali individuabili mediante il necessario adeguamento ai bisogni maturati nella società e si profila una significativa incidenza sulla biodiversità attraverso la riduzione della variabilità genetica delle specie di interesse commerciale, completando il quadro con la responsabilità che grava l'agricoltore legata al difetto del prodotto venduto.

Il rigore imposto dal carattere manualistico del volume determina, d'altra parte, la necessità di affrontare in modo appropriato anche l'indagine degli istituti più tradizionali del diritto agrario, se bene in una visione capace di avvertire, con un'impronta di modernità, i problemi della concreta esperienza e di far rivivere il significato di aspetti nuovi degli istituti tradizionali, così che nel capitolo dedicato alle strutture trova posto accanto alle antiche forme di utilizzazione delle terre ubicate in montagna e nelle aree interne, come gli usi civici e le proprietà collettive, il richiamo all'intervento legislativo diretto a promuovere la formazione della proprietà coltivatrice anche attraverso la disciplina della prelazione e degli altri modi tipici di acquisto della proprietà (enfiteusi, usucapione speciale agraria, preferenza per la conduzione dei fondi caduti in concessione, assegnazione) e, sopra tutto, assume ampio respiro la descrizione del nuovo modello di politica strutturale, che definisce il quadro del sostegno comunitario per uno sviluppo rurale sostenibile basato su una serie di azioni specifiche destinate a confermare lo spostamento dell'interesse dalla produzione al mantenimento di un tessuto sociale nelle campagne, dall'impresa volta alla produzione di beni a quella multifunzionale capace di fornire servizi per la salvaguardia dell'ambiente e di prestare attenzione al benessere degli animali.

Insomma, «il diritto agrario allarga ormai i suoi confini al di là della mera coltivazione del terreno e dell'allevamento di animali», ma «il suo primo confine naturale è costituito proprio dall'attività primaria, che solo con il tempo è andata articolandosi abbracciando settori ulteriori» (pag. 269) e l'A. non può venir meno, nella parte conclusiva, all'impegno di riallacciarsi con la stessa acutezza e linearità alle regole legislative sui contratti agrari alla cui qualificazione si provvede, per altro, con un criterio diverso dal collegamento con la costituzione e l'esercizio di una impresa agricola, in quanto «restano individuati come agrari i contratti che il legislatore ha tipizzato a tale finalità» (pag. 287).

All'analisi della tipizzazione e riduzione a un solo schema, quello di affitto, dopo la scomparsa dei contratti associati per la conduzione del fondo, in osservanza all'intervento del legislatore rivolto alla sostituzione della volontà delle parti con quella della legge, segue, per altro, con più vivace sviluppo la riflessione in ordine alla disciplina degli accordi in deroga che, «inserita in un contesto fortemente dirigitico, ha consentito al contratto agrario di riprendere vita» (pag. 290).

Lo studio dell'affitto nella disciplina imperativa si sviluppa, quindi, illustrando con dettaglio la qualificazione delle parti, gli elementi essenziali del contratto, i tipi dei rapporti e le vicende del loro svolgimento, oltre a tener conto dell'evoluzione della giurisprudenza e dell'adattamento dell'autonomia privata alle esigenze sociali ed economiche avvertite al presente nell'ambito dei rapporti produttivi attinenti all'agricoltura, in relazione ai poteri di iniziativa dell'affittuario o alle limitazioni alla produzione di origine comunitaria, fino a proporre nuovi itinerari di ricerca in connessione al diverso modellarsi dei rapporti con la Pubblica Amministrazione nella disciplina degli incentivi alla produzione.

Stefano Masini