

# DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DI DOTTRINA  
GIURISPRUDENZA E LEGISLAZIONE  
DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **6**

**GIUGNO 2003 - ANNO XII**

Spedizione in abbonamento postale - 45%

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

ISSN 1593-7208

EDIZIONI

---

TELLUS

## SOMMARIO

### Parte I - DOTTRINA

LUIGI COSTATO: Per un diritto alimentare ..... 333

STEFANO MASINI: «Ritorno» del ruolo della piccola impresa  
agricola - Parte II ..... 338

#### STUDI E DOCUMENTI

ANTONINO CIMELLARO: T.U. sull'espropriazione p.p.u.: le  
modifiche apportate dal d.lgs. n. 302/2002 ..... 348

#### NOTE A SENTENZA

CARLO SCHEGGI: Gli obblighi incombenti sugli Stati mem-  
bri in materia di tutela della fauna e degli *habitat*  
naturali ..... 353

STEFANIA CONVENTI: Soppressione dei consorzi di  
miglioramento fondiario. Potestà normativa regio-  
nale al limite del costituzionalmente garantito ..... 358

ROBERTO TRIOLA: Tre questioni aperte in tema di prelazio-  
ne agraria ..... 361

CARLO GATTA: Sul diritto alle prestazioni previdenziali dei  
lavoratori agricoli a tempo determinato: presupposti,  
oneri probatori e regime delle spese processuali in  
caso di soccombenza del richiedente ..... 364

ALFIO GRASSO: La perdita della qualità di coltivatore diret-  
to come causa per la non «riconduzione» all'affitto  
della concessione di fondo rustico e la posizione di  
retroguardia della Cassazione ..... 368

LAURA COSTANTINO: Sulla natura dell'accertamento  
dell'Ispettorato provinciale dell'agricoltura, *ex art.*  
31, 3° comma, legge 203/82 ..... 373

ANTONIO ORLANDO: Agevolazioni tributarie a favore della  
Cassa per la formazione della piccola proprietà con-  
tadina ..... 376

FRANCESCA DE SANTIS: Inquinamento atmosferico e sua  
natura di reato omissivo permanente ..... 377

FRANCESCO MAZZA: Servitù di elettrodotto e responsabilità  
del gestore a seguito di incendio ..... 378

GIANFRANCO Busetto: Prelazione in caso di nuovo contrat-  
to d'affitto ..... 380

BENEDETTO RONCHI: Costituzione di servitù di passaggio  
per destinazione del padre di famiglia: oneri proba-  
tori e presupposti dell'istituto ..... 381

MAURIZIO MAZZI: Sulla discrezionalità dell'amministrazio-  
ne nella revoca degli aiuti comunitari in agricoltura e  
sul principio di irretroattività della legge ..... 385

GIUSEPPE DI PAOLO: Applicabilità agli atti sottoscritti in  
data anteriore al 30 giugno 1996 del nuovo termine  
di decadenza di cinque anni relativamente ai benefi-  
ci per la piccola proprietà contadina ..... 388

### Parte II - GIURISPRUDENZA (\*)

#### ACQUE

Acque - Tutela dall'inquinamento - Successione di leggi -  
Scarico di acque reflue industriali superiore ai limiti  
di legge relativo a sostanze non figuranti nella tab. 5  
dell'all. 5 al d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 - Depena-  
lizzazione - Sussistenza - Condanna definitiva per il  
reato di cui all'art. 21 della l. 10 maggio 1976, n. 319  
- Revoca - Necessità. *Cass. Sez. III Pen. 14 novembre*  
*2002, n. 38201 (M)* ..... 391

#### AGRICOLTURA E FORESTE

Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Controversie -  
Competenza - A.G.O. e giudice amministrativo - Cri-  
terio di riparto. *Cons. Stato, Sez. IV 12 aprile 2001,*  
*n. 2224, con nota di M. MAZZI* ..... 384

Agricoltura e foreste - Piccola proprietà contadina - D.lgs.  
n. 114 del 1948 e legge n. 604 del 1954 - Divieto di  
alienazione del fondo e di cessazione della sua coltiva-  
zione prima del termine stabilito dalla legge - Violazio-  
ne - Conseguenze - Decadenza dai benefici fiscali e  
dagli incentivi economici concessi - Configurabilità -

(\*) Con (M) vengono indicate le decisioni riportate nella rubrica Massi-  
mario.

	pag.		pag.
Nullità dei contratti conclusi in violazione del divieto - Esclusione - Legge n. 230 del 1950 - Enunciazione di principi generali - Esclusione. <i>Cass. Sez. II Civ. 23 dicembre 2002, n. 18260 (M)</i> .....	389	Costituzione - Non manifesta infondatezza. <i>Cass. Sez. Un. Civ. (ord.) 20 agosto 2002, n. 12257</i> , con nota di S. CONVENTI .....	355
<b>AMBIENTE</b>		<b>CONTRATTI AGRARI</b>	
Ambiente - Direttive 79/409/CEE e 92/43/CEE - Conservazione degli uccelli selvatici - Zone di protezione speciale - Misure adeguate - Necessità. <i>Corte di giustizia C.E., Sez. VI 13 giugno 2002, in causa C-117/00</i> , con nota di C. SCHEGGI .....	351	Contratti agrari - Affitto - A coltivatore diretto - Risoluzione - Qualità di coltivatore diretto - Perdita - Conseguenze - Risoluzione del contratto - Necessità - «Riconduzione» del contratto all'affitto <i>ex art. 27 legge 203/1982</i> - Ammissibilità - Esclusione - Fondamento <i>Cass. Sez. III Civ. 16 luglio 2002, n. 10280</i> , con nota di A. GRASSO .....	366
<b>BELLEZZE NATURALI</b>		Contratti agrari - Contratti associativi - Conversione - Unità produttive insufficienti - Valutazione tecnica rimessa all'Ispettorato provinciale dell'agricoltura - Competenza esclusiva dell'organo amministrativo - Esclusione - Consulenza tecnica disposta dall'A.G.O. in corso di giudizio - Ammissibilità - Ispettorato - Relazione - Predisposizione - Attività - Consulente del giudice - Configurabilità - Esclusione - Deduzione in sede giudiziaria di censure sul procedimento seguito dall'Ispettorato - Ammissibilità - Esclusione - Impugnabilità in sede giudiziaria della relazione - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 15 gennaio 2002, n. 408</i> , con nota di L. COSTANTINO .....	371
Bellezze naturali - In genere. <i>Cass. Sez. III Pen. 30 gennaio 2003, n. 4263 (M)</i> .....	391	Contratti agrari - Impresa familiare coltivatrice - Poteri di rappresentanza - Applicabilità delle norme sulla società semplice. <i>Cass. Sez. III Civ. 16 aprile 2003, n. 6107 (M)</i> .....	389
<b>CACCIA E PESCA</b>		<b>ESPROPRIAZIONE P.P.U.</b>	
Caccia e pesca - Caccia - In periodo consentito - Abbattimento di esemplare escluso - Reato di cui all'art. 30 della legge n. 157 del 1992 - Configurabilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 14 ottobre 2002, n. 34293 (M)</i> .....	391	Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Indennità aggiuntiva di cui all'art. 17 legge n. 865/1971 - Soggetto beneficiario - Coltivatore diretto - Requisiti. <i>Cass. Sez. I Civ. 12 dicembre 2002, n. 17714 (M)</i> .....	390
Caccia e pesca - Caccia - Specie cacciabili - Individuazione - Competenza statale - Esclusività. <i>T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. Parma 21 novembre 2002, n. 846 (M)</i> .....	392	<b>IMPOSTE E TASSE</b>	
Caccia e pesca - Caccia - Protezione fauna selvatica - Normativa comunitaria - Direttiva <i>self executing</i> - Applicazione immediata nell'ordinamento interno - Normativa regionale in contrasto con direttiva comunitaria - Disapplicazione da parte del giudice amministrativo. <i>T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. Parma 21 novembre 2002, n. 846 (M)</i> .....	392	Imposte e tasse - Registro - Agevolazioni - Piccola proprietà contadina - Attenuazione dei vincoli <i>ex art. 11 del d.lgs. n. 228/2001</i> - Applicabilità agli atti anteriori - Sussiste - L. 6 agosto 1954, n. 604 - Art. 11, commi 3 e 5, del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228. <i>Comm. Trib. Mantova, Sez. III 12 novembre 2001, n. 159</i> , con nota di G. DI PAOLO .....	387
Caccia e pesca - Caccia - Pianificazione faunistico-venatoria - Impugnazione - Interesse di associazione ambientalista - Sussiste. <i>T.A.R. Liguria, Sez. II 22 novembre 2002, n. 1124 (M)</i> .....	392	Imposte e tasse - Tributi locali - Imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili (INVIM) - Imponibile - Valore finale - Determinazione - Criteri - Terreno inserito in uno strumento urbanistico con destinazione edificatoria - Natura agricola - Esclusione - Perfezionamento dello strumento urbanistico mediante approvazione da parte della Regione - Necessità - Esclusione. <i>Cass. Sez. V Civ. 12 dicembre 2002, n. 17762 (M)</i> .....	390
Caccia e pesca - Caccia - Pianificazione faunistico-venatoria - Ambiti territoriali - Dimensioni <i>sub</i> -provinciali - Intera provincia - Esclusione. <i>T.A.R. Liguria, Sez. II 22 novembre 2002, n. 1124 (M)</i> .....	392	<b>PICCOLA PROPRIETÀ CONTADINA</b>	
Caccia e pesca - Caccia - Pianificazione faunistico-venatoria - Protezione di fauna selvatica - Percentuali di territorio - Calcolo. <i>T.A.R. Liguria, Sez. II 22 novembre 2002, n. 1124 (M)</i> .....	392	Piccola proprietà contadina - Agevolazioni fiscali in favore della Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina - Atti di acquisto e di rivendita di	
Caccia e pesca - Caccia - Pianificazione faunistico-venatoria - Volatili in stato di cattività - Qualità di «fauna selvatica» - Loro abbattimento - Costituisce attività venatoria - Regolamentazione specifica - Necessità. <i>T.A.R. Liguria, Sez. II 22 novembre 2002, n. 1124 (M)</i> .....	392		
<b>CONSORZI</b>			
Consorzi - Di bonifica - Lombardia - Costituzione <i>ex art. 6</i> , comma secondo della legge regionale n. 59 del 1984 - Assunzione delle funzioni dei consorzi di miglioramento fondiario - Questione di legittimità costituzionale con riferimento al nuovo testo dell'art. 117 della			

	pag.		pag.
terreni nell'ambito delle finalità istituzionali - Imposta fissa di registro ed ipotecaria - Applicazione dei benefici - Dato oggettivo - Sufficienza - Sopravvenuta abrogazione della normativa di favore - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. V Civ. 22 dicembre 2000, n. 16075</i> , con nota di A. ORLANDO .....	375	dall'art. 5, lett. d) legge n. 283 del 1962 - Alimenti infestati da parassiti - Accertamento di laboratorio previo prelievamento di campioni - Necessità - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 15 gennaio 2003, n. 1568 (M)</i> .....	391
<b>PRELAZIONE E RISCATTO</b>			
Prelazione e riscatto - Prelazione - Contratto preliminare - Efficacia subordinata all'esercizio del diritto di prelazione - Evento risolutivo del rapporto - Individuazione. <i>Cass. Sez. III Civ. 6 agosto 2002, n. 11757</i> , con nota di R. TRIOLA .....	361	<b>PROFESSIONI</b>	
Prelazione e riscatto - Fondi con destinazione in parte agricola ed in parte edificatoria - Esercizio del diritto con riferimento all'intero fondo - Necessità - Limiti. <i>Cass. Sez. III Civ. 6 agosto 2002, n. 11757</i> , con nota di R. TRIOLA .....	361	Professioni - Categoria professionale dei dottori agronomi e forestali - Zoonomi - Nuova professione - Esclusione - Sub-categoria dei dottori agronomi e forestali - Legittimità. <i>T.A.R. Lazio, Sez. I 12 marzo 2003, n. 1845 (M)</i> ..	392
Prelazione e riscatto - Prelazione - Nuovo contratto d'affitto con terzi - Scadenza del contratto d'affitto col precedente conduttore anteriore all'entrata in vigore dell'art. 4 bis della legge 203/82, introdotto con l'art. 5 d.lgs. n. 228 del 2001 - Inammissibilità di applicazione retroattiva di tale legge. <i>Trib. Verona, Sez. spec. agr. 16 febbraio 2002, n. 14</i> , con nota di G. Busetto .....	379	Professioni - Veterinari e Zoonomi - Competenze - Diversità. <i>T.A.R. Lazio, Sez. I 12 marzo 2003, n. 1845 (M)</i> .....	392
Prelazione e riscatto - Riscatto - Prelazione e riscatto del proprietario del fondo finitimo - Configurabilità - Condizioni. <i>Cass. Sez. III Civ. 18 aprile 2003, n. 6290 (M)</i> .....	389	<b>SANITÀ PUBBLICA</b>	
Prelazione e riscatto - Coltivazione del fondo nel biennio antecedente la vendita - Necessità - Onere della prova. <i>Cass. Sez. III Civ. 26 febbraio 2003, n. 2879 (M)</i> .....	389	Sanità pubblica - Inquinamento atmosferico - Reato di mancata presentazione di domanda di autorizzazione ex art. 25 d.p.r. 203/88 - Reato omissivo permanente - Fino alla presentazione della domanda di autorizzazione per le emissioni atmosferiche. <i>Cass. Sez. III Pen. 15 marzo 2002, n. 10885</i> , con nota di F. DE SANTIS .....	377
<b>PREVIDENZA SOCIALE</b>			
Previdenza sociale - Rapporto assicurativo - Lavoratori agricoli a tempo determinato - Diritto alle prestazioni previdenziali - Presupposti - Prestazione lavorativa per un numero minimo di giornate - Iscrizione negli appositi elenchi (o possesso del certificato sostitutivo) - Necessità - Prova della complessa fattispecie - Onere gravante sul lavoratore - Esistenza di prove contrapposte - Prudente apprezzamento del giudice - Necessità. <i>Cass. Sez. Lav. 22 luglio 2002, n. 10708</i> , con nota di C. GATTA .....	363	Sanità pubblica - In genere. <i>Cass. Sez. III Pen. 29 gennaio 2003, n. 4060 (M)</i> .....	391
Previdenza sociale - Elenchi nominativi dei lavoratori agricoli - Operai a tempo determinato - Diritto alle prestazioni previdenziali - Presupposti - Prestazione lavorativa per un numero minimo di giornate - Iscrizione negli elenchi (o possesso del certificato sostitutivo) - Necessità - Rilascio del certificato - Conseguenze - Fattispecie. <i>Cass. Sez. Lav. 11 novembre 2002, n. 15835 (M)</i> .....	390	<b>SERVITÙ</b>	
<b>PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO</b>			
Produzione, commercio e consumo - Impresa di produzione e vendita alimenti e bevande - Natura artigianale - Requisiti - Fattispecie. <i>Cass. Sez. I Civ. 12 dicembre 2002, n. 17703</i> , con nota redazionale .....	354	Servitù - Di elettrodotto - Incendio colposo per arco voltaico - Obbligo contrattuale del proprietario del fondo servente di provvedere al taglio dei rami degli alberi - Irrilevanza - Responsabilità esclusiva dell'utente della servitù - Sussistenza. <i>Cass. Sez. IV Pen. 2 giugno 2000, n. 6571</i> , con nota di F. MAZZA ..	378
Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Prodotti in confezioni e prodotti sfusi - Reato previsto		Servitù - Di passaggio - Destinazione del padre di famiglia - <i>Actio negatoria</i> - Contenuto. <i>Trib. Trani 14 settembre 2001</i> , con nota di B. RONCHI .....	380
		Servitù - Di elettrodotto - Illegittima occupazione del fondo - Danni - Determinazione - Criteri. <i>Cass. Sez. I Civ. 10 gennaio 2003, n. 141 (M)</i> .....	390
		<b>MASSIMARIO</b>	
		- <i>Giurisprudenza civile</i> .....	389
		- <i>Giurisprudenza penale</i> .....	391
		- <i>Giurisprudenza amministrativa</i> .....	392
		<b>Parte III - PANORAMI</b>	
		<b>RASSEGNA DI LEGISLAZIONE</b>	
		- <i>comunitaria</i> .....	393
		- <i>nazionale</i> .....	393
		- <i>regionale</i> .....	395
		<b>LIBRI</b>	
		M. BALLETTA e B. PILLON: Il danno ambientale (F. Mazza) .....	396

# Indice cronologico delle decisioni (\*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
<b>2000</b>			<i>LUGLIO</i>		
<i>GIUGNO</i>			16	Cass. Sez. III Civ. n. 10280 .....	366
2	Cass. Sez. IV Pen. n. 6571 .....	378	22	Cass. Sez. Lav. n. 10708 .....	363
<i>DICEMBRE</i>			<i>AGOSTO</i>		
22	Cass. Sez. V Civ. n. 16075 .....	375	6	Cass. Sez. III Civ. n. 11757 .....	361
<b>2001</b>			20	Cass. Sez. Un. Civ. (ord.) n. 12257 .....	355
<i>APRILE</i>			<i>OTTOBRE</i>		
12	Cons. Stato, Sez. IV n. 2224 .....	384	14	Cass. Sez. III Pen. n. 34293 (M) .....	391
<i>SETTEMBRE</i>			<i>NOVEMBRE</i>		
14	Trib. Trani .....	380	11	Cass. Sez. Lav. n. 15835 (M) .....	390
<i>NOVEMBRE</i>			14	Cass. Sez. III Pen. n. 38201 (M) .....	391
12	Comm. Trib. Mantova, Sez. III n. 159 .....	387	21	T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. Parma n. 846 (M) .....	392
<b>2002</b>			22	T.A.R. Liguria, Sez. II n. 1124 (M) .....	392
<i>GENNAIO</i>			<i>DICEMBRE</i>		
15	Cass. Sez. III Civ. n. 408 .....	371	12	Cass. Sez. I Civ. n. 17703 .....	354
<i>FEBBRAIO</i>			12	Cass. Sez. I Civ. n. 17714 (M) .....	390
16	Trib. Verona, Sez. spec. agr. n. 14 .....	379	12	Cass. Sez. V Civ. n. 17762 (M) .....	390
<i>MARZO</i>			23	Cass. Sez. II Civ. n. 18260 (M) .....	389
15	Cass. Sez. III Pen. n. 10885 .....	377	<b>2003</b>		
<i>GIUGNO</i>			<i>GENNAIO</i>		
13	Corte di giustizia CE, Sez. VI, in causa C-117/00 .....	351	10	Cass. Sez. I Civ. n. 141 (M) .....	390
			15	Cass. Sez. III Pen. n. 1568 (M) .....	391
			29	Cass. Sez. III Pen. n. 4060 (M) .....	391
			30	Cass. Sez. III Pen. n. 4263 (M) .....	391
			<i>FEBBRAIO</i>		
			26	Cass. Sez. III Civ. n. 2879 (M) .....	389
			<i>MARZO</i>		
			12	T.A.R. Lazio, Sez. I n. 1845 (M) .....	392
			<i>APRILE</i>		
			16	Cass. Sez. III Civ. n. 6107 (M) .....	389
			18	Cass. Sez. III Civ. n. 6290 (M) .....	389

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

## Per un diritto alimentare (\*)

di LUIGI COSTATO

### 1. Il diritto comunitario, quello nazionale e la legislazione alimentare. - 2. Dalla legislazione al diritto alimentare: il reg. 178/2002. - 3. Il progressivo trasferimento di competenze da Stato a Comunità e WTO e il sistema delle fonti del diritto alimentare.

1. - Le regole che interessano la produzione e la messa nel circuito commerciale dei prodotti alimentari si fanno progressivamente più articolate, complesse ed incisive; la ragione di questo fenomeno – per altro comune a molte altre branche del diritto – si rinviene nel progressivo allargamento dei mercati, che sino a un centinaio d'anni fa erano nella loro stragrande prevalenza, per quanto attiene all'alimentare, caratterizzati da un forte localismo; da questa circostanza derivava la relativamente minore importanza di una regolamentazione stringente ad opera dei pubblici poteri. Per comprendere il senso di quanto detto basti pensare al problema della rintracciabilità, che oggi interessa legislatori sovranazionali, statali e regionali, i quali cercano di realizzare sistemi complessi e completi che consentano di seguire il prodotto «dai campi alla tavola» (1); pochi lustri addietro il problema non esisteva, se non altro perché il percorso dai campi alla tavola era per lo più noto al consumatore finale a causa della scarsa lunghezza della «catena» dell'alimentare.

Le fonti sono, dunque, diversificate e quella statale è oggi fortemente limitata dalle norme comunitarie, a loro volta condizionate da quelle della WTO (o OMC: Organizzazione mondiale del commercio); ma non si può non considerare che, comunque, le fonti eteronome non possono trovare applicazione in Italia qualora non rispettino il diritto alla salute, che è regola irrinunciabile stabilita dalla nostra Carta. Tuttavia si deve riconoscere che lo stesso diritto comunitario appare vincolato in questa direzione non solo e non tanto dallo specifico art. 152 del Trattato C.E., relativo alla protezione della salute (e dall'art. 153 sulla protezione dei consumatori), quanto dalla norma utilizzata per il ravvicinamento delle legislazioni per la realizzazione del mercato unico (art. 95), nella quale si stabilisce che il detto ravvicinamento si può porre in essere solo garantendo un livello di protezione elevato «in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori»; e qualora il legislatore comunitario non rispetti questi obblighi, la Corte di giustizia può eliminare dall'ordinamento la norma viziata, com'è dimostrato da una recentissima sentenza (2) con

la quale si è annullata una decisione della Commissione la quale aveva negato alla Danimarca il diritto di mantenere una legislazione ostativa all'uso di nitrati e nitriti in alcuni prodotti alimentari di origine animale. L'uso di tali additivi era stato autorizzato dalla normativa comunitaria (3) ma la Danimarca ha potuto, secondo quanto previsto al par. 4 dell'art. 95 del Trattato, ottenere dalla Corte il mantenimento della sua più restrittiva legislazione – che dovrà, sembra inevitabile, essere ora ripresa anche nei confronti dei prodotti degli altri Stati membri con una modifica delle norme comunitarie – in quanto si è rilevato che, nella stessa sede comunitaria, il Comitato scientifico per l'alimentazione umana ha affermato che tali additivi possono generare, in alcuni alimenti, sostanze di natura cancerogena (4).

Il ravvicinamento delle legislazioni in materia alimentare, avvenuto attraverso direttive quali quelle or ora considerate, si è limitato a omogeneizzare – ma, come si vede, con possibili eccezioni – le regole di produzione concernenti gli alimenti in generale (additivi, solventi, aromi, ecc. ammessi, in che misura e in quali cibi), mentre non si è posta in essere una normativa unificante le singole ricette degli alimenti, che è restata di competenza degli Stati membri, dato che ogni tentativo in senso opposto operato tempo addietro dalla Commissione non ha dato esito.

Vista in questi termini, la legislazione alimentare comunitaria è ben poca cosa; e tale è restata a lungo, poiché l'effettiva libera circolazione dei cibi ha ottenuto realizzazione in modo del tutto prevalente grazie all'incisivo operato della Corte di giustizia. La sentenza che ha aperto questo percorso è assai risalente, la *Van Gend en Loos* (5), la quale ha affermato che nel Trattato esistono norme ad effetto diretto, le quali non hanno dunque la necessità di una successiva attività normativa della Comunità (e neppure, ovviamente, degli Stati membri) per essere applicate e fare sorgere in capo ai privati diritti che essi possono fare valere davanti ai giudici nazionali.

Questo decisivo orientamento giurisprudenziale ha avuto seguito, per quanto ci interessa, nella sentenza *Dassonville*

(\*) Il presente lavoro riprende, con alcune modifiche, la relazione tenuta al Convegno nazionale su: Il diritto alimentare nell'ordinamento interno e comunitario, organizzato dall'Università degli Studi di Salerno e tenutosi a Paestum il 30 maggio 2003. Parte di questo scritto viene anche pubblicata su *Studium iuris*, 2003, n. 7-8.

(1) Così si esprime il *Libro bianco sulla sicurezza alimentare*, pubblicato dalla Commissione sub COM (1999) 719 def. del 12 gennaio 2000.

(2) Si tratta della sentenza del 20 marzo 2003, in causa C-3/00, *Danimarca-Commissione*, non ancora pubblicata ma rinvenibile sul sito elettronico della Corte di giustizia.

(3) La dir. 89/107 del Consiglio del 21 dicembre 1988, in *GUCEL* 40 del 1989, concerne il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relativamente agli additivi autorizzati nei prodotti alimentari destinati al consumo umano; tale direttiva prevede che gli additivi alimentari possano essere approvati solo: – qualora si possa dimostrare l'esistenza di una sufficiente

necessità tecnologica e l'obiettivo ricercato non possa essere conseguito con altri metodi praticabili dal punto di vista economico e tecnologico; – se non presentano un pericolo per la salute del consumatore nelle dosi proposte, per quanto attualmente consentano di giudicare i dati scientifici a disposizione; – se non inducono il consumatore in errore. Alla direttiva sopra detta, che possiamo qualificare «quadro», hanno fatto seguito tre direttive, le nn. 94/35, 94/36 e 95/2 concernenti rispettivamente gli edulcoranti utilizzabili, i coloranti e gli additivi diversi da edulcoranti e coloranti. In quest'ultima direttiva si stabilisce che «nelle derrate alimentari si possono usare unicamente additivi rispondenti ai requisiti fissati dal Comitato scientifico per l'alimentazione umana» (CSA).

(4) Sulla procedura di adozione di modifica alle norme comunitarie d'autorizzazione dell'uso di queste sostanze mi permetto di rinviare al mio *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2002, p. 271.

(5) In causa C-26/62 del 5 febbraio 1963, in *Raccolta della giurisprudenza della Corte di giustizia*, p. 3.

(6), la quale afferma che «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari va considerata come una misura ad effetto equivalente a restrizioni quantitative» vietata dall'art. 30 (ora 28) del Trattato.

Fondandosi su questi precedenti la Corte ha, pochi anni dopo, enunciato il principio del «mutuo riconoscimento», contenuto nella sentenza detta *Cassis de Dijon* dal liquore che aveva dato origine alla causa (7); secondo tale principio un prodotto ottenuto legittimamente in uno Stato membro deve poter circolare in tutto il territorio comunitario, proprio sulla base della formula *Dassonville* sopra ricordata. La sentenza, tuttavia, ammette che si possano, in mancanza di una normativa comunitaria di ravvicinamento delle legislazioni, ammettere ostacoli alla circolazione intracomunitaria quando essi siano necessari «per rispondere ad esigenze imperative attinenti, in particolare, all'efficacia dei controlli fiscali, alla protezione della salute pubblica, alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori». Queste eccezioni in parte riprendono quelle ammesse dall'art. 36 (ora 30) del Trattato (protezione della salute), in parte vanno oltre, introducendo così fattispecie esentative che il Trattato non ha previsto; si deve, tuttavia, constatare che ben raramente, se non in pratica mai, la Corte ha legittimato ostacoli alla circolazione comunitaria di alimenti, come nel caso segnalato all'inizio, eccezion fatta quando si è trattato di evitare rischi per la salute del consumatore.

Alla sentenza ora citata ne sono seguite moltissime, sempre in materia di alimenti, quali quelle sull'aceto, quella sulla birra tedesca, sulla pasta italiana, sul pane olandese, sul pane belga, sul pane italiano, sullo yogurt surgelato, sui derivati dal latte francesi, sul prosciutto olandese (8).

A proposito della salute del consumatore che, come già detto, è valore che non è possibile, almeno formalmente, mettere in gioco, la giurisprudenza *Cassis de Dijon* lasciava scoperto il fianco, soprattutto in considerazione del fatto che fra Stati membri esistevano posizioni diverse in ordine alla presenza nei cibi di sostanze aggiunte quali additivi di ogni tipo e aromi. Fu pertanto per ovviare alla possibilità di ostacoli alla circolazione degli alimenti fondata su ragioni sanitarie invocate per la presenza delle sostanze ora citate che si giunse all'adozione di direttive di ravvicinamento delle legislazioni in materia di aromi e di additivi (9).

Alla lettura data dalla Corte dell'art. 28 – con le precisazioni dalla stessa fatta in ordine all'etichettatura dei prodotti e allo stesso uso di certi *nomina* – e alla normativa comunitaria di ravvicinamento su aromi ed additivi vanno aggiunte le regole in materia di prodotti a denominazione protetta e controllata, quelle sui prodotti biologici, quelle concernenti i prodotti agricoli direttamente edibili fissate dal diritto agrario comunitario e completate dalla normativa sui residui ammessi nei prodotti alimentari (10), quelle sull'etichettatura dei prodotti alimentari (11), quelle sui «nuovi cibi» con particolare riferimento agli OGM (12) e la generale regola

sulla competenza comunitaria in materia di norme tecniche (13); questa complessa legislazione – alla quale si potrebbe aggiungere la direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti, che è comunque di natura orizzontale e riguarda non solo ma anche i cibi (14) – pur complessivamente retta da esigenze di tutela della salute del consumatore da conciliare con quelle della circolazione dei prodotti alimentari, appare ancora in certa misura episodica sicché si è negato possa dar luogo ad un vero e proprio diritto alimentare europeo.

Similmente si può dire per la legislazione nazionale, alla quale è ancora riservata la competenza in materia penale (15) e nel campo della fissazione delle ricette degli alimenti, anche se queste ultime non possono essere protette come un tempo dal divieto di commercializzare nel territorio dello Stato prodotti con contenuti diversi da quelli stabiliti dalla normativa nazionale, proprio sulla base della giurisprudenza in precedenza ricordata; inoltre, come si è notato all'inizio commentando la recentissima sentenza sui nitrati e nitriti, lo Stato può proibire l'ammissione nel suo territorio e la commercializzazione di prodotti che siano stati oggetto di ravvicinamento della legislazione qualora la Commissione riconosca, su iniziativa dello Stato interessato, la validità dei motivi, sanitari primi fra tutti, adottati dal richiedente. La limitatezza della competenza statale, che per altro non limita la possibilità di mantenere in essere le più svariate ricette nazionali, e il fatto che a lungo la legislazione alimentare è stata considerata fondamentalmente di carattere penalistico, producono la conseguenza che anche a livello statale non si possa parlare di diritto alimentare ma di mera legislazione sugli alimenti.

2. - Alcuni «scandali», quali quella della c.d. mucca pazza e dei polli contenenti tracce di diossina, hanno provocato, per dirla con il prof. Ventura, già altissimo funzionario alla Commissione C.E., una vera e propria «frenesia mediatica» da un lato, ed ad una altrettanto vigorosa «frenesia nella produzione normativa» dall'altra, la quale ultima ha caratterizzato per un certo periodo la legislazione alimentare attribuendole natura di intervento di emergenza. Superata la fase critica di questi eventi – assai meno significativi di quanto siano apparsi a molti – la Commissione ha predisposto alcuni documenti (16) che sono poi sfociati in una proposta di regolamento oggetto della procedura di codecisione (17) la quale ha dato origine al reg. 178/2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare (18).

Non è certo questa la sede per analizzare approfonditamente il reg. 178, sul quale si sono cimentati giovani e non più giovani giuristi in un commentario che esce in questi giorni (19); ai fini del tema qui trattato occorre, tuttavia, individuare in esso quanto meno alcuni elementi qualificanti per comprendere se si sia o meno aperta la strada per il riconoscimento dell'esistenza di un diritto alimentare ovvero se anche

(6) In causa C-8/74 dell'11 luglio 1974, in *Racc.*, cit., p. 837.

(7) Si tratta della sentenza *Rewe Zentral*, in causa C-120/78 del 20 febbraio 1979, in *Racc.*, cit., p. 649; questa sentenza, unitamente a quella sull'aceto (in causa C-788/79), similmente orientata, è pubblicata anche, e da me commentata, in *Riv. dir. agr.*, 1981, II, p. 25 ss.

(8) Di queste sentenze si può trovare un breve commento nel mio *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 49.

(9) Sull'argomento mi permetto di rinviare al mio già citato *Compendio di diritto alimentare*, a p. 270 ss.

(10) Su Doc, DOP, IGP, AS e prodotti biologici mi permetto di rinviare, per semplicità, al mio *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 187 ss.; sui residui indesiderati, *ibidem*, p. 263.

(11) Vedi ancora il mio *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 239.

(12) Sul punto mi permetto di rinviare al mio *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 302 e ss., ove anche bibliografia.

(13) Sul punto si veda la dir. 83/189 del Consiglio del 28 marzo 1983, in *GUCEL* 109 del 1983. Di recente le norme della direttiva hanno trovato espresso richiamo nella sentenza in causa C-443/98 del 26 settembre 2000, *Unilever Italia spa*, pubblicata anche, e con mio commento, in *Riv. dir. agr.*, 2001, II, p. 20 ss.

(14) Oggi è vigente, al proposito, la dir. 2001/95 del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 dicembre 2001, in *GUCEL* 11 del 15 gennaio 2002.

(15) Pur con vincoli dettati dalla Corte di giustizia e dallo stesso legislatore comunitario, che pretendono, quanto meno, che la pena sia commisurata al danno provocato. Sul punto v. BERNARDI, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario* (diretto da Costato), III ediz., Padova, 2003, p. 1136 ss.

(16) Si tratta del Libro verde della Commissione sui *Principi generali della legislazione in materia alimentare nell'Unione europea*, in doc. COM (97) 176 def. del 30 aprile 1997 e del *Libro bianco sulla sicurezza alimentare*, cit.

(17) Su questa procedura, che vede coinvolti sostanzialmente alla pari Parlamento europeo e Consiglio, quasi fossero due camere dotate insieme di potere normativo, v. A. PIETROBON, *Commento all'art. 251*, in *Commentario breve ai trattati della Comunità e dell'Unione europea* (diretto da Pocar), Padova, 2001, p. 866, ove anche sintetica bibliografia.

(18) Il reg. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 è pubblicato in *GUCEL* 31 del 2002, I.

(19) Si tratta del commentario al reg. 178/2002, redatto a più mani a cura dell'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato di Firenze, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, nn. 1-2.

dopo questo pur fondamentale atto normativo si sia ancora in presenza di una mera legislazione alimentare.

Il reg. 178 determina, all'art. 1, le sue finalità ed il suo campo di applicazione; orbene, esso si dichiara «la base per garantire un elevato livello di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti», stabilendo «principi comuni e competenze» e «i principi generali da applicare nella Comunità e a livello nazionale in materia di alimenti e mangimi in generale, e di sicurezza degli alimenti e dei mangimi in particolare». Sgombrato il campo da possibili equivoci in ordine al richiamo ai mangimi, che sono normati solo in quanto utilizzati per alimentare animali destinati a produrre o ad essere essi stessi cibi, sicché si deve concludere che l'inclusione sia funzionale sempre e solo alla sicurezza alimentare umana, non si può disconoscere il fatto che le enunciazioni, se seguite da concrete realizzazioni, paiono proporre gli elementi necessari e sufficienti per poter concludere per l'esistenza di un diritto alimentare. Occorre, pertanto, verificare questa condizione.

L'art. 2 fornisce una definizione di alimento, l'art. 3 di legislazione alimentare, di impresa alimentare, di operatore del settore alimentare, di mangime, di impresa del settore dei mangimi, di operatore nel settore dei mangimi, di commercio al dettaglio, di immissione sul mercato, di rischio, di analisi del rischio, di valutazione del rischio, di gestione del rischio, di comunicazione del rischio, di pericolo, di rintracciabilità, di fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione, di produzione primaria e di consumatore finale; tali definizioni, pur se enunciate espressamente «ai soli fini» del regolamento, assurgono invece a un livello certamente superiore, come si evince dalla loro stessa natura e da quanto affermato all'art. 1. La limitazione «ai soli fini del presente regolamento» va, infatti, riferita ad eventuali possibili applicazioni al di fuori della legislazione alimentare, mentre appare certo che all'interno di questa le definizioni assurgono a valenza generale, come si può anche dedurre da ulteriori proposte di regolamento in campo alimentare oggi sul tappeto, che si rifanno alle definizioni ora ora elencate (20). D'altra parte, come si potrebbe pretendere di dettare «principi e requisiti generali della legislazione alimentare» – così recita la rubrica del regolamento – senza che le definizioni all'uopo determinate non fossero destinate a valere per la fissazione del quadro di riferimento dell'intero complesso normativo, adottato e da adottare?

Che queste disposizioni, come quelle contenute nel capo II del regolamento, rubricato «legislazione alimentare generale» (21), abbiano una portata che va oltre al reg. 178 è comprovato dallo stesso art. 4 del regolamento. La norma, infatti, afferma da un lato che «i principi enunciati negli articoli da 5 a 10 costituiscono un quadro generale di natura orizzontale al quale conformarsi nell'adozione di misure», dall'altro che fino all'adozione delle nuove norme in materia alimentare conformi a detti principi la normativa vigente «è attuata (...) tenendo conto dei principi di cui agli articoli da 5 a 10».

Appare, dunque, certo che le disposizioni contenute nei detti articoli costituiscano principi generali del diritto alimentare comunitario, e ciò non solo per le affermazioni contenute nell'art. 4, ma anche per l'effettivo contenuto dalle norme richiamate, che individuano:

– gli obiettivi generali della legislazione alimentare (art. 5) fra i quali si valorizza in particolare la tutela degli interessi del consumatore (art. 8);

– i caratteri fondamentali dell'analisi del rischio, suddivisa in valutazione, gestione e comunicazione dello stesso (artt. 6, 9 e 10);

– il principio di precauzione, del quale si specificano con puntigliosità caratteri e limiti (art. 7).

Si potrebbe, forse, negare che le sopraddette norme abbiano i caratteri di principi generali tali da giustificare la natura di fondamenti di un diritto alimentare; al contrario sembra non revocabile in dubbio la soluzione proposta, tenuto conto anche del fatto che il complesso delle regole che l'atto comunitario prevede siano adottate (al più tardi entro il 1° gennaio 2007) e il riferimento ai principi contenuti nel capo II del regolamento come chiave interpretativa della stessa normativa alimentare vigente (22). Sembra, dunque, evidente che si sia voluta attribuire una valenza generale, nel settore alimentare, a queste regole, che paiono assurgere a un valore che supera i confini del regolamento in questione; inoltre tali principi si possono a buon diritto ritenere la base alla quale devono attenersi anche le leggi nazionali in materia.

Senza approfondire oltre l'indagine si può riconoscere, in definitiva, che gli artt. da 5 a 10, per il loro contenuto e per la primazia a loro assegnata dal regolamento stesso, costituiscono il fondamento di un costruendo diritto alimentare europeo e che tali norme vincolano anche i diritti nazionali, poiché anch'essi devono adeguarsi ai principi enunciati.

D'altra parte l'intero reg. 178 presuppone da un lato – ovviamente – la prevalenza dei suoi contenuti su quelli del diritto nazionale, dall'altro una cooperazione delle autorità statali per consentire alle sue norme di raggiungere i risultati che si prefiggono; basti osservare, al proposito:

– che l'art. 14 è rubricato «requisiti di sicurezza degli alimenti», il che comporta l'obbligo per tutte le «impresе alimentari» – a qualsiasi Stato membro appartengano – di non immettere sul mercato «alimenti a rischio» come individuati dallo stesso art. 14 (23);

– che l'etichettatura è regolamentata dal diritto comunitario e che l'art. 16 del regolamento stabilisce che etichettatura, pubblicità e presentazione «non devono trarre in inganno i consumatori»;

– che l'art. 17 stabilisce che gli Stati membri «applicano la legislazione alimentare e controllano e verificano il rispetto delle pertinenti disposizioni della medesima da parte degli operatori del settore alimentare e dei mangimi, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione»; a tal fine esse devono istituire un regime ufficiale di controllo, determinando altresì le sanzioni da applicare nei confronti di chi violi il diritto alimentare e quello che regola la produzione del mangime rispettando il criterio di proporzionalità e garantendo la loro dissuasività;

– che gli operatori del sistema alimentare (e dei mangimi) dovranno disporre, ai sensi dell'art. 18 del regolamento, di sistemi e procedure per realizzare la rintracciabilità (24);

– che l'Autorità europea per la sicurezza alimentare, organo di consulenza scientifica della Comunità, deve (art. 23, lett. g), «creare un sistema di reti tra organizzazioni operanti nei settori di sua competenza», con evidente riferimento ad Autorità nazionali, per altro già esistenti in molti Stati membri (ma non ancora in Italia);

(20) *Contra* Rook BASILE - GERMANÒ, *Commento all'art. 3*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, nn. 1-2.

(21) Che comprende gli articoli da 4 a 21, a proposito dei quali si vedano i corrispondenti commenti di SGARBANTI, BORGHI, GRADONI, VITI, VALLETTA, BRUNO, MAZZO, DI LAURO, SIRSI, RIZZIOLI e ALBISINNI, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, nn. 1-2.

(22) Non deve sorprendere questa formulazione del par. 4 dell'art. 4, che rende applicabili nell'interpretazione del diritto vigente regole dettate per quello che verrà, dato che anche la Corte di giustizia, in una celebre causa (si tratta della sentenza in causa C-106/89 del 13 novembre 1990, *Maerleasing*, in *Racc.*, 1990, p. I-4135), ha affermato che il diritto nazionale

le vigente deve essere interpretato alla luce di una direttiva comunitaria inattuata, sia esso anteriore o successivo alla direttiva medesima.

(23) Similmente può dirsi per i requisiti di sicurezza dei mangimi da somministrare a animali destinati alla produzione alimentare; su ciò si v. l'art. 15 del regolamento.

(24) Per rintracciabilità si intende «la possibilità di ricostruire e seguire il percorso di un alimento, di un mangime, di un animale destinato alla produzione alimentare o di una sostanza destinata o atta ad entrare a far parte di un alimento o di un mangime attraverso tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione». Così recita l'art. 3, n. 15), del reg. 178/2002.



– che l'art. 50 del regolamento prevede l'istituzione di un sistema di allarme rapido, cui partecipino «gli Stati membri, la Commissione e l'Autorità».

La protezione del consumatore sta, comunque, emergendo anche nella giurisprudenza della Corte, accompagnata di recente da regolamenti che tendono progressivamente a valorizzare questo aspetto del commercio, anche a scapito di principi consolidati del diritto comunitario, come letto dai giudici di Lussemburgo.

Quanto alla normativa comunitaria, basti segnalare il recentissimo regolamento che modifica quello istitutivo di DOP e IGP (25), nel quale, tra l'altro, si stabilisce che il «condizionamento» delle DOP e delle IGP possa aver luogo obbligatoriamente, sulla base di una richiesta motivata dell'associazione richiedente, «nella zona geografica delimitata per salvaguardare la qualità, assicurare la rintracciabilità o il controllo».

Relativamente alla giurisprudenza della Corte, si deve ricordare la sua precedente giurisprudenza, secondo la quale alcune regole, quali l'imbottigliamento obbligatorio dei vini Doc nelle zone d'origine, venivano ritenute contrarie all'interpretazione corretta dell'art. 28 e, pertanto, misure ad effetto equivalente a restrizioni quantitative (26); l'orientamento, tuttavia, è radicalmente mutato, vuoi in relazione al medesimo vino Doc di cui alla appena citata sentenza (27), vuoi per DOP e IGP, con le recentissime sentenze sul grana grattugiato e sul prosciutto affettato fuori dalle zone d'origine (28).

La Commissione aveva adottato, nel 1996 (29), un regolamento relativo alla registrazione delle indicazioni geografiche e delle DOP. Esso contiene, in particolare, la registrazione del «Grana Padano» e «Prosciutto di Parma». Il disciplinare della DOP «Grana Padano» fa riferimento esplicitamente alla normativa italiana che richiede che si grattugi e si confezioni nella zona di produzione il detto prodotto; similmente il disciplinare del «Prosciutto di Parma» richiede esplicitamente che la DOP sia affettata e confezionata nella zona di produzione. La Corte, malgrado anche diverso avviso dell'avvocato generale, ha continuato nel cammino intrapreso con la seconda sentenza sul vino spagnolo; nel bilanciamento degli interessi in gioco la Corte ha ritenuto, seguendo l'orientamento che va emergendo a livello normativo, che la protezione degli interessi del consumatore, realizzata attraverso la rintracciabilità del prodotto, consenta di modificare qualche precedente «estremismo» nell'interpretazione dell'art. 28, anche considerando il fatto che l'obbligo di confezionamento di una DOP *in loco* non costituisce, a ben vedere, un ostacolo così significativo al traffico intercomunitario.

Comunque, anche questi nuovi orientamenti fanno emergere la rilevanza assunta dai principi di diritto alimentare che sono stati, in certo modo, codificati con il reg. 178 (30).

**3.** - Constatato il formarsi di un vero e proprio diritto alimentare, occorre tornare ad affrontare il problema della suddivisione delle competenze in materia, trascurando, all'interno di esso, quello concernente la ripartizione fra Stato e regioni, considerato che la competenza ripartita che è prevista dall'attuale art. 117 Cost. per l'alimentare è ancora inattuata in concreto mentre in sede parlamentare si sta operando per modificare nuovamente il titolo V, e, dunque, lo stesso art. 117, nel quale dovrebbero essere eliminate le competenze ripartite.

Ciò che oggi si può affrontare è la problematica che si propone nei rapporti fra Comunità e Organizzazione mondiale del commercio, poiché il rispetto delle regole WTO è fortemente protetto dalle procedure che regolano l'applicazione di sanzioni per chi le viola, come ben sa la stessa Comunità, che ha subito un danno economico rilevante a seguito della vicenda della carne americana agli ormoni.

La WTO è organizzazione che mira alla liberalizzazione dei commerci nel mondo; l'adesione della C.E. e degli Stati membri era sostanzialmente inevitabile, com'è dimostrato dal fatto che oramai quasi tutti gli Stati del mondo ne sono entrati a far parte.

Fra i molteplici accordi che fanno parte del trattato di Marrakech, istitutivo della WTO, interessa qui quello «sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie» (Accordo SPS), il quale – limitando per sinteticità l'esposizione a due punti per noi essenziali – prevede:

– da un lato che quando uno Stato esportatore applichi misure sanitarie e fitosanitarie equivalenti a quelle dello Stato importatore, le merci devono poter circolare liberamente in direzione del secondo (art. 4);

– dall'altro che il divieto d'entrata per merci provenienti da altro Stato firmatario è possibile solo quando vi siano prove scientifiche certe della pericolosità del prodotto in questione, mentre qualora vi siano prove parziali e non sicure della pericolosità, lo Stato ricevente può adottare solo misure temporanee all'importazione, con l'obbligo o di dimostrare con successive prove la effettiva pericolosità della merce non accettata, ovvero di eliminare rapidamente l'ostacolo alla circolazione mancando di ulteriori sicure prove sul punto (art. 5).

Appare evidente che chi ha steso queste norme aveva a cuore in particolare la libertà dei commerci, e non ha voluto consentire l'utilizzo di argomenti SPS speciosi per ostacolarli.

Tuttavia, d'altro canto, sembra progressivamente emer-

(25) Si tratta del reg. 692/2003 del Consiglio dell'8 aprile 2003, in *GUCE* L 99 del 2003, che modifica il reg. 2081/92 istitutivo di DOP e IGP.

(26) Sul punto v. la sentenza *Rjoja I*; si tratta della sentenza della Corte del 9 giugno 1992, in causa C-47/1990, *Etablissements Delhaize Freres e Compagnie Le Lion SA - Promalvin SA e Age Bodegas Unidas SA*, in *Racc.*, p. I-3669.

(27) Su tale questione v. la sentenza detta *La Rioja 2*, riguardante un regolamento spagnolo che aveva imposto l'imbottigliamento, nella regione di produzione, del vino di denominazione di origine «calificada» la Rioja. Si tratta della sentenza della Corte del 16 maggio 2000, in causa C-388/1995, *Regno del Belgio - Regno di Spagna*, in *Racc.*, p. I-03123.

Sull'argomento è interessante, anche, una decisione del T.A.R. del Lazio che, prendendo finalmente atto della interpretazione delle regole sulle DOP e IGP fornita dalla Corte di giustizia (in precedenza i giudici italiani avevano scelto una soluzione opposta) ha, con sentenza 8 gennaio 2003, non ancora pubblicata, riconosciuto la rilevanza della posizione della Corte, la quale ha (si citano le parole del T.A.R.) «affermato che il possibile effetto limitativo al commercio del vino, derivante dalla disposizione qui contestata, si giustifica, tenuto conto delle norme comunitarie tendenti alla valorizzazione dei prodotti, in quanto mezzo necessario e proporzionato, idoneo a preservare la notevole reputazione di cui gode indiscutibilmente un vino a denominazione di origine «calificada» e, nel nostro caso, un vino Superiore D.O.C.G. La Corte, pur riconoscendo che la qualità del vino può essere mantenuta anche imbottigliando il vino fuori regione, ha tuttavia affermato che le condizioni qualitative ottimali «saranno più sicuramente soddisfatte se le operazioni di imbottigliamento vengono effettuate da imprese stabilite nella regione dei beneficiari della denominazione e operanti sotto il diretto controllo di questi, giacché tali imprese dispongono di un'esperienza specifica

e, soprattutto, di una conoscenza approfondita dalle caratteristiche specifiche del vino in questione»; inoltre «i controlli effettuati al di fuori della regione di produzione in conformità della normativa comunitaria garantiscono la qualità e l'autenticità del vino meno dei controlli effettuati nella regione nel rispetto della procedura di controllo».

(28) V. le sentenze della Corte di giustizia in causa C-108/01, *Consorzio del Prosciutto di Parma, Salumificio S. Rita SpA - Asda Stores Ltd, Hygrade Foods Ltd*, concernente il prosciutto di Parma, e 469/2000, *Ravil SARI - Bellon Import SARI e Biraghi SpA*, concernente il Grana padano, entrambe del 20 maggio 2003 (in questa Riv., 2003, 283, con mia nota di commento: *Tracciabilità e territorio: il confezionamento della DOP e IGP in loco*). Con queste sentenze la Corte conferma l'ampiezza della protezione concessa dalla normativa comunitaria al formaggio «Grana padano» e al «Prosciutto di Parma», ritenendo che il mantenimento della qualità e della reputazione del formaggio «Grana padano» e del «Prosciutto di Parma» giustifica che si proceda rispettivamente a grattugiare e ad affettare i prodotti, nonché a confezionarli, nella zona di produzione.

(29) Si tratta del reg. 1107/96 della Commissione del 12 giugno 1996, relativo alla registrazione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine nel quadro della procedura di cui all'art. 17 del reg. n. 2081/92, in *GUCEL* 148 del 1996.

(30) VENTURA, *Principi di diritto dell'alimentazione*, Milano, 2001, p. 167 ss., nega che si possa parlare di principi propri del diritto alimentare; *contra* CAPELLI, *Agricole*, 25 aprile - 1° maggio 2003, supplemento *Pianeta DOC & IGP*, p. 2, ove afferma che «È noto, infatti, che con l'art. 18 del reg. 178/2002 in materia di sicurezza alimentare, la Comunità europea ha trasformato in un principio di carattere fondamentale per i prodotti alimentari la regola della «tracciabilità»».

gere, originato dal diritto internazionale dell'ambiente, il c.d. principio di precauzione che, come lo stesso vocabolo indica, permetterebbe, in caso di dubbio anche non completamente provato, di bloccare l'importazione fino a che non si sia dimostrata l'insussistenza del pericolo.

Si tratta, come appare chiaro, di soluzioni divergenti, dato che la prima appare privilegiare l'interesse al commercio, la seconda la preoccupazione igienico-sanitaria; tuttavia non si può non evidenziare che entrambe le posizioni, se applicate in modo estremo, potrebbero avere conseguenze negative o sul piano della salute di uomini, animali o piante, ovvero su quello della libera circolazione delle merci.

Il difficile equilibrio fra i due interessi in gioco lo si può cogliere nella soluzione adottata dal diritto comunitario nell'art. 7 del reg. 178/2002, rubricato «principio di precauzione» ma formulato in modo che si può ritenere «compatibile» con l'Accordo SPS, sicché di precauzione in senso stretto non tratta, infatti:

– se il par. 1 recita «Qualora, in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione di incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio», ed induce, di conseguenza, a ritenere che la precauzione prevalga;

– il par. 2 afferma che «Le misure adottate sulla base del paragrafo 1 sono proporzionate e prevedono le sole restrizioni al commercio che siano necessarie per raggiungere il livello elevato di tutela della salute perseguito dalla Comunità, tenendo conto della realizzabilità tecnica ed economica e di altri aspetti, se pertinenti. Tali misure sono riesaminate entro un periodo di tempo ragionevole a seconda della natura del rischio per la vita o per la salute individuato e del tipo di informazioni scientifiche necessarie per risolvere la situazione di incertezza scientifica e per realizzare una valutazione del rischio più esauriente», proponendo, di conseguenza, una lettura del principio del tutto coerente con le prescrizioni contenute nell'art. 5 dell'Accordo SPS.

Né potrebbe essere diversamente, posto che, appunto, il rispetto dell'Accordo costituisce una necessità essenziale per l'economia comunitaria, mentre è del tutto evidente che in presenza di un pericolo indubitabile o molto probabile per la salute umana, le restrizioni commerciali messe in atto potrebbero essere giustificate anche alla luce degli impegni internazionali.

In conclusione, anche a livello internazionale, pur con condizionamenti e preoccupazioni collegate al voler evitare ostacoli alla circolazione delle merci, il diritto alimentare sta formandosi in modo progressivo; i negoziati in sede WTO per il rinnovo degli accordi vigenti avranno ad oggetto anche queste problematiche, considerando che proprio da pochissimi giorni alcuni Stati hanno avviato un contenzioso presso l'Organizzazione nei confronti della Comunità per gli ostacoli frapposti all'importazione di nuovi OGM.

La molteplicità delle fonti che interessano la materia alimentare possono essere individuate come uno dei tanti segnali, che il concetto di sovranità che si è affermato vigorosamente nel secolo XIX e in buona parte del XX va progressivamente mutando, riproducendo, *mutatis mutandis*, situazioni che avevano caratterizzato l'Europa molti secoli addietro; oggi, tuttavia, non all'Europa soltanto si deve porre mente, ma sostanzialmente a tutto il nostro globo. Infatti le competenze in materia alimentare (limitiamo a quest'argomento l'indagine, che potrebbe riferirsi a moltissimi altri settori) sono, come si è evidenziato sino ad ora, suddivise e stratificate. Il monopolio legislativo dello Stato cede progressivamente non solo a fronte della regionalizzazione – quanto all'alimentare la competenza è condivisa da Stato (che deve adottare le norme di principio) e Regioni ma, come detto l'argomento è oggetto dell'attenzione del Parlamento, che sta votando modifiche a quelle introdotte

da pochi mesi e prive ancora di pratica attuazione nel campo che ci interessa – ma anche, e soprattutto, per il diritto attribuito consensualmente dagli Stati membri alla Comunità europea di legiferare anche in questa materia.

Da pochi anni, inoltre, è stata istituita la WTO; fra gli accordi stipulati all'atto della sua creazione vi sono, oltre al già ricordato Accordo sanitario e fitosanitario (SPS), quello agricolo, quello sugli ostacoli tecnici, sui TRIPs e sulla risoluzione delle controversie (per ricordare quelli che più possono interessare il diritto alimentare); alla nuova organizzazione del commercio partecipano la Comunità e, per quanto di competenza, gli Stati membri della C.E. Il «sistema» WTO condiziona fortemente la libertà di decisione della Comunità e dei Membri nelle materie che regola, come si è visto esemplificando anche solo brevemente e sinteticamente. Si è dunque instaurato un sistema piramidale alla base del quale si situa il potere dello Stato; al di sopra sta quello comunitario il quale, a sua volta, sottostà a quello della WTO. Non v'è dubbio che ancor oggi si può affermare che l'unico potere originario è quello dello Stato, essendo gli altri solo derivati, ed in quanto tali formalmente assoggettati al volere statale di sopravvivere o cessare di avere effetti; tuttavia, anche prescindendo dall'evoluzione del diritto internazionale e della sua forza, nel caso considerato le regioni dei commerci sono tali che non si riesce ad immaginare uno Stato che decida di denunciare o il Trattato comunitario ovvero quello di Marrakech.

Tutto quanto detto richiede che si tenti di porre ordine sull'argomento delle fonti, senza dimenticare la rilevanza principale che in esse riveste, nel nostro ordinamento, la Costituzione ed i diritti fondamentali che essa riconosce al cittadino.

Non v'è dubbio che la protezione della salute – bene tutelato in modo assai forte dalla nostra Carta e, come già detto, riconosciuto in posizione principe anche dalla giurisprudenza della nostra Corte costituzionale – non può non essere la finalità essenziale ed assoluta rispetto a tutte le altre che Stato, Comunità e WTO si pongono, quali in particolare la libertà dei commerci. Non si può, poi, non considerare che anche la Comunità si è dotata di norme fondamentali in materia di protezione della salute e dei consumatori, quali i già ricordati artt. 152, 153 e 95, sicché anche le norme derivate di diritto comunitario non possono non tutelare *in primis* la salute dei singoli, scopo che, d'altra parte, è messo in fortissimo risalto da ripetute affermazioni del reg. 178/2002.

Gli stessi Accordi di Marrakech prevedono la possibilità di bloccare il traffico transfrontaliero in caso di problemi sanitari e fitosanitari, e similmente si stabilisce nel Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza. Tuttavia occorre distinguere fra le vari convenzioni internazionali, ricordando non solo che al preambolo al Protocollo di Cartagena sono premesse alcune dichiarazioni fra le quali quella secondo la quale l'accordo non innova rispetto a trattati già stipulati (e, dunque, anche quelli di Marrakech), ma anche qual'è la scelta effettuata dall'Accordo SPS, secondo il quale l'ostacolo alla circolazione delle merci può essere realizzato solo quando vi siano prove scientifiche sicure sulla pericolosità dei prodotti in questione (nel caso nostro dei cibi e delle materie prime per produrli), e le prove si possono ritenere sicure solo se fondate su affermazioni di organismi internazionali di primario livello come l'OMS e il *Codex Alimentarius* (creato dalla stessa OMS e dalla FAO).

Da ciò deriva che, probabilmente, anche la protezione della salute prevista dalla nostra Costituzione finirà per essere letta dalla Corte costituzionale alla luce delle posizioni assunte da questi organismi, così come lo sarà il Trattato comunitario ad opera della Corte di giustizia. Il che farà salvi tutti i principi (costituzionali e del Trattato CE) ma potrebbe, salvo casi eclatanti che potrebbero rimettere in discussione addirittura le regole della WTO, ricondurre la detta tutela della salute ai parametri riconosciuti da organismi sicuramente autorevoli ma esterni all'ordinamento nazionale e a quello comunitario; il che consente di riproporre la considerazione fatta sul declinare della nozione di sovranità affermatasi con tanta prepotenza fino a pochi decenni addietro. □

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

di STEFANO MASINI

**PARTE II - 1. Tipicità del lavoro ed organizzazione aziendale: coesistenza di criteri per l'individuazione del piccolo imprenditore. - 2. Divaricazione dei modelli di imprenditorialità in agricoltura e attuale specificazione dell'indice dimensionale. - 3. Sostegno costituzionale alle imprese minori e rispondenza della figura del piccolo imprenditore alle emergenti esigenze di tutela dell'ambiente e di sicurezza alimentare. - 4. Allargamento dei confini dell'impresa agricola e delimitazione di un ambito di specialità proprio della piccola impresa. - 5. Piccola dimensione e natura collettiva nell'impresa: premesse. - 5.1. Piccolo imprenditore societario e artigiano. - 5.2. Adattamento dello schema della società alle esigenze dell'agricoltura.**

1. - Il ruolo che può ricoprire l'agricoltura a garanzia non solo dei bisogni alimentari ma anche della prestazione di una serie di servizi dai quali si generano esternalità positive in favore della collettività sul piano ambientale e della sicurezza alimentare tende ad orientare, nell'attuale esperienza, il contenuto della disciplina giuridica riguardante l'impresa nel segno della adesione alla profonda diversità dei modi di produrre rispetto alle nuove tendenze espresse dalla società.

Il più recente intervento pubblico rivolto a guidare la modernizzazione del settore coincide, in effetti, con il più ampio allargamento dei mercati e con la piena libertà di allocazione di risorse, ma anche con la presa d'atto che dallo sradicamento delle specifiche territoriali e dal corso di un processo di sviluppo omologato potrebbero discendere elementi di accentrata criticità per la stessa efficienza produttiva dell'agricoltura e per la qualità della vita dei cittadini che ne sostengono la crescita con ingenti risorse destinate al funzionamento dei mercati ed alla regolazione degli scambi.

La ridefinizione dei modelli di organizzazione della produzione non può non riflettere, dunque, tali tensioni, che riguardano relazioni tra aree geografiche e attraversano precise identità storico-sociali, fino ad alimentare l'interesse per la riscoperta della rilevanza del territorio nella logica di accettazione delle regole di concorrenza e, tuttavia, cercando di riproporre la diffusione di tipologie produttive e di favorirne l'adeguamento dimensionale, in modo da valorizzare le capacità professionali degli addetti ad una responsabile gestione delle risorse locali con il riconoscimento della origine geogra-

fica dei prodotti ed il sostegno alla multifunzionalità oltre ad assicurare la salvaguardia della salute dei consumatori rispetto a rischi rilevanti o irreversibili come nel caso dell'impiego di organismi geneticamente modificati (1).

Certo è che, nell'evoluzione dei rapporti attinenti alla realtà sociale ed economica dell'agricoltura, la *decolorazione* di un certo profilo personale nella qualificazione del modello della piccola impresa è risultato - per quanto si è detto nei paragrafi precedenti - connesso all'esigenza, a lungo prevalente, di dare spazio all'ingresso di moderne tecnologie, imprimendo ritmi di ripetizione nella produzione con l'obiettivo di aumentarne l'efficienza in termini di maggiori rendimenti, a scapito forse della qualità e dell'osservanza dei parametri di sostenibilità ambientale, ma, sopra tutto, provocando la crisi del collegamento con il fondo.

Nell'intelaiatura originale del codice civile, il fondo appare, invero, un requisito qualitativo (oltre che strutturale) dell'azienda organizzata dal coltivatore diretto e, perciò stesso, implica un'idea di limite dimensionale, in quanto non può non riverberarsi sulle proporzioni del lavoro (2).

Nella stessa relazione del Guardasigilli si trova sottolineata che «non poteva essere materia del codice la fissazione dei particolari criteri di discriminazione tra agricoltore e coltivatore diretto (...) perché questi criteri sono legati alla particolare natura dei *diversi* (c.d.a.) fattori della produzione» (3).

Non si può, del resto, non annotare che dal contesto dell'art. 1647 c.c., risulta evidente «l'ancoraggio della figura (del piccolo imprenditore) ad un'economia di tipo tradizio-

(\*) Il presente studio si presenta suddiviso, per utilità di stampa, in tre parti. La prima parte è stata pubblicata sul precedente n. 5 della Rivista mentre la terza sarà pubblicata nel prossimo fascicolo (n. 7/8).

(1) Sulle trasformazioni in atto destinate a modificare sostanzialmente i modi di produrre ed i rapporti tra agricoltura e società, si leggano le lucide riflessioni di JANNARELLI, *Il diritto agrario tra profilo globale e profilo locale: appunti sul metodo e sull'oggetto della ricerca*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, I, 729. L'A., tra l'altro, scrive (738): «Non deve sorprendere che sia stato proprio il settore agricolo quello che per primo ha registrato le contraddizioni ed i rischi connessi alla globalizzazione. Infatti, l'industria agricola è quella in cui la «territorialità» delle produzioni ha rappresentato per secoli una costante strutturale e che ha contribuito, grazie alla costruzione di tanti diversi paesaggi agrari, alla nascita ed alla trasmissione intragenerazionale di precise identità storico-sociali. Sicché, il nudo confronto con la logica di una competizione economica senza barriere di ogni tipo e che risponde esclusivamente ad esigenze di standardizzazione dei prodotti, come tale, dunque, del tutto «indifferente» rispetto all'effettiva provenienza dei pro-

dotti, anzi portata a negare rilevanza a quest'ultima, ha da un lato fatto toccare con mano i rischi cui sono sottoposti persino i migliori territori agricoli, una volta che le rispettive loro destinazioni produttive siano soltanto soggette alla medesima legge del mercato, dall'altro ha reso del tutto trasparente la complessiva funzione sociale storicamente svolta dall'agricoltura, soprattutto nella realtà europea, che non si esaurisce nel semplice soddisfacimento dei bisogni alimentari».

(2) Secondo FRANCESCHELLI, *Imprese e imprenditori*, cit., 196, «solo un fondo di limitate dimensioni sarà tale da poter essere coltivato soltanto col lavoro personale del coltivatore e/o della sua famiglia, e viceversa il lavoro personale del coltivatore e/o della sua famiglia, se hanno da bastare alla conduzione del fondo, limiteranno l'estensione di questo».

(3) Cfr. Relazione al codice civile n. 836, che prosegue «Il codice si limita pertanto a porre il criterio generale, secondo cui deve considerarsi piccolo imprenditore, qualunque sia la natura della sua attività economica, colui che esercita un'attività professionale organizzata prevalentemente (s'intende anche rispetto al capitale impiegato) con il lavoro proprio e della propria famiglia».

nale» (4), ciò che con riferimento all'affitto si traduce in una organizzazione dell'attività agricola attorno al fondo con la richiesta quantificazione della superficie massima ammessa, che soltanto riesce a garantire il modo personale e diretto della prestazione (5).

E, in generale, riguardata la fattispecie sul piano dell'analisi scientifica, è il Bolla (6) a convenire sulla probabile accoglienza della classificazione «basata su uno dei caratteri materiali del fondo e cioè la estensione, che distingue le imprese in *piccole e grandi*», precisando che «la *piccola impresa* è quella le cui dimensioni sono sufficienti ad assorbire il lavoro manuale di una famiglia contadina di media composizione, la *grande impresa* è quella che supera tali dimensioni».

In questo quadro, ha, per tanto, pienamente ragione A. Germanò (7), quando scrive che «il fondo con le sue pertinenze è, in altre parole, un dato imprescindibile per l'individuazione dell'impresa diretto-coltivatrice»; ma deve, altresì, risolversi favorevolmente alla seconda alternativa l'interrogativo che lo stesso Autore solleva, se esso «sia presupposto della qualifica di piccolo imprenditore o sia solo un elemento di fatto che serva a valutare la proporzione tra lavoro familiare e lavoro estraneo».

Quando, invero, nel prosieguo di tempo e di fronte alle sollecitazioni provocate da una crescente specializzazione degli ordinamenti produttivi, la dottrina più avvertita (8) ha parlato di una «pluralità di agricolture» con riguardo «a situazioni legate alla natura dell'attività», ma destinate, comunque, a riverberarsi direttamente sui soggetti, si è cominciato a sollevare il problema di *scomposizione* dello statuto unitario dell'impresa agricola che, sciogliendo il necessario ancoraggio alla terra, perdeva, almeno in parte, le giustificazioni di una disciplina con finalità di protezione e di agevolazione.

Mentre la più recente maturazione dei valori sociali intorno alla capacità di gestire correttamente l'ambiente e di controllare i possibili effetti sull'*habitat* di vita e sulla salute, a prescindere dal fondamento dell'*agrarietà* delle attività esercitate, ormai riposto nel ciclo biologico (9), ha finito con l'evidenziare la contraddizione esistente, lasciando spazio ad una distinzione tra un ordinamento caratterizzato da

un supporto fondiario alla produzione *naturalmente* connesso a modi razionali di utilizzo delle risorse ed un altro *artificialmente* alieno dalla presenza di un riferimento spaziale per l'ottenimento di frutti vegetali o animali (10).

Nel rovesciamento della prospettiva convenzionale di esercizio dell'agricoltura si vuole, allora, cogliere un altro rilevante profilo di lavoro nella riscoperta della dimensione della piccola impresa, che superi con evidenza la trama del problema già dibattuto e risolto intorno al «rapporto fra l'entità del lavoro e l'estensione del fondo o, in forma più lata, del capitale necessario per l'esercizio dell'azienda» (11) e giunga a fissare l'attenzione sull'esame dell'organizzazione aziendale nel suo profilo oggettivo di unità *territoriale*.

Si è detto, diversamente – in uno scenario di politica economica che deve considerarsi, tuttavia, abbandonato alla luce delle più recenti indicazioni – che, rispetto alla figura del piccolo imprenditore, «la rilevanza dell'elemento oggettivo può di norma ritenersi nulla, data la prevalenza dell'attività lavorativa personale» (12); ma il modo di coltivazione qui implicato dall'*utilitas rei* richiede l'esercizio di poteri inerenti all'attività economica, tali da condizionarne *tipicamente* l'impegno professionale, che potrà «non essere manuale nel senso tradizionale del termine, là dove si esprime in attività prevalentemente tecniche che non comportino fatica fisica in molti casi completamente eliminata dalla evoluzione tecnologica» (13), ma rimane, tuttavia, espressione della sua personale partecipazione ad obiettivi di gestione dell'unità produttiva ora raccordati ad altri interessi e valori che entrano in gioco e concorrono a *riscattarlo*.

In fondo, egli ha – con uno spostamento del giudizio e una accettazione convinta della società – l'investitura del *paysan* (14).

Del resto, neppure sembra contestabile che, mentre è sul piano dell'organizzazione dei *rapporti* che ruotano attorno al piccolo imprenditore e ne fanno personalmente l'artefice attraverso la partecipazione in qualche misura all'attività di esecuzione, che occorre rinvenire il *presupposto* per la qualificazione della figura, è, invece, in dipendenza dell'oggettiva combinazione dei fattori della produzione, che viene messo a punto quel complesso di istituti che, nella legislazione speciale, ne hanno sancito uno *statuto* di

(4) Il rilievo è di COTTINO, *Diritto commerciale*, vol. I, Padova, 1986, 127.

(5) Sul punto si veda CAVAZZUTI, *Il piccolo imprenditore nel sistema attuale*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia diretto*, diretto da F. Galgano, vol. II, cit., 601, che osserva come «al momento dell'emanazione del codice del 1942, i limiti di estensione di cui all'art. 1647 erano visualizzati con una quantificazione tale da non contrariare con criteri di gestione fondati sulla prevalenza del lavoro familiare, sulla mano d'opera estranea e sul capitale investito».

(6) È questa l'opinione dell'A., *Agricoltura*, in *Scritti di diritto agrario*, cit., 378.

(7) Così l'A., *sub art. 1647, Commentario del Codice Civile* Scialoja-Branca, a cura di F. Galgano. Libro Quarto – *Delle obbligazioni. Dell'affitto di fondi rustici. Dell'affitto a coltivatore diretto* – Art. 1628-1654, E. ROMAGNOLI e A. GERMANÒ, cit., 504, il quale premette l'osservazione secondo cui «non è chi non veda che le idee di un terreno di dimensioni non vaste e del modesto ruolo delle scorte utilizzate siano insite, fin dalle origini storiche, nella nozione di coltivatore diretto, per quel tanto che essa è sorta e si fonda sul rapporto di interdipendenza tra dimensioni dell'azienda e modo personale di prestazione del lavoro».

(8) Cfr. GRAZIANI, *Brevi riflessioni sull'impresa agricola*, in *Nuovo dir. agr.*, 1988, 29, secondo il quale attraverso la «frammentazione del concetto di agricoltura è possibile cogliere un criterio discretivo fondamentale, cioè quello legato al rapporto dell'agricoltura con la terra».

(9) Secondo CARROZZA, voce *Diritto agrario*, in *Noviss. dig. it.*, App., vol. II, Torino, 1981, 1156, il criterio biologico rappresenta il criterio per mettere a fuoco l'essenza genuina dell'attività agricola e quindi dell'agricoltura.

La revisione dell'art. 2135 c.c. sembra, in vero, aver tributato ragione all'illustre Autore; ma, in ogni caso, si vedano le riflessioni destinate ad assumere un rilievo sempre più penetrante di ADORNATO, *L'impresa forestale*, Milano, 1996, 415, secondo il quale: «La teoria agro-biologica è frutto del suo tempo, quando all'agricoltura veniva riconosciuta una funzione esclusivamente produttiva ed il criterio a cui questa si ispirava serviva ad allargare il campo di applicazione dello statuto "agrario": oggi l'agricoltura viene esercitata lungo una linea inversa di contenimento produttivo e di valorizzazione ambientale».

(10) In una approfondita indagine volta a valutare l'attuale configurazione dell'impresa agricola nel sistema giuridico delle attività economiche, CASADEI,

*Riflessioni sull'impresa agricola alla luce di recenti interventi legislativi*, in *Studi in onore di E. Bassanelli*, a cura di E. Casadei e G. Sgarbanti, Milano, 1995, 224, segnala una fondamentale implicazione di natura teorica in ciò, che, «quando di una categoria si allargano i contenuti, inevitabilmente se ne riduce la specificità degli elementi definitivi e la compattezza dei caratteri», traendo la conclusione nel senso che «la dilatazione della nozione di agricoltura può e, anzi, deve accompagnarsi a un'accentuata diversificazione del suo statuto giuridico, talora con avvicinati, talaltra mantenendo cospicue distanze rispetto a quello (o a quelli) dell'impresa commerciale. Dinanzi alla pluralità di agricolture e alla significativa divaricazione di alcune loro concrete caratteristiche, non può stupire che il legislatore e il giurista concorrano alla costruzione di discipline parzialmente diverse. Il lavoro di individuazione della sfera dell'agrarietà resta comunque fondamentale, perché in ogni caso il settore primario presenta aspetti distintivi che lo separano dagli altri settori dell'economia, ma l'indicata considerazione in termini non assolutamente monolitici ne facilita sicuramente lo svolgimento».

(11) Sul punto, si veda G. GIUFFRIDA, voce *Imprenditore agricolo*, in *Enc. dir.*, vol. XX, Milano, 1970, 559.

Il riferimento alla prevalenza del capitale è di BIGLAVI, *La piccola impresa*, cit., 47; mentre all'elemento dell'organizzazione ha riguardo G. FERRI, *Manuale di diritto commerciale*, Torino, 1976, 53. Ma osserva, con fondata argomentazione, C.A. GRAZIANI, *L'impresa coltivatrice*, cit., 127: «È evidente che quanti – pur nel lodevole tentativo di caratterizzare qualitativamente la piccola impresa – riferiscono la prevalenza al capitale o all'organizzazione hanno in mente un modello arretrato di piccola impresa e in particolare di impresa coltivatrice».

(12) È questa l'opinione di NICOLÒ, *Riflessioni sul tema dell'impresa e su talune esigenze di una moderna dottrina del diritto civile*, in *Riv. dir. comm.*, 1956, I, 185.

(13) Così GALLONI, voce *Fondo rustico*, in *Estratto dal Digesto IV Edizione*, vol. VII Civile, Torino, 1993, 16.

(14) Si può richiamare, in proposito, la efficace descrizione proposta da C.A. GRAZIANI, *L'impresa coltivatrice*, cit., 137, secondo cui: «il coltivatore diretto è un lavoratore manuale della terra: per usare un termine non giuridico, ma sociologicamente appropriato, il coltivatore diretto è un contadino».

favore, variamente ordinato alla conservazione dell'unità aziendale attraverso la previsione della indivisibilità dei poteri di riforma fondiaria o, più significativamente, del consolidamento ed ampliamento della proprietà coltivatrice attraverso il riconoscimento del diritto di prelazione (15).

Si che, ove si decida di riprendere le fila del ragionamento secondo cui la piccola impresa è *fattispecie* – per chi ne riconosce il carattere di nozione originaria precedente quella di (piccolo) imprenditore (16) – appare più agevole allargare l'ambito della ricostruzione scientifica, aprendo la via al riconoscimento di un altro elemento caratterizzante: oltre all'aspetto dell'organizzazione personale anche quello dell'organizzazione aziendale.

Non sembra, cioè, lecito centrare la definizione di piccolo imprenditore (solo) sul fatto che il lavoro personale e familiare prevalga sugli altri strumenti di produzione, in quanto anche la loro diversa combinazione appare idonea a contrassegnare, in senso giuridico, la *tipicità* di quell'apporto, da cui discende l'indispensabile necessità di fermare l'attenzione sulla realtà economico-sociale dell'organizzazione produttiva in termini istituzionali.

2. - Per tanto, pur senza mettere in discussione la logica evolutiva del contesto economico-sociale ed i risultati della feconda indagine della scienza giuridica in termini di superamento del fondo rustico quale base essenziale ed unica capace di caratterizzare l'esercizio in forma imprenditoriale dell'attività agricola (17), sembra di poter assumere che la definitiva *rottura* del collegamento operato dall'art. 1 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, recante «Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57», abbia prodotto il risultato di *divaricare* i modelli di imprenditorialità in agricoltura.

Invero, per lungo tempo, l'indagine della realtà effettuale ha fatto sì che la riflessione fosse attratta, prevalentemente, dalla figura del coltivatore diretto in quanto destinatario privilegiato di interventi di sostegno finanziario e di procedure di programmazione caratterizzate dalla scelta di un operatore economico dai lineamenti *camaleontici* più adatti alla logica di crescente dinamismo del settore, e meno dalla definizione dei contorni della piccola impresa nella sua entità giuridica (18); mentre, qui si invoca proprio l'esigenza di tornare a considerare la relativa nozione non semplicemente in relazione alla attività, ma riguardando il

fenomeno sociale ed economico molto più complesso dell'organizzazione (19) o, per dirla, ancora, con Oppo, la *realtà globale* della piccola impresa (20).

Ove non si voglia nascondere una delle conseguenze della modifica dell'art. 2135 c.c. rispetto all'architettura del libro V del codice civile, a seguito della riforma dell'*orientamento*, deve segnalarsi, infatti, l'emersione, con caratteri accentuati, della distinta qualificazione delle fattispecie di impresa (*recte*: imprenditore) a cui guardare, per delimitarne il rispettivo *habitat*, atteso che la *scatola* dell'art. 2083 c.c. non risulta affatto svuotata, così da giustificare il rinvio al dato oggettivo dell'organizzazione economica degli strumenti della produzione implicati dalla rilevanza della *dimensione*, piuttosto che (soltanto) dalla specificazione soggettiva della titolarità dell'esercizio.

Possiamo dire, in sostanza, che, se la disciplina dell'impresa agricola ordinaria appare *rivoluzionata* (21), quella della piccola impresa continua a conservare tutti i caratteri costitutivi impressi dal legislatore del '42, sì che non possa risultare *indifferente*, ai fini della qualificazione del modello, l'organizzazione tecnico-giuridica dell'azienda, alla cui base resta collocato il fondo rustico.

Occorre, certo, sgombrare subito il campo da una possibile fonte di equivoci e, cioè, che la presenza del fondo è, men che mai, diretta ad *oscurare* l'autonomo rilievo della (piccola) impresa e lo sbocco della produzione sul mercato, ma si risolve tutta all'interno della composizione funzionale dell'azienda, consentendo di ottenere prodotti tipici e di qualità, che richiedono particolari modalità di produzione e di trasformazione ovvero di integrare le tradizionali attività di coltivazione e di allevamento con quella ambientale di protezione del paesaggio o della biodiversità o, ancora, di animazione rurale e di conoscenza delle caratteristiche socio-culturali della comunità locale.

In questo senso, il fondo torna, tuttavia, ad essere la base per la legittimazione ed il metro della meritevolezza degli interventi di incentivazione secondo una prospettiva che, considerando «l'attaccamento dell'imprenditore alla terra, che è stato felicemente sintetizzato nella parola "ruralità"» (22), ci porta ad intuire il più recente indirizzo alimentato prevalentemente dalle fonti comunitarie e destinato a promuovere un *altro* modo di produrre secondo logiche regolative diverse dal passato (23).

(15) Una specifica indicazione in tal senso è offerta da GALLONI, *Agricoltura (Diritto dell')*. *Quali prospettive per gli anni '80*, in *Dizionari del Diritto Privato*, a cura di N. Irti, vol. 4, CARROZZA, *Diritto agrario*, Milano, 1983, 13, il quale sottolinea che «l'impresa agricola (e soprattutto l'impresa agricola tradizionale) nasce di regola da una base di proprietà fondiaria la cui estensione e il cui grado di produttività condizionano in maniera determinante il tipo di impresa agricola e il suo esercizio produttivo».

(16) Cfr. *amplius* OPPO, *L'impresa come fattispecie*, in *Riv. dir. civ.*, 1982, I, 410, il quale poi approda alla figura della «realtà giuridica globale dell'impresa», quale «sintesi ... "organizzazione-attività"».

(17) Si veda *amplius* GERMANÒ, *L'impresa agricola*, in questa Riv., 2001, 504.

Osserva, ancora, ALBISINNI, *Definizione di impresa agricola e suo quadro giuridico (parte seconda)*, in *Accademia dei Georgofili*, 10 giugno 2002, *L'impresa agricola italiana* (testo provvisorio), 4, che «l'efficienza, misurata non più sulla conformità ad un modello unico ed a requisiti soggettivi, bensì sulla capacità di stare sul mercato (la redditività), nel finalistico rispetto di valori di rango generale e pubblico (i requisiti minimi di ambiente, igiene e benessere degli animali), attraverso modalità professionali (la competenza), diventa insieme canone aperto e fondamento connotante di una scelta dichiarata, in favore di un'impresa agricola, che non ha bisogno di aggettivi o titoli qualificanti, in ragione del suo porsi come impresa a pieno titolo».

(18) Non recentissimo ma pienamente condiviso è il giudizio formulato da GALASSO, *Programmazione e mercato nello sviluppo dell'agricoltura*, in *L'impresa agricola fra mercato e programmazione*, cit., 9, sulla necessità «di collocazione della questione dell'impresa agricola, come individuazione delle forme organizzative del processo produttivo coerenti rispetto ad un "rilancio" del settore, come ricerca degli strumenti per un rapporto non subalterno dell'agricoltura, nelle varie fasi del processo produttivo, con gli altri comparti economici, in generale come scelta di modelli imprenditoria-

li capaci di far assumere all'impresa agricola, anzi alle imprese agricole, il ruolo di *soggetti* e di *destinatari* di una politica programmata di sviluppo».

(19) Osserva GALLONI, *Una nuova nozione di "imprenditorialità" in agricoltura*, cit., 57, «che nell'impresa vi sia attività mi sembra innegabile, ma che la impresa si possa ridurre a mera attività dell'imprenditore mi sembra dubbio perché in tal modo si finisce con il ricondurre l'impresa al soggetto e col negare la realtà oggettiva dell'impresa stessa».

(20) Si rinvia allo scritto dell'A., *Realtà giuridica globale dell'impresa nell'ordinamento italiano*, in *Riv. dir. civ.*, 1976, I, 591.

(21) In argomento, si vedano anche i rilievi di BUONOCORE, *Il nuovo imprenditore agricolo, l'imprenditore ittico e l'eterogeneità dei fini*, in *Giur. comm.*, 2002, I, 5; ma, in termini più appropriati, si rinvia, ancora, a GERMANÒ, *L'impresa agricola*, cit., 504, non che a GALLONI, *Dell'impresa agricola. Disposizioni generali*, in *Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca*, a cura di F. Galgano, Libro Quinto – *Del Lavoro* – Art. 2135-2139, cit., 25.

(22) Così CARRARA e ROMAGNOLI, voce *Impresa agraria*, in *Noviss. dig. it.*, vol. VIII, Torino, 1962, 359.

(23) Ad un altro modo di produrre, rispetto a quello convenzionale in grado di declinare l'aspettativa reddituale dell'agricoltore con l'obiettivo di salvaguardia dei bisogni primari della collettività, fa riferimento JANNARELLI, *Relazione di sintesi*, in *Tutela ambientale e centralità dell'agricoltura (Produzioni agrobiologiche. Politica comunitaria. Strumenti normativi. Competenze e responsabilità)*, III Giornate camerti di Diritto agrario comunitario, Camerino, 1989-1990, 409.

Più in generale, si rinvia a GALLONI, *Profili giuridici di un nuovo rapporto tra agricoltura e ambiente*, in questa Riv., 1993, 8; ID. *Diritto agrario e ambiente*, *ivi*, 1996, 9; ID. *Le fonti costituzionali del diritto agro-ambientale ed agroalimentare*, in *Atti del Convegno "A. Carrozza"*, Firenze, 21 novembre 1997, a cura di A. Germanò e E. Rook-Basile, Milano, 1999, 10; ID. *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola e dell'ambiente*, cit., 30.

Non si nasconde il vero se si ammette che, se al legislatore speciale è risultato per fino facile sostenere l'evoluzione della nozione di coltivatore diretto in presenza di incentivi a pioggia e di consistenti mezzi finanziari pubblici diretti a sciogliere i *nodi sociali* ancora presenti nei rapporti agrari, invece, costituisce un riferimento, oltre modo, inamovibile dell'attuale quadro normativo di intervento pubblico, il limite dimensionale considerato dal codice civile per ritagliare lo spazio normativo alla piccola impresa e la *ratio* della disciplina che tutela la *personalizzazione* del lavoro al confronto dei segnali di cambiamento ed alla penetrazione dei nuovi stimoli di una politica attiva di sviluppo rurale.

3. - In realtà, quel modello imprenditoriale di ridotte dimensioni che fa a capo, nella previsione codicistica, al coltivatore diretto merita di essere riguardato, sotto un profilo innovativo, alla luce del sostegno che la Costituzione assicura a *situazioni produttive minori* (24), in uno scenario di relazioni sociali ed economiche aperte, da un lato, alla trasformazione dell'attività agricola in attività *manifatturiera* con un'accentuata interazione nel circuito degli scambi e, dall'altro lato, alla competizione a livello globale, che rimette in gioco le vocazioni culturali del territorio con una articolata revisione degli strumenti di regolazione della concorrenza (25).

L'esperienza normativa precedente al codice civile è assunta a referente per qualificare un determinato modello organizzativo delle attività di produzione agricola come piccola impresa ne individuava, per quanto si è detto, gli elementi caratterizzanti nella situazione di *minimizzazione* rispetto al requisito dell'organizzazione (26) che, in seguito, servirà da modello all'art. 2135 c.c., per definire (in negativo) l'imprenditore ordinario.

Tuttavia, lo scostamento della forma di esercizio dell'attività di coltivazione organizzata entro i confini ristretti e personalizzati del fondo rustico rispetto al tradizionale inquadramento e l'evoluzione verso un modello organizzativo capace di scardinare sostanzialmente la griglia dimensionale, ha portato, pacificamente, alla conclusione che «il concetto del coltivatore diretto minore della conduzione (...) in quanto lo si voglia considerare inesperto e privo dei mezzi occorrenti per una razionale coltivazione, deve considerarsi decisamente superato in virtù delle provvidenze che sono state e vengono via via emanate allo scopo di assicurare l'efficienza produttiva della impresa diretta coltivatrice» (27).

Anzi, si può sostenere, con puntuali richiami di giurisprudenza (28), che il coltivatore diretto rimasto, fino al periodo più recente, destinatario di una ricchissima legislazione di

incentivazione e di sostegno (29), sia un soggetto essenzialmente diverso da quello *pensato* dal legislatore del '42, sulla base della rappresentazione sociale del prevalente impiego di forza lavoro nei campi, che ha richiesto il ricorso a strumenti capaci, da un lato, di garantire un adeguato trattamento sul piano della sicurezza sociale per quel che riguarda la stabilità di occupazione del fondo o l'equità della remunerazione del lavoro e, dall'altro lato, di favorire l'accesso alla terra del coltivatore, trasformando «tutti i contadini in imprenditori agricoli (...) o in veri «operai» della terra» (30).

Di fronte alla valorizzazione dell'azione economica dell'impresa sul piano delle relazioni di mercato e del soddisfacimento dei bisogni del consumatore verso una qualità della vita più salubre occorre, per tanto, interrogarsi se non sia legittimo dubitare intorno all'attuale adeguatezza della considerazione per cui «la figura del coltivatore diretto, quale è configurata nella legislazione vigente (...) si armonizza con le mutate esigenze di una economia agricola in costante evoluzione per quel che riguarda le dimensioni di una impresa agricola autosufficiente ed efficiente, solidamente costruita sul lavoro del coltivatore e dei membri della sua famiglia» (31).

Qual è, infatti, il tratto essenziale che vale a distinguere, sul piano strettamente giuridico, la figura del piccolo imprenditore? Si conviene che, come imprenditore, egli debba caratterizzarsi sulla base degli stessi elementi propri del *genus* di appartenenza, ma è certo – se la proposta costruzione alternativa del modello di esercizio delle attività economiche conserva vitalità – che il presupposto della professionalità abbia una portata e un significato diverso: il modo personale di gestire la produzione, sulla base di capacità tecniche e cognizioni di studio, che trovano svolgimento nella proiezione *territoriale* dell'attività.

Se non che, a lungo e con contrastanti indirizzi, la dottrina si è trattenuta intorno al significato da attribuire al concetto di prevalenza contenuto nell'art. 2083 c.c. e ha perduto l'occasione per introdurre idonei *standard* di giudizio per controllare quel limite, superato il quale non solo la produzione non sarebbe opera personale del soggetto, ma finisce per realizzarsi una vera e propria *dissociazione* tra effettivo esercizio dell'attività ed imputazione formale del titolo.

Mentre la giurisprudenza ha proposto quella *collezione* di figure in cui trovano posto tanto coloro «che investono notevoli capitali o che non compiono (o non possono compiere) alcun investimento, che dispongono di molta come di poca terra, che assumono mano d'opera estranea o che non ne assumono affatto e perfino lavorano da soli, che si dedicano all'impresa in via esclusiva o solo a tempo parziale» (32).

(24) In argomento, cfr. CAVAZZUTTI, *Le piccole imprese*. Sez. II – Il piccolo imprenditore nel sistema attuale, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, diretto da F. Galgano, cit., 575.

(25) In argomento, si veda *amplius* JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari, 2001, I e seg., il quale, tra l'altro, con estremo interesse, per quanto si intende evidenziare in questa sede, osserva (32): «... in presenza di mercati senza frontiere, la distinzione prospettata da Rossi Doria, a misura della nostra agricoltura, tra la polpa e l'osso diventa del tutto relativa: a voler seguire la metafora la polpa italiana ben potrebbe trasformarsi in osso se messa a confronto in un sistema concorrenziale e assoggettato alle regole di quella economia senza territorio che caratterizza anche il moderno sistema agro-alimentare».

(26) Secondo PUTZOLU, *La piccola affittanza nel diritto fascista*, Roma, 1939, 27, il coltivatore diretto «nel quadro della vita sociale altro non era che un modesto lavoratore dei campi, rispetto al quale si riproducevano, in forma diversa ma con lo stesso contenuto e colla stessa intensità, le inferiorità sociali che avevano reso necessaria la tutela dello Stato, attuata colla legislazione sindacale e corporativa limitatamente al comune prestatore d'opera a mercede».

(27) È questa la successiva opinione dello stesso PUTZOLU, *Consuntivo di un anno*, in *Giur. agr. it.*, 1955, 709.

(28) Un'esauriente rassegna della giurisprudenza si rinviene nell'accurato corredo di note ad opera di GERMANÒ, *sub art. 1647, Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca*, a cura di F. Galgano. Libro Quarto – *Delle Obbligazioni. Dell'affitto di fondi rustici. Dell'affitto a coltivatore diretto*. Art. 1628-1654, E. ROMAGNOLI e A. GERMANÒ, cit., 474 e segg.

(29) Osserva GOLDONI, voce *Cultivatore diretto*, cit., 717, che «Fare un elenco di queste norme significherebbe praticamente dover riprodurre buona parte della legislazione agraria del dopoguerra».

(30) Così CARROZZA, *La valorizzazione delle posizioni d'impresa e di lavoro nella legge sullo sviluppo della proprietà coltivatrice* (l. 26 maggio 1965, n. 590), cit., 2.

(31) È questa l'opinione di CARROZZA, *La valorizzazione delle posizioni d'impresa e di lavoro nella legge sullo sviluppo della proprietà coltivatrice* (l. 26 maggio 1965, n. 590), cit., 14.

Piuttosto, con adeguata riflessione, JANNARELLI, *Affitto di fondo rustico e «soggetto equiparato» al coltivatore diretto*, in *Foro it.*, 1987, I, 1, 1206, esclude che la più recente disciplina in materia di coltivatore diretto sia «costruita a misura ed immagine di una reale e concreta figura sociale. Ebbene, questa identificazione, se mai vi è stata, non esiste più e da molto tempo. In altri termini, la disciplina dettata per il coltivatore diretto ha da alcuni anni assunto nel nostro ordinamento il significato più specifico di una disciplina privilegiata la cui applicazione è legata a ragioni di politica economica e non è certo il risultato di una riconduzione ontologica di fenomeni diversi alla figura reale del coltivatore diretto».

(32) Così C. A. GRAZIANI, *L'impresa coltivatrice*, in *Manuale di diritto agrario italiano*, cit., 136, il quale precisa come si finisce, per tanto, per unificare una serie di situazioni che nella realtà dei rapporti produttivi risultano notevolmente differenziate: «coltivatrice è tanto l'impresa parcelizzata condotta da un imprenditore in via di proletarizzazione e di pauperizzazione, quanto l'impresa contadino-capitalistica che si inserisce sul mercato in posizione concorrenziale».

Tutto questo, moltiplicandosi i segnali di sviluppo di una fase nuova e qualitativamente diversa di politica agraria, è destinato a provocare gravi ingiustizie di ordine sociale, in quanto provvidenze e agevolazioni sono estese anche a chi dedica effettivamente allo svolgimento delle attività agricole solo i ritagli del suo tempo di lavoro o, altrimenti, recide le condizioni di appartenenza a quella *categoria professionale*.

Preme, diversamente, evidenziare la pienezza delle conseguenze che discendono dalla diffusa propensione ad estendere la disciplina di favore anche all'*agricoltore della domenica* e a colui che, pure in modo sistematico e non occasionale, si dedichi alla coltivazione di piante ed all'allevamento di animali con la spendita di un titolo di professionalità diverso da quello richiesto dallo *sfruttamento* del suolo e riconoscere che il piccolo imprenditore, destinatario del programma di interventi costituzionalmente fissato, debba, invece, risultare chi si trovi nella specifica situazione di dedicarsi in modo personale e con modalità tipiche all'intrapresa economica, caratterizzando con il suo apporto innovativo i beni e i servizi prodotti, tanto da trovare una disciplina adeguata al *mestiere* (33).

A questo punto, si potrebbe anche essere tentati di affiancare alla precisazione che «quella di piccolo imprenditore è una categoria di specie rispetto alla figura dell'imprenditore in genere» (34), un'altra e più impegnativa risoluzione: che la stessa categoria sia, in realtà, *aperta*, ammettendo la coesistenza, accanto al coltivatore diretto destinatario di volta in volta di interventi con portata riduttiva della qualità del suo impegno, anche di figure diverse e professionalmente qualificate. Ciò sotto la spinta dell'intervento pubblico di settore, in quanto finalità di tutela ed incentivazione passano per una serie di bisogni diversi da quelli che hanno legittimato interventi, nel passato, volti a risolvere il conflitto tra capitale e lavoro, con la sottrazione all'area dell'autonomia privata delle vicende negoziali concernenti la gestione della cosa produttiva nell'affitto, in un contesto nel quale l'interesse per l'impresa trovava mano a

mano pienezza di riconoscimento (35) e l'assegnazione di titoli di accesso preferenziale alla proprietà della terra (36). Mentre appare chiaro – ciò che merita un'ulteriore sottolineatura – che le imprese da ricomprendere nella categoria non sono quelle caratterizzate da un metodo di gestione non specificante la misura della consistenza del rapporto tra il coltivatore, la sua famiglia e l'azienda, ma quelle che conservano un'offerta di lavoro personale e con proiezione territoriale dell'organizzazione (37).

4. - Invero, secondo gli intendimenti originari approdati nel dibattito costituzionale relativo all'approvazione dell'art. 44 cost. (38), la tutela della unità produttiva nella sua tipica e specifica organizzazione assume a direttiva il principio di *socializzazione*; ma non avrebbe, oggi, più alcun senso intrattenersi nello studio del coltivatore diretto all'interno di un'area di ricerca delimitata dai fini ultimi di redistribuzione ed amministrazione della terra in mano a chi collabora a valorizzarla, mentre acquista maggiore interesse scientifico l'indagine intorno alla elaborazione di una disciplina in grado di fondare la diversità della figura sul terreno delle relazioni economiche e nella competizione di mercato.

Sotto questo profilo, ha qualche utilità, ai fini della ricerca, porre in rilievo che la previsione dell'art. 2083 c.c. ha disegnato un *abito* troppo stretto per una categoria imprenditoriale che ha avuto la comparsa in un sistema orientato dai rapporti di forza, presenti nella società e affidati alla mediazione politica, e che, trovando espressione attraverso la serie delle misure di sostegno finanziario e di programmazione economica, ha finito facilmente per fuoriuscire dai binari del tracciato per soddisfare precisi ma transitori obiettivi di politica economica e di riscatto sociale.

Per altro, come già si è accennato, l'attività di organizzazione dei fattori della produzione, da parte del piccolo imprenditore, secondo la sistematica del codice civile, rimane un dato *tipico* e caratterizzante un modello di impresa e, per di più, in quanto la revisione operata alla luce della

(33) Con incisiva riflessione GERMANÒ, *sub art. 1647*, in *Commentario del Codice Civile* Scialoja-Branca a cura di F. Galgano. Libro Quarto – *Delle Obligazioni. Dell'affitto di fondi rustici. Dell'affitto a coltivatore diretto* - Art. 1628-1654, E. ROMAGNOLI e A. GERMANÒ, cit. 546, rileva una tendenza, nel nostro ordinamento, attraverso il *favor* riconosciuto tanto al coltivatore diretto quanto all'imprenditore agricolo a titolo principale «di «chiudere» l'agricoltura a colui che non coltiva personalmente la terra e la conduce con mano d'opera salariata. Ma non trattasi di «pericolosa» chiusura corporativa e di demagogica attuazione della formula «la terra a chi la lavora»: favorire (solo) gli agricoltori che soddisfano certe condizioni di formazione e di esperienza professionale e che si dedicano a tempo pieno all'agricoltura dalla quale traggono la maggior parte del loro reddito, vuol dire promuovere lo sviluppo di strutture agricole adeguate al sistema economico di mercato quale è il nostro. Il vantaggio di un'agricoltura professionale è troppo importante per tacciare di pericolosità o di demagogia la selettività degli incentivi e delle sovvenzioni pubbliche o l'attribuzione di facoltà e di poteri a coloro che di agricoltore esercitano, in modo diretto, personale ed esclusivo, l'attività».

(34) Così, TILOCCA, *L'organizzazione e la piccola impresa*, in *Scritti in memoria di A. Graziani. Impresa e società*, vol. V, Napoli, 1968, 1931, il quale prosegue: «ne deriva necessariamente che tutte le note essenziali di quest'ultimo, compresa quindi quella dell'organizzazione, debbono riscontrarsi, ontologicamente identiche, pure nella piccola impresa, anche se ovviamente assumeranno quella minore entità quantitativa e quella rudimentale complessità che si conformano alle sue particolari dimensioni».

Contra BIGIARI, *La «piccola impresa»*, cit., 6, il quale esclude che il rapporto tra impresa e piccola impresa sia «da genere a specie» ed ammette che la differenza sia soltanto «quantitativa».

(35) In generale, sul riconoscimento degli interessi dell'imprenditore nella disciplina dell'affitto di fondo rustico, si vedano ROMAGNOLI e GERMANÒ, *Dell'affitto di fondi rustici. Dell'affitto a coltivatore diretto*. Art. 1628-1654, in *Commentario del Codice Civile* Scialoja-Branca, a cura di F. Galgano, cit., 1 e seg. Non che GALLONI, *Premessa ad una nozione autonoma dell'affitto dei fondi rustici (I)*, in *Riv. dir. agr.*, 1971, 1, 164; ID., *Premessa ad una nozione autonoma dell'affitto dei fondi rustici (II)*, in *Riv. dir. agr.*, 1971, I, 431; ID., *L'evoluzione legislativa del contratto di affitto di fondi rustici alla luce della teoria dei poteri*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, I, 303; ID., *Contratti agrari*, in *Enc. giur.*, vol. VIII, Roma, 1988, 1.

(36) Sull'istituzione del diritto di prelazione e riscatto a favore dell'affit-

tuario coltivatore diretto e del coltivatore diretto proprietario del fondo vicino a quello posto in vendita, si rinvia *ex multis* a CARPINO, *La prelazione nell'acquisto dei fondi rustici*, in *Manuale di diritto agrario italiano*, a cura di N. IRTI, Torino, 1978, 416; CARROZZA, *La prelazione agraria: tipi, fondamento e gerarchia*, in *Riv. dir. civ.*, 1981, 1, 707; CASAROTTO, *Profili attuali della prelazione agraria*, in *Riv. dir. agr.*, 1987, I, 86 e 255; ID., *La prelazione nell'accesso alla proprietà coltivatrice*, Padova, 1988.

(37) Si suppone, sotto questo profilo, risolto in senso positivo, il problema dibattuto ampiamente dalla dottrina, se la seconda parte dell'art. 2083 c.c. individui una *quarta categoria* di piccoli imprenditori, con carattere di autonomia rispetto alle tre nominate la cui definizione deve desumersi al di fuori del criterio generico della prevalenza del lavoro familiare, su cui si vedano, tra gli altri, ARENA, *Sul concetto di piccolo commerciante (piccolo imprenditore commerciale)*, in *Dir. e giur.*, 1945, 92; FRASSOLDATI, *Note sui piccoli imprenditori agricoli*, in *Riv. dir. agr.*, 1947, I, 123 e, più di recente, C.A. GRAZIANI, *L'impresa coltivatrice*, in *Manuale di diritto agrario italiano*, cit., 115; GOLDONI, voce *Coltivatore diretto*, cit., 520 e GERMANÒ, *sub art. 1647*, *Commentario del Codice Civile* Scialoja-Branca, a cura di F. Galgano. Libro Quarto – *Delle Obligazioni. Dell'affitto di fondi rustici. Dell'affitto a coltivatore diretto* - Art. 1628-1654, E. ROMAGNOLI e A. GERMANÒ, cit., 515, il quale, in modo persuasivo, osserva che «La tesi di chi vedeva nella notazione finale dell'art. 2083 c.c. una quarta categoria genericamente determinata dalla prevalenza del lavoro familiare sul lavoro estraneo oggi merita maggiore considerazione. L'idea che le figure nominate di piccoli imprenditori costituiscono l'esemplificazione della fattispecie «piccolo imprenditore» caratterizzata dalla prevalenza quantitativa del lavoro familiare deve cedere, per la forza della stessa norma positiva. L'appartenenza al novero dei piccoli imprenditori, oggi, discende, quindi, dal fatto dell'inquadramento del tipo sociale determinato o in una delle figure nominate (indipendentemente dunque dalla prevalenza quantitativa del lavoro familiare sugli altri fattori della produzione) o nella figura generica – la quarta categoria – di colui il cui lavoro – questa volta si – prevalga quantitativamente su quello salariato».

La dimensione dell'unità produttiva è, quindi, sempre rilevante. Il modello sul quale fondare l'organizzazione giuridica della produzione e dello scambio di beni e di servizi non è uno solo. Entro lo schema generale dell'impresa, le dimensioni dell'attività economica non rappresentano elementi di mero fatto risultanti esclusivamente dalle vicende del mercato, ma costituiscono presupposto per l'applicazione di norme preferenziali e dello statuto tipico del piccolo imprenditore».

recente disciplina di *orientamento* non contiene alcun elemento innovativo per quanto riguarda tale fattispecie, può ammettersi, pur in termini adeguati alle moderne caratteristiche dell'agricoltura, l'utilità di utilizzarne la corrispondente fisionomia.

L'assunzione di tale opzione risiede nel fatto che la sostanziale modifica dell'art. 2135 c.c. ha fatto, invece, cadere «la refrattarietà dell'agricoltura al regime commerciale» (39) e appare destinata a mettere a dura prova la sostenibilità dell'operazione di delimitazione dei confini dell'impresa commerciale ottenuti per *sottrazione* dell'impresa agricola, in quanto la potenziale *vis* espansiva del criterio biologico, nell'applicazione a concrete e molteplici situazioni aderenti alla evoluzione della realtà economica e sociale, potrebbe condurre ad un apprezzabile erosione della corrispondente area (40).

In sostanza, facendo un passo indietro, se A. Arcangeli (41) poteva riferirsi, a ridosso del primo conflitto mondiale, ad una «agricoltura, che oggi si va organizzando su basi industriali, e comincia a sentire il bisogno di una legislazione più adatta alle sue nuove esigenze; ed infatti, per vie indirette, ha cominciato a fruire, quasi di furto, della legge commerciale», in seguito all'approvazione delle disposizioni del d.lgs. n. 228 del 2001 si deve sicuramente invertire il giudizio, osservando – se si accetta l'estensione della metafora – che costituisce una *rapina* da parte dell'imprenditore agricolo, il godimento di alcuni *privilegi* rintracciabili dentro ma, sopra tutto, fuori dal codice civile.

In realtà, a partire dalla riconduzione dell'impresa agricola nell'area di incidenza delle norme sulla pubblicità legale, indipendentemente dall'articolazione dimensionale della fattispecie, è dato riprendere la strada, a suo tempo indicata (42), «di una paziente ed accurata revisione, che conduca forse a importanti innovazioni e, comunque, a molti completamenti ed opportune precisazioni».

Si osserva, ad esempio, che le disposizioni relative alla organizzazione ed al funzionamento dell'istituto della pubblicità, in virtù dell'art. 2 del d.p.r. 14 dicembre 1999, n. 558, sulla semplificazione della disciplina in materia di registro delle imprese, ricevano in blocco un'applicazione diretta ed

immediata per tutte le imprese agricole, in conseguenza dell'unificazione delle sezioni speciali del registro in un'unica sezione (43).

Il fine generalmente perseguito di assicurare completezza ed organicità nell'accertamento degli elementi rilevanti nelle contrattazioni, tempestività della messa a disposizione delle informazioni non che agilità e speditezza della ricerca dei dati, da parte dei terzi, sottolinea non solo l'indifferenza verso la natura delle attività economiche intraprese, ma porta a riconoscere anche come non sia trascurabile per il piccolo imprenditore la funzione dell'iscrizione, da ultimo, estesa all'*opponibilità* ai terzi.

E, in proposito, non si può non sottolineare che tale disciplina anticipi nei confronti del coltivatore diretto la consapevole applicazione di strumenti rivolti a regolare le relazioni di mercato, che non si riconoscono ancora disponibili per gli altri piccoli imprenditori operanti nel settore commerciale (44).

Mentre, va anche evidenziato come la ricerca di una adeguata considerazione della piccola impresa sul piano della stratificazione di un proprio mosaico di regole conduca, subito, a lasciare l'ambito cristallizzato dell'esperienza codicistica per recepire le indicazioni che sono rintracciabili al di fuori, nella legislazione speciale e, perfino, nelle fonti comunitarie (45).

Resta, piuttosto, da chiarire, a questo punto anche in una logica di riforma del diritto comunitario, se «la piccola impresa, rispetto alla impresa agricola, possiede dunque un profilo proprio ed uno statuto particolare» (46), al cospetto della stessa estensione delle procedure concorsuali in caso di insolvenza. Tanto più che nel regolamento (CE) n. 1346/2000 del Consiglio del 29 maggio 2000 «relativo alle procedure di insolvenza», dichiarata la necessità di assicurare il corretto funzionamento del mercato interno attraverso il coordinamento a livello comunitario dei provvedimenti da prendere in merito al patrimonio del debitore insolvente, si sottolinea che l'apertura della procedura dovrebbe riguardare chiunque sia tale soggetto, persona fisica o giuridica, *commerciant*e o *non commerciant*e.

Non avrebbe peso, sul punto, la considerazione volta a riporre la *ratio* del fallimento «non tanto nei caratteri comuni ad

(38) Sul punto, si veda BOLLA, *L'articolo 44 della Costituzione italiana e la sua interpretazione organica*, in *Scritti di diritto agrario*, cit., 590.

(39) La citazione è di D'AMELIO, *Diritto agrario e diritto commerciale*, in *Riv. dir. agr.*, 1942, I, 193, che, a seguito dell'entrata in vigore del codice civile e della «possibilità di estendere il detto concetto (dell'impresa n.d.r.) anche alle organizzazioni agrarie», ritiene di ravvisarvi «la passerella pel transit del temuto nemico nel campo finora precluso» e, cioè, «l'assalto dei commercialisti per l'impossessamento del demanio giuridico dell'agricoltura al fine di sottoporlo al regime commerciale».

(40) Può essere, in ogni caso, di sicura utilità, porre in rilievo – per quanto precedenti alla recente revisione dell'art. 2135 cod. civ. – le riflessioni svolte da JANNARELLI, *Il dibattito sull'impresa agricola a cinquant'anni dalla codificazione*, in *Diritto agrario e società industriale*, tomo primo, *Imprese e contratti agrari*, Bari, 1993, 81, secondo cui «La perdita di contatto con la realtà economica e con l'effettiva dinamica degli interessi in gioco ha condotto, e conduce ancor oggi, a una distorta valutazione del dato codicistico da parte della dottrina», sottolineando, ad esempio, «che proprio il giusto recupero del legame che esiste tra le soluzioni tecniche, con le conseguenti elaborazioni concettuali, e le scelte politiche alla base delle prime, abbia potuto evidenziare, l'inaccettabilità di quelle impostazioni dottrinali agraristiche che tendono ad ampliare l'area dell'agrarità dell'impresa ex art. 2135 attraverso una semplice operazione interpretativa tesa a spostare l'accento dalla terra all'elemento biologico».

(41) Così l'A., *La nozione giuridica di commercio*, in *Riv. dir. comm.*, 1914, 605, il quale prosegue, con qualche dubbio, che «Resta a sapersi se la nostra compagine economico-sociale sia già matura per codesta radicale riforma, o se non convenga arrivarci per stadi graduali e successivi (...) troppa distanza separa ancora regione da regione, provincia da provincia: troppo diversa è l'agricoltura di alcune, e con essa lo spirito degli agricoltori, da quella di altre!»

E le riforme giuridiche non debbono violentare le condizioni naturali, per non spegnere talune fonti di attività e di ricchezza, ma debbono adattarsi ad esse, contribuendo a modificarle per quel poco che si può senza scosse e senza violenze».

(42) In questo senso, si veda la risalente precisazione di SANTI ROMANO, *A proposito dell'impresa e dell'azienda agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 1947, I, 27.

(43) In argomento, cfr. *amplius* TAMPONI, *Impresa agricola e registro delle imprese alla luce del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228*, in questa Riv., 2001, 523.

(44) Sul punto, si veda ancora, CAPO, *La piccola impresa*, in *Trattato di diritto commerciale*, diretto da V. Buonocore, Sez. I – tomo 2.III, cit., 153, che parla di «un profondo *vulnus* alla unitarietà della disciplina "privatistica" del piccolo imprenditore», con la conseguenza di dover valutare «se l'art. 2, d.lgs. n. 228/2001, nella parte in cui fa riferimento alla figura del coltivatore diretto, superi la previsione dell'art. 8, 4° comma, legge n. 588/1992 – che interessa tale soggetto in quanto piccolo imprenditore –, ovvero debba essere interpretato organicamente alla stessa. In quest'ultimo senso, varrebbe forse la pena di verificare se gli effetti tipici della pubblicità dichiarativa possano collegarsi all'iscrizione nel registro soltanto nell'ipotesi che l'impresa diretto-coltivatrice assuma dimensioni medie o grandi, conseguendo invece alla stessa iscrizione gli effetti strettamente informativi della pubblicità notizia, nel caso del coltivatore diretto-piccolo imprenditore».

(45) Ad esempio, suscita interesse la distinzione proposta dal regolamento (CE) del Consiglio 30 giugno 1992, n. 1765, «Istituzione di un regime di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi», su cui si basa il sistema di pagamento compensativo: destinatari di un regime *semplificato* sono, infatti, i piccoli produttori, vale a dire «i coltivatori che chiedono il pagamento compensativo per una superficie di base che non supera la superficie che sarebbe necessaria per produrre 92 tonnellate di cereali», da calcolarsi in base ai criteri ivi segnalati.

Mette in rilievo tale distinzione ALESSI, *L'impresa agricola*, in *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, vol. II, cit., 790.

(46) Così FRASSOLDATI, *Note sui piccoli imprenditori agricoli*, in *Riv. dir. agr.*, 1944, I, 129, che prosegue: «Pertanto, alla domanda se tutte le regole stabilite per la impresa possano *sic et simpliciter* applicarsi alla piccola impresa (...) non credo possa darsi una risposta di carattere generale: ma che invece sia da vedere, caso per caso, se le esigenze economiche e sociali, tradotte in precetti giuridici particolareggiati per molte figure di piccoli imprenditori agricoli, si possano conciliare o meno con quella regola dettata per l'impresa in genere, che in concreto si vuole applicare».



ogni impresa, quanto in caratteri peculiari diversi qualitativamente o, forse, solo più intensi, che l'impresa assume allorché l'attività esercitata è "commerciale" (47), perché occorre rendersi conto della diminuita e, in parte, segnalata distanza rispetto alla produzione commerciale e della stessa evoluzione della disciplina concorsuale che, pur nella prevalenza della funzione liquidatoria, è chiamata ad operare anche in vista di salvaguardare strutture aziendali che si trovano in difficoltà per effetto della esposizione finanziaria, pur presentando una situazione economica solida ed una sicura capacità di recupero.

È vero, piuttosto, che rispetto all'individuazione degli obiettivi di una procedura di risoluzione degli stati di dissesto – ove eventualmente si ritenga giustificata anche a riguardo della piccola impresa (agricola) la necessità della disciplina di gestione delle crisi provocate da insolvenza – non potrebbe presentarsi, altrimenti, utile se non la continuazione dell'attività attraverso il ricorso ad un piano di risanamento avviato dallo stesso debitore. La particolare fisionomia dell'impresa centrata sulla prevalente partecipazione di lavoro del titolare e dei componenti della famiglia porta, infatti, non tanto ad escludere l'utilità di disporre l'estromissione dalla gestione quanto a legittimarne la propensione a favorire la riorganizzazione dell'attività, conservando valore al complesso aziendale ed agli elementi di avviamento, posto che i creditori avrebbero pochi incentivi a preferire la diversa soluzione liquidatoria.

5. - Per di più, la piccola impresa può esprimersi oltre che in forma individuale anche in determinati schemi societari.

Se bene sia ragionevole pensare che il modello tenuto presente nel Codice civile abbia riguardo all'esercizio dell'attività imprenditoriale da parte di una persona fisica, il legislatore speciale ha portato a soluzione – anche con il conforto di adeguate riflessioni della dottrina (48) – il problema di apparente antinomia tra *piccola dimensione* e *natura* collettiva della partecipazione, con il superamento dello schermo della soggettività e la diretta imputazione della gestione dell'impresa al socio.

Al di là delle proporzioni della combinazione dei fattori produttivi la soluzione del problema di inquadramento dell'impresa legato alla dimensione reagisce, inderogabilmente, alla qualificazione del soggetto in termini di *status*, sì che la qualifica di coltivatore diretto di cui sia titolare il socio possa trasferirsi, «per la regola della proprietà transitiva» (49) alle diverse forme di società di persone, ai *gruppi* ed alle cooperative ai fini del riconoscimento della disciplina di incentivazione e di sostegno.

Se, infatti, è dato rilevare a proposito delle società commerciali una normale dissociazione rispetto all'impresa, per quanto sia presupposta in ciò, che essa è normalmente necessaria per produrre gli utili in vista della cui divisione viene preordinato l'esercizio in comune dell'attività economica, e poiché la scelta della forma societaria, nelle sue premesse e nel suo svolgimento, costituisce un fattore condizionante dell'organizzazione ad impresa tanto nei rappor-

ti interni quanto nei rapporti con i terzi, ben diversamente, nella fattispecie esaminata, la struttura sociale è modellata sulle esigenze ed è articolata in relazione alle modalità di partecipazione e di responsabilità degli imprenditori singoli che ad essa hanno dato vita (50).

Questi ultimi non si propongono semplicemente l'intento di ripartire un vantaggio conseguibile con la gestione dell'attività in forma collettiva in base al nucleo patrimoniale, ma prefigurano la costituzione stessa di un'impresa, che è *implicita* nella disciplina dei conferimenti, in quanto ogni socio mediante il proprio apporto provvede ad organizzare direttamente l'impresa e l'attività sociale non può non avere che la stessa natura *trasmessa* dalla qualità di (piccolo) imprenditore.

La circostanza che sia chiamato ad assicurare il materiale funzionamento dell'impresa mediante il conferimento di lavoro impedisce, anzi, la perdita della serie di diritti, agevolazioni tributarie e creditizie stabiliti dalle norme vigenti, insieme alla posizione previdenziale, in quanto l'esigenza di temperare la funzionalità operativa della conduzione associata con altre esigenze non meno rilevanti proprie dei singoli soggetti ha persuaso il legislatore a stabilire, con la recente disciplina di orientamento, la conservazione del complessivo *status* personale di chi sia coltivatore diretto prima del suo ingresso in una società di persone.

In effetti, le motivazioni che sono alla base della conduzione dell'impresa agricola in forma collettiva nascono da un condiviso bisogno di *solidarietà*, intesa come procedimento di integrazione tra i portatori dei diversi fattori economici che, constatando la insufficienza dell'esercizio a titolo individuale, ricercano e trovano nel *gruppo* un supporto più confacente in dimensioni economiche e più efficiente in idoneità tecnica ed organizzativa per rendere ottimale la combinazione dei fattori produttivi ed elevare i margini di profitto (51).

Al di là del riconoscimento di una tipicità legale delle forme organizzative dell'attività produttiva spontaneamente sorte per effetto dell'adattamento che l'autonomia negoziale va compiendo con l'impiego degli schemi societari esistenti (52), la scelta ricade, di norma, sulla società di persone oltre che sulla cooperativa, mentre l'adeguatezza dello schema risiede, propriamente, nella «tendenza alla personalizzazione dell'impresa come partecipazione personale all'organizzazione del processo produttivo agricolo cui fa riscontro la qualificazione professionale quale requisito di legittimazione alla partecipazione alla società» (53). Né l'orientamento del legislatore speciale nasconde simile *affectio* per una impresa (collettiva) che resti ancorata all'elemento personale di pochi soggetti direttamente interessati alla concreta esecuzione delle operazioni culturali da cui deriva la personale partecipazione e la reciproca fiducia nella cooperazione economica.

A partire dalla l. 27 dicembre 1977, n. 984, così detta *legge quadrifoglio*, tra i soggetti ammessi a beneficiare delle provvidenze finanziarie sono, infatti, ricomprese le società costituite tra imprese familiari diretto-coltivatrici per l'esercizio dell'agricoltura e non costituisce una deviazione da

(47) È questa la opinione di FOSCHINI, *In tema di «statuto speciale» dell'imprenditore commerciale*, in *Scritti in memoria di Alessandro Graziani. Impresa e società*, vol II, Napoli, 1968, 680.

(48) Si veda *ex multis* GALLONI, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola e dell'ambiente*, cit., 341, cui *adde* FINOCCHIARO, *Soggetti equiparati ai coltivatori diretti: le società. Problemi di diritto intertemporale*, in *Giust. civ.*, 1991, I, 2262.

(49) In questi termini, si legga GERMANÒ, *sub art. 1647*, in *Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca*, a cura di F. Galgano. Libro Quarto - *Delle Obbligazioni. Dell'affitto di fondi rustici. Dell'affitto a coltivatore diretto Art. 1628-1654*, E. ROMAGNOLI e A. GERMANÒ, cit., 56, il quale osserva: «La conseguenza è che l'organismo associativo deve essere formato da membri che già possiedono la qualifica di coltivatore diretto o che l'avrebbero acquistata se avessero svolto attività di impresa in forma individuale, e che "trasmettono" il loro *status* professionale all'ente collettivo, strumento formale utilizzato quale mezzo idoneo al perseguimento del fine (comune) di una maggiore produzione».

(50) In argomento, si veda *amplius* GALLONI, *Potere di destinazione e impresa agricola*, Milano, 1974, 254 e seg.

(51) Si rinvia per un adeguato approfondimento a PARLAGRECO, *Esperienze giuridiche dell'agricoltura di gruppo in Italia, con particolare riguardo alla società semplice*, in *Riv. dir. agr.*, 1980, I, 614.

(52) Si rinvia, ancora, a GALLONI, *Potere di destinazione e impresa agricola*, cit., 253, in ordine al rilievo che «la qualificazione agraria di istituti, che hanno avuto origine nell'ambito del diritto civile, ha comportato e comporta una sempre più accentuata diversificazione delle fattispecie per quanto attiene sia alla funzione che alla struttura», mentre l'elemento costante è da rinvenire nel «collegamento funzionale con l'atto di destinazione produttiva agraria del bene economico attorno al quale si organizza l'azienda agricola».

(53) Così ROOK BASILE, *La coltivazione dei terreni in società nell'esperienza giuridica italiana e francese*, Milano, 1981, 110; ma si veda, ancora, PARLAGRECO, *Esperienze giuridiche di società di gestione in agricoltura*, in *Giur. agr. it.*, 1973, 199.

tale preferenza nell'indirizzo legislativo neppure la più recente disciplina introdotta dall'art. 16 del d.lgs. n. 228 del 2001, volta a predisporre un regime di aiuti per favorire l'orientamento della filiera produttiva nell'ottica della sicurezza alimentare e della tracciabilità degli alimenti, con prioritario beneficio per le imprese gestite *direttamente* dai produttori agricoli.

Se non che, la valutazione del rapporto di lavoro, «percorrendo la strada delle qualificazioni individuali» (54) provoca un risultato, alla fine, *deformante* posto che la selezione delle forme societarie destinatarie delle sovvenzioni risulta comprensiva accanto a società, cooperative e loro consorzi, che utilizzano prevalentemente prodotti conferiti dai soci, anche di società di capitali in cui oltre il cinquanta per cento del capitale sociale sia sottoscritto da imprenditori agricoli; ovvero di società di secondo livello, risultanti dalla partecipazione delle varie forme associative segnalate, ovvero di organizzazioni di produttori.

La *visibilità* della figura del coltivatore diretto dietro il diaframma dell'organizzazione sociale non appare, nel secondo caso, tenendo conto del distacco tra attività di coordinamento, organizzazione e direzione dei fattori della produzione, altrettanto nitida che nelle società cooperative e a base personale, in cui tutti i soci sono effettivamente parte del ciclo produttivo e coinvolti nella (oltre che responsabili della) gestione collettiva dell'impresa, sì che la loro partecipazione non sia richiesta solo in considerazione dell'ampiezza dell'apporto alla formazione del capitale (55).

**5.1.** - Oltre che lavorare sugli schemi giuridici noti, facendo leva sulla professionalità posseduta a titolo originario dai singoli partecipi per trasferirla, attraverso un processo di *mutagenesi*, alla stessa organizzazione collettiva non sembra, in realtà, privo di interesse porre adeguata attenzione anche alla necessità di incidere sulla *consistenza* e sull'*autonomia* delle varie forme rispondenti all'interesse specifico dei singoli soci ad affrontare insieme le condizioni sempre più complesse della concorrenza nel mercato, come è avvenuto, in altro ambito, con riguardo all'esercizio dell'impresa artigiana in forma societaria (56).

Ai sensi della l. 8 agosto 1985, n. 443 («Legge quadro per l'artigianato») è, infatti, riconosciuta la possibilità che l'impresa artigiana sia esercitata, nel rispetto di determinati limiti dimensionali, «in forma di società, anche cooperativa, escluse le società a responsabilità limitata e per azioni ed in accomandita per azioni, a condizione che la maggioranza dei soci, ovvero uno nel caso di due soci, svolga in prevalenza lavoro personale, anche manuale, nel processo produttivo e che nell'impresa il lavoro abbia funzione preminente sul capitale» (art. 3, comma secondo, legge cit.) (57).

Più di recente, tale possibilità è stata ancora ampliata alle società a responsabilità limitata con un unico socio ed alla società in accomandita semplice, richiedendo, all'unico socio ovvero a ciascun socio accomandatario il possesso dei requisiti richiesti per l'imprenditore artigiano e l'esclusione della partecipazione come unico socio di altra società a responsabilità limitata o come socio di altra società in accomandita semplice (art. 3, comma terzo, legge cit.), così come modificato *ex art.* 1 l. 20 maggio 1997, n. 133) (58).

Mentre la l. 5 marzo 2001, n. 57, recante «Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati», con il riconoscimento, operato dall'art. 13, della qualifica artigiana alle società a responsabilità limitata con pluralità di soci ha, infine, spezzato la tradizionale simmetria riposta tra *status* di socio artigiano e assunzione di responsabilità solidale ed illimitata, riannodandosi all'obiettivo coltivato dal legislatore di utilizzare il nuovo tipo di società oltre perché «possa servire anche ai *bisogni* di una grande impresa con molti soci a carattere personale», in modo che quando, invece, «debba servire ai bisogni di una piccola impresa, la veste e il funzionamento delle società siano abbastanza più semplici di quelli delle società per azioni» (59).

Al di là delle difficoltà di esaminare a fondo l'elenco delle forme societarie utilizzabili in questo settore e di offrire un contributo alla soluzione dei complessi interrogativi sollevati dalla dottrina – che è compito estraneo, quanto meno per capacità e competenza, al presente lavoro (60) – il richiamo è di fondamentale interesse a livello metodologico, in quanto si è escluso ogni dubbio sul fatto che la società artigiana, quale che sia il tipo prescelto, possa essere considerata civilisticamente *piccolo imprenditore societario*.

A questo fine si è, per altro, seguito un percorso inverso da quello di modellare la natura delle forme societarie sulla sola base dei limiti dimensionali dell'impegno professionale dei soggetti nell'organizzazione dell'attività imprenditoriale, andando ad incidere sui diversi assetti societari con operazioni di *ortopedia* effettuate su specifiche caratteristiche dell'organizzazione al fine di conservarne l'impronta artigiana in rapporto alla attività produttiva svolta.

La selezione di ciascun tipo sociale risponde, così, alla condizione posta dalla disciplina speciale sull'artigianato, presentando un proprio statuto con esenzione anche dall'assoggettabilità alle procedure concorsuali, una volta che la Corte costituzionale (61) ha ritenuto abrogato l'ultimo periodo dell'art. 1 legge fallim., nella parte in cui esclude che le società artigiane possono essere considerate piccoli imprenditori.

In effetti, secondo l'orientamento seguito sia pure con accentuati contrasti (62), la peculiarità del trattamento «trova giustificazione nella natura e nel carattere di questo

(54) In questi termini, si legga CARMIGNANI, *Profili di riforma delle società in agricoltura*, in questa Riv., 2001, 557.

(55) Osserva CARMIGNANI, *Profili di riforma della società in agricoltura*, cit., 559, che «Mantenendo la posizione previdenziale ed assumendo, dunque, il socio nella sua qualità di imprenditore-lavoratore, il legislatore riformista ha inteso sommare, in capo al medesimo soggetto, lo *status* di imprenditore-lavoratore-professionista dell'agricoltura e lo *status* di socio, riconducendo, tuttavia, quest'ultimo non al rapporto tra il singolo e l'organizzazione, tra il partecipe e la struttura societaria quale ente individuo, ma all'apporto tra socio e impresa, ovvero alla relazione tra socio e attività economica che sottende al contratto di società».

La norma indica cioè il collegamento diretto tra socio e impresa, premettendo, o comunque, accordando scarsa rilevanza al medio organizzativo, dove la società di persone avente ad oggetto l'attività agricola sembra emergere, più che nella sua individualità ed unità, come gruppo di imprenditori che lavorano nell'impresa svolta in forma associata e dove, in definitiva, il destino dello *status socii* si consuma non nelle pretese dell'organizzazione e verso l'organizzazione quanto piuttosto nell'obbligo di collaborazione, legato ai profili soggettivi dell'esercizio comune dell'attività economica».

(56) In proposito, si veda diffusamente P. MASI, «Piccole società e status dell'imprenditore», in *Studi in onore di Gastone Cottino*, Padova, 1997, vol. I, 303.

(57) Per un ampio esame, si rinvia a CAVAZZUTI e MAFFEI ALBERTI, *Legge 8*

agosto 1985, n. 443. *Legge-quadro per l'artigianato*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1986, 1051.

(58) Per un ampio esame, si rinvia a MAFFEI ALBERTI, *Legge 20 maggio 1997, n. 133. Modifiche all'articolo 3 della legge 8 agosto 1985, n. 443, in materia di impresa artigiana costituita in forma di società a responsabilità limitata con un unico socio o di società in accomandita semplice*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1998, 1003.

(59) È questa la tesi di GORLA, *Le società secondo il nuovo codice*, Milano, 1942, 91.

(60) Si vedano diffusamente i contributi di ALLEGRI, *Impresa artigiana e legislazione speciale*, Milano, 1990 e, più di recente, ID., *In tema di società artigiane*, in *Riv. dir. impr.*, 1997, 410; ID., *Impresa artigiana e capitalismo «controllato». Le società artigiane dopo la legge 20 maggio 1997, n. 133*, in *Riv. dir. impr.*, 1998, 201.

(61) Cfr. Corte costituzionale 23 luglio 1991 n. 368, in *Fall.*, 1991, 1034.

(62) In dottrina, si vedano i rilievi di ALLEGRI, *In tema di società artigiane*, in *Studi in onore di Gaetano Cottino*, vol. I, cit., 27, secondo cui la parte più criticabile di questa giurisprudenza si rinviene «là dove la Corte, quasi preoccupata della breccia inflitta nei principi con l'affermazione che una società possa essere piccolo imprenditore, ha voluto limitarne la portata: peraltro con argomentazioni che, in evidente contraddizione, si riconnettono non più alla concezione della società artigiana come forma di piccolo imprenditore ..., quanto alla società artigiana come forma associativa avente oggetto non commerciale».

tipo di società, la quale si applica, però, fino a che le sue dimensioni siano modeste. Se essa si ingrandisce, se la sua organizzazione si espande fino ad assumere le dimensioni di una vera e propria impresa commerciale o industriale, se il suo guadagno, in altri termini, assume i connotati del profitto, perde le caratteristiche di impresa artigiana ed è soggetta al fallimento in quanto è ritenuto prevalente il fine della speculazione e del profitto» (63).

Va dato conto, del resto, di un atteggiamento critico della dottrina, che sottolinea «la spinta dell'impresa artigiana verso la categoria delle imprese industriali *minor*» (64), rivelando il connotato caratterizzante non già nelle ridotte dimensioni dell'organizzazione quanto nel divieto di esercitare un'attività del tutto automatizzata e nella necessità che il titolare svolga un'attività anche manuale a fronte del considerevole aumento della soglia riferita al rapporto con i dipendenti occupati nell'impresa, con conseguente svalutazione del requisito della prevalenza del lavoro personale e familiare.

Così, «l'interprete è posto ... di fronte ad una alternativa che non consente soluzioni intermedie: se vuole conservare l'unitarietà della figura dell'artigiano deve rinunciare alla unitarietà della figura del piccolo imprenditore; se vuole invece conservare l'unitarietà della figura del piccolo imprenditore, deve rinunciare alla unitarietà della figura dell'artigiano» (65).

**5.2.** - Nel tornare a considerare l'ipotesi di svolgimento delle attività agricole, da parte di (piccoli) imprenditori in forma di società, non si può, quindi, non prendere atto di un'analoga aspettativa ad accedere a tipologie di organizzazione aziendale più complesse in vista di maggiori potenzialità economiche e produttive rispetto al mercato; cosa che potrebbe aprire una discussione, in aderenza alla realtà delle forme societarie, intorno agli interessi che risultano meritevoli di tutela (66).

Per proporre questo, però, non sembra sufficiente legarsi *automaticamente* alla rilevanza dei tipi vocati a privilegiare l'esercizio personale e l'assunzione di responsabilità dei soci con i connessi oneri e rischi inerenti alla relativa gestione e direzione, in quanto si tratta di introdurre altri connotati specifici in grado di *definire* meglio le fattispecie prescelte e, cioè, evitando di dar vita a società organizzate in termini *neutri* rispetto all'attività economica da svolgere in base alle modalità richieste dall'art. 2083 c.c., tenendo conto della necessità di *trasparenza* nella cornice normativa e statutaria delle regole che concorrono a individuarne la forma e la spendita di connotati nelle transazioni di mercato e verso i creditori.

Si che, le *modalità qualitative* della partecipazione dei soci, superando gli ostacoli frapposti dalla tradizione, devono essere tali non da riprodurre semplicemente in ambito collettivo ciò che è previsto sul piano dei requisiti personali di applicazione diretta di lavoro organizzato nell'impresa individuale, ma da provocare la modificazione dei meccanismi di funzionamento della società, che consentano la reale valorizzazione della presenza del soggetto nella gestione del ciclo produttivo dell'impresa ed il controllo effettivo attraverso la condivisa responsabilità di direzione.

Il raffronto tra il tipo sociale segnato dal criterio di prevalenza del lavoro ed una società che piccola non è va con-

dotto, in questo senso, non sul piano quantitativo della verifica di quanti dedichino la maggior parte delle energie lavorative alla coltivazione o all'allevamento, ma mettendo a punto, all'interno dell'impresa, un'analisi qualitativa del processo produttivo che trae svolgimento dalla partecipazione personale al lavoro dei soci anche se sia strutturalmente necessario un elevato investimento di capitali per limitare il ricorso alla prestazione di garanzie individuali.

Risulta, in altre parole, essenziale, nell'indagine intorno alle logiche organizzative presupposte dall'assunzione della forma societaria, non tanto la verifica che i singoli soggetti, che prestano la propria adesione, abbiano formalmente l'attitudine all'esercizio prevalente del proprio lavoro nel processo produttivo, ma che adeguate clausole statutarie, destinate ad incidere sulla stessa disciplina del modello adottato, prevedano *effettivamente* il loro diretto impegno attraverso il conferimento di lavoro e l'esercizio di un ruolo di direzione.

La titolarità dell'impresa sociale deve essere riconosciuta, infatti, alla società intesa come autonomo soggetto di diritto (67) ed ai fini di un suo specifico inquadramento dimensionale occorre che sia prescritto lo svolgimento dell'attività lavorativa anche manualmente o in funzione direttiva od organizzativa, da parte dei soggetti, che, prendendo parte al processo produttivo e assumendo la titolarità dell'iniziativa economica, finiscono per *dimensionare* l'ambito di esercizio della (piccola) impresa rispetto alla natura dei beni prodotti o dei servizi forniti.

Naturalmente si tratta di valutare, ai fini della corrispondenza alla categoria, l'organizzazione complessiva dell'azienda e non, invece, ciascun singolo conferimento eseguito dai soci; né ha rilievo proporre una valutazione quantitativa del valore dell'elemento lavorativo rispetto all'insieme dei beni e servizi conferiti in proprietà o in godimento, dovendo farsi riferimento ad un parametro, appunto, di tipo qualitativo, che esclude il riferimento al criterio di estensione della superficie fondiaria o al numero degli animali allevati o al numero dei dipendenti.

Tanto più che il lavoro che il socio svolge nel processo produttivo può essere scomponibile in più *fasi*, che possono riguardare, nel loro successivo svolgimento, insieme alla vera e propria attività di coltivazione ed allevamento con il ricorso a macchine, impianti e sistemi vari, una serie di operazioni connesse - di per sé commerciali - e altre come l'acquisizione di conoscenze e lo studio di mercato, l'acquisizione di contratti di fornitura e l'approvvigionamento di materie prime e tecnologie, la predisposizione dell'offerta ed il *marketing* o la cura delle relazioni di mercato e del credito.

Deve trattarsi, insomma, di una società il cui contratto, assicurando ai soci il possesso e la direzione dell'impresa, ne richieda la diretta collaborazione, non (solo) con il concorso alla formazione del patrimonio in vista della realizzazione di interessi prevalentemente *speculativi* - che richiederebbe, in termini alternativi, la limitazione del rischio e la giustificazione del divario dalla direzione tecnica - ma con la partecipazione attiva e qualificata alla vita dell'impresa, in quanto la serietà del programma e la capacità di metterlo in atto rispondono a chi ha in mano il polso dell'impresa,

(63) Così Corte costituzionale 6 febbraio 1991, n. 54, in *Fall.*, 1991, 337.

(64) Così, GALLESIO-PIUMA, voce *Artigiano*, in *Dig. disc. Priv.*, Sez. *Comm.*, vol. I, Torino, 1987, 258; ma si veda anche P. MASI, *Legge quadro per l'artigianato e diritto privato*, cit., 251, il quale osserva che «sotto il profilo dimensionale l'impresa artigiana tende a sovrapporsi alla piccola impresa industriale».

(65) Così MAFFEI ALBERTI, *sub art. 2*, in *Legge 8 agosto 1985, n. 443 Legge-quadro per l'artigianato. Commentario* a cura di F. Cavazzuti e A. Maffei Alberti, cit., 1039, secondo il quale «La possibilità di scelta tra queste due contrapposte soluzioni discende da quella possibilità di una duplice lettura dell'art. 2083 che è sempre stata ampiamente evidenziata dalla dottrina».

(66) Tra i molteplici contributi riservati dalla dottrina all'argomento

oltre a GALLONI, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola e dell'ambiente*, cit., 430, si segnalano AA.VV., *Nuove società in agricoltura. Prospettive e proposte*. Atti del Convegno organizzato dall'AREL (Milano, 20 ottobre 1984), Roma, 1985.

(67) Si veda *ex multis* DI SABATO, *Manuale delle società*, Torino, 1995, 47.

(68) Tutto questo, partendo dal presupposto che, giuridicamente, società e impresa commerciale sono concetti che si combinano ma che non si confondono, viene messo in rilievo con particolare riguardo alla realtà delle grandi imprese collettive da FRANCESCHELLI, *L'imprenditore nel nuovo codice civile*, Torino, 1943, 23 e, inoltre, con sostanziali argomentazioni da BRUNETTI, *Trattato del diritto delle società*, vol. II, *Società per azioni*, Milano, 1948, 29.

vive del suo ritmo e la indirizza verso le sue più o meno cospicue fortune (68).

La conseguenza riflessa sul piano dell'organizzazione dimensionale è, perciò, quella di una normale sovrapposizione tra chi opera il conferimento della propria attività di lavoro e chi sia chiamato ad assumere un ruolo gestionale e di rappresentanza poiché, tipicamente, la società mette a frutto la posizione professionale del socio che rimane, altrimenti, *neutralizzata* dal sistema di raccolta dei capitali e dalla limitazione del rischio, che si rinvengono nella grande impresa.

La prevalenza del lavoro nel processo produttivo attraverso la disciplina dei conferimenti e l'attribuzione di responsabilità influenza, insomma, il tipo sociale per la necessità di coinvolgimento del socio lavoratore nella preposizione alla funzione gestoria quale *amministratore*, con la ulteriore conseguenza di non modificare alcuna impostazione per quanto riguarda, ad esempio, l'applicazione del sistema di salvaguardia sociale e previdenziale nei confronti di chi sia impegnato con il proprio lavoro nel processo produttivo, non ostante lo schermo della autonomia patrimoniale.

Ma una volta che si sia ammesso «che non sia preclusiva della assunzione di una dimensione «piccola» la forma societaria» (69) occorre, forse, approfondire l'esame di ulteriori regole proprie dell'esercizio collettivo dell'attività agricola che dovrebbero imporsi per sancirne la qualificazione ed escludere l'incertezza dei terzi circa l'effettività del modo di operare.

Una particolare attenzione, ad esempio, deve essere dedicata alla disciplina del trasferimento delle quote, al fine di consentire un controllo in ordine ai requisiti dei subentranti necessario per la conservazione nel tempo delle caratteristiche e dei comportamenti dei soci impegnati nella diretta assunzione di mansioni di lavoro. Mentre il rischio maggiore di *spersonalizzazione* nella gestione della società si può evitare, subordinando l'ammissione dei soci di mero capitale ad un vincolo di destinazione dei conferimenti allo svolgimento dell'attività agricola, così da rafforzare la struttura patrimoniale e finanziaria della società, fino a configurare un vero e proprio contratto plurilaterale di *agricoltura territoriale* (70).

Quanto si è detto porta, d'altra parte, ad operare una *discriminazione* nei confronti dell'impiego, nel campo della piccola impresa, delle forme societarie capitalistiche proprio per l'assenza di ogni *naturale* predisposizione ad assicurare la diretta partecipazione dei soci al processo produttivo ed ai rischi e alle responsabilità dell'esercizio dell'impresa.

In realtà, il legislatore speciale è intervenuto, da ultimo – come si è accennato – a disporre il riconoscimento della

qualifica artigiana alla società a responsabilità limitata con pluralità di soci, nei limiti dimensionali e secondo gli scopi previsti, a condizione che la maggioranza numerica dei soci ovvero uno nel caso di due soci svolga in prevalenza lavoro personale anche manuale nel processo produttivo e conferisca e detenga la maggioranza del capitale sociale, non solo nella fase di costituzione ma anche nel successivo esercizio, garantendo, altresì, la propria partecipazione maggioritaria negli organi deliberanti.

E anche nel settore qui indicato, per analogia di esigenze della negoziazione giuridica, *de iure condendo*, si potrebbe pensare all'introduzione di «forme limitate e *controllate* di capitalismo» (71), al fine di conseguire una più ampia stabilità finanziaria e consentire all'impresa agricola di sostenere adeguati investimenti in fattori di ammodernamento ed innovazione del processo produttivo.

In specie – sia pure in osservanza a particolari limitazioni e critiche – appare opportuno, per chi abbia interesse a svolgere anche direttamente un'attività agricola in forma societaria, la possibilità di fruire del beneficio della limitazione della responsabilità patrimoniale, promuovendo l'ingresso di capitale di rischio in proporzioni più adeguate alla complessità della organizzazione che oggi non risulta possibile allocare, se non esponendo il proprio patrimonio ad una responsabilità illimitata.

Se non che, sopra tutto a seguito del d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 6, recante «Riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative, in attuazione della legge 3 ottobre 2001, n. 366», la scelta di recuperare in agricoltura la piena compatibilità con le norme generali del diritto societario appare sicuramente preferibile, mentre non risulta soddisfacente l'intento di *mitigare* i fondamenti e la struttura degli enti di tipo collettivo, con la riproposizione delle regole valide per l'artigianato, orientate a prevedere che i soci coltivatori diretti devono essere: quanto a quantità numerica, la parte maggiore della compagine sociale e, quanto a quantità economica, la frazione maggiore del capitale (72).

La via del riferimento comparativo all'artigianato non seguirebbe, infatti, la logica di ritagliare lo stesso ambito privilegiato che viene riservato, in ragione delle dimensioni, al piccolo imprenditore attraverso la conseguente disapplicazione della disciplina prevista con diretto riguardo alle imprese commerciali, dato che – come si è mostrato – non è il *grado* di organizzazione a reagire sulle regole da applicare nell'esercizio delle attività agricole con efficacia esimente, bensì la *natura* dell'attività a consentire l'ammissione ad un regime privilegiato, in via generale, per quanto l'aspetto di maggior rilievo rimanga, ormai, limitato all'esenzione dalle procedure concorsuali. □

(69) Così P. MASI, *Società a responsabilità limitata artigiane pluripersonali e riferimenti all'artigianato*, in *I quaderni di impresa artigiana. La srl artigiana. Nuove opportunità creditizie e finanziarie*, Roma, 2001, 13.

(70) In argomento cfr. GALLONI, *Nozione e classificazione dei contratti agrari*, in *Manuale di diritto italiano*, a cura di N. Irti, cit., 227.

(71) È questa l'opinione di ALLEGRI, *Impresa artigiana e capitalismo «controllato». Le società artigiane dopo la legge 20 maggio 1997, n. 133*, cit., 201. E, come osserva, in termini convincenti, P. MASI, «Piccole società e statuto dell'imprenditore agricolo», in *Studi in onore di Gastone Cottino*, cit., 321, il riferimento alla legislazione speciale porta senz'altro a «prendere atto della esistenza di imprese artigiane piccole o comunque meritevoli

di sottrazione allo statuto dell'imprenditore commerciale e di imprese artigiane che non lo sono; la giustificazione per le prime di una tutela è fuori discussione, mentre il rammarico per la difficoltà di estendere il regime di favore ad altri operatori non artigiani che lo meriterebbero invita l'interprete ad una precisa individuazione di tale sottocategoria con tutti gli strumenti a disposizione, in primo luogo distinguendo i momenti dimensionali da quelli riferibili all'oggetto, per evitare che ad una disparità di trattamento forse non eliminabile possa aggiungersene una assolutamente ingiustificabile, di chi pur risultando artigiano non lo merita».

(72) Si veda per l'esame di tali requisiti Mosco, *La nuova s.r.l. «artigiana»: prime considerazioni*, in *I quaderni di impresa artigiana. La s.r.l. artigiana. Nuova opportunità creditizia e finanziaria*, cit., 25.

# T.U. sull'espropriazione p.p.u.: le modifiche apportate dal d.lgs. n. 302/2002 (Le novità in tema d'indennizzo per le aree agricole)

di ANTONINO CIMELLARO

**1. Premessa. - 2. L'ambito di applicazione. - 3. Le regole generali dell'istituto. - 4. La partecipazione: la notifica di massa. - 5. La dichiarazione di pubblica utilità. - 6. I rapporti tra l'espropriazione e l'urbanistica. - 7. Il ritorno (parziale) dell'occupazione d'urgenza. - 8. La conclusione del procedimento: alternativa fra decreto d'esproprio e cessione volontaria. - 9. In particolare: le aree agricole, il coltivatore diretto e l'imprenditore agricolo a titolo principale. - 10. L'estensione della nuova disciplina dell'art. 43 sull'utilizzazione senza titolo per scopi di pubblico interesse. - 11. Disposizioni finali: il doppio regime delle procedure espropriative.**

1. - Con il d.lgs. del 27 dicembre 2002, n. 302, emanato in attuazione alla delega concessa al Governo con la l. 1° agosto 2002, n. 166, si è dato corso alle modifiche e alle integrazioni al Testo Unico approvato con il d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327, recante disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità. Le modifiche e le integrazioni al citato Testo Unico (espresse nella forma anche della sostituzione di taluni articoli e nella loro riscrittura) sono state apportate recependo le indicazioni e suggerimenti provenienti non solo dalle amministrazioni, sia statali sia degli altri enti territoriali, ma anche dagli altri operatori del settore interessati a definire un quadro il più possibile completo dell'istituto, volto cioè a chiarire gli aspetti problematici che sono stati posti ai vari livelli in sede di prima interpretazione della nuova normativa. In tal senso, le principali modifiche qui di seguito esaminate incidono in primo luogo sulla parte, per così dire, dei rapporti istituzionali ed in particolar modo sull'ambito di operatività della normativa nei riguardi delle Regioni, in armonia con l'assetto scaturito dalla riforma sul titolo V della Costituzione, la cui approvazione con la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 è intervenuta in epoca successiva alla data del Testo Unico, il quale necessitava perciò per tale ragione di un adeguamento; ma, altresì, vengono a interessare la parte sostanziale e procedurale, utilizzando a tale riguardo anche i più significativi apporti della giurisprudenza civile e amministrativa. Ne sono testimonianza le nuove disposizioni in tema di espropriazione di aree non edificabili, e tra di esse, quelle relative alle aree agricole per le quali è stata introdotta una nuova indennità aggiuntiva (cfr. art. 40, comma 4, di cui si dirà in seguito).

2. - Per quanto riguarda tale aspetto, viene soppresso il terzo comma dell'art. 1 e viene riformulato l'art. 5 del d.p.r. 327/2001 con la soppressione, in quanto non più coerente con il nuovo assetto costituzionale, della locuzione «norme fondamentali di riforma economico-sociale» che compariva in entrambe le disposizioni del testo originario. In tal senso viene precisato che i procedimenti concernenti le espropriazioni rientrano nell'ambito delle funzioni conferite e non più delegate o trasferite, espressioni quest'ultime anche esse non più in linea con la Costituzione.

Rimane così, per le Regioni a statuto ordinario, il richiamo al rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale nonché dei principi generali dell'ordinamento giuridico nel quadro del riconoscimento alle medesime Regioni della potestà legislativa concorrente, come la definisce il primo comma dell'art. 5, in relazione alle espropriazioni strumentali alle materie di propria competenza (1).

Per le Regioni a statuto speciale, il richiamo alla potestà legislativa delle stesse è operato nel secondo comma senza qualificazioni ulteriori, trovando così conferma o nuovo riconoscimento per tutte le predette Regioni il carattere esclusivo di tale potestà, senza dar luogo alle distinzioni tra le medesime Regioni speciali che scaturivano dalla originaria formulazione del comma 2, riferito alla Sicilia e al Trentino Alto Adige nonché alle Province autonome di Trento e di Bolzano, e del comma 3, riferito alla Sardegna, Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia. Tale richiamo si esprime nel rispetto dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione che possono prevedere forme più ampie di autonomia in esecuzione delle disposizioni del nuovo titolo V della Costituzione. Tuttavia nel nuovo comma 3 si precisa che alle Regioni (ad una prima lettura, tale comma pare riferito a tutte le Regioni, senza distinzioni fra ordinarie e speciali come si arguisce anche dal richiamo alla generica potestà legislativa) fino a quando non eserciteranno la propria potestà legislativa in materia, si applicheranno direttamente le norme del Testo Unico.

Si fa eccezione per la Regione Trentino Alto Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano per le quali, nello stesso comma, vengono indicati espressamente i riferimenti normativi particolari sulla base dei quali detti enti provvederanno all'adeguamento della loro legislazione con le norme del Testo Unico in parola.

Al riguardo, può segnalarsi, tuttavia, che risulta proposto giudizio innanzi alla Corte costituzionale da parte della Provincia autonoma di Trento nei confronti dell'art. 1 lett. d) del d.lgs. 302/2002 (che modifica sul punto l'art. 5 del d.p.r. 327/2001).

3. - Sotto l'aspetto sostanziale e procedurale, una prima modifica viene a interessare l'ambito dei soggetti esproprianti per i quali il testo originario del d.p.r. 327/2001 ha operato una differenza fra i titolari del potere espropriativo (art. 3, comma 1) che sono tali per legge (ordinariamente le amministrazioni, ma anche i concessionari ai quali il potere può essere conferito in base ad una norma) e i soggetti (art. 6, comma 8) ai quali il potere in questione può essere conferito, in tutto o in parte, per delega del titolare (concessionari per atto amministrativo). Viene esteso, infatti, nel primo comma, lett. b) dell'art. 3 il potere espropriativo che potrebbe infatti essere attribuito in base ad una norma «ad un soggetto privato», con una espressione alla quale deve darsi un significato più ampio rispetto al precedente testo e cioè tale da comprendere non solo il «concessionario» come nella formulazione originaria ma anche le altre figure che nel caso di questi ultimi anni sono state previste dall'ordinamento (si pensi, ad esempio, al *general contractor* o contraente generale ma, anche se non men-

(1) Va infatti rammentato che, in senso tecnico-giuridico, l'espropriazione non è propriamente una «materia» ex art. 117 Cost. anche se si conti-

nua ad usare in via pratica tale espressione.

zionati, ai cc.dd. «organismi di diritto pubblico») come titolari di funzioni o attività amministrative in diversi settori nel diritto amministrativo.

A tale estensione fa da contraltare l'art. 6, comma 8 nel quale a fianco del concessionario viene menzionato espressamente il contraente generale come soggetto al quale l'amministrazione potrà delegare in tutto o in parte il proprio potere espropriativo con uno specifico atto che espliciti anche i limiti della delega. È facile prevedere che la delega potrà esser concessa anche agli organismi sopra indicati al di là della stretta interpretazione della nuova formulazione della norma di cui si discute.

Tali soggetti privati, nell'una e nell'altra ipotesi, potranno avvalersi per l'esercizio del loro potere di società controllata che può dirsi – ci si passi l'espressione – come un altro membro della stessa «famiglia» (alla quale pertanto non si conferiscono i poteri, non incorrendosi così nel divieto di sub-delega) (2) oppure potranno affidare a società di servizi, ma senza conferimento di poteri in questo caso, le attività preparatorie degli atti amministrativi, che possono individuarsi in quelle di carattere pratico o documentali.

Quanto ai soggetti passivi delle procedure espropriative si conferma espressamente, con l'aggiunta di un secondo comma all'art. 3, il principio, già presente nel Testo Unico, secondo il quale l'espropriazione va condotta nei confronti dell'intestatario catastale come ritenuto dalla costante giurisprudenza. Per temperare tale affermazione con il principio, affermato anche in sede costituzionale (3), che la prova della proprietà effettiva si desume dai registri immobiliari, si prevede una clausola di salvaguardia volta a tutelare l'effettivo proprietario, nei cui confronti si dirigerà la procedura, ove l'ente espropriante abbia tempestiva notizia della sua esistenza. Lo stesso proprietario effettivo è tutelato comunque nel suo diritto a concordare l'indennità, senza decurtazioni o con le maggiorazioni di legge, allorché lo stesso abbia avuto notizia della pendenza della procedura espropriativa successivamente all'avvio della stessa. Si stabilisce inoltre in tale ottica un dovere, anche se sfornito di sanzione, a carico dell'intestatario catastale, che non sia più proprietario effettivo, di comunicare tale circostanza all'ente espropriante entro trenta giorni dalla prima notificazione ricevuta, con l'eventuale indicazione del nome del nuovo proprietario o degli atti in suo possesso utili al riguardo. È legittimo presumere che tale ultima disposizione non avrà effetti pratici.

4. - In tale quadro, si colloca altresì una nuova disposizione il cui ambito di applicabilità sembra più esteso della procedura in questione. L'art. 11, comma 2, stabilisce un punto fermo normativo che si spera possa evitare il contenzioso, fin qui registratosi sul punto, nei cosiddetti procedimenti di massa (4), vale a dire quei procedimenti nei quali non è possibile effettuare la comunicazione personale dell'avvio del procedimento. Come è noto l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, nella nota sentenza n. 14/99 (5), aveva ammesso la possibilità per il soggetto espropriante di evitare la notifica diretta e personale dell'avviso di avvio del procedimento nei casi in cui fosse presente un elevato numero di destinatari, richiamandosi alla disposizione contenuta nell'art. 8 della legge 241/90, senza però precisare quale potesse essere un elevato numero. A tale scopo, la nuova disposizione in parola stabilisce in 50 il numero dei soggetti passivi a partire dal quale la comunicazione dell'avvio della procedura stessa può – si tratta pur sempre di una facoltà – essere effettuata in forme diverse dalla notifica o comunicazione personale, vale a dire con l'affissione all'albo pretorio del Comune interessato e con l'inserimento di esso su uno o più quotidiani a diffusione nazionale e locale e, ove esistente, sul sito informatico dell'ente territoriale, Regione o Provincia autonoma, interessati e possibilmente, anche se non costituisce un espresso obbligo, sul sito informatico del soggetto precedente.

Nei commi 3 e 4 dello stesso art. 11, si afferma l'esclusione di tali formalità per le opere inserite nei programmi di cui alla legge

443/2001, c.d. legge-obiettivo, nonché per le conferenze di servizi in materia di lavori pubblici secondo le norme del regolamento attuativo della legge Merloni approvato con il d.p.r. 554/1999, in quanto tali normative hanno specifiche previsioni su tale aspetto, le quali normative ultime vengono qui inserite, attraverso tale richiamo, per la valenza di coordinamento che assume il Testo Unico in questione.

5. - Nell'art. 12 che elenca gli atti che comportano la dichiarazione di pubblica utilità è inserita, al comma 2, una disposizione acceleratoria volta ad ottenere in via automatica la dichiarazione in parola mediante l'approvazione delle varianti dovute alle prescrizioni delle conferenze di servizi o degli accordi di programma, che poi consistono sostanzialmente in quelle varianti che si profilano, in corso d'opera, nelle opere lineari senza determinare però variazioni di tracciato e di solito costituenti ampliamenti dello stesso. Si stabilisce che le stesse varianti sono approvate dallo stesso soggetto espropriante «ai soli fini della pubblica utilità» ma non richiedono nuova apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, poiché le stesse non comportano, per il loro carattere parziale – naturalmente da verificare caso per caso – nuove localizzazioni dell'intera opera alla quale si riferiscono, benché evidentemente vi possa essere uno scostamento in relazione a singole particelle. Sarà compito della giurisprudenza precisare, però, i limiti di tale disposizione, posto che è davvero difficile sostenere che un mutamento, ad esempio, di più della metà della precedente localizzazione sia una semplice variante e non una nuova opera.

6. - Il decreto legislativo interviene su quell'articolo nel quale sono più espliciti gli stretti rapporti tra l'urbanistica e l'espropriazione ed in particolare sulle procedure di inserimento dell'opera da realizzare negli strumenti urbanistici qualora essa non sia conforme alle previsioni di piano.

In tal senso l'art. 19 è stato modificato nel senso che la variante urbanistica che si rende necessaria a tali fini può esser disposta con le forme previste dall'art. 10, comma 1, vale a dire con le cosiddette procedure concertate (conferenze di servizi, accordi di programma, intese, etc.) ovvero con le modalità indicate nello stesso art. 19, e cioè mediante l'approvazione da parte del consiglio comunale del progetto preliminare o definitivo per le opere comunali oppure, per le opere non comunali, mediante l'approvazione del progetto preliminare o definitivo da parte dell'autorità competente la quale comunque dovrà poi trasmetterlo al consiglio comunale. Le determinazioni del consiglio comunale equivalgono ad adozione della variante che deve essere inviata alla Regione (o ente delegato secondo le leggi regionali) completa di ogni documentazione al fine di far decorrere i novanta giorni entro i quali la Regione deve manifestare il proprio dissenso. Se tale dissenso non viene manifestato nel termine suddetto (non definito espressamente come perentorio e perciò suscettibile di dar vita a difformi interpretazioni) si forma il silenzio-assenso ratificabile dal consiglio comunale con successiva deliberazione di efficacia che abilita l'operatore all'avvio delle procedure espropriative.

7. - Una modifica di rilievo concerne il principio ispiratore del Testo Unico, che aveva ripristinato quello derivante dalla – tuttora definibile – legge fondamentale dell'espropriazione per pubblica utilità, vale a dire la l. 25 giugno 1865, n. 2359, secondo il quale l'espropriante prima espropria l'area e diventa proprietario e poi ne dispone occupandola per realizzare l'opera. Come è noto, in virtù di tale regola era stato soppresso l'istituto dell'occupazione d'urgenza che tante distorsioni ha comportato nella procedura espropriativa con proliferazione dei casi di occupazioni senza titolo nelle due forme conosciute di occupazioni «acquisitive» e occupazioni «usurpative».

La scomparsa dell'occupazione d'urgenza aveva destato una serrata critica, in taluni casi legittima, da parte di taluni esecutori di opere pubbliche e segnatamente di quelle opere infrastrutturali (strade, ferrovie, sottoservizi, etc.) per le quali è difficile prevedere

(2) È noto il principio di rigorosa applicazione nel diritto pubblico, salvo espresse deroghe, *delegatus delegare non potest* (Cass. Sez. I Civ. 23 aprile 1980, n. 2663, in *Rivista del not.*, 1980, 1590).

(3) Cfr. Corte cost. 13 luglio 1995, n. 319, in *Riv. giur. amb.*, 1996, 461, con nota di T. GROPPI, *Corte costituzionale e decreti di esproprio per riforma fondiaria: l'acquisizione dei fatti nel giudizio sulle leggi*, secondo la quale le scritture catastali non rivestono valore probatorio ai fini dell'accer-

tamento della proprietà privata; in seguito cfr. anche, Cass., Sez. I Civ. 29 maggio 1997, n. 4738, in *Riv. giur. edil.*, 1997, 896.

(4) L'espressione «procedimento di massa» non ha avuto fino ad oggi definizioni normative; spunti si rinvencono per una possibile delimitazione di essa, in S. COGNETTI, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, 95 e segg.

(5) In *Foro it.*, 2000, III, 26.

solo sulla carta le relative aree di sedime con il rischio di dover acquisire in via definitiva più aree di quelle necessarie (perciò con il rischio di sprechi del territorio), aree non sempre poi facilmente restituibili ai precedenti proprietari, a prescindere dai connessi e non meno importanti problemi di difficoltà di frazionamento e di inserimento nei registri catastali e immobiliari.

Le istanze di tali soggetti trovano oggi accoglimento presso il legislatore nella nuova norma dell'art. 22-bis in base al quale per talune opere (principalmente, quelle infrastrutturali suindicate) il carattere di particolare urgenza dell'avvio dei lavori potrà giustificare l'emanazione del provvedimento che determini in via provvisoria l'indennità e disponga al contempo anche l'occupazione d'urgenza. Il decreto d'occupazione, per mantenere efficacia dovrà essere eseguito, come avviene nel regime attualmente vigente, entro tre mesi con l'immissione nel possesso, ha una durata di cinque anni entro i quali va emanato il decreto d'esproprio e comporta la corresponsione della relativa indennità, calcolata ai sensi dell'art. 50 nella misura di un dodicesimo annuo del valore corrispondente a quello della indennità d'esproprio, ma solo per il periodo intercorrente tra l'immissione in possesso e la corresponsione dell'indennità d'esproprio.

Come a dire – sembra di capire dalla volontà del legislatore – se contestualmente all'immissione in possesso l'espropriato dovesse accettare (condividere) l'indennità urgente di esproprio che gli viene offerta e dovesse ricevere la liquidazione di tale somma, nessuna indennità di occupazione gli sarà dovuta.

Mentre nel regime attualmente vigente l'occupazione d'urgenza viene disposta sulla base della dichiarazione di indifferibilità e urgenza che si accompagna a quella di pubblica utilità e discende così direttamente dalla legge o dall'atto equivalente (approvazione del progetto, accordo di programma, etc.) non necessitando perciò di alcuna motivazione sul punto, in futuro con la nuova normativa gli operatori che volessero usufruire della facoltà di occupazione in parola dovranno prestare particolare attenzione, mancando la preventiva ed automatica dichiarazione di indifferibilità e urgenza, a fornire congrua e adeguata motivazione di tale scelta e cioè, in altri termini, sulla natura delle opere e sulla particolare urgenza dell'avvio dei lavori.

Alla immissione nel possesso si può pervenire altresì, fuori dai casi sopraindicati, con la disposizione dell'art. 20, comma 6, in base al quale il proprietario che abbia condiviso l'indennità, con ciò manifestando adesione alla procedura espropriativa, deve consentire all'espropriante, che ne faccia richiesta, di immettersi nel possesso dell'area, ricevendo come contropartita l'immediata corresponsione dell'acconto dell'80 per cento e gli interessi legali sull'indennità dall'immissione sino al pagamento dell'acconto o del saldo.

Il proprietario non può opporsi alla richiesta dell'espropriante che, in caso contrario, potrà procedere all'immissione con l'ausilio di due testimoni.

**8.** - L'accelerazione dell'*iter* espropriativo è più evidente nella disposizione prevista dall'art. 20, comma 11, che dissolve, per così dire, l'incubo per molte amministrazioni della cessione volontaria come forma unica e obbligatoria nei casi di accettazione delle indennità. La cessione infatti viene resa alternativa al decreto d'esproprio che potrà essere emesso non solo, come è evidente, nei casi di rifiuto delle indennità e offerte bensì anche qualora il proprietario che abbia accettato l'indennità abbia anche manifestato la volontà di cedere il bene.

L'opzione fra cessione volontaria e decreto d'esproprio, in capo al solo espropriante, non penalizza in questo caso l'espropriato il quale non subirà le decurtazioni (nel caso di aree edificabili) e avrà diritto alle maggiorazioni (nel caso di aree agricole) come avverrebbe ove venisse stipulato l'atto di cessione volontaria.

**9.** - Con riferimento al criterio indennitario per le aree agricole, viene precisato all'art. 40, comma 1, che il valore agricolo al quale fare riferimento ai fini della indennità provvisoria è il valore agricolo medio e non quello effettivo come si era prospettato in chiave critica da taluni autori (6) dopo l'entrata in vigore del testo unico. Il valore agricolo effettivo (con la stima dei fabbricati,

dell'azienda agricola, etc.) potrà essere d'ausilio ove non sia stata accettata l'indennità provvisoria (art. 40, comma 1, che riproduce il «vecchio» art. 15 della legge 865/71).

Nell'art. 45, comma 2, lett. d) al fine di dirimere le contrastanti interpretazioni che erano state avanzate in merito, si chiarisce che al proprietario coltivatore diretto che abbia condiviso l'indennità (ma, anche se non menzionato nell'art. 45, la disposizione andrebbe estesa all'imprenditore) spetta solo la triplicazione dell'indennità base offerta e accettata, senza l'ulteriore indennità aggiuntiva di cui all'art. 40, comma 4. Tale indennità andrebbe aggiunta all'indennità base solo quando il proprietario coltivatore o imprenditore agricolo a titolo principale (quest'ultimo menzionato espressamente solo in tale comma dell'art. 40) rifiuti l'indennità.

Per argomento *a contrario*, si dovrebbe ritenere, però, che al proprietario di area agricola non coltivatore né imprenditore che rifiuti l'indennità, verrà depositata presso la Cassa DD.PP. solo l'indennità base senza alcuna indennità aggiuntiva, non avendo il proprietario, in questa ultima ipotesi, le relative qualità suindicate richieste dal citato comma 4 dell'art. 40.

Al riguardo di tale ultima disposizione, permangono tuttavia i dubbi di un eccesso di delega legislativa sul punto, come si ricava indirettamente dal parere dell'Adunanza Generale del Consiglio di Stato reso il 20 marzo 2001 sul Testo Unico (7).

L'esatta quantificazione anche in senso virtuale dell'indennità rileva, peraltro, allorché occorre trovare il parametro sul quale calcolare l'indennizzo per la reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio.

Infatti anche se il testo di legge (art. 39) parla – genericamente – di «danno effettivamente prodotto» ai fini del calcolo dell'indennizzo, l'Adunanza generale del Consiglio di Stato (8) suggerisce al legislatore (ma così anche all'operatore) di prendere a base, in sede di reiterazione del vincolo, un importo «pari ad un quinto di quanto spetterebbe nel caso di esproprio».

**10.** - Se è vero che le distanze tra l'espropriazione formale e le creazioni, di origine giurisprudenziale, dell'occupazione illegittima (appropriativa o anche usurpativa) si vanno sempre più accorciando (9), anche in sempre maggior aderenza alle disposizioni del diritto comunitario o internazionale, è altresì vero che la nuova disciplina dettata dall'articolo in esame non riesce a sgombrare tutti i dubbi originatisi in tema di tutela sostanziale del diritto di proprietà interessata da una procedura d'esproprio. Sarà pertanto la realtà futura a dirci se e in che modo la nuova disciplina potrà reggere l'impatto delle determinazioni che su di essa si formeranno a qualsiasi livello.

Ai fini che qui interessano, si segnala che il controverso istituto di cui all'articolo in questione è rimasto immutato nonostante le ripetute censure mosse anche in sede comunitaria. Si è soltanto aggiunto un comma 6-bis nel quale viene ritrascritta, a fini di coordinamento, la norma introdotta dall'art. 3 della legge 166/2002 in tema di servitù di fatto che ricevono perciò lo stesso trattamento previsto per le ipotesi di utilizzazione delle aree previste nell'articolo di cui si discute.

**11.** - L'ulteriore preoccupazione derivante dalla precedente non chiara armonizzazione della nuova disciplina, allorché essa entrerà in vigore, con le procedure già avviate è stata sgombrata dalla nuova disposizione dell'articolo 5 della legge 166/2002 espressamente confluita nell'articolo 57, comma 1, in base al quale per i progetti approvati ai fini della pubblica utilità, indifferibilità e urgenza prima dell'entrata in vigore del nuovo testo unico, continueranno ad applicarsi le normative vigenti (e così, tra esse la c.d. «legge fondamentale» 2359/1865 e la legge 865/1971) venendosi così a creare un doppio regime sull'espropriazione per pubblica utilità i cui effetti si protrarranno, in ossequio alla disposizione in parola, sino all'esaurirsi delle procedure espropriative avviate prima del 30 giugno 2003.

In tali casi, le aree agricole interessate da una procedura espropriativa avviata prima del 30 giugno 2003 continueranno a trovare disciplina, sotto l'aspetto indennitario, nelle disposizioni degli articoli 15 e 16 della legge 865/1971 nonché nelle pronunce di «diritto vivente» della giurisprudenza, costituzionale e non. □

(6) F. CARINGELLA-G. DE MARZO-R. DE NICOLIS-L. MARUOTTI, *L'espropriazione per pubblica utilità*, Milano, 2002, 518 e segg.

(7) Cons. Stato, Ad. gen. 29 marzo 2001, n. 4 (parere), in *Cons. Stato*, 2001, 1891.

(8) Par. 4/2201; cfr. nota 7.

(9) Su tali questioni una completa e acuta disamina in S. BENINI, *L'espropriazione appropriativa e proprio da epurare?*, nota a Cass. Sez. I Civ. 29 agosto 2002, n. 12650, in *Foro it.*, 2002, I, 2590 e ss.

## PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte di giustizia C.E., Sez. VI - 13-6-2002, in causa C-117/00 - Macken, pres.; Gulmann est.; Léger, avv. gen. - Commissione CE c. Irlanda

**Ambiente - Direttive 79/409/CEE e 92/43/CEE - Conservazione degli uccelli selvatici - Zone di protezione speciale - Misure adeguate - Necessità.** (Dir. Consiglio 2 aprile 1979, n. 79/409/CEE, artt. 3 e 4; dir. Consiglio 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE, art. 6, n. 2)

*L'art. 3 della direttiva n. 79/409/CEE obbliga gli Stati membri ad adottare tutte le misure necessarie per preservare, mantenere o ristabilire per tutte le specie di uccelli di cui alla detta direttiva una varietà e una superficie sufficiente di habitat. Gli obblighi incombenti agli Stati membri in forza di questa norma sussistono ancor prima che si registri una diminuzione del numero di uccelli o che vi sia un effettivo rischio di estinzione di una specie protetta (1).*

*Gli obblighi derivanti dall'art. 4, n. 4, prima frase, di detta direttiva sono sostituiti dagli obblighi derivanti dall'art. 6, n. 2, della dir. n. 92/43/CEE a decorrere dalla data di entrata in vigore di quest'ultima o dalla data di classificazione di una zona come ZPS a norma della dir. n. 79/409/CEE, qualora tale data sia posteriore (2).*

(Omissis). - 1. Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 27 marzo 2000, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 226 CEE, un ricorso diretto a far dichiarare che l'Irlanda, non avendo adottato tutte le misure necessarie per conformarsi all'art. 3 della dir. del Consiglio 2 aprile 1979, n. 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GUL 103, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva sugli uccelli»), per quanto riguarda la pernice bianca di Scozia, e all'art. 4, n. 4, prima frase, della medesima direttiva, nonché all'art. 6, n. 2, della dir. del Consiglio 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GUL 206, pag. 7; in prosieguo: la «direttiva sugli habitat»), per quanto riguarda la zona di protezione speciale (in prosieguo: la «ZPS») dell'Owenduff-Nephin Beg Complex, non ha dato attuazione alle dette direttive ed è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato CE.

#### Normativa comunitaria

2. La direttiva sugli uccelli ha ad oggetto, ai sensi del suo art. 1, n. 1, la conservazione di tutte le specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il Trattato.

3. A termini dell'art. 2 della direttiva sugli uccelli, «(g)li Stati membri adottano le misure necessarie per mantenere o adeguare la popolazione di tutte le specie di uccelli di cui all'art. 1 ad un livello che corrisponde in particolare alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, pur tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative».

4. L'art. 3 della direttiva sugli uccelli così dispone:

«1. Tenuto conto delle esigenze di cui all'articolo 2, gli Stati membri adottano le misure necessarie per preservare, mantenere o ristabilire, per tutte le specie di uccelli di cui all'articolo 1, una varietà e una superficie sufficienti di habitat.

2. La preservazione, il mantenimento e il ripristino dei biotopi e degli habitat comportano anzitutto le seguenti misure:

a) istituzione di zone di protezione;

b) mantenimento e sistemazione conforme alle esigenze ecologiche degli habitat situati all'interno e all'esterno delle zone di protezione;

c) ripristino dei biotopi distrutti;

d) creazione di biotopi».

5. L'art. 4 della medesima direttiva prevede quanto segue:

«1. Per le specie elencate nell'all. I sono previste misure speciali di conservazione per quanto riguarda l'habitat, per garantire la sopravvivenza e la riproduzione di dette specie nella loro area di distribuzione.

(...)

Gli Stati membri classificano in particolare come zone di protezione speciale i territori più idonei in numero e in superficie alla conservazione di tali specie, tenuto conto delle necessità di protezione di queste ultime nella zona geografica marittima e terrestre in cui si applica la presente direttiva.

2. Analoghe misure vengono adottate dagli Stati membri per le specie migratrici non menzionate nell'all. I che ritornano regolarmente, tenuto conto delle esigenze di protezione nella zona geografica marittima e terrestre in cui si applica la presente direttiva per quanto riguarda le aree di riproduzione, di muta e di svernamento e le zone in cui si trovano le stazioni lungo le rotte di migrazione. A tale scopo, gli Stati membri attribuiscono una importanza particolare alla protezione delle zone umide e specialmente delle zone d'importanza internazionale.

(...)

4. Gli Stati membri adottano misure idonee a prevenire, nelle zone di protezione di cui ai paragrafi 1 e 2, l'inquinamento o il deterioramento degli habitat, nonché le perturbazioni dannose agli uccelli che abbiano conseguenze significative tenuto conto degli obiettivi del presente articolo. Gli Stati membri cercheranno inoltre di prevenire l'inquinamento o il deterioramento degli habitat al di fuori di tali zone di protezione».

6. L'art. 6, n. 2, della direttiva sugli habitat recita quanto segue:

«Gli Stati membri adottano le opportune misure per evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della presente direttiva».

7. A termini dell'art. 7 della direttiva sugli habitat, gli obblighi derivanti dall'art. 6, nn. 2-4, di questa direttiva sostituiscono gli obblighi derivanti dall'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva sugli uccelli, per quanto riguarda le zone classificate a norma dell'art. 4, n. 1, della direttiva sugli uccelli o analogamente riconosciute a norma dell'art. 4, n. 2, di quest'ultima direttiva, a decorrere dalla data di entrata in vigore della direttiva sugli habitat o dalla data di classificazione o di riconoscimento da parte di uno Stato membro a norma della direttiva sugli uccelli, qualora tale data sia posteriore.

8. Ai sensi dell'art. 23, n. 1, della direttiva sugli habitat, gli Stati membri adottano le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi a questa direttiva entro due anni a decorrere dalla sua notifica. Poiché la direttiva è stata notificata nel giugno 1992, il detto termine è scaduto nel giugno 1994.

#### Fase precontenziosa

9. Il 9 ottobre 1997 la Commissione ha inviato al governo irlandese una lettera di diffida, contestandogli l'inosservanza degli artt. 3 e 4, n. 4, prima frase, della direttiva sugli uccelli, e dell'art. 6, n. 2, della direttiva sugli habitat. In questa lettera essa sottolineava l'incidenza negativa del pascolo intensivo sulla principale ZPS d'Irlanda, cioè l'Owenduff-Nephin Beg Complex, come pure l'impatto negativo del detto pascolo intensivo sugli habitat della pernice bianca di Scozia, un uccello stanziale di cui all'art. 3 della citata direttiva sugli uccelli. Le autorità irlandesi non hanno risposto a tale lettera.

10. In data 8 aprile 1998, la Commissione ha inviato all'Irlanda un parere motivato con cui sosteneva che tale Stato membro, non avendo adottato tutte le misure necessarie per conformarsi all'art. 3 della direttiva sugli uccelli, per quanto riguarda la pernice bianca di Scozia, e all'art. 4, n. 4, prima frase, della medesima direttiva nonché all'art. 6, n. 2, della direttiva sugli habitat, per quanto riguarda la ZPS dell'Owenduff-Nephin Beg Complex, non aveva dato attuazione alle dette direttive ed era venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato. La Commissione invitava l'Irlanda a conformarsi al detto parere entro due mesi dalla sua notifica.

11. Con lettera 1° settembre 1998 le autorità irlandesi hanno risposto al parere motivato fornendo informazioni sulle nuove misure adot-



tate per limitare il pascolo intensivo, sia in generale sia, specificamente, nella zona dell'Owenduff-Nephin Beg Complex.

12. Ritenendo che queste informazioni non le consentissero di concludere che l'Irlanda aveva posto fine all'inadempimento contestatole, la Commissione ha deciso di proporre alla Corte il presente ricorso.

#### *Nel merito*

*Sul motivo concernente la violazione dell'art. 3 della direttiva sugli uccelli*

13. La Commissione osserva che la pernice bianca di Scozia ha il suo *habitat* tra le colline e le torbiere e si nutre principalmente di comune erica, che le serve anche per costruire il proprio nido e per difendersi dai predatori. Così, la pernice bianca di Scozia sarebbe presente, in Irlanda, solo nelle zone di torbiere e di brughiere. Ora, l'erica sarebbe una specie vegetale particolarmente esposta al pascolo intensivo e seriamente minacciata da quest'ultimo in Irlanda. A questo proposito la Commissione cita alcuni studi che evidenzerebbero un decremento particolarmente netto e recente, nel detto Stato membro, della popolazione delle pernici bianche di Scozia nonché una riduzione importante delle zone popolate da questa specie come pure delle zone in cui essa si riproduce. Quanto al decremento della detta popolazione, la Commissione fa riferimento ad un rapporto redatto nel 1993 dall'*Irish Wildbird Conservancy*. Quanto alla riduzione delle dette zone, la Commissione si basa su due atlanti sugli uccelli nidificanti di Gran Bretagna e d'Irlanda. D'altra parte, l'area di nidificazione della detta specie coprirebbe sempre, in larga misura, le zone designate dalle autorità irlandesi come degradate. L'Irlanda sarebbe venuta meno, pertanto, agli obblighi ad essa incombenti di preservare una varietà e una superficie sufficienti di *habitat* per la pernice bianca di Scozia.

14. Il governo irlandese sostiene che la Commissione non ha dimostrato che i fatti che ora gli contesta abbiano avuto l'effetto, insieme o da soli, di ridurre l'*habitat* della pernice bianca di Scozia al punto da renderlo ormai insufficiente per la conservazione di quest'ultima. Secondo il detto governo, la pernice bianca di Scozia, in quanto sottospecie della pernice bianca, appartiene ad una specie molto diffusa e non minacciata. Quanto ai due atlanti citati dalla Commissione, relativi rispettivamente ai periodi 1968-1972 e 1988-1991, essi sono stati elaborati con metodi tra loro così differenti che la comparazione dei numeri forniti da ciascuno e le conclusioni che ne sono tratte, riguardo alla diminuzione della popolazione delle pernici bianche di Scozia e della relativa area di distribuzione, sono opinabili. Il governo irlandese contesta pure che le zone di brughiere, dalle quali dipende la sopravvivenza della pernice bianca di Scozia, siano seriamente minacciate dal pascolo intensivo, anche se riconosce che quest'ultimo ha inciso negativamente sul numero di pernici bianche di Scozia e sulla superficie del loro *habitat*.

15. Occorre ricordare che l'art. 3 della direttiva sugli uccelli obbliga gli Stati membri ad adottare tutte le misure necessarie per preservare, mantenere o ristabilire per tutte le specie di uccelli di cui alla detta direttiva una varietà e una superficie sufficienti di *habitat*. Secondo la giurisprudenza della Corte, gli obblighi incombenti agli Stati membri in forza di questa norma sussistono ancor prima che si registri una diminuzione del numero di uccelli o che vi sia un effettivo rischio di estinzione di una specie protetta (v. sentenza 2 agosto 1993, causa C-335/90, Commissione/Spagna, *Racc.*, p. I-4221, punto 15).

16. Ora, il rapporto redatto dall'*Irish Wildbird Conservancy*, un'organizzazione non governativa specializzata nella protezione degli uccelli in Irlanda, aveva classificato la pernice bianca di Scozia tra le dodici specie di uccelli nidificanti più minacciate del paese. Tale rapporto indicava altresì che la popolazione della detta pernice era diminuita di più del 50 per cento negli ultimi venti anni.

17. Peraltro, dalla comparazione dei due atlanti scientifici, l'*Atlas of Breeding Birds in Britain and Ireland: 1968-1972* e il *New Atlas of Breeding Birds in Britain and Ireland: 1988-1991*, a cura di D.W. Gibbons, J.B. Reid e R.A. Chapman, risulta una riduzione importante delle zone popolate dalla pernice bianca di Scozia nonché delle sue zone di riproduzione. A questo proposito si deve sottolineare che, nel secondo dei citati atlanti, gli autori, pur ricordando e ammettendo la necessità di procedere con prudenza alla comparazione dei dati, sostengono che «(a) dispetto di tali difficoltà, le carte che individuano i cambiamenti riflettono, nondimeno, i reali mutamenti sottesi alla distribuzione geografica (delle specie)».

18. È pacifico, inoltre, che l'area di nidificazione della pernice bianca di Scozia, menzionata come specie a pieno titolo nell'all. II/1 della direttiva sugli uccelli, copre, in larga misura, le zone

designate dallo *Heritage Council* (Consiglio del patrimonio irlandese) come degradate a causa del pascolo intensivo.

19. Si deve ricordare pure che, nella sua lettera 1° settembre 1998, l'Irlanda ha ammesso che, in generale, si può ragionevolmente ritenere che le popolazioni di pernici bianche di Scozia abbiano subito le conseguenze del pascolo intensivo nei loro *habitat*. Nella medesima lettera il detto Stato precisa che, da un lato, la pernice bianca di Scozia dipende dalla comune erica, che costituisce la specie vegetale dominante su numerose lande, torbiere alte e alte terre d'Irlanda, e che, dall'altro, esso intende designare una superficie molto vasta di questi tipi di *habitat*, probabilmente più di 250 000 ettari, come zone speciali di conservazione ai sensi della direttiva sugli *habitat*, in modo da disporre di meccanismi di controllo sul pascolo intensivo.

20. Del resto, nel piano operativo elaborato nel 1995 dall'*Irish Wildbird Conservancy* per le dodici specie nidificanti più minacciate d'Irlanda, il controllo dei pascoli era considerato una delle misure fondamentali da prendere nel contesto dell'azione prioritaria consistente, dapprima, nell'arrestare la riduzione della popolazione della pernice bianca di Scozia e della sua area di distribuzione e, successivamente, nel ripopolare le aree di distribuzione abbandonate a partire dal periodo al quale si riferisce il primo atlante menzionato al punto 17 della presente sentenza.

21. Tenuto conto di quanto precede, occorre dichiarare che l'Irlanda non ha adottato le misure necessarie per preservare una varietà e una superficie sufficienti di *habitat* per la pernice bianca di Scozia, di cui all'art. 3 della direttiva sugli uccelli. Relativamente a questa parte il ricorso della Commissione dev'essere, pertanto, accolto.

*Sul mezzo concernente la violazione dell'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva sugli uccelli, e dell'art. 6, n. 2, della direttiva sugli habitat*

22. La Commissione sostiene che l'Irlanda non ha adottato le misure necessarie per impedire che le torbiere di copertura della ZPS dell'Owenduff-Nephin Beg Complex siano danneggiate dal pascolo intensivo. In particolare, il *Rural Environmental Protection Scheme* (programma di protezione dell'ambiente rurale; in prosieguo: il «REPS») adottato dalle autorità irlandesi sarebbe stato e resterebbe insufficiente per combattere efficacemente il fenomeno del pascolo intensivo, sia sul piano generale che per quanto concerne l'Owenduff-Nephin Beg Complex. La Commissione riconosce tuttavia che il REPS, così come rivisto nel 1998, può consentire di combattere efficacemente il fenomeno del pascolo intensivo sulle terre comunali sempre che preveda l'elaborazione, la messa in opera e il controllo dei programmi-quadro per la gestione di tali terre. Quanto alla riduzione generalizzata del 30 per cento del contingente di pecore di montagna che è stata decisa durante l'inverno 1998/1999, la Commissione osserva che essa si rivela insufficiente in rapporto a tutte le zone colpite dal pascolo intensivo.

23. Pur ammettendo che nell'Owenduff-Nephin Beg Complex si è progressivamente posto un problema concernente il pascolo intensivo, il governo irlandese sostiene che la Commissione non ha prodotto prove sufficienti per far dichiarare che l'Irlanda è venuta meno agli obblighi che le derivano dall'art. 6, n. 2, della direttiva sugli *habitat* e dall'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva sugli uccelli. Il detto governo ricorda anzitutto che, a partire dal 1996, gli agricoltori partecipanti al REPS hanno l'obbligo di conformarsi, per quanto riguarda le terre comunali, a strategie di messa a pascolo. Esso rinvia poi alle condizioni di conservazione delle torbiere di copertura delle lande e dei pascoli d'altura o delle zone qualificate come *Natural Heritage Areas* ai sensi del REPS nel testo vigente dal 1° gennaio 1999. L'Irlanda avrebbe comprato, inoltre, 10.000 dei 25.255 ettari di terra costituenti la ZPS di cui trattasi e vi avrebbe autorizzato il pascolo solamente di sei capi di bestiame grosso e di 150 pecore. Nel 2000 l'Irlanda avrebbe adottato un programma-quadro per le altre terre comunali di tale ZPS. I circa 5.000 ettari residui dell'Owenduff-Nephin Beg Complex non sarebbero terre comunali e non sarebbero interessati dal problema del pascolo intensivo. Il governo irlandese osserva, del resto, che la Commissione, con decisione 6 agosto 1998, adottata ai sensi del reg. (CEE) del Consiglio 30 giugno 1992, n. 2078, relativo a metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze di protezione dell'ambiente e con la cura dello spazio naturale (*GUL* 215, pag. 85), ha approvato le modifiche del REPS notificate alla Commissione con decorrenza giugno 1997. Secondo questo governo, infine, la messa in opera del piano di gestione relativo alla conservazione dell'Owenduff-Nephin Beg Complex è stata ritardata perché occorreva procedere a consultazioni pubbliche approfondite delle persone interessate.

24. Si deve ricordare, in primo luogo, che, secondo la costante giurisprudenza, la sussistenza di un inadempimento deve essere

valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato (v., in particolare, sentenze 18 marzo 1999, causa C-166/97, Commissione/Francia, Racc. pag. I-1719, punto 18, e 7 dicembre 2000, causa C-374/98, Commissione/Francia, Racc., p. I-10799, punto 14). Non può tenersi conto, pertanto, nel contesto del presente ricorso, delle misure adottate dall'Irlanda dopo l'8 giugno 1998.

25. In secondo luogo, occorre osservare che è pacifico che l'Owenduff-Nephin Beg Complex è classificato come ZPS dall'ottobre 1996. Per quanto concerne le zone classificate come ZPS, l'art. 7 della direttiva sugli *habitat* prevede che gli obblighi derivanti dall'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva sugli uccelli siano sostituiti, segnatamente, dagli obblighi derivanti dall'art. 6, n. 2, della direttiva sugli *habitat*, a decorrere dalla data di entrata in vigore di quest'ultima direttiva o dalla data di classificazione a norma della direttiva sugli uccelli, qualora tale data sia posteriore. Ne consegue che, nel caso di specie, alla ZPS dell'Owenduff-Nephin Beg Complex si applica, a partire dall'ottobre 1996, l'articolo 6, n. 2, della direttiva sugli *habitat*, e non l'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva sugli uccelli. Alla luce di ciò, occorre rigettare il motivo della Commissione là dove è fondato sulla violazione dell'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva sugli uccelli, e limitarsi a verificare se ci sia stata violazione dell'art. 6, n. 2, della direttiva sugli *habitat*.

26. A tal riguardo si deve ricordare che l'art. 6, n. 2, della direttiva sugli *habitat*, come già l'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva sugli uccelli, impone agli Stati membri di adottare le misure idonee ad evitare, in particolare, nei siti classificati come ZPS, il degrado degli *habitat*, in conformità al n. 1 di quest'ultimo articolo (v. sentenza 25 novembre 1999, causa C-96/98, Commissione/Francia, Racc., p. I-8531, punto 35).

27. Ora, se è vero che la Commissione non contesta all'Irlanda nessuna infrazione per quanto concerne i 10 000 ettari di proprietà di questo Stato membro, ormai oggetto di un pascolo molto limitato, risulta dalla documentazione agli atti che altre parti della ZPS dell'Owenduff-Nephin Beg Complex sono state seriamente danneggiate.

28. Così, nel piano di conservazione adottato per questa ZPS in data 22 agosto 2000 dal Dúchas, il servizio del patrimonio del Ministero per le arti, il Patrimonio nazionale, la Regione di espressione gaelica e le Isole, è indicato quanto segue: «Talune coperture torbose e talune zone di landa del sito sono gravemente erose a causa del numero eccessivo di pecore. In certi punti la torba si distacca, sicché le torbiere sono affossate ed i borri erosi fino all'assisa rocciosa. Sulle terre più elevate, la pressione esercitata dal pascolo sulle ericacee (brughiera) ha gravemente deteriorato la landa. Assai di recente, in grandi strisce di terreno della zona torbosa adiacente al sito sono state piantate alcune conifere e ciò ha comportato la distruzione di grandi strisce di copertura torbosa sia della zona di pianura che di quella di montagna».

29. Nella corrispondenza intercorsa con la Commissione prima che quest'ultima formulasse il proprio parere motivato, le autorità irlandesi avevano già ammesso che l'Owenduff-Nephin Beg Complex era densamente popolato di pecore, precisando che queste percorrevano le valli inabitate e i versanti montuosi. Esse avevano ammesso pure che i danni causati dal pascolo intensivo erano particolarmente gravi sul versante occidentale del Lough Feeagh e che ciò avrebbe concorso alla recente diminuzione del numero di oche lombardelle di Groenlandia, che sono solite nutrirsi in questa zona.

30. Secondo il piano di conservazione citato al punto 28 della presente sentenza, sarà necessario limitare il pascolo ad un livello sostenibile al fine di realizzare obiettivi quali, da un lato, il mantenimento e, se possibile, il rafforzamento del valore ecologico sia dell'*habitat* prioritario dell'Owenduff-Nephin Beg Complex, cioè la torbiera di copertura, sia di altri *habitat* caratteristici di questo sito; e, dall'altro, il mantenimento e, se possibile, l'incremento delle popolazioni di uccelli appartenenti alle specie elencate nell'all. I della direttiva sugli uccelli e che frequentano il detto sito, in particolare l'oca lombardella di Groenlandia e il piviere dorato, che hanno determinato la classificazione di questo sito come ZPS. Il pascolo intensivo da parte delle pecore causa, infatti, danni gravi a certe zone e costituisce la principale minaccia per questo sito.

31. Lo stesso governo irlandese ammette, del resto, nella pro-

pria controparte, che è necessario non solo che le autorità irlandesi adottino misure di stabilizzazione per porre rimedio al problema del pascolo intensivo, ma anche che esse si adoperino a rendere possibile il ripristino degli *habitat* danneggiati. Secondo tale governo, la messa in opera del piano di gestione relativo alla conservazione della ZPS di cui trattasi, del programma-quadro per le terre comunali quivi ubicate e dei piani di gestione agricola individuali consentirà il raggiungimento di quest'obiettivo.

32. Ne consegue che l'Irlanda non ha adottato le opportune misure per evitare, nella ZPS dell'Owenduff-Nephin Beg Complex, il degrado degli *habitat* di specie per le quali tale ZPS era stata designata.

33. L'Irlanda è venuta meno, pertanto, agli obblighi ad essa incumbenti in forza dell'art. 6, n. 2, della direttiva sugli *habitat*. Il ricorso della Commissione dev'essere, di conseguenza, accolto anche sotto questo profilo, nei limiti indicati al punto 25 della presente sentenza.

34. Si deve dunque dichiarare che l'Irlanda, non avendo adottato le misure necessarie per preservare una varietà e una superficie sufficienti di *habitat* per la pernice bianca di Scozia e non avendo adottato le opportune misure per evitare, nella ZPS dell'Owenduff-Nephin Beg Complex, il degrado degli *habitat* di specie per le quali tale ZPS è stata designata, è venuta meno agli obblighi ad essa incumbenti in forza dell'art. 3 della direttiva sugli uccelli e dell'art. 6, n. 2, della direttiva sugli *habitat*.

(Omissis)

(1-2) GLI OBBLIGHI INCOMBENTI SUGLI STATI MEMBRI IN MATERIA DI TUTELA DELLA FAUNA E DEGLI *HABITAT* NATURALI.

La sentenza in esame non presenta particolari spunti di novità sull'argomento in oggetto, rispetto a precedenti pronunce della stessa Corte di giustizia inerenti l'applicazione e l'interpretazione delle direttive n. 79/409/CEE e n. 92/43/CEE.

Nel corso del tempo dinanzi alla Corte di giustizia sono state sollevate, infatti, numerose questioni riguardanti la trasposizione della normativa comunitaria in materia di conservazione degli uccelli selvatici e di conservazione degli *habitat* naturali all'interno dei singoli ordinamenti nazionali, o inerenti l'interpretazione di alcune norme delle due direttive citate.

Nei confronti dei principali Stati europei sono state, inoltre, accertate numerose infrazioni in relazione ad inadempimenti degli obblighi derivanti dalla normativa europea richiamata, a riprova della difficoltà che spesso le disposizioni giuridiche comunitarie, soprattutto in materia ambientale, trovano ad avere diretta applicabilità e ad essere attuate.

La Corte di giustizia europea ha avuto così modo di ricostruire l'esatta portata normativa di vari punti delle due disposizioni, codificarne i principi fondamentali, precisare e definire il contenuto degli obblighi incumbenti sui vari Stati membri in virtù della loro attuazione.

Due sono i punti della sentenza in commento che meritano comunque la nostra attenzione.

Innanzitutto la Corte, riprendendo un precedente orientamento (1), stabilisce che l'art. 3 della dir. n. 79/409/CEE, che impone agli Stati membri di adottare tutte le misure necessarie per preservare, mantenere o ristabilire una varietà ed una superficie sufficiente di *habitat* per tutti gli uccelli viventi allo stato selvatico nel territorio degli Stati membri, deve essere interpretato nel senso che tali obblighi prescindono dal verificarsi di situazioni di diminuzione del numero degli uccelli o dalla previsione di una loro possibile estinzione. La portata della norma è cioè quella di imporre agli Stati l'adozione di misure atte alla predisposizione di interventi puntuali per la conservazione degli *habitat* naturali in quanto tali, dato il loro valore ecologico ed ambientale. Pur essendo evidente che lo

(1) Ci si riferisce a quanto codificato nella sentenza 2 agosto 1993, in causa C-335/90, Commissione/Spagna, in Racc., p. I-4221, richiamata anche nella sentenza in commento. In tale decisione, in particolare, la Corte di giustizia riconobbe che la Spagna era venuta meno agli obblighi che le incombevano in virtù degli artt. 3 e 4 della direttiva n. 79/409/CEE,

avendo ommesso di adottare misure di manutenzione e di sistemazione dell'ambiente nonché di ricostruzione dei biotopi distrutti nelle Marinas di Santona, di classificare tali territori come zone di protezione speciale (ZPS), di adottare misure idonee per evitare l'inquinamento o il deterioramento dell'ambiente di detta Regione.

scopo primario della direttiva è la salvaguardia degli uccelli selvatici, la Corte chiarisce in tal modo che gli Stati membri non sono tenuti solamente, in virtù della disposizione summenzionata, al perseguimento di tale risultato, ma sono obbligati anche al diverso e connesso raggiungimento della conservazione degli ambienti in cui questi vivono e si riproducono. Senza che si debba attendere il verificarsi di fenomeni, spesso irrimediabili, di depauperazione faunistica.

Del resto, anche alla luce del nono considerando della direttiva emerge chiaramente che la salvaguardia degli *habitat*, l'istituzione di zone di protezione e il ripristino o la creazione di biotopi, sono obiettivi indispensabili per la conservazione di tutte le specie dell'avifauna. La loro realizzazione ed attuazione – pur costituendo il necessario presupposto per la tutela degli uccelli – assume, quindi, valore e carattere autonomo e presenta le caratteristiche di un obbligo immediatamente cogente per tutti gli Stati membri.

L'altro punto della sentenza in esame che merita di essere sottolineato riguarda invece un problema di collegamento normativo tra le due direttive in oggetto. La Corte di giustizia, in particolare, individua in maniera precisa quale tipo di norma, e conseguentemente di obbligo, debba essere attuata nel momento in cui uno Stato membro procede alla costituzione di una zona di protezione speciale (ZPS). A tale proposito la Corte precisa che ai sensi dell'art. 7 della dir. n. 92/43/CEE, gli obblighi derivanti dall'art. 4, n. 4, prima frase, della dir. n. 79/409/CEE, sono sostituiti da quelli derivanti dall'art. 6, n. 2, della prima. Puntualizzando, inoltre, che tale sostituzione decorre dal momento della entrata in vigore di detta direttiva o dal differente momento in cui una determinata area viene classificata come ZPS a norma della direttiva sugli uccelli, qualora ciò avvenga in una data posteriore. Ne consegue, che in ogni caso di specie si dovrà verificare con attenzione quale norma applicare e quindi quale contestazione semmai muovere al singolo Stato. In base a tale considerazione, la Corte ha ritenuto quindi correttamente che alla ZPS dell'Owenduff-Nephtin Beg Complex, classificata come ZPS dall'ottobre 1996, si debba applicare, a partire da tale data, proprio l'art. 6, n. 2 della dir. n. 92/43/CEE, con conseguente rigetto del motivo della Commissione nel punto in cui esso è fondato sulla diversa violazione dell'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva sugli uccelli.

Inspirandosi anche in questo caso ad una sua precedente pronuncia (2), la Corte di giustizia chiarisce inoltre che la norma in questione impone primariamente agli Stati membri di adottare tutte le misure idonee – attraverso il ricorso sia a piani di gestione specifici o integrati ad altri piani di sviluppo, che ad opportune misure regolamentari, amministrative o contrattuali – ad evitare il degrado degli *habitat* naturali. Ne consegue, che la mancata adozione di tali misure comporterà sempre la contestazione della relativa violazione, e la conseguente condanna, allo Stato membro, anche se questo si sia successivamente adoperato per il raggiungimento dell'obiettivo e per porre rimedio al problema verificatosi. Del resto, secondo la giurisprudenza costante della Corte, la sussistenza di un inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato della Commissione, senza che occorra prendere in considerazione l'adozione di misure successive.

Carlo Scheggi

(2) Ci si riferisce alla sentenza 25 novembre 1999, in causa C-96/98, *Commissione/Francia*, in *Racc.*, p. I-8531, già richiamata ed annotata anche in questa Riv., 2000, 139. In tale sentenza, nel condannare la Repubblica francese per essere venuta meno agli obblighi incombenenti ai sensi dell'art. 4, n. 1 e 2 della dir. n. 79/409/CEE, la Corte afferma anche il principio secondo cui il disposto di tale articolo impone agli Stati membri di adottare misure idonee ad evitare il deterioramento degli *habitat* nelle zone più adatte alla conservazione della fauna, anche quando le zone interessate non sono state classificate come ZPS, dal momento in cui dovevano esserlo. Ne consegue, prosegue la Corte, che in tali zone non classificate come ZPS, la violazione dell'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva uccelli presuppone sia che le zone in questione rientrino nei territori più adatti alla conservazione delle specie, sia che tali zone abbiano subito un deterioramento ambientale.

Cass. Sez. I Civ. - 12-12-2002, n. 17703 - Saggio, pres.; Morelli, est.; De Agustinis, P.M. (conf.) - Comm. Reg. Artigianato Emilia-Romagna (avv. D'ottavi) c. Brunazzi (n.c.). (*Cassa e decide nel merito App. Bologna 5 ottobre 1999*)

**Produzione, commercio e consumo - Impresa di produzione e vendita alimenti e bevande - Natura artigiana - Requisiti - Fattispecie.** (L. 11 giugno 1971, n. 426, art. 1; l. 8 agosto 1985, n. 443, art. 3, 5; l. 28 marzo 1991, n. 112, art. 1; l. 25 agosto 1991, n. 287, art. 1; d.m. 27 giugno 1986; d.m. 4 agosto 1988)

*L'impresa di produzione e vendita al pubblico di alimenti e bevande (nella fattispecie, chiosco per la produzione e vendita di piadine romagnole), ai fini della qualificazione come artigiana, e della conseguente iscrizione al relativo albo, deve dimostrare che la vendita non è finalizzata al consumo sul posto, nel senso che gli acquirenti non devono consumare i prodotti «nei locali dell'esercizio o in una superficie aperta al pubblico all'uopo attrezzata» (con il che, viceversa, l'attività rientrerebbe in quelle commerciali, ai sensi dell'art. 1 della l. 25 agosto 1991, n. 287) e, dunque, decisiva è l'assenza di «impianti ed attrezzature per consentire agli acquirenti di consumare sul posto i prodotti acquistati», indicati, invece dall'art. 32 d.m. 4 agosto 1988, come requisiti dell'alternativa attività commerciale (1).*

(Omissis)

1. Nella motivazione del provvedimento impugnato i giudici del reclamo hanno ritenuto che l'attività della Brunazzi – la quale, come pacifico in fatto, «gestisce un chiosco di vendita di piadine romagnole farcite, ed anche di bibite, con autorizzazione amministrativa al commercio ambulante» – non sia qualificabile come artigiana in applicazione della norma dell'art. 3 della legge quadro per l'artigianato, n. 443 dell'8 agosto 1985, che «espressamente esclude dalla definizione di impresa artigiana le attività (...) di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande salvo il caso che sono solamente strumentali all'esercizio dell'impresa».

E sia – quella attività – definibile viceversa come commerciale, alla stregua sia dell'art. 1 della legge 426 del 1971 – che prescrive l'iscrizione nel registro degli esercenti il commercio per l'attività, appunto, di somministrazione al pubblico di alimenti o bevande – sia dell'art. 1, co. 1°, della legge 112/1991 (che ha rielaborato la disciplina del commercio ambulante), il quale riconduce al «commercio su aree pubbliche» l'attività di «vendita di merci al dettaglio e la somministrazione al pubblico di alimenti o bevande effettuate in aree pubbliche».

2. Sostiene ora la ricorrente – nel denunciare la violazione e falsa applicazione delle richiamate leggi n. 443 del 1985 e n. 112 del 1991 – che la Corte di appello abbia, così argomentando, duplicemente errato: a) nel non considerare che la Brunazzi svolgeva la propria attività di vendita nel luogo stesso di «produzione» delle descritte piadine, per cui veniva in rilievo l'art. 5, co. 5, della citata legge 443/85, secondo il quale «per la vendita nei locali di produzione (...) non si applicano alle imprese artigiane le disposizioni relative all'iscrizione nel Registro degli Esercenti il commercio»; e b) nell'assumere in premessa una errata nozione dell'attività di «somministrazione». Per la ricorrenza della quale non sarebbe sufficiente una mera attività di vendita di cibi o bevande occorrendo anche, in particolare, una vendita finalizzata al consumo sul posto, da intendersi realizzata – ai sensi dell'art. 1 della legge n. 287 del 1991 – nei «casi in cui gli acquirenti consumano i prodotti nei locali dell'esercizio o in una superficie aperta al pubblico all'uopo attrezzata». Requisiti, questi, non sussistenti nel caso di specie.

3. Non essendovi contestazione in fatto sul possesso, da parte della Brunazzi, di «tutti i requisiti previsti, per la qualificazione artigiana, dalla legge n. 443 del 1985, quali accertati dalla Commissione provinciale delle Imprese artigiane di Forlì, il quesito – che si ripropone, in ragione della circostanza, pure essa pacifica, che la stessa produceva beni destinati alla alimentazione e direttamente venduti al consumatore – è quando, e in presenza di quali ulteriori requisiti, possa riferirsi all'artigiano quella attività di «vendita e somministrazione al pubblico» che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 3 legge 443/85 e 1 legge 426/71 cit., ne comporta

(1) Non constano precedenti sugli esatti termini.

l'iscrizione nei registri degli esercenti il commercio in luogo che nell'Albo delle imprese artigiane.

Decisivo al riguardo è ad avviso del Collegio – nella logica del richiamato sistema normativo ed alla luce della correlativa regolamentazione di attuazione (dd.mm. 27 giugno 1986 e 4 agosto 1988) – il fatto che, nei locali in cui avvenga una siffatta vendita di alimenti o bevande di produzione propria, vi siano, o non, anche «impianti ed attrezzature per consentire agli acquirenti di consumare sul posto i prodotti acquistati» (così testualmente art. 32 d.m. 1988 cit.).

Essendo effettivamente questi – come sostenuto dalla ricorrente Commissione – i presupposti ed i requisiti minimi perché possa configurarsi una attività commerciale di «somministrazione» (cfr. in senso sostanzialmente conforme, sent. 1995 n. 960); in difetto ricorrendo, invece una mera attività di vendita di beni di produzione artigianale sul luogo stesso di produzione, complementare all'attività di impresa artigiana, ex art. 5 legge 443/85.

Nel caso in esame è pacifico che la Brunazzi non aveva in dotazione i riferiti impianti e/o attrezzature.

Per cui va accolto il ricorso della Commissione.

4. La sentenza impugnata va pertanto cassata.

5. Non dovendo svolgersi alcuna ulteriore attività istruttoria, la causa può decidersi nel merito ai sensi del novellato art. 384 c.p.c., discendendo, direttamente, dall'applicazione dell'enunciato principio il rigetto del ricorso della Brunazzi avverso la delibera 16 settembre 1996 della Commissione provinciale di Forlì. (Omissis)

\*

Cass. Sez. Un. Civ. (ord.) - 20-8-2002, n. 12257 - Vessia, pres.; Preden, est.; Cinque, P.M. (conf.) - Reg. Lombardia (avv. Pompa) c. Cons. Miglioram. Fond. Roggia Desa (avv. Casavola). (Solleva questione legittimità cost. App. Milano 20 novembre 1998)

**Consorzi - Di bonifica - Lombardia - Costituzione ex art. 6, comma secondo della legge regionale n. 59 del 1984 - Assunzione delle funzioni dei consorzi di miglioramento fondiario - Questione di legittimità costituzionale con riferimento al nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione - Non manifesta infondatezza.** (R.d. 13 febbraio 1933, n. 215; l.r. Lombardia 24 novembre 1984, n. 59, artt. 5, 6, co. 2)

*Non è manifestamente infondata, pur dopo la riformulazione dell'art. 117 della Costituzione (di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001), la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma secondo della legge n. 59/1984 della Regione Lombardia nella parte in cui dispone che «i consorzi di bonifica assumono le funzioni dei consorzi di miglioramento fondiario di cui al r.d. n. 215 del 1933» – così sopprimendo, per l'effetto, l'intera categoria dei consorzi di miglioramento fondiario e precludendone, tout court, la costituzione di nuovi –, atteso che la norma denunciata, incidendo pur sempre sul diritto di associarsi liberamente (art. 18 Cost.) supera, anche alla luce del nuovo assetto costituzionale del riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni (per effetto del quale la potestà legislativa nella submateria «bonifica integrale» deve ritenersi tuttora attribuita, ex art. 117, comma terzo, nuovo testo, Cost., alla legislazione «concorrente» nell'ambito della materia «governo del territorio» e non anche ricompresa nella competenza residuale di cui al successivo comma quarto) i limiti imposti alla potestà normativa regionale «nel rispetto dei principi fondamentali della materia», poiché essa interviene – attraverso la generale soppressione dei consorzi di miglioramento fondiario, enti privati a carattere associativo – su rapporti di diritto privato la cui disciplina deve essere uniforme su tutto il territorio nazionale, alterando il sistema normativo generale di compresenza di enti privati e pubblici poteri, come principio fondamentale inderogabile, dal r.d. n. 215 del 1933, e per l'effetto intaccando illegittimamente la competenza legislativa esclusiva dello Stato riconosciuta dall'art. 117, comma secondo, lettera l) nella materia «ordinamento civile» (1).*

(Omissis)

FATTO. – 1. - Con atto notificato il 17 luglio 1992, il Consorzio di miglioramento fondiario Roggia Desa ed il Consorzio di miglioramento fondiario Roggia Rena, nonché i due rispettivi consorziati

Giuseppe Gallina e Cesarino Paterlini, esponenti che la Regione Lombardia, con la l. 26 novembre 1984, n. 59, aveva introdotto una nuova disciplina in materia di bonifica in base alla quale tutto il territorio della regione era stato classificato territorio di bonifica, da suddividere in comprensori di bonifica, per ciascuno dei quali era prevista la costituzione di un Consorzio di bonifica, destinato ad assumere le funzioni dei Consorzi di miglioramento fondiario di cui al r.d. 13 febbraio 1933, n. 215; che in applicazione della detta legge era stato soppresso il Consorzio di bonifica che gestiva il Naviglio grande Bresciano ed era stato costituito il Consorzio di bonifica Medio Chiese; che la Regione Lombardia aveva comunicato ai Consorzi attori l'intenzione di sopprimere tutti i Consorzi di miglioramento fondiario ed irrigui operanti nel territorio regionale che lo statuto del Consorzio di bonifica Medio Chiese, approvato dalla Giusta regionale, stabilisce che il Consorzio provvede ad assumere le funzioni dei preesistenti Consorzi di miglioramento fondiario; che, con nota del 4 aprile 1991, il predetto Consorzio aveva invitato i Consorzi di miglioramento fondiario Roggia Desa e Roggia Rena ad avviare le procedure di inquadramento della loro attività in seno al Consorzio di bonifica.

Tanto premesso, convenivano davanti al Tribunale di Milano la Regione Lombardia ed il Consorzio di bonifica Medio Chiese per sentir accertare il diritto dei consorzi di miglioramento fondiario Roggia Desa e Roggia Rena di esistere, di continuare a svolgere la propria attività, di autogestirsi e di conservare i relativi mezzi.

I convenuti eccepevano il difetto di giurisdizione del giudice ordinario.

Il Tribunale, con sentenza del 19 maggio 1997, dichiarava il difetto di giurisdizione.

Pronunciando sull'appello dei Consorzi di miglioramento fondiario Roggia Desa e Roggia Rena, al quale avevano resistito la Regione Lombardia ed il Consorzio di bonifica Medio Chiese, la Corte d'appello di Milano, con sentenza del 20 novembre 1998, lo accoglieva; dichiarava la giurisdizione del giudice ordinario; rimetteva le parti davanti al Tribunale.

Avverso la sentenza hanno proposto separatamente ricorso per cassazione la Regione Lombardia ed il Consorzio di bonifica Medio Chiese, sostenendo il difetto di giurisdizione del giudice ordinario per essere la controversia attribuita alla giurisdizione del giudice amministrativo.

Ad entrambi i ricorsi hanno congiuntamente resistito, con controricorso, i Consorzi di miglioramento fondiario Roggia Desa e Roggia Rena, proponendo ricorso incidentale condizionato, con il quale hanno chiesto che sia affermata la giurisdizione del giudice ordinario, previa eventuale rimessione alla Corte costituzionale della legge regionale n. 59 del 1984, sulla base dei principi enunciati da detta Corte con la sentenza n. 326 del 1998.

Con ordinanza del 16 gennaio 2001, n. 26, queste Sezioni Unite hanno sollevato, in riferimento agli artt. 117 e 18 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Lombardia 26 novembre 1984, n. 59, recante «Riordino dei consorzi di bonifica. Ecologia», nella parte in cui dispone che: «I consorzi di bonifica assumono le funzioni dei consorzi di miglioramento fondiario di cui al r.d. 13 febbraio 1933, n. 215».

La Corte costituzionale, con ordinanza del 30 gennaio 2002, n. 14, ha disposto la restituzione degli atti alla Corte di cassazione per il riesame dei termini della questione sollevata in riferimento all'art. 117 Cost., stante il sopravvenuto mutamento, ad opera dell'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha interamente sostituito l'art. 117 Cost., di una delle norme costituzionali invocate come parametro.

I ricorsi sono quindi ritornati all'esame delle Sezioni Unite, che li ha trattati all'udienza del 16 maggio 2002.

DIRITTO. – 1. Con l'ordinanza n. 26/2001, queste Sezioni Unite hanno sollevato, in riferimento agli artt. 117 e 18 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Lombardia 26 novembre 1984, n. 59, recante «Riordino dei consorzi di bonifica. Ecologia», nella parte in cui dispone che: «I consorzi di bonifica assumono le funzioni dei consorzi di miglioramento fondiario di cui al r.d. 13 febbraio 1933, n. 215», svolgendo le seguenti considerazioni.

1.1. La legge della Regione Lombardia 26 novembre 1984, n. 59, recante «Riordino dei consorzi di bonifica. Ecologia», prevede, all'art. 5, che è classificato territorio di bonifica tutto il territorio regionale al quale si applica la legge regionale 5 maggio 1975, n. 66 (comma 1); che il Consiglio regionale, su proposta della Giunta

regionale, delibera la suddivisione dell'intero territorio di cui al comma precedente in comprensori di bonifica, avendo riguardo alle esigenze di coordinamento degli interventi nell'ambito di unità idrografiche funzionali e tenuto conto delle circoscrizioni previste dal piano di risanamento delle acque di cui all'art. 8 della legge regionale 20 marzo 1990, n. 32 (comma 2); che in ciascuno comprensorio di bonifica è costituito un consorzio ente di diritto pubblico, che provvede alla esecuzione, alla manutenzione e alla gestione delle opere pubbliche di bonifica (comma 3, prima parte); che i singoli statuti consortili possono comunque prevedere autonomia gestionale amministrativa a soggetti operanti nel settore della bonifica e dell'irrigazione all'interno dei comprensori consortili (comma 3, seconda parte); che per il coordinamento delle attività di consorzi finitimi la Giunta regionale può costituire consorzi di secondo grado a norma del successivo art. 37 (comma 4).

La citata legge dispone, all'art. 6, che fanno parte dei consorzi di bonifica i proprietari degli immobili ubicati nei singoli comprensori nonché i conduttori che, ai sensi della l. 11 febbraio 1971, n. 11, o in forza degli statuti consortili, abbiano obblighi di contribuzione (comma 1); e stabilisce, inoltre, che i consorzi di bonifica assumono le funzioni dei consorzi di miglioramento fondiario di cui al r.d. 13 febbraio 1933, n. 215, e di tutti gli altri soggetti operanti nel settore irriguo, nonché quelle dei consorzi di utilizzazione idrica, relativamente alle utenze irrigue e di colo che si esercitano nei canali di bonifica e nei corsi d'acqua che interessano il territorio consortile (comma 2).

Le iniziative assunte, nel quadro della nuova disciplina, da parte della Regione Lombardia e dell'ente di nuova costituzione denominato Consorzio di bonifica Medio Chiese, per l'attuazione della norma che prevede l'assunzione delle funzioni dei consorzi di miglioramento fondiario da parte dei consorzi di bonifica di nuova costituzione, hanno determinato i Consorzi di miglioramento fondiario Roggia Desa e Roggia Rena (con l'adesione di due consorziati), invitati a confluire nel nuovo ente, con conseguente loro estinzione, ad agire davanti al Tribunale di Milano, nei confronti della Regione Lombardia e del Consorzio di bonifica Medio Chiese, per sentir accertare il proprio diritto di esistere, di continuare a svolgere la propria attività, di autogestirsi e di conservare i relativi mezzi.

In relazione a tale pretesa è sorta questione sulla spettanza della giurisdizione al giudice ordinario o al giudice amministrativo; questione sulla quale queste Sezioni Unite sono chiamate a pronunciarsi.

1.2. Con riguardo allo scioglimento dei consorzi di miglioramento fondiario, previsto dall'art. 6, comma 2, della legge della Regione Lombardia n. 59 del 1984, queste Sezioni Unite, in sede di regolamento preventivo in giurisdizione proposto in altro analogo giudizio promosso da un consorzio di miglioramento fondiario, hanno avuto modo di statuire che il provvedimento della Regione Lombardia che, ai sensi degli artt. 5 e 6 della citata legge, ed in forza delle competenze ad essa trasferite dal d.p.r. n. 616 del 1977, scioglie consorzi di miglioramento fondiario e disponga l'immediata successione ad essi di consorzi di bonifica è espressione di poteri autoritativi dell'amministrazione regionale, finalizzati alla cura del pubblico interesse, rispetto ai quali la posizione dell'ente disciolto è soltanto di interesse legittimo e tutelabile, quindi, davanti al giudice amministrativo, senza che accanto ad essa sia ipotizzabile la concorrente esistenza di una posizione di diritto soggettivo di esistenza, nonché di gestione e conservazione del proprio patrimonio, del quale l'ente medesimo possa domandare l'accertamento al giudice ordinario (sent. n. 4390/94).

La richiamata pronuncia ha altresì esaminato la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 117 e 18 Cost., delle citate norme della legge regionale, nella parte in cui prevedono il generalizzato venir meno delle funzioni dei consorzi di miglioramento fondiario, enti associativi di natura privata, e l'ha ritenuta manifestamente infondata, traendo argomento della sentenza della Corte costituzionale n. 66 del 1992, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Emilia-Romagna 23 aprile 1987, n. 16, nella parte in cui prevede che tutto il territorio regionale sia classificato territorio di bonifica.

1.3. Dalle conclusioni alle quali è pervenuta la sentenza n. 4390/94 ritengono queste Sezioni Unite di discostarsi per le considerazioni che seguono.

1.3.1. La citata sentenza ha attribuito al giudice amministrativo la giurisdizione sulla controversia concernente la contestata soppressione dei consorzi di miglioramento fondiario sul rilievo che il

provvedimento di scioglimento non era stato emesso in carenza di potere (con conseguente devoluzione della giurisdizione al giudice ordinario), poiché il potere di soppressione trovava la sua fonte in una legge regionale, colpita da dubbi manifestamente infondati di non conformità alla Costituzione sotto il profilo dell'inosservanza del limite dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (art. 117 Cost.).

Per disattendere i prospettati dubbi, la sentenza n. 4390/94 ha espressamente richiamato una pronuncia della Corte costituzionale, e precisamente la sentenza n. 66 del 1992, resa in riferimento alla legge della Regione Emilia-Romagna 23 aprile 1987, n. 16, recante «Nuove norme in materia di enti di bonifica».

Va tuttavia rilevato che la sentenza n. 66 del 1992 era chiamata a stabilire se fosse lesivo dei principi fondamentali desumibili dalla legislazione statale in materia di bonifica, ed in particolare dal r.d. 13 febbraio 1933, n. 215, l'art. 3 della citata legge regionale, nella parte in cui prevede che tutto il territorio regionale sia classificato territorio di bonifica, in contrasto, ad avviso del giudice *a quo*, con il principio per il quale è coesistente alla nozione di bonifica l'indicazione di zone di territorio determinate e specifiche da assoggettare al relativo regime giuridico (principio di «specialità» della bonifica). E la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione sul rilievo che tale onnicomprensiva classificazione costituiva espressione di funzioni prodromiche rispetto alla perimetrazione dei comprensori ed alla definizione dei programmi di bonifica, e non comportava quindi la generalizzata sottoposizione del territorio regionale ai vincoli di bonifica, né pregiudicava il principio che tali vincoli siano imposti soltanto in dipendenza di un bisogno effettivo del territorio considerato e che i contributi siano richiesti ai privati soltanto in ragione dei benefici da essi conseguiti per effetto della opere di bonifica.

Non sembra, quindi, che dalla suindicata pronuncia della Corte costituzionale possano trarsi principi o argomenti significativi ai fini del vaglio della diversa questione, sollevata nel presente giudizio, concernente la legittimità di un intervento legislativo della Regione, in materia di bonifica, incidente sugli enti che, alla stregua del r.d. n. 215 del 1933, operano nel settore.

1.3.2. Proprio di tale questione si è invece occupata la Corte costituzionale con la sentenza n. 326/1998, resa in riferimento alla legge della Regione Marche 9 maggio 1997, n. 30, recante «Disciplina regionale della bonifica. Attribuzione di funzioni alle province in attuazione della l. 8 giugno 1990, n. 142. Soppressione dei consorzi di bonifica».

La sentenza n. 326/1998 ha infatti ritenuto illegittima, in riferimento all'art. 117 Cost., perché lesiva dei principi fondamentali desumibili dalla legislazione statale – e segnatamente dal r.d. n. 215 del 1933, che ancora detta l'unica disciplina organica della bonifica integrale –, la generalizzata soppressione, nella Regione Marche, della categoria dei consorzi di bonifica, con il conseguente passaggio alle province di tutte le loro funzioni.

La decisione è incentrata sul rilievo della duplicità delle funzioni, pubbliche e private, svolte dai consorzi di bonifica, in relazione alle opere di bonifica di cui al titolo II del r.d. n. 215 del 1933, da un lato quali concessionari, per l'esecuzione delle opere di competenza dello Stato (capo III del titolo II), da altro lato quali enti costituenti espressione dei proprietari interessati, per l'esecuzione delle opere di competenza privata (capo V del titolo II).

Ha osservato la Corte costituzionale che i consorzi di bonifica, pur essendo espressamente qualificati come persone giuridiche pubbliche (art. 59, comma 1, r.d. n. 215 del 1933; art. 862, comma 4, c.c.), e come tali configurandosi in quanto soggetti titolari o partecipi di funzioni amministrative, in forza di legge o di concessione statale (ora regionale), in relazione alle opere del primo tipo, costituiscono tuttavia anche lo strumento attraverso il quale i proprietari privati, associandosi, adempiono agli obblighi e si ripartiscono gli oneri su di loro gravanti in relazione alle opere di bonifica del secondo tipo.

Ciò premesso, ha statuito la Corte costituzionale che fanno parte dei principi fondamentali della materia della bonifica integrale, inclusa in quella concernente l'agricoltura e le foreste (prevista dall'art. 117 Cost. ed individuata dall'art. 66 del d.p.r. n. 616 del 1977), non derogabili ad opera del legislatore regionale nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, «sia la distinzione tra opere di bonifica di competenza pubblica (già statale), caratterizzate da una preminente finalizzazione agli interessi pubblici legati alla bonifica, e opere di competenza privata, in quanto di interesse particolare dei fondi inclusi nel comprensorio di bonifica; sia il connesso duplice carattere dei consorzi, e in particolare

la loro qualificazione come enti a struttura associativa. Onde solo il legislatore statale potrebbe sciogliere definitivamente l'intreccio di pubblico e di privato che nei consorzi si esprime, per separare in modo netto le manifestazioni dell'autonomia privata dai caratteri pubblicistici impressi a tali enti dalla legislazione precostituzionale». E ciò anche in conseguenza «del limite, che il legislatore regionale incontra, di non poter alterare le regole fondamentali di diritto concernenti la disciplina dei rapporti tra privati».

1.3.3. Dei suindicati principi occorre tenere conto al fine del vaglio di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia n. 59 del 1984, nella parte in cui prevede la generalizzata assunzione da parte dei consorzi di bonifica, delle funzioni svolte dai consorzi di miglioramento fondiario.

1.3.4. Vanno anzitutto individuate la natura e le funzioni dei consorzi di miglioramento fondiario nell'ambito della disciplina della bonifica integrale dettata dal r.d. n. 215 del 1933.

L'art. 1 del titolo I del citato r.d. dispone che alla bonifica integrale si provvede per scopi di pubblico interesse mediante «opere di bonifica» e di «miglioramento fondiario». Le «opere di bonifica» sono quelle che si compiono in base ad un piano generale di lavoro a vantaggio di un intero territorio. Le «opere di miglioramento fondiario» sono quelle che si compiono a vantaggio di uno o più fondi, indipendentemente da un piano generale di bonifica.

Le opere di bonifica (titolo II) si distinguono in opere di competenza dello Stato (capo III), ed opere di competenza privata (capo V): ad entrambe provvedono i consorzi di bonifica, in veste di concessionari, per le prime, o su richiesta dei proprietari interessati, per le seconde.

Le opere di miglioramento fondiario indipendenti da un piano generale di bonifica sono analiticamente individuate dall'art. 43 del titolo III, che prevede per esse la concessione di un sussidio statale o l'accesso a mutui agevolati.

In correlazione a tale disposizione, l'art. 71 del capo II del titolo V, prevede che per l'esecuzione, manutenzione ed esercizio di opere di miglioramento fondiario, riconosciute sussidiabili a termini dell'art. 43, possono costituirsi consorzi, con le forme stabilite per i consorzi di bonifica. A tali consorzi sono applicabili varie norme relative ai consorzi di bonifica, ed in particolare l'art. 62, in tema di modificazioni e soppressione.

A sua volta l'art. 863 c.c., dopo aver ribadito, nel primo comma, che possono essere costituiti consorzi per l'esecuzione, la manutenzione e l'esercizio di opere di miglioramento fondiario comuni a più fondi e indipendenti da un piano generale di bonifica, dispone nel secondo comma, che tali consorzi «sono persone giuridiche private». Precisa inoltre che «possono tuttavia assumere il carattere di persone giuridiche pubbliche quando, per la loro vasta estensione territoriale o per la particolare importanza delle loro funzioni ai fini dell'incremento della produzione, sono riconosciuti di interesse nazionale con provvedimento dell'autorità amministrativa».

Ora, alla stregua delle suindicate disposizioni, non sembra sussistere dubbio sulla qualificazione dei consorzi di miglioramento fondiario, nella loro configurazione ordinaria (la sola che viene in considerazione nel presente giudizio), come enti associativi privati preposti all'esecuzione ed alla gestione di opere di miglioramento fondiario nell'interesse dei fondi dei soggetti associati, a spese di questi ultimi, ma con il concorso di sussidi pubblici ed agevolazioni creditizie, e sulla conseguente natura privata delle funzioni svolte, in quanto essenzialmente rivolte alla soddisfazione di interessi privati, ancorché realizzino, di riflesso, uno scopo di pubblico interesse (come prevede il già citato art. 1).

1.3.5. A questo punto occorre stabilire quale incidenza dispieghi, nei confronti dei consorzi di miglioramento fondiario, la legge della Regione Lombardia n. 59 del 1984.

Viene in considerazione, in particolare, l'art. 6, comma 2, di detta legge, nella parte in cui dispone che: «I consorzi di bonifica assumono le funzioni dei consorzi di miglioramento fondiario di cui al r.d. 13 febbraio 1933, n. 215».

Ora, per un verso va notato che le funzioni dei consorzi di miglioramento fondiario riguardano, come già rilevato, l'esecuzione, la manutenzione e l'esercizio di opere di miglioramento fondiario comuni a più fondi e indipendenti da un piano generale di bonifica, e nell'espletamento di dette funzioni, consistenti nello svolgimento di attività materiali e gestionali a vantaggio dei fondi dei proprietari associati, si esauriscono pertanto i compiti istituzionali dell'ente associativo privato.

Per altro verso, occorre rilevare che, diversamente da quanto ritenuto dalla Corte d'appello, la norma non pone distinzioni o

riserve, di guisa che il subentro dei consorzi di bonifica deve essere inteso come assunzione della totalità delle suindicate funzioni, nessuna esclusa, dei consorzi di miglioramento fondiario.

Deve conclusivamente ritenersi che l'attuazione della disposizione in esame avrà l'effetto di determinare il completo venir meno dei compiti istituzionali dei consorzi di miglioramento fondiario, l'integrale svuotamento delle funzioni loro proprie, e, conseguentemente, la loro estinzione.

Va poi sottolineato che la norma, destinata a spiegare il menzionato effetto estintivo, ha portata generale, in quanto la soppressione riguarda l'intera categoria dei consorzi di miglioramento fondiario nell'ambito della Regione Lombardia, non già singoli consorzi. Non giova quindi invocare, a sostegno del potere di soppressione, l'art. 62 del r.d. n. 215 del 1933, richiamato dal successivo art. 71, poiché tale disposizione riguarda il diverso caso di provvedimenti modificativi o estintivi concernenti i singoli consorzi, e cioè di provvedimenti che si ricollegano ai poteri di conformazione, di vigilanza e di tutela dell'autorità amministrativa nei confronti dei consorzi di bonifica e dei consorzi di miglioramento fondiario (artt. 60 e 66 del r.d.).

E si deve altresì ritenere che la prevista progressiva estinzione dei consorzi di miglioramento fondiario preesistenti, in quanto riferita all'intera categoria, determina anche una preclusione per la costituzione di nuovi consorzi di tale genere da parte dei privati.

2. Tanto premesso, le Sezioni Unite, con l'ordinanza n. 26/2001, hanno ritenuto non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 117 e 18 Cost., la questione di legittimità costituzionale della norma contestata, intesa nei sensi suindicati. Ed hanno svolto le seguenti osservazioni.

2.1. In relazione al parametro individuato nell'art. 117 Cost. (nel testo vigente alla data di emanazione della legge regionale in contestazione), va rilevato che, ai sensi della citata norma costituzionale, la potestà legislativa concorrente della Regione nelle materie di seguito indicate nel detto articolo è soggetta al limite dei principi fondamentali stabiliti (o desumibili) dalle leggi dello Stato.

Poiché nella materia della «bonifica integrale», ricompresa nell'ambito della materia «agricoltura e foreste», l'unica disciplina organica si rinviene nel r.d. n. 215 del 1933 (Corte cost. n. 326/1998), è a tale corpo normativo che occorre far riferimento per l'individuazione dei principi inderogabili.

Ad avviso del Collegio deve intendersi principio fondamentale desumibile dalla citata normativa quello della concorrenza dell'intervento pubblico e privato in materia di bonifica: concorrenza che si manifesta (Corte cost. n. 326/1998) nella ravvisata coesistenza di tali caratteri nell'ambito dei consorzi di bonifica, ma che sussiste anche sotto il profilo della compresenza di enti pubblici (con le menzionate peculiarità), come i consorzi di bonifica, e di enti associativi privati, come i consorzi di miglioramento fondiario.

Consegue che la generalizzata soppressione dei consorzi di miglioramento fondiario, enti privati a carattere associativo, per effetto della loro confluenza nei consorzi di bonifica, enti pubblici, non sembra consentita al legislatore regionale, in quanto suscettiva di alterare il descritto sistema normativo di compresenza, posto, come principio fondamentale inderogabile, dal ridetto r.d. n. 215 del 1933.

2.2. Ma va ancora considerato, sempre in riferimento al parametro costituito dall'art. 117 Cost. (nel testo vigente alla data di emanazione della legge regionale in oggetto), che la norma contestata sembra altresì lesiva del più generale limite all'esercizio della potestà legislativa regionale, operante anche nelle materie di legislazione concorrente di cui all'art. 117 Cost., costituito dal divieto di intervenire sui rapporti di diritto privato, la cui disciplina deve essere uniforme su tutto il territorio nazionale (Corte cost., sent. n. 154/1972, e successiva giurisprudenza conforme).

In virtù della norma contestata, infatti, la facoltà dei privati proprietari di fondi interessati all'esecuzione di opere di miglioramento fondiario di associarsi in consorzio, ai sensi dell'art. 71 del r.d. n. 215 del 1933 e dell'art. 863 c.c., sarebbe esclusa nell'ambito della Regione Lombardia, per effetto della soppressione di tale categoria, determinando una palese difformità di regime.

2.3. La ravvisata esclusione, d'altro canto, sembra determinare altresì violazione dell'art. 18 Cost., secondo cui i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale, poiché la norma in contestazione lede il diritto di associazione nel suo aspetto positivo, sia attuale che potenziale, poiché non solo cancella i consorzi di miglioramento fondiario già esistenti, ma preclude anche la futura costituzione di siffatti enti associativi.

3. Successivamente all'emanazione dell'ordinanza n. 26/2001, che nei suindicati termini argomentava la valutazione di non manifesta infondatezza della questione, con riferimento sia all'art. 18 che all'art. 117 Cost., è stata promulgata ed è entrata in vigore la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), il cui art. 3 ha sostituito l'intero testo dell'art. 117 della Costituzione.

Avendo ritenuto la Corte costituzionale, con ordinanza n. 14/2002, che il sopravvenuto mutamento di una delle norme costituzionali invocate come parametri di giudizio rende necessario il nuovo esame dei termini della questione, a tale adempimento provvedono queste Sezioni Unite, rivalutando la questione alla stregua del nuovo testo dell'art. 117 Cost.

3.1. Dispone l'art. 117 Cost. (nuovo testo), nel comma 1, che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Al riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni provvedono i successivi commi 2, 3 e 4.

Il comma 2 dispone che lo Stato ha competenza legislativa «esclusiva» nelle materie elencate nelle lettere da a) ad s). In particolare, per quanto può rilevare ai fini del presente giudizio, come sarà di seguito precisato, la lettera l) concerne le materie: «giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa».

Il comma 3 prevede che sono materie di legislazione «concorrente» una serie di materie successivamente elencate, tra le quali va considerata, ai fini del presente giudizio, come sarà di seguito precisato, la materia «governo del territorio», e stabilisce che, nelle materie di legislazione concorrente, spetta alle Regioni la potestà legislativa, «salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato».

Ed infine il comma 4 reca una previsione residuale di attribuzione della potestà legislativa, disponendo che spetta alle Regioni la potestà legislativa (che è da ritenere «esclusiva») in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato (e, come sembra corretto ritenere, non compresa nella elencazione delle materie di legislazione concorrente di cui al comma 3).

3.2. Il nuovo assetto costituzionale del riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni, nei suindicati sensi sintetizzato, non sembra, ad avviso di queste Sezioni Unite, idoneo ad incidere (con eventuale effetto sanante dell'originario vizio di illegittimità prospettato con riferimento alle norme costituzionali vigenti alla data di emanazione della legge regionale di cui trattasi) sui termini della questione come già sollevata.

3.2.1. In primo luogo, dal confronto tra il previgente art. 117 Cost. ed il nuovo testo del medesimo articolo, risulta che la materia «agricoltura e foreste», già attribuita dal citato art. 117, comma 2, Cost., alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, e nel cui ambito, come determinato dall'art. 66 del d.p.r. n. 616 del 1977, doveva ritenersi ricompresa la materia della «bonifica integrale» (Corte cost. n. 326/98), non è più espressamente menzionata, tra le materie di legislazione concorrente ora elencate dal comma 3, dell'art. 117 Cost. (nuovo testo).

Ritengono tuttavia queste Sezioni Unite, pur nella consapevolezza delle difficoltà interpretative che la nuova norma costituzionale pone, che, attenendo le attività di bonifica, oltre che allo sviluppo economico della produzione agricola, alla difesa del suolo e dell'ambiente, alla tutela, alla valorizzazione ed al corretto uso delle risorse idriche (Corte cost. n. 66/92; n. 326/98), e quindi alla gestione del territorio, la potestà legislativa nella submateria «bonifica integrale», deve ritenersi attribuita, dal vigente art. 117, comma 3, Cost., alla legislazione «concorrente», nell'ambito della materia «governo nel territorio», e non ricompresa nella competenza residuale di cui all'art. 117, comma 4.

Anche alla stregua del nuovo assetto costituzionale del riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni, nel quale, ai sensi dell'art. 117, comma 3, ultima parte, nelle materie di legislazione concorrente la determinazione dei principi fondamentali è riservata alla legislazione dello Stato, con conseguente limite della potestà legislativa delle Regioni, deve quindi ribadirsi il giudizio di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della norma regionale contestata sotto il profilo del superamento del limite dei principi fondamentali che emergono dalla legislazione statale nella materia della bonifica (anche se preesistente).

Deve infatti considerarsi principio fondamentale desumibile dal r.d. n. 215 del 1933, che reca l'unica organica disciplina della materia «bonifica integrale», quello della concorrenza dell'interven-

to pubblico e privato in materia di bonifica, che si manifesta nella coesistenza di tali caratteri nell'ambito dei consorzi di bonifica (Corte cost. n. 316/1998), ma che sussiste anche sotto il profilo della compresenza di enti pubblici (con le menzionate peculiari), come i consorzi di bonifica, e di enti associativi privati, come i consorzi di miglioramento fondiario.

Consegue che la generalizzata soppressione dei consorzi di miglioramento fondiario, enti privati a carattere associativo, per effetto della loro confluenza nei consorzi di bonifica, enti pubblici, non sembra consentita al legislatore regionale, in quanto suscettiva di alterare il descritto sistema normativo di compresenza, posto, come principio fondamentale inderogabile, dal ridetto r.d. n. 215 del 1933.

3.2.2. In secondo luogo, la norma contestata, in quanto prevede la generalizzata soppressione dei consorzi di miglioramento fondiario, enti privati a carattere associativo, per effetto della loro confluenza nei consorzi di bonifica, sembra altresì lesiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato riconosciuta dall'art. 117, comma 2, lettera l), nella materia «ordinamento civile».

Detta materia riguarda, ad avviso di queste Sezioni Unite, la disciplina dei rapporti di diritto privato, ai quali, anche in relazione al principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost., la Costituzione vuole che sia assicurata una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale, con conseguente preclusione della potestà legislativa regionale di dare luogo a discipline divergenti (come già ritenuto, in via di principio, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale sopra menzionata) in relazione alle regole fondamentali di diritto concernenti i rapporti tra privati.

E tale ambito sembra invaso dalla norma contestata, atteso che, in base ad essa, la facoltà dei privati proprietari di fondi interessati all'esecuzione di opere di miglioramento fondiario di associarsi in consorzio, ai sensi dell'art. 71 del r.d. n. 215 del 1933 e dell'art. 863 c.c., ed in attuazione del principio di libertà di associazione sancito dall'art. 18 Cost., sarebbe esclusa nell'ambito della Regione Lombardia, per effetto della soppressione di tale categoria, determinando una palese difformità di regime.

3.3. E non sembra fuori luogo notare che il disfavore verso i consorzi di miglioramento fondiario, enti privati a carattere associativo, del quale è espressione la norma contestata sembra altresì contrastare con il principio enunciato dal nuovo art. 118, comma 4, Cost., secondo il quale le Regioni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

4. Nei suindicati sensi ribadito ed integrato, alla luce della normativa costituzionale sopravvenuta, il giudizio di non manifesta infondatezza della questione, va ancora osservato che la questione è altresì rilevante, poiché la decisione sulla giurisdizione è condizionata dalla vigenza o meno della norma contestata.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale determinerebbe infatti la caducazione del potere di soppressione previsto dalla legge regionale, con conseguente attribuzione della controversia al giudice ordinario, in applicazione del noto criterio che contrappone la carenza assoluta di potere allo scorretto esercizio di esso, riservando al giudice amministrativo la valutazione di quest'ultimo. Ad opposta soluzione si dovrebbe invece pervenire nel caso in cui la questione fosse dichiarata non fondata.

5. In conclusione, va sollevata questione di legittimità costituzionale nei termini di cui al dispositivo. (*Omissis*)

(1) SOPPRESSIONE DEI CONSORZI DI MIGLIORAMENTO FONDIARIO. POTESTÀ NORMATIVA REGIONALE AL LIMITE DEL COSTITUZIONALMENTE GARANTITO.

La sentenza della Corte di cassazione, che qui si commenta, appare della massima importanza per le questioni trattate, per la precisione dell'indirizzo interpretativo prescelto, e per la gravità delle ripercussioni attuali e future sul piano dei rapporti tra lo Stato e le Regioni.

Per una serie di motivi, la Corte dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 117 (nuovo testo), 118 (nuovo testo), 3 e 18 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Lombardia 26 novembre 1984,

n. 59, recante «Riordino dei consorzi di bonifica. Ecologia», nella parte in cui dispone che: «I consorzi di bonifica assumono le funzioni dei consorzi di miglioramento fondiario di cui al r.d. 13 febbraio 1933, n. 215».

Ordina così la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

I motivi che stanno a fondamento della decisione prendono le mosse anche e soprattutto da alcune considerazioni svolte dalla Consulta, secondo cui non pochi provvedimenti che si sono apprestate a prendere Regioni come le Marche (riportando l'esempio specifico del caso che aveva costituito oggetto di confronto e discussione) (1), e di riflesso la Lombardia, in questo simile caso, sono lesivi di principi fondamentali dell'ordinamento, che non possono essere derogati in alcun caso, e tanto meno a seguito del riordino delle competenze legislative tra Stato e Regioni, così come previsto dal riformulato titolo V della Costituzione.

I consorzi di bonifica e miglioramento fondiario vennero istituiti nel 1933 per eseguire le opere ricomprese nei piani di bonifica in senso stretto e per quelle di generico miglioramento fondiario, nei comprensori estranei ai piani di bonifica. Erano soggetti pubblici mediante i quali lo Stato materialmente eseguiva le opere necessarie al territorio. La legge stabiliva quali opere dovessero essere finanziate integralmente dallo Stato e quali dovessero essere ripartite tra i proprietari, secondo criteri fissati negli statuti dei Consorzi.

Attualmente, il consorzio di bonifica è l'Ente che provvede all'esecuzione, manutenzione ed esercizio delle opere o solo alla manutenzione e all'esercizio. Può anche provvedere al riparto, alla riscossione e al versamento delle quote di spesa a carico dei proprietari quando le opere siano state assunte da persona diversa dal consorzio, cioè da province, comuni e da concessionari dei laghi e serbatoi artificiali (art. 13).

Per espresso riconoscimento del legislatore, si tratta di persone giuridiche pubbliche (2). Il r.d. n. 215 del 1933 prevede che possano costituirsi per iniziativa dei proprietari interessati o coattivamente, per iniziativa del Ministero dell'agricoltura, quando si ravvisi la necessità e l'urgenza di procedere alla radicale trasformazione dell'ordinamento produttivo di un dato comprensorio ed i privati siano rimasti inattivi: in entrambi i casi, però, l'ente sorge con il decreto del Presidente della Repubblica, adottato su proposta del Ministro dell'agricoltura (3).

Diverso modo di ragionare per i consorzi di miglioramento fondiario. Mentre la bonifica implica la radicale trasformazione dell'ordinamento produttivo terriero e conseguente finalità di ordine igienico, demografico e sociale, i miglioramenti fondiari comportano il perfezionamento dell'ordinamento produttivo già esistente. Nell'una predomina l'interesse pubblico, negli altri predomina l'interesse privato, e lo Stato, per rendere economicamente convenienti le iniziative dei proprietari, interviene con sussidi e

contributi nel pagamento degli interessi, così come previsto dall'art 43 del titolo III del r.d. più volte citato.

Per i secondi, il codice civile ha statuito che si tratta di persone giuridiche private (4), in quanto essenzialmente rivolti alla soddisfazione di interessi privati, e che assumono il carattere di persone giuridiche pubbliche soltanto quando per la vasta estensione del comprensorio in cui operano o per la particolare importanza delle funzioni esercitate vengono riconosciuti di interesse nazionale, con atto dell'autorità amministrativa (art. 863 c.c.) (5).

L'art. 6, comma 2 della legge regionale Lombardia del 24 novembre 1984, n. 59, oggetto delle nostre considerazioni, non pone distinzioni o riserve, per cui il subentro dei consorzi di bonifica deve essere inteso come assunzione della totalità delle funzioni dei consorzi di miglioramento fondiario, nessuna esclusa. Essa ha pertanto l'effetto di determinare il completo venir meno dei compiti istituzionali dei consorzi di miglioramento fondiario, l'integrale svuotamento delle funzioni loro proprie e, conseguentemente, la loro estinzione, con portata generale; e, in più, contrasta, con tutta evidenza, ad avviso del giudice *a quo*, con il principio di «specialità» della bonifica, che prevede l'indicazione di zone di territorio determinate e specifiche da assoggettare al relativo regime giuridico; principio che viene disatteso allorché venga classificato, come nel caso di specie, territorio di bonifica tutto il territorio regionale al quale si applica la legge regionale 5 maggio 1975, n. 66 (comma 1).

Così interpretato, l'art. 6, secondo comma, della legge della Regione Lombardia n. 59 del 1984 contrasterebbe in primo luogo con l'art. 117 della Costituzione per violazione del principio fondamentale della necessaria concorrenza dell'intervento pubblico e privato in materia di bonifica, desumibile dal regio decreto n. 215 del 1933: concorrenza che non solo si manifesta, come già ritenuto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 326 del 1998, nella ravvisata coesistenza di tali caratteri nell'ambito dei consorzi di bonifica (6), ma che postulerebbe anche la compresenza di enti pubblici, come i consorzi di bonifica, e di enti associativi privati, come i consorzi di miglioramento fondiario.

Come già detto, con riferimento alla legittimità di un intervento legislativo della Regione in materia di bonifica, incidente sugli enti che, alla stregua del r.d. n. 215 del 1933, operano nel settore, si è occupata la Corte costituzionale, affermando che la «bonifica integrale» è materia di competenza regionale e non statale e pertanto la Regione può ben esercitare la propria potestà legislativa, *ex art. 117 Cost.*, con il solo limite derivante dai *principi fondamentali della legislazione statale in materia*.

Molti hanno lamentato la mancanza di una legge quadro in materia di bonifica, soprattutto dopo le prese di posizione e gli interventi regionali; una legge che stabilisse i principi cardine, limite della competenza legislativa regionale. I principi perciò sono ancora quelli rinvenibili nel r.d. n. 215 del 1933. Anche la sentenza *de qua* lo riconosce.

(1) Legge Regione Marche 9 maggio 1997, n. 30 (Disciplina regionale della bonifica. Attribuzione di funzioni alle Province in attuazione della legge 8 giugno 1990, n. 142. Soppressione dei consorzi di bonifica). Legge regionale che era stata impugnata dal Consiglio di Stato con otto ordinanze di analogo tenore, emesse l'11 novembre 1997, e con ordinanza emessa il 21 ottobre 1997, «sia nel suo testo integrale, sia in particolare nei suoi articoli 3 (specialmente terzo comma), 4, 7, 8, 9, 13».

(2) Corte cost. 24 luglio 1998, n. 326, in *Giur. it.*, 1998, p. 2233, con nota di MODUGNO, *La posizione dei consorzi di bonifica nell'ordinamento vigente*, benché qualificati dalla legislazione di base (art. 55 r.d. n. 215 del 1933 e art. 862 c.c.) come persone giuridiche pubbliche e assoggettati ai poteri di conformazione, vigilanza e tutela dell'autorità amministrativa, i consorzi di bonifica hanno un doppio volto ed una duplice funzione: da un lato sono espressione, seppur resa legislativamente obbligatoria, degli interessi dei proprietari dei fondi coinvolti nella bonifica e sono pertanto amministrati da organi espressi dalla collettività dei titolari; dall'altro lato sono soggetti pubblici titolari o

partecipi di funzioni amministrative, in forza di legge o di concessione dell'autorità ora regionale.

(3) GALLONI, *Nuovo ruolo dei consorzi di bonifica nella evoluzione della normativa a difesa del territorio*, in questa Riv., 1997, p. 5.

(4) Non così in passato, per dottrina e giurisprudenza, le quali asserivano che i consorzi di miglioramento fondiario fossero enti di diritto pubblico, *cf.* Cass. Sez. Un., 15 marzo 1940, n. 891, in *Giur. op. pubbl.*, 1941, II, p. 18; Cons. Stato, Sez. V, 14 ottobre 1941, n. 590, *ivi*, 1942, II, p. 49; Cass. 15 giugno 1943, n. 1479, *ivi*, 1943, II, p. 48.

(5) T.A.R. Valle d'Aosta 6 ottobre 2000, n. 167, in *Foro amm.*, 2000, p. 3279, secondo cui: ai sensi e nei casi contemplati dall'art. 863, 2° comma, c.c. i consorzi di miglioramento fondiario, in difetto di un'espressa attribuzione della personalità giuridica di diritto pubblico, hanno natura di enti privati, con la conseguenza che le loro deliberazioni integrano atti privatistici, impugnabili davanti al giudice ordinario, risultando irrilevanti a tal fine le finalità di interesse pubblico statutariamente perseguite.

(6) V. nota n. 2.



In particolare sono due: a) quello secondo cui in conseguenza della duplicità delle funzioni (pubbliche e private), attribuite ai consorzi di bonifica, i consorzi hanno una natura intrinsecamente mista (pubblica - privata); principio che definisce l'ambito del potere riformatore regionale b) quello della distinzione fra opere di bonifica di competenza pubblica, caratterizzate da una preminente finalizzazione agli interessi pubblici legati alla bonifica e opere di competenza privata, in quanto di interesse particolare dei singoli fondi inclusi nel comprensorio.

Circa il primo principio, desumibile dal r.d. 215 del 1933 e dal codice civile, la Corte rileva che i consorzi hanno un «doppio volto e una duplice funzione». Da un lato essi sono espressione degli interessi dei proprietari dei fondi coinvolti nell'attività di bonifica; costituiscono cioè una struttura associativa attraverso cui i proprietari adempiono agli obblighi su di loro gravanti in relazione alle opere di bonifica (esecuzione, esercizio, manutenzione, vigilanza) e si ripartiscono fra loro gli oneri relativi (contributi); dall'altro essi si configurano come soggetti pubblici titolari o partecipi di funzioni amministrative in forza di legge (piano di bonifica, poteri di polizia, esazione tramite ruoli) o di concessione della Regione (esecuzione delle opere pubbliche di bonifica) (7). Questo fondamentale principio, però, si ribadisce, postulerebbe anche la compresenza di enti pubblici, come i consorzi di bonifica, e di enti associativi privati, come i consorzi di miglioramento fondiario. E tale duplice carattere non può essere inciso dal legislatore regionale. Solo il legislatore statale potrebbe sciogliere definitivamente l'intreccio di pubblico e privato così come esemplificato, «per separare in modo netto le manifestazioni dell'autonomia privata dai caratteri pubblicistici impressi a tali enti dalla legislazione precostituzionale».

La soppressione del consorzio non può essere ammessa, in quanto incidente su ente con aspetti di indissolubile unione tra pubblico e privato. Il progetto di legge regionale verrebbe a porre nel nulla tale principio, alterando le regole fondamentali di diritto concernenti la disciplina dei rapporti fra privati.

Con la sentenza in epigrafe, la Corte definisce altresì l'ambito di operatività del cosiddetto limite del «diritto privato», posto alla competenza normativa regionale.

L'art. 117 della Costituzione sarebbe violato per il superamento del divieto, ad opera del legislatore regionale, di intervenire sui rapporti di diritto privato, la cui disciplina deve essere uniforme su tutto il territorio nazionale (8). Mentre, per effetto della norma impugnata, la facoltà dei privati, proprietari di fondi interessati all'esecuzione di opere di miglioramento fondiario, di associarsi in consorzio sarebbe esclusa nell'ambito della Regione Lombardia, determinando una palese difformità di regime (9). E tutto ciò anche alla luce del nuovo assetto costituzionale del riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni, che non ha prodotto un effetto sanante dell'originario vizio di illegittimità.

Dal disposto dell'art. 117 della Costituzione – ante riforma – emergeva una potestà legislativa esclusiva dello Stato in tutte le materie non espressamente indicate nell'art. 117, materie rispetto alle quali la potestà legislativa dello Stato degradava a «concorrente». La legislazione concorrente statale-regionale si esplicava nella indicazione statale dei principi fondamentali, mediante leggi-quadro con valenza uniforme per tutte le Regioni, e la possibilità per le Regioni di disciplinare legislativamente la materia nell'ambito dei principi stabiliti dalla legislazione statale.

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ha determinato una radicale modifica del rapporto, in materia di potestà legislativa, tra Stato e Regioni. La nuova formulazione dell'art. 117 Cost. ribalta completamente l'impostazione precedente, secondo cui erano indicate tassativamente le materie nelle quali le Regioni potevano legiferare (in concorrenza con lo Stato); ora invece si elencano (tassativamente) i settori attribuiti alla legislazione esclusiva dello Stato (comma 2°) e si afferma che «spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato» (comma 4°).

Ad avviso di queste Sezioni Unite, questo nuovo assetto costituzionale non sembra idoneo ad incidere sui termini della questione come già sollevata, restando attribuita alla legislazione «concorrente», nell'ambito della materia «governo nel territorio», la potestà legislativa nella submateria «bonifica integrale». Si tratta, dunque, pur sempre di potestà *concorrente* e quindi rimane alla legge statale la funzione di determinare i principi fondamentali nelle relative materie (comma 3°). Questo limite imposto alla potestà normativa regionale viene, ad avviso di queste Sezioni Unite, abbondantemente superato, poiché essa interviene – attraverso la generale soppressione dei consorzi di miglioramento fondiario, enti privati a carattere associativo – su rapporti di diritto privato la cui disciplina deve essere uniforme su tutto il territorio nazionale.

È utile proporre un *excursus* giurisprudenziale per osservare le posizioni che si sono formate con riferimento alla «competenza» regionale sui rapporti di diritto privato: «In linea di principio è da escludere la competenza legislativa delle Regioni nelle materie regolate dal diritto privato ed in particolare dal codice civile. Ciò perché alcune di tali materie, per l'importanza degli interessi cui si riferiscono, sono ritenute di ordine pubblico, considerato sul piano nazionale, altre, pur non avendo tale carattere, per i riflessi sui rapporti economici e sociali fra tutti i cittadini, devono essere regolate secondo un ordinamento unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, potendo derivare dalla loro disciplina differenziata, in relazione alle varie Regioni, la violazione del principio di unità e della indivisibilità della Repubblica. In deroga all'anzidetta regola, devesi tuttavia eccezional-

(7) T.A.R. Abruzzo, 31 gennaio 1995, n. 19, in questa Riv., 1995, p. 661: i consorzi di bonifica costituiscono enti pubblici economici, atteso che, pur avendo natura pubblicistica quanto a costituzione e organizzazione, operano con caratteri di economicità ed imprenditorialità, conseguendone ricavi idonei, almeno tendenzialmente, a coprire i costi e le eventuali perdite; nonché T.A.R. Lombardia, 2 settembre 1993, n. 703, in questa Riv., 1994, p. 443.

(8) Cass. 12 luglio 1965, n. 72, in *Giur. it.*, 1966, I, 1, p. 803; 27 luglio 1972, n. 154, *ivi*, 1973, I, 1, e in *Regioni*, 1973, p. 168 con nota di BARTOLE; 29 maggio 1974, n. 151, in *Giur. it.*, 1974, I, 1, p. 1598; in *Giur. comm.*, 1974, II, p. 371 con nota di FELICETTI; in *Foro it.*, 1974, I, p. 2262 con nota di MESSERINI e in *Regioni*, 1974, p. 803 con nota di PALADIN; 20 gennaio 1977, n. 38, in *Giur. it.*, 1977, I, 1, p. 2081; in *Giur. cost.*, 1977, I, p. 132 e *ivi*, 1977, I, p. 329 con nota di GALGANO; 5 maggio 1988, n. 505, in *Giur. agr.*

*it.*, 1988, p. 474 con nota di SALVESTRONI; 23 giugno 1988, n. 691 in *Regioni*, 1989, p. 902 con nota di NAPOLI.

(9) Sul principio di eguaglianza nel diritto privato, che secondo la Corte va salvaguardato assicurando omogeneità di normativa su tutto il territorio nazionale, impedendo quindi discipline differenziate ad opera di normative regionali, v. fra gli altri: RESCIGNO, *Sul cosiddetto principio di eguaglianza in diritto privato*, in *Foro it.*, 1960, I, p. 664; PASETTI, *Discriminazioni in diritto privato e precetto costituzionale di eguaglianza*, in *Scritti in memoria di C. Esposito*, Padova, 1974, IV, p. 2307; CERRI, *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 1976, p. 59 e *L'eguaglianza nel diritto privato*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Caffia*, Milano, 1987, p. 165; PAGANETTO, *Competenza esclusiva, diritti costituzionalmente garantiti e concorrenza di fondi*, in *Giur. cost.*, 1988, I, p. 3288.

mente riconoscere alle Regioni la competenza ad emanare, nella materia dei rapporti intersubiettivi privati, leggi di carattere temporaneo, giustificate da situazioni ambientali particolari alle singole Regioni (Corte cost., sent. n. 109/57); «In via normale la disciplina dei rapporti contrattuali e, in generale, delle materie di diritto privato va riservata alla legislazione statale. Soltanto lo Stato può, con sue leggi, derogare al principio fondamentale dell'autonomia contrattuale e della libertà negoziale (artt. 1322 e 1372 c.c.). Anche se l'art. 5 della Costituzione, che proclama l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, si riferisce precipuamente all'unità politica, non può negarsi che tale unità postuli o renda opportuna una unicità di regime giuridico» (Corte cost., sent. n. 6/58); «... una volta individuato, con criteri obiettivi, il contenuto delle singole materie assegnate alle Regioni, la connessione teleologica, con la cura degli interessi pubblicistici ad esse inerenti, non giustifica un ampliamento della competenza fino a comprendervi materie o settori obiettivamente diversi» (Corte cost., sent. n. 154/72); «... Il limite del diritto privato si basa sull'esigenza che sia assicurata, su tutto il territorio nazionale, una uniformità di disciplina e di trattamento riguardo ai rapporti intercorrenti tra i soggetti privati, trattandosi di rapporti legati allo svolgimento delle libertà giuridicamente garantite ai predetti soggetti ed al correlativo requisito costituzionale del godimento di tal libertà in condizioni di formale uguaglianza (artt. 2 e 3 Cost)» (Corte cost., sent. n. 35/92).

In questo travalicare di limiti, la Corte di cassazione, nel suo giudizio di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale di cui si discute, non manca di intravedere un intaccamento della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», espressamente richiamata dalla lettera L del comma secondo dell'art. 117 Cost.

«Ordinamento» che va inteso come complesso di principi, istituti, norme, regolamenti, ed ha un carattere sistematico; e l'aggettivo «civile» che non riguarda solo ciò che si trova nel codice civile, e neanche nel solo diritto privato, ma che attiene anche ad una serie di istituti che ne sono al di fuori, (per es., per individuare tutta la disciplina del diritto di proprietà, oltre che ai principi codicistici si deve fare riferimento anche alla normativa sulla locazione, sui contratti agrari, sull'espropriazione, sui brevetti). Ordinamento civile va dunque considerata una «espressione espansiva».

Ad avviso della Corte, inoltre, la ravvisata esclusione sembra determinare altresì violazione dell'art. 18 Cost., secondo cui i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale, dato che la norma contestata lede il diritto di associazione nel suo aspetto positivo, sia attuale che potenziale, poiché non solo cancella i consorzi di miglioramento fondiario già esistenti, ma preclude anche la futura costituzione di siffatti enti associativi. Essendo l'istituto consortile espressione del principio del pluralismo sociale, garantito dall'art. 18 della Costituzione, le leggi statali che lo prevedono lo farebbero oggetto di una garanzia che rappresenta un limite per la legislazione regionale, verosimilmente superato in Lombardia.

Stefania Conventi

\*

Cass. Sez. III Civ. - 6-8-2002, n. 11757 - Duva, pres.; Perconte Licatese, est.; Iannelli, P.M. (diff.) - Moro, Androni (avv. Romagnoli) c. IPAB (avv. ti Tamponi, Garbagnati) e c. Metalla ed altri (avv. ti Merlino, Baroni). (Conferma App. Milano 21 dicembre 1999)

**Prelazione e riscatto - Prelazione - Contratto preliminare - Efficacia subordinata all'esercizio del diritto di prelazione - Evento risolutivo del rapporto - Individuazione.** (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 8)

**Prelazione e riscatto - Fondi con destinazione in parte agricola ed in parte edificatoria - Esercizio del diritto con riferimento all'intero fondo - Necessità - Limiti.** (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

*Con riguardo al preliminare di vendita di fondo rustico, sottoposto alla condizione del mancato esercizio da parte del mezzadro-colono del diritto di prelazione, in base al disposto dell'art. 8 della legge n. 590 del 1965, la condizione cui è subordinata risolutivamente l'efficacia del preliminare non si verifica con il solo esercizio del diritto di prelazione, ma è anche necessario, da parte del prelazionario, il rispetto dei termini legali di pagamento del prezzo, a meno che dal concreto regolamento di interessi posto in essere dagli stipulanti non emerga che essi hanno inteso ricondurre il definitivo caducarsi del preliminare al solo esercizio del diritto di prelazione (1).*

*In tema di prelazione agraria, la previsione contenuta nel secondo comma dell'art. 8 della legge n. 590 del 1965, secondo la quale il diritto di prelazione agraria non spetta all'affittuario, al mezzadro, al colono, al partecipante, rispetto a terreni che in base ai piani regolatori, anche se non ancora approvati, siano destinati ad utilizzazione edilizia, industriale o turistica, non osta alla applicabilità della disciplina della prelazione agraria all'intero contratto nel caso in cui l'alienante venda ad un prezzo globale il suo intero fondo del quale faccia parte una porzione compresa in zona destinata ad usi turistici, quando, sia per valore che per superficie, la zona agricola sia prevalente sull'altra, in quanto la prevalenza del contratto speciale relativo ai terreni anche urbanisticamente agricoli comporta l'assorbimento, nella prevalente disciplina speciale, del meccanismo giuridico traslativo concernente i terreni non agricoli, con estensione al loro acquisto degli elementi normativi peculiari di quella disciplina (2).*

(1-2) TRE QUESTIONI APERTE IN TEMA DI PRELAZIONE AGRARIA.

1. L'art. 8, comma 8 l. 26 maggio 1965, n. 590 prevede che in tutti i casi in cui il pagamento del prezzo è differito, il trasferimento della proprietà è sottoposto alla condizione sospensiva del pagamento stesso entro il termine stabilito.

La funzione di tale pagamento è vivamente controversa.

Sembra, innanzitutto, da escludere che il mancato pagamento tempestivo comporti la decadenza dall'esercizio del diritto di prelazione, come sostenuto da alcune decisioni della S.C. (Cass. 7 agosto 1973, n. 2270, in *Giust. civ.* 1974, I, 81; Cass. 20 gennaio 1979, n. 460; Cass. 10 marzo 1979, n. 1496, in *Riv. dir. agr.* 1980, II, 39; Cass. 20 settembre 1979, n. 4826), non tanto in base all'argomentazione secondo la quale (Cass. 9 maggio 1977, n. 1767, in *Giust. civ.* 1977, I, 711; Cass. 10 maggio 1977, n. 1805, in *Giur. it.*, 1977, I, 1, 1259; Cass. 14 febbraio 1981, n. 915, in *Riv. dir. agr.*, 1982, II, 226) se il diritto in questione è stato già esercitato non vi può più essere decadenza dallo stesso (il legislatore, infatti, potrebbe aver voluto ricollegare l'effetto impeditivo della decadenza anche al pagamento del prezzo entro un certo termine), ma piuttosto perché occorrerebbe spiegare per quale motivo il legislatore, intendendo prevedere una ipotesi di decadenza, ha parlato, invece, di condizione sospensiva.

L'alternativa è, quindi, fra la tesi, inizialmente sostenuta dalla S.C. (Cass. 21 dicembre 1971, n. 3722, in *Giust. civ.*, 1972, I, 433; Cass. 6 novembre 1975, n. 3753, in *Foro it.*, 1976, I, 1816; Cass. 15 dicembre 1975, n. 4130, in *Giust.*

civ., 1975, I, 383), alla quale aderisce parte della dottrina (SPALLANZANI, *Il retratto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1971, II, 323; BASSANELLI, *La prelazione legale per lo sviluppo della proprietà coltivatrice*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, I, 75), secondo la quale, in aderenza al testo della legge, il mancato pagamento del prezzo condizionerebbe soltanto l'effetto traslativo, ma non l'intero contratto, alla pari di quanto avverrebbe per la vendita con riserva di proprietà (con la conseguenza che il proprietario del fondo, scaduto il termine, potrebbe chiedere l'adempimento o la risoluzione del contratto, oltre al risarcimento dei danni) e quella dominante nella giurisprudenza della S.C. (Cass. 25 luglio 1989, n. 3499, in *Giur. agr.*, 1990, 31; Cass. 12 febbraio 1988, n. 1508, in *Giust. civ.*, 1988, I, 1175) e seguita da altra parte della dottrina (CARPINO, voce *Prelazione agraria*, in *Nss. D.I.*, Appendice V, Torino, 1984, 1144; CASAROTTO, *La prelazione nell'accesso alla proprietà agraria*, Padova, 1988, 342), secondo la quale il legislatore si sarebbe espresso impropriamente ed avrebbe inteso subordinare all'evento dedotto in condizione l'intera efficacia del contratto (e quindi il mancato pagamento del prezzo sarebbe senza conseguenze per il soggetto che ha esercitato la prelazione).

Va peraltro rilevato che talora si è prospettata l'esistenza di una condizione unilaterale, cioè posta a vantaggio del solo proprietario del fondo, il quale potrebbe rinunciare agli effetti del suo mancato avveramento (Cass. 15 gennaio 1981, n. 356).

Allo stesso risultato pratico della prima delle tesi espone perviene chi sostiene che, in caso di mancato pagamento del prezzo l'alienante potrebbe chiedere l'esecuzione del contratto, potendo la disciplina della legge essere interpretata anche nel senso di prevedere una clausola risolutiva espressa a favore dell'alienante e non già una *condicio iuris* sospensiva dell'efficacia del contratto (CORSAO, *Prelazione agraria*, in *Dizionario di diritto agrario* a cura di Carrozza, Milano, 1985, 643) oppure invoca l'applicabilità della disciplina prevista dall'art. 1457 c.c. in tema di termine essenziale (FURGIUELE, *Contributo allo studio della struttura delle prelazioni legali*, Milano, 1984, 110; nello stesso ordine di idee cfr. OGLIARO, *Condizione sospensiva e pagamento del prezzo nella prelazione agraria*, in *Giur. agr. it.*, 1979, 14).

La prima teoria sembra meglio aderente, oltre che alla lettera della legge, anche alla *ratio* della sospensione dell'effetto traslativo, che è, evidentemente, quella di evitare che l'alienante, a seguito dell'esercizio della prelazione, debba subire il trasferimento immediato della proprietà senza avere alcuna garanzia del pagamento del prezzo nel termine previsto, facendogli riacquistare, invece, in caso di inadempimento, l'immediata disponibilità del fondo (senza dover attendere l'esito della eventuale azione di risoluzione), ferma restando la possibilità di agire per il risarcimento dei danni.

Se si tiene presente che il contratto stipulato tra il proprietario del fondo ed il terzo, a seguito dell'esercizio della prelazione viene definitivamente meno, per essersi realizzata la condizione sospensiva negativa cui ne era subordinata l'efficacia, attribuendo, invece, al mancato pagamento del prezzo efficacia condizionante dell'intero contratto che si conclude tra il proprietario del fondo ed il titolare della prelazione verrebbe, in pratica, offerta a quest'ultimo la possibilità di impedire definitivamente la vendita del fondo. Egli, infatti, potrebbe accettare tutte le proposte che gli venissero eventualmente notificate e poi non pagare il prezzo nel termine stabilito, senza subire conseguenze, mentre il proprietario del fondo, da un lato, non potrebbe, a seguito del mancato pagamento del prezzo, concludere la vendita col terzo, essendo definitivamente venuto meno il contratto preliminare stipulato con tale soggetto e, dall'altro, sarebbe obbligato a notificare nuove proposte (in tal senso cfr. Cass. 14 febbraio 1981, cit.).

Di tale inconveniente non ha tenuto conto la S.C. quando ha affermato che la teoria secondo la quale al pagamento del prezzo sarebbe subordinata l'efficacia dell'intero negozio comporta un migliore bilanciamento degli interessi in conflitto, in quanto la possibilità, da parte di colui che ha esercitato la prelazione, di sciogliersi senza conseguenze dal vincolo contrattuale troverebbe un contrappeso nel fatto che il proprietario riottenerebbe la disponibilità immediata del fondo, senza la necessità di dover iniziare un giudizio di risoluzione (Cass. 9 maggio 1977, n. 1767, in *Giust. civ.*, 1977, I, 711; Cass. 10 maggio 1977, n. 1805, in *Giur. it.*, 1977, I, 1, 1259).

Se, poi, si considera che la condizione sospensiva fa sì che il negozio non produca alcun effetto *pendente condicione*, l'adesione alla tesi criticata comporta che l'obbligo di pagare il prezzo diventa attuale col suo adempimento, il che è una vera e propria contraddizione in termini, a parte l'anomalia di un elemento del sinallagma (il pagamento del prezzo) che funziona da condizione di efficacia del contratto.

Aderendo alla tesi che si ritiene preferibile, invece, il pagamento del prezzo, in deroga a quanto accade per la vendita normale, costituisce coelemento di efficacia della sola produzione dell'effetto reale, a somiglianza di quanto avviene per la vendita con riserva della proprietà (FURGIUELE, *op. cit.*, 109 ss.; CASAROTTO, *op. loc. cit.*; BASSANELLI, *op. cit.*).

Un argomento favorevole a tale tesi, infine, sarebbe desumibile (TORTOLINI, *In tema di prelazione nella vendita di fondi rustici*, in *Giur. it.*, 1972, I, 1, 1614) dal participio passato «sospeso» usato nel settimo comma dell'art. 8 l. 26 maggio 1965, n. 590. L'espressione «sospensione», si riferisce, infatti, a un evento che fa cessare momentaneamente il decorso di un termine, ma non impedisce, né subordina il completamento di una fattispecie produttiva di effetti giuridici. D'altra parte, la legge, quando vuole riferirsi alla sospensione di un contratto dovuta ad una condizione parla di «pendenza» (art. 1358 c.c.).

2. La sentenza annotata (il cui testo della motivazione è pubblicato in questa Riv., 2003, 153) aderisce all'orientamento secondo il quale dalla premessa che, per effetto della accettazione della proposta, il titolare della prelazione si sostituirebbe al terzo nel contratto preliminare da questi stipulato con il proprietario del fondo, discenderebbe che il mancato pagamento del prezzo, facendo venir meno la *condicio iuris* cui la sostituzione era subordinata, farebbe rivivere tale preliminare (Cass. 4 giugno 1991, n. 6304; Cass. 10 maggio 1982, n. 2886; Cass. 21 gennaio 1980, n. 465, in *Giur. agr.*, 1980, 672; Cass. 13 novembre 1979, n. 5899, *ibidem*, 494; Cass. 7 giugno 1978, n. 2870, in *Giust. civ.*, 1978, I, 1771; nello stesso senso, in dottrina, cfr. LIPARI, *Vendita definitiva del fondo rustico, tardivo esercizio della prelazione ed effetti del mancato rimborso del prezzo*, in *Giur. agr. it.*, 1987, 96).

In senso contrario si è affermato (Cass. 24 luglio 1987, n. 6451, in *Giur. agr. it. (M)*, 1988, 630; Cass. 18 agosto 1986, n. 5080, *ivi*, 1987, 312) che la clausola con la quale il contratto preliminare sia sottoposto alla condizione del mancato esercizio della prelazione va interpretata in coerenza alla disciplina normativa del detto istituto, nel senso che l'efficacia dell'atto è subordinata solo all'esercizio della prelazione da parte dell'avente diritto e non al diverso e successivo momento dell'effettivo acquisto della proprietà del fondo a seguito del versamento del prezzo, con la conseguenza che, una volta esercitato il suddetto diritto, il contratto rimane privo di effetti fin dall'origine, indipendentemente dal pagamento del prezzo da parte del prelazionante nel termine di legge.

Non mancano peraltro posizioni intermedie.

Si è infatti sostenuto che la reviviscenza andrebbe esclusa quando nel contratto preliminare sia dedotto in condizione solo l'esercizio della prelazione e non anche

l'effettivo acquisto del fondo da parte del titolare della prelazione (Cass. 4 ottobre 1979, n. 5125, in *Giur. agr. it.*, 1980, 164), oppure che la questione dell'individuazione dell'evento risolutivo del rapporto nella mera manifestazione della volontà di avvalersi della prelazione, ovvero nel perfezionarsi del trasferimento del fondo, dietro pagamento del prezzo, non va risolta in astratto, con il solo riferimento allo schema contemplato dalla legge per l'esercizio del diritto, ma postula il riscontro in concreto dell'effettiva intenzione dei contraenti, i quali possono ricollegare la risoluzione ad un momento diverso da quello previsto dalla disciplina della prelazione come rilevante per il suddetto esercizio (Cass. 2 novembre 1992, n. 11858, in questa Riv., 1993, 85).

La tesi della reviviscenza del contratto preliminare stipulato dal proprietario del fondo con il terzo finirebbe con l'accollare al proprietario del fondo ed al terzo le conseguenze del mancato versamento del prezzo, in quanto: a) il proprietario del fondo, oltre a dover subire la dilazione prevista dalla legge per il pagamento del prezzo (e che può raggiungere i quindici mesi dall'esercizio della prelazione), scaduto il termine relativo, sarebbe vincolato a rispettare il contratto preliminare stipulato in precedenza con il terzo ad un prezzo che nel frattempo potrebbe essere diventato inadeguato; b) il terzo dovrebbe attendere la scadenza del termine in questione per conoscere la sorte del contratto preliminare stipulato con il proprietario del fondo, perdendo, nel frattempo, la possibilità di concludere altri affari più vantaggiosi.

È evidente che il problema non ha neppure ragione di prospettarsi se si aderisce alla tesi secondo la quale il pagamento del prezzo non condiziona l'intero contratto concluso tra il soggetto obbligato ed il soggetto preferito, ma il solo trasferimento della proprietà: l'instaurazione del vincolo contrattuale col preferito in conseguenza dell'atto di esercizio della prelazione e non anche lo svolgimento *in executivis* dello stesso reagisce sul contratto col terzo nel senso di determinarne la caducazione (FURGUELE, *op. cit.*, 112).

3. La S.C. non ha tenuto un atteggiamento coerente con riferimento alla ipotesi in cui un fondo abbia una destinazione in parte agricola ed in parte edilizia, in quanto ha affermato:

– l'esercizio della prelazione è consentito con riferimento alla sola parte con destinazione agricola (Cass. 26 marzo 1997, n. 2680, in *Vita not.*, 1997, 830; Cass. 12 aprile 2000, n. 4659, in questa Riv. (M), 2000, 423), per cui sarebbe inefficace la dichiarazione del titolare della prelazione di voler acquistare l'intero fondo (Cass. 28 novembre 1981, n. 6367, in *Giur. agr. it.* (M), 1983, 58; Cass. 24 novembre 1986, n. 6910, in *Giust. civ.*, 1987, I, 873);

– il diritto di prelazione sussiste solo nel caso in cui la parte con destinazione agricola sia prevalente (Cass. 22 maggio 1982, n. 3140, in *Giust. civ.*, 1982, I, 2333) o abbia una propria autonomia culturale (Cass. 27 maggio 1991, n. 5991, in questa Riv., 1991, 503);

– il coltivatore può scegliere se esercitare la prelazione per la sola parte del fondo a destinazione agricola ovvero per l'intero fondo (Cass. 2 agosto 1993, n. 8525, in *Riv. dir. agr.*, 1994, II, 38).

Si tratta di soluzioni le quali si espongono alla obiezione che non viene rispettato il principio della parità delle condizioni connaturato alla prelazione, in quanto in sostanza verrebbe impedito al proprietario di vendere per un prezzo globale un unico fondo avente una destinazione in parte agricola ed in parte edilizia, per cui sarebbe più logico escludere la sussistenza stessa della prelazione, a meno che la parte con destinazione edilizia non abbia una estensione talmente ridotta da escluderne uno sfruttamento conforme a tale destinazione.

Roberto Triola

Cass. Sez. Lav. - 22-7-2002, n. 10708 - Ciciretti, pres.; Lupi, est.; Abbritti, P.M. (conf.) - L.G.M. (avv. Iannucci) c. Inps (avv. Cerioni e Todaro). (Cassa e decide nel merito Trib. Benevento 26 febbraio 1999)

**Previdenza sociale - Rapporto assicurativo - Lavoratori agricoli a tempo determinato - Diritto alle prestazioni previdenziali - Presupposti - Prestazione lavorativa per un numero minimo di giornate - Iscrizione negli appositi elenchi (o possesso del certificato sostitutivo) - Necessità - Prova della complessa fattispecie - Onere gravante sul lavoratore - Esistenza di prove contrapposte - Prudente apprezzamento del giudice - Necessità.** (R.d. 24 settembre 1940, n. 1949; d.lgs.lgt. 9 aprile 1946, n. 212, art. 4)

*Con riferimento ai lavoratori subordinati a tempo determinato nel settore dell'agricoltura, il diritto dei medesimi alle prestazioni previdenziali, al momento del verificarsi dell'evento protetto, è condizionato, sul piano sostanziale, dall'esistenza di una complessa fattispecie, che è costituita dallo svolgimento di una attività di lavoro subordinato a titolo oneroso per un numero minimo di giornate in ciascun anno di riferimento, che risulti dall'iscrizione dei lavoratori negli elenchi nominativi di cui al r.d. 24 settembre 1940, n. 1949 e successive modificazioni e integrazioni o dal possesso del cosiddetto certificato sostitutivo (il quale, a norma dell'art. 4 d.lgs.lgt. 9 aprile 1946, n. 212, può essere rilasciato a chi lo richiede nelle more della formazione degli elenchi). Pertanto, sul piano processuale, colui che agisce in giudizio per ottenere le suddette prestazioni ha l'onere di provare, mediante l'esibizione di un documento che accerti la suddetta iscrizione negli elenchi nominativi o il possesso del certificato sostitutivo (ed eventualmente, in aggiunta, mediante altri mezzi istruttori), gli elementi essenziali della complessa fattispecie dedotta in giudizio, fermo restando che il giudice di merito, a fronte della prova contraria eventualmente fornita dall'ente previdenziale, anche mediante la produzione in giudizio di verbali ispettivi, non può limitarsi a decidere la causa in base al semplice riscontro dell'esistenza dell'iscrizione (anche perché quest'ultima, al pari dei suddetti verbali ispettivi e alla stregua di ogni altra attività di indagine compiuta dalla pubblica amministrazione, ha efficacia di prova fino a querela di falso soltanto della provenienza dell'atto dal pubblico funzionario e della veridicità degli accertamenti compiuti, ma non del contenuto di tali accertamenti, qualora questi siano basati su dichiarazioni rese da terzi o, addirittura, dall'interessato), ma deve pervenire alla decisione della controversia mediante la comparazione e il prudente apprezzamento di tutti i contrapposti elementi probatori acquisiti alla causa (1).*

(Omissis)

Con il primo motivo la ricorrente, denunciando la violazione e falsa applicazione degli artt. 15 della legge n. 1204 del 1971 e 13 d.p.r. n. 1026 del 1976 e 4 d.lgt. n. 212 del 1946, deduce che secondo un consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità la qualità di bracciante agricola, che (è) il presupposto necessario per la costituzione del rapporto assicurativo con l'INPS, è provato dall'iscrizione nei relativi elenchi, senza necessità di un determinato requisito contributivo.

La censura non è fondata. Le Sezioni Unite della Corte, componendo il contrasto di giurisprudenza sul punto, hanno stabilito con sentenza n. 1133 del 2000 che: «Con riferimento ai lavoratori subordinati a tempo determinato nel settore dell'agricoltura, il diritto dei medesimi alle prestazioni previdenziali, al momento del verificarsi dell'evento protetto, è condizionato, sul piano sostanziale, dall'esistenza di una complessa fattispecie, che è costituita dallo svolgimento di una attività di lavoro subordinato a titolo oneroso per un numero minimo di giornate in ciascun anno di riferimento, che risulti dall'iscrizione dei lavoratori negli elenchi nominativi di cui al r.d. 24 settembre 1940, n. 1949 e successive modificazioni e integrazioni o dal possesso del cosiddetto certificato sostitutivo (il quale, a norma dell'art. 4 d.lgt. 9 aprile 1946, n. 212, può essere rilasciato a chi lo richiede nelle more della formazione degli elenchi). Pertanto, sul piano processuale, colui che agisce in giudizio per ottenere le suddette prestazioni ha l'onere di provare, mediante l'esibizione di un documento che accerti la suddetta iscrizione negli elenchi nominativi o il possesso del certificato sostitutivo (ed eventualmente, in aggiunta, mediante altri mezzi istruttori), gli elementi essenziali della complessa fattispecie dedotta in giudizio, fermo restando che il giudice del merito, a fronte della prova contraria eventualmente fornita dall'ente previdenziale, anche mediante la produzione in giudizio di verbali ispettivi, non può limitarsi a decidere la causa in base al semplice riscontro dell'esistenza dell'iscrizione (anche

Cass. Sez. III Civ. - 16-7-2002, n. 10280 - Giuliano, pres.; Finocchiaro, est.; Russo, P.M. (conf.) - Alfano (avv. Di Marco) c. Rago (avv. Tanca). (*Conferma App. Salerno 18 gennaio 2000*)

**Contratti agrari - Affitto - A coltivatore diretto - Risoluzione - Qualità di coltivatore diretto - Perdita - Conseguenze - Risoluzione del contratto - Necessità - «Riconduzione» del contratto all'affitto ex art. 27 legge 203/1982 - Ammissibilità - Esclusione - Fondamento** (L. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 23, 27)

*In tema di rapporti agrari, deve escludersi che il disposto dell'art. 27 della legge 203/1982 possa trovare applicazione ove faccia difetto, in capo a chi pretende la «riconduzione all'affitto» di un preesistente rapporto agrario, la indispensabile qualità di coltivatore diretto (nella specie, per essere stata detta qualità perduta in corso di rapporto), poiché, da un canto, l'art. 23 della citata legge 203/1982 indica, esaurientemente e tassativamente, le (sole e) specifiche norme dettate in tema di rapporti di affitto a coltivatore diretto applicabili ai contratti di affitto a conduttore non coltivatore diretto; dall'altro, perché il menzionato art. 27 - che legittima la riconduzione all'affitto di tutti i contratti agrari stipulati dopo l'entrata in vigore della legge 203/82 aventi ad oggetto la concessione di fondi rustici o tra le cui prestazioni vi sia il conferimento di fondi rustici - è inserito non nel titolo terzo della legge stessa (e, cioè, tra le norme generali e finali, per loro natura applicabili indiscriminatamente a qualsiasi contratto di affitto), ma nel titolo secondo, dedicato, invece, alla conversione in affitto dei soli contratti di mezzadria, colonia parziaria, compartecipazione agraria e soccida (1).*

(Omissis)

FATTO. - Con ricorso 18 luglio 1996 Rago Marcello, in persona del suo procuratore speciale Rago Pasquale, proprietario di un fondo in Battipaglia, località Torre del Rago condotto a colonia da Alfano Francesco in forza di contratto 5 luglio 1983 conveniva in giudizio, innanzi al Tribunale di Salerno, Sezione specializzata agraria, l'Alfano.

Chiedeva l'attore, in via principale, fosse dichiarata la nullità del contratto 5 luglio 1983, in via graduata, accertata la sua scadenza ai sensi dell'art. 34, o dell'art. 1, della l. 3 maggio 1982, n. 203, con condanna del convenuto al rilascio del fondo e al risarcimento dei danni per occupazione abusiva.

Costitutosi in giudizio l'Alfano resisteva alle avverse pretese, deducendone la infondatezza e chiedendo, in via riconvenzionale, fosse accertata l'esistenza - tra le parti - di un contratto di affitto agrario, con determinazione della relativa scadenza e del canone da corrispondere, atteso anche l'avvenuto pagamento, da parte sua, in epoca anteriore al 1990, della somma di lire 16.500.000, da valere quali canoni anticipati per i canoni ancora a scadere.

Svoltasi l'istruttoria del caso l'adita Sezione con sentenza non definitiva 17 settembre 1998 quanto alle domande attrici dichiarava la nullità del contratto *inter partes*, rigettava nel resto la domanda principale e, in parziale accoglimento della riconvenzionale, dichiarava che il rapporto tra le parti doveva qualificarsi di affitto agrario, disponendo, con separata ordinanza, per il prosieguo del giudizio.

Gravata tale pronuncia dal Rago, in contraddittorio con l'Alfano che chiedeva il rigetto del proposto gravame, la Sezione specializzata agraria presso la Corte di appello di Salerno, con sentenza 16 dicembre 1999-18 gennaio 2000 accoglieva, per quanto di ragione, l'appello del Rago e, per l'effetto, in parziale riforma della decisione dei primi giudici, ferma la statuizione di cui al primo punto, dichiarava venuto meno il rapporto agrario esistente tra le parti, con ordine all'Alfano di rilasciare immediatamente il fondo libero da persone e cose.

Premesso che i primi giudici avevano dichiarato convertito in affitto il contratto tra le parti ai sensi dell'art. 27 della l. 3 maggio 1982, n. 203, quei giudici osservavano che detta disposizione non può trovare applicazione nel caso in esame per il concorrere di almeno due cause ostative.

In primo luogo perché si è a fronte a un contratto di compartecipazione limitato a singole coltivazioni stagionali e intercalari (coltivazione, per un solo anno, di cavolfiori, con conferimento, da parte del Rago del terreno e dell'Alfano della amministrazione delle opere agrarie), non soggetto alla legge n. 203 del 1982, in forza dell'art. 56 della stessa; in secondo luogo perché la ricordata disposizione (art. 27 della legge n. 203 del 1982) non può trovare

applicazione nel caso concreto facendo difetto, in capo al conduttore, la qualità di coltivatore diretto essendo lo stesso privo della capacità lavorativa di cui all'art. 6 della stessa legge n. 203 del 1982.

Anche a prescindere da quanto precede - hanno ancora osservato quei giudici - anche a volere applicare alla fattispecie la norma di cui all'art. 27 della l. 3 maggio 1982, n. 203 non può dubitarsi che sussiste il buon diritto del Rago di rientrare nel pieno godimento del fondo, per effetto della disdetta intimata il 5 febbraio 1996.

Per la cassazione di tale pronuncia, notificata il 26 febbraio 2000, ha proposto ricorso, con atto 21 aprile 2000 Alfano Francesco, affidato a tre motivi. Resiste, con controricorso e ricorso incidentale condizionato, notificato il 26 maggio 2000 e affidato a un unico motivo Rago Marcello.

Entrambe le parti hanno presentato memoria.

DIRITTO. - 1. I vari ricorsi avverso la stessa sentenza devono essere riuniti, ai sensi dell'art. 335 c.p.c.

2. Con il primo motivo il ricorrente principale denuncia violazione, da parte dei giudici del merito, sia dell'art. 112 c.p.c., con conseguente nullità della sentenza impugnata, essendo la Corte del merito incorsa nella evidente violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato per avere emanato condanna all'«immediato» rilascio del fondo, in assenza di una domanda in tale senso, sia dell'art. 47 l. 3 maggio 1982, n. 203, ove dispone che il rilascio del fondo a seguito del giudizio può avvenire solo al termine dell'annata agraria durante la quale è stata emessa sentenza esecutiva (e, quindi, nella specie, per il novembre 2000 e non «immediatamente»).

3. Il motivo è inammissibile.

Come noto, il principio contenuto nell'art. 100 c.p.c., secondo il quale per proporre una domanda o per resistere ad essa è necessario avervi interesse si applica anche al giudizio di impugnazione.

In questo, in particolare, l'interesse ad impugnare una sentenza, o un capo di essa, va desunto dalla utilità giuridica che dall'eventuale accoglimento del gravame possa derivare alla parte che lo propone e si ricollega, pertanto, ad una soccombenza, anche parziale, nel precedente giudizio, in difetto della quale l'impugnazione è inammissibile (Cass. 22 febbraio 2000, n. 2022; Cass. 14 aprile 2000, n. 4851; Cass. 7 dicembre 2000, n. 15526).

Sempre al riguardo si osserva che al fine della sussistenza dell'interesse ad impugnare la nozione di soccombenza che rileva è quella sostanziale o materiale e non quella formale.

Occorre perciò fare riferimento non alla divergenza tra le conclusioni rassegnate dalla parte e la pronuncia, ma agli effetti pregiudizievoli che dalla medesima derivino nei confronti della parte (Cass. 18 marzo 1999, n. 2494).

In particolare, ai fini dell'interesse ad impugnare una sentenza rileva la soccombenza nel suo aspetto sostanziale, correlata al pregiudizio che la parte subisca a causa della sentenza e della sua idoneità a formare il giudicato, mentre non rileva il dato formale dell'atteggiamento assunto dalla parte nel giudizio, che può essere di indifferenza, come nel caso della contumacia, o anche di adesione alla pretesa contraria.

Certo quanto sopra e non controverso che a norma dell'art. 47 della l. 3 maggio 1982, n. 203 «il rilascio del fondo a seguito di giudizio può avvenire solo al termine dell'annata agraria durante la quale è stata emessa sentenza esecutiva» è palese, da un lato, che il precetto di cui alla disposizione testé ricordata prevale sulla diversa, impropria, espressione utilizzata nel dispositivo della sentenza gravata («ordina ad Alfano Francesco il rilascio del fondo libero da persone e cose immediatamente»), dall'altra che non potendo - *ex lege* - la sentenza gravata avere esecuzione, quanto all'ordine di rilascio, prima del 10 novembre 2000, è palese che parte ricorrente è carente di interesse a chiedere, in questa sede, una modifica, nella parte *de qua*, della sentenza stessa.

Anche a prescindere da quanto precede si osserva, comunque, che l'espressione «il rilascio va ordinato con effetto immediato» più che significare che la sentenza ora impugnata poteva, nell'intenzione di quei giudici, essere posta in esecuzione immediatamente, senza l'osservanza del termine dilatorio di legge di cui al ricordato art. 47, comma 2, legge n. 203 del 1982, voleva sottolineare che l'Alfano, a seguito della cessazione del contratto stagionale, era divenuto senza titolo e, quindi, abusivo.

4. Con il secondo motivo il ricorrente, denunciando «violazione degli artt. 416, 437 c.p.c. e 2697 c.c.» censura la sentenza grava-

ta perché questa ha «implicitamente pronunciato sulle domande nuove avanzate dal Rago e più segnatamente sulla domanda di declaratoria di negazione della qualifica di coltivatore diretto e di valida e tempestiva disdetta nonostante il divieto imposto dall'art. 437 c.p.c. e in violazione dell'art. 416 c.p.c.».

5. La censura il cui esame consente – attesa la natura del vizio denunciato (*error in procedendo*) – il diretto esame, da parte di questa Corte, degli atti di causa, è manifestamente infondata.

In entrambi i profili in cui si articola.

5.1. Quanto alla prima deduzione, a prescindere dal considerare che il Rago ha eccepito la carenza in capo all'Alfano della qualità di coltivatore diretto in relazione alla domanda riconvenzionale da questi spiegata per la «conversione» in affitto agrario del rapporto *inter partes* nella udienza di discussione e, pertanto, nel rispetto dei termini di legge (cfr., al riguardo, Corte cost. 14 gennaio 1977, n. 13), si osserva che «le eccezioni processuali e di merito» di cui è menzione dell'art. 416, comma 2 c.p.c., nonché le «nuove eccezioni» vietate in appello, a norma dell'art. 437, comma 2, stesso codice, sono non – come suppone l'attuale ricorrente – indiscriminatamente tutte le difese comunque svolte dalle parti per resistere alla pretese di controparte, ma esclusivamente quelle «non rilevabili d'ufficio».

In particolare, in contrapposizione alle eccezioni processuali e di merito che non sono rilevabili di ufficio, possono essere rilevate anche oltre la memoria di cui all'art. 416 c.p.c. e d'ufficio (nonché, eventualmente, in grado di appello) le eccezioni «in senso lato» o «improprio».

Nel rito del lavoro, in altri termini, la preclusione, stabilita dall'art. 416, comma 2 c.p.c. per le domande riconvenzionali e per le eccezioni processuali e di merito non rilevabili d'ufficio che non siano state proposte dal convenuto nella memoria di costituzione, non si estende alle eccezioni improprie o mere difese, volte alla contestazione dei fatti costitutivi e giustificativi allegati dall'attore a sostegno della domanda e disciplinate dal comma 3 dello stesso articolo il quale, infatti, non commina per esse alcuna decadenza per il caso in cui non siano dedotte con la memoria di costituzione (decadenza che è invece prevista per la mancata indicazione dei mezzi di prova).

Tale contestazione – pertanto – può essere fatta – salva l'applicazione degli artt. 88 e 92 c.p.c. ove sia ravvisabile una violazione del dovere di lealtà e probità processuale – in qualsiasi momento, anche dal contumace che si costituisce tardivamente, ed anche per la prima volta in appello, senza che la sua mancanza (pur potendo il giudice ricavarne elementi integrativi di convincimento) possa essere equiparata, quanto a effetto probatorio, ad una confessione o ammissione, e senza che l'attore ed il giudice possano esimersi l'uno all'assolvimento dell'onere probatorio circa la sussistenza di quei fatti, e l'altro dalla verifica di tale assolvimento e comunque dall'accertamento dei fatti stessi (Cass. 19 agosto 1996, n. 7630).

La preclusione posta dall'art. 416, comma 2 c.p.c. – in conclusione, come già anticipato – riguarda soltanto le eccezioni in senso proprio e non si estende alle deduzioni concernenti il difetto di un requisito di fondatezza della domanda, la cui sussistenza deve essere verificata d'ufficio dal giudice (Cass. 17 luglio 1996, n. 6466).

Pacifico quanto precede e non controverso che era onere dell'Alfano, al fine di vedere accolta la proposta domanda riconvenzionale volta alla «conversione» o, comunque, alla «riconduzione» in un contratto di affitto del contratto *inter partes* (ai sensi dell'art. 27 l. 3 maggio 1982), dimostrare la ricorrenza di tutte le condizioni cui la legge ricollega una tale «conversione», prima tra tutte, la qualità di coltivatore diretto in capo a esso concludente, è di palmare evidenza, da un lato, che era potere-dovere del giudice adito verificare se, in concreto, l'Alfano era, o meno, coltivatore diretto, dall'altro, che allorché il Rago ha eccepito che controparte era privo dei requisiti per potersi così qualificare lo stesso ha svolto una eccezione «impropria», o «mera difesa», non soggetta alla disciplina di cui agli articoli 416 e 431.

5.2. In ordine, ancora, all'assunto che i giudici del merito avrebbero pronunciato sulla domanda di valida e tempestiva disdetta (per cessazione del termine quindicennale di durata) del contratto *inter partes* non introdotta ritualmente dal Rago, si osserva, a tacere da ogni altra pur puntuale considerazione (i giudici del merito hanno escluso che tra le parti si sia mai costituito un contratto di durata quindicennale) da un lato, che una tale richiesta era contenuta già nel ricorso introduttivo del giudizio in primo grado (depositato il 18 luglio 1996) con l'espressione «in via ancora più gradata, e nella assurda ipotesi che il giudice dovesse ravvi-

sare nella fattispecie l'esistenza di un contratto di affitto, lo stesso avrebbe la sua scadenza al 5 maggio 1998 o, alternativamente, all'11 novembre 1998», dall'altro, che tra le produzioni allegate a tale ricorso è la copia della raccomandata 5 febbraio 1996 interpretata dai giudici del merito quale «disdetta» dell'eventuale contratto *inter partes*.

6. Con il terzo motivo il ricorrente denunciando «violazione della normativa prevista dalla legge n. 203 del 1982, nonché violazione degli artt. 38, 353 e 354 c.p.c.» censura la sentenza gravata sotto tre profili:

– da un lato, in particolare, si denuncia la sentenza gravata nella parte in cui la stessa ha escluso che sia applicabile l'art. 27 l. 3 maggio 1982, n. 203, allorché la concessione o il conferimento di un fondo rustico non avvenga in favore di un coltivatore diretto, in contrasto con la giurisprudenza di questa Corte regolatrice e con la tendenza legislativa di equiparare la figura del conduttore non diretto coltivatore a quella del conduttore coltivatore diretto;

– dall'altro si fa presente che i giudici del merito, negata l'applicabilità dell'art. 27 in esame avrebbero dovuto negare la propria competenza a dirimere la controversia non potendo fare applicazione delle norme di cui alla legge n. 203 del 1982, con conseguente declaratoria della nullità della sentenza di primo grado, come affermato da Cass. 8 agosto 1984, n. 4642;

– da ultimo si nega che la lettera 5 febbraio 1996 possa essere interpretata come disdetta, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 4 l. 3 maggio 1982, n. 203.

7. La censura è infondata, sotto tutti i profili in cui si articola.

7.1. «Le norme regolatrici dell'affitto dei fondi rustici – prevede l'art. 27 l. 3 maggio 1982, n. 203 – si applicano anche a tutti i contratti agrari, stipulati dopo l'entrata in vigore della presente legge, aventi per oggetto la concessione di fondi rustici o tra le cui prestazioni vi sia il conferimento di fondi rustici».

La stessa legge n. 203 del 1982, recante «norme sui contratti agrari», con il titolo primo («disposizioni integrative modificative dell'affitto dei fondi rustici») mentre ai capi primo e terzo, detta, da un lato, la nuova disciplina relativa alla «durata dei contratti di affitto a coltivatore diretto», nonché «altre disposizioni per l'affitto a coltivatore diretto», dedica il capo quarto alle «norme sull'affitto a conduttore non coltivatore diretto».

Pacifico quanto precede si osserva, ancora, che l'art. 23, dispone, testualmente, che «al contratto di affitto a conduttore non coltivatore diretto si applicano le norme previste negli articoli 3, 5, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 42, 43 e 45».

Si ricava, da quanto precede, ad avviso di questo Collegio, che nonostante la tendenza, della più recente legislazione, di superare la contrapposizione «affitto a conduttore coltivatore diretto – affitto a conduttore non coltivatore diretto», i due contratti, storicamente contrapposti, sono e rimangono distinti anche nel vigore della l. 3 maggio 1982, n. 203.

Con la conseguenza, pertanto, che venuta meno la qualità di coltivatore diretto dell'affittuario, il contratto di affitto a coltivatore diretto non può convertirsi in affitto a conduttore non coltivatore diretto, comportando la variazione unilaterale effettuata dall'affittuario un'ipotesi di risoluzione del contratto per grave inadempimento *ex art.* 5, comma 2 legge n. 203 del 1982, anche se non tassativamente prevista dalla norma (cfr., ad esempio, tra le altre, Cass. 17 ottobre 1994, n. 8456).

Reciprocamente è incontrovertito, specie in giurisprudenza, che un rapporto sorto come affitto a coltivatore non diretto non si converte, in assenza di un accordo novativo, in affitto a coltivatore diretto neppure in conseguenza dell'acquisto in corso del rapporto da parte dell'affittuario della diversa qualificazione professionale di coltivatore diretto, ancorché sia stata comunicata dal conduttore l'acquisizione di uno dei titoli di studio che l'art. 7 della legge n. 203 prevede per l'equiparazione al coltivatore diretto (Cass. 31 luglio 1991, n. 8451).

Sempre al riguardo si è evidenziato, in molteplici occasioni, ancora, che in tema di risoluzione di contratti agrari, la disposizione dell'art. 46 l. 3 maggio 1982, n. 203, la quale prescrive il tentativo obbligatorio di conciliazione nelle controversie in materia di contratti agrari, non è applicabile nel caso di domanda di risoluzione del contratto di affitto del fondo rustico a conduttore non coltivatore diretto, dato che il citato art. 46 non è espressamente richiamato nell'art. 23 della medesima legge, relativo ai rapporti di affitto a conduttore non coltivatore diretto, e la sua estensione a tali rapporti è impedita da ragioni sistematiche, attesa la loro intrinseca diversità rispetto a quelli di affitto a coltivatore diretto (tra le tantissime, in questo senso, cfr., ad esempio, Cass. 30 luglio

1997, n. 7108, nonché Cass. 20 giugno 1994, n. 5949; Cass. 18 dicembre 1990, n. 11979).

Nell'ottica interpretativa sopra riferita, ancora, non si dubita, presso una giurisprudenza più che consolidata di questa Corte regolatrice, che l'art. 41 legge n. 203 del 1982 non ha ripristinato per i contratti di affitto di fondi rustici a conduttore non coltivatore diretto il sistema a forma libera vigente anteriormente alla emanazione della legge n. 606 del 1966, atteso che, come risulta chiaramente dall'art. 23 della detta legge n. 203, l'art. 41 non si applica ai contratti di affitto a conduttore non coltivatore diretto, sicché deve ritenersi che a tali contratti si continui ad applicare, relativamente alla prova di essi, l'art. 3 della legge n. 606, che ne richiede la prova scritta (Cass. 27 ottobre 1992, n. 11689).

Analogamente costituisce *ius receptum* l'affermazione secondo cui l'istituto del recesso dai contratti di affitto a conduttore non coltivatore diretto, per il caso di morte dell'affittuario, a termini dell'art. 1627 c.c., non è stato abrogato, per incompatibilità, dall'art. 49, comma ultimo l. 3 maggio 1982, n. 203 (continuazione del contratto con il coltivatore diretto o con l'imprenditore agricolo a titolo principale, erede dell'affittuario defunto), che trova applicazione solo con riguardo all'erede dell'affittuario coltivatore diretto (Cass. 16 dicembre 1988, n. 6852).

Non controverso quanto precede è palese che esattamente i giudici del merito hanno escluso che l'art. 27 della l. 3 maggio 1982, n. 203 possa trovare applicazione ove faccia difetto, in capo a chi pretende la «riconduzione all'affitto» di un certo rapporto agrario, la qualità di coltivatore diretto.

Si oppongono, in particolare, ad una diversa soluzione della controversia e all'assunto ora invocato dal ricorrente Alfano, sia motivi di ordine «letterale», sia considerazioni di carattere sistematico.

Sotto il primo profilo (art. 12, comma 1, prima parte, preleggi) non può dubitarsi che l'art. 23 della legge n. 203 del 1982 indichi puntualmente, e esaurientemente, le norme contenute nella legge n. 203, dettate con specifico riferimento ai rapporti di affitto a conduttore coltivatore diretto, applicabili ai contratti di affitto a conduttore non diretto coltivatore.

È palese, pertanto, l'impossibilità di una lettura della disposizione *de qua* in contrasto con il suo tenore letterale.

Specie considerato che non pare possa dubitarsi del carattere eccezionale, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 14 preleggi, della disposizione di cui al ricordato art. 23.

Contemporaneamente non può tacersi che l'art. 27 in esame (in tema di «riconduzione all'affitto» di «tutti i contratti agrari stipulati dopo l'entrata in vigore della presente legge aventi per oggetto la concessione di fondi rustici o tra le cui prestazioni vi sia il conferimento di fondi rustici») è inserito non nel titolo terzo della legge, cioè tra le norme «generali e finali», per loro natura in tesi indiscriminatamente applicabili a qualsiasi «contratto di affitto», sia questo stipulato con conduttore coltivatore diretto, sia, invece, concluso con un conduttore non coltivatore diretto, ma nel titolo secondo della legge, dedicato alla «conversione in affitto dei contratti di mezzadria, di colonia parziaria, di compartecipazione agraria e di soccida».

Atteso che il *proprium*, cioè la caratteristica, di tali contratti è proprio la circostanza che ad una parte c.d. capitalistica (*id est* il concedente) si contrappone altra che presta la propria attività lavorativa essenzialmente manuale (il mezzadro, il colono, il partecipante ecc.) è palese che sarebbe del tutto irrazionale estendere la tutela prevista dagli articoli 25-38 e, quindi, anche dell'art. 27 ora in esame, in una fattispecie in cui si fronteggiano, come nel caso di specie, due soggetti entrambi «capitalisti».

Da ultimo, infine, non può tacersi che l'inapplicabilità dell'art. 27 in esame in caso di affitto a conduttore non coltivatore diretto deriva anche dalla circostanza che questi ultimi contratti – a differenza di quelli di affitto a conduttore diretto – devono avere una particolare forma e recare una serie di indicazioni, del tutto incompatibili e incongrue con la pretesa «riconduzione» invocata dal ricorrente.

Poiché, in altri termini, l'applicazione ai contratti di affitto a conduttore non coltivatore diretto dell'art. 27 della legge n. 203 del 1982, importerebbe la disapplicazione degli articoli 1-4 della l. 22 luglio 1966, n. 606 è palese, anche sotto tale diverso profilo, l'insostenibilità dell'assunto di parte ricorrente.

7.2. In merito alla dedotta nullità della sentenza gravata, per violazione delle norme sulla competenza per materia, atteso che i giudici *a quibus* esclusa l'applicabilità dell'art. 27 legge n. 203 del 1982 avrebbero dovuto dichiarare la competenza per materia del Tribunale in composizione ordinaria, la deduzione è, per un

verso, manifestamente inammissibile, per altro, manifestamente infondata.

7.2.1. Quanto alla inammissibilità si osserva che il presente giudizio è stato incoato con ricorso depositato presso la Sezione specializzata agraria del Tribunale di Salerno in data 18 luglio 1996.

Anteriormente a tale data e, in particolare con decorrenza dal 30 aprile 1995 è entrato in vigore l'art. 4 l. 26 novembre 1990, n. 353 (cfr., in particolare, l'art. 92, comma 2, di quest'ultima legge come modificato dall'art. 6 d.l. 7 ottobre 1994, n. 571, conv. con mod. dalla l. 6 dicembre 1994, n. 673) che ha sostituito, con una nuova formulazione l'art. 38 c.p.c.

Poiché – attualmente (e all'epoca in cui è stato iniziato il presente giudizio in primo grado) – l'incompetenza per materia, quella per valore e quella per territorio nei casi previsti dall'art. 28 sono rilevate, anche d'ufficio, non oltre la prima udienza di trattazione» (cfr., art. 38, comma 1 c.p.c.) e poiché – ancora – non risulta che né l'Alfano nella memoria di costituzione, né il giudice adito, nel corso della prima udienza in primo grado, abbiano eccepito la incompetenza della Sezione specializzata agraria a conoscere della presente controversia, per essere la stessa di competenza del Tribunale in composizione ordinaria, è palese che inammissibilmente detta incompetenza è stata eccepita per la prima volta in questa sede di legittimità della difesa del ricorrente.

7.2.2. Anche a prescindere da quanto precede, comunque, la circostanza che nella specie non si sia a fronte a un rapporto di affitto a conduttore coltivatore diretto ma a rapporto agrario stagionale è palesemente inconferente, al fine di escludere la competenza della Sezione specializzata agraria.

Questa, infatti, sussiste per «tutte le controversie in materia di contratti agrari» (cfr. art. 9 l. 14 febbraio 1990, n. 29) e, quindi, a prescindere dalla «durata» (annuale o superiore) del rapporto e dalla circostanza che una delle parti del rapporto stesso possa, o meno, invocare la qualifica di coltivatore diretto.

7.3. Quanto, da ultimo, alle deduzioni svolte con il terzo motivo del ricorso principale, ultima parte, volte a contestare l'interpretazione data dai giudici del merito alla lettera 5 febbraio 1996 e a dimostrare che la stessa non integra una «valida» disdetta a norma dell'art. 4 l. 3 maggio 1982, n. 203, le stesse sono manifestamente inammissibili, per difetto di interesse.

Come riferito sopra, i giudici del merito hanno accolto la domanda del Rago in base al rilievo, assorbente, che il rapporto tra le parti aveva durata limitata, era cioè stagionale.

È palese, pertanto, che tutte le altre considerazioni svolte in sentenza, in ordine alla disdetta contenuta nella lettera del 5 febbraio 1996 integrano dei meri *obiter dicta*, irrilevanti al fine del decidere e rispetto ai quali, pertanto, non sussistono soccombenza dell'Alfano, quest'ultimo è carente di interesse a censurare tali affermazioni.

Deve ribadirsi, infatti, al riguardo, che la soccombenza che determina l'interesse ad impugnare deve essere valutata tenendo conto delle enunciazioni contenute nella motivazione che siano suscettibili di passare in giudicato in quanto presupposti logici necessari della decisione (Cass. 18 agosto 1998, n. 8148; Cass. 1° ottobre 1999, n. 10869).

Atteso che la qualificazione della lettera 5 febbraio 1996 quale disdetta ai sensi dell'art. 4 l. 3 maggio 1982, n. 203, non costituisce affatto un presupposto logico necessario della pronuncia ora gravata, che si fonda su una diversa, del tutto autonoma, *ratio decidendi*, è palese, come anticipato, la inammissibilità della deduzione in esame.

8. Risultato totalmente infondato il proposto ricorso principale deve rigettarsi, come assorbimento del ricorso incidentale, espressamente condizionato all'accoglimento del ricorso avversario. (*Omissis*)

(1) LA PERDITA DELLA QUALITÀ DI COLTIVATORE DIRETTO COME CAUSA PER LA NON «RICONDUZIONE» ALL'AFFITTO DELLA CONCESSIONE DI FONDO RUSTICO E LA POSIZIONE DI RETROGUARDIA DELLA CASSAZIONE.

1. Dalla esposizione dei fatti di causa, desumibili dalla sentenza in epigrafe, un concedente-proprietario conveniva in giudizio un colono che conduceva un fondo in forza di un contratto stipulato nel 1983, ossia successivamente alla

entrata in vigore della l. 3 maggio 1982, n. 203, chiedendo che il contratto medesimo fosse dichiarato nullo e, in via subordinata, ne fosse accertata la scadenza ai sensi degli artt. 34 e 1 della predetta legge, con condanna al rilascio del fondo e al risarcimento del danno per occupazione abusiva. Di fronte a siffatte richieste il colono, nell'eccepire la infondatezza delle pretese proprietarie, in via riconvenzionale, chiedeva che fosse accertata la «riconduzione» del rapporto all'affitto di fondo rustico (art. 27 legge n. 203). La Sezione specializzata agraria del Tribunale, con sentenza non definitiva, dichiarava nullo il contratto del 1983, rigettava il resto delle pretese proprietarie e in parziale accoglimento della riconvenzionale dichiarava che il rapporto in essere fosse qualificato contratto d'affitto agrario.

Investita la Corte d'appello, questa, invece, riformava la decisione del primo giudice ed accogliendo le richieste del concedente, si pronunciava – perché nullo – per la risoluzione del rapporto tra le parti, «ordinando», al concessionario, «il rilascio del fondo libero da persone e cose immediatamente», e con riferimento alla riconduzione del rapporto all'affitto riteneva non applicabile l'art. 27 l. 3 maggio 1982, n. 203, perché si era di fronte ad un rapporto di compartecipazione, ma soprattutto perché nel concessionario vi faceva difetto la qualifica di coltivatore diretto. Interessata della questione la Corte di cassazione, questa, ha confermato la decisione appellata.

2. Nel merito della decisione in epigrafe non possiamo non formulare alcune considerazioni in ordine alle argomentazioni (poco convincenti) su cui è incuneata la decisione stessa. Le parti contraenti avevano posto in essere un contratto di colonia contravvenendo al disposto dell'art. 45, comma 2, della legge n. 203, che fa espresso divieto di stipulare contratti di mezzadria, di colonia, di compartecipazione agraria, esclusi quelli stagionali e quelli di soccida; cioè le parti, nel 1983, posero in essere un contratto vietato dalla legge, ma in ogni caso destinato alla produzione agraria e non contrario all'ordine pubblico. A rilevarne la nullità del contratto o a farne accertare la scadenza (legale) del medesimo, ci ha pensato, nel 1996, a distanza di tredici anni, il concedente. Ora, non v'è dubbio, da quanto si legge nella parte espositiva della decisione e a prescindere dalla qualificazione dell'instaurato rapporto, che alla base del contratto c'è una concessione di fondo rustico, destinato alla produzione. In situazione del genere il contratto, se da un lato subirebbe l'ineluttabile forza della «nullità» (1), dall'altro, per volere dello stesso Legislatore, in automatico ed attraverso la tecnica della «riconduzione all'affitto», non resta privo di tutela e ciò in applicazione dell'art. 27 della legge n. 203, che riconduce nell'ambito dell'affitto tutti i

contratti agrari aventi per oggetto la concessione di fondi rustici o tra le cui prestazioni vi sia il conferimento di fondi rustici, conclusi successivamente all'entrata in vigore della legge n. 203. Nell'impianto della disciplina sui contratti agrari è rilevabile, per quanto qui interessa, una tendenza legislativa, economicamente e socialmente utile, a conservare l'efficacia degli atti giuridici, in ciò tenendo presente che l'attività produttiva sia tale da assicurare al conduttore un reddito agricolo non limitato nel tempo, e, di conseguenza, in ipotesi come quella in esame, attraverso un'incisività maggiore, riconduce i rapporti agrari così instaurati, nell'ambito dell'unica disciplina del contratto d'affitto.

La Corte di cassazione, attenendosi all'aspetto formale, invece, ha ritenuto, dopo aver ammesso che tendenzialmente la legislazione è orientata a superare la contrapposizione tra «affitto a conduttore coltivatore diretto» e «affitto a conduttore non coltivatore diretto», che l'art. 27 non sia applicabile quando il concessionario non rivesta la qualità di coltivatore diretto. E per argomentare tale assunto richiamandosi ad altra giurisprudenza (2), sostiene che l'art. 23 (norma di rinvio) dispone che al contratto di affitto a conduttore non coltivatore diretto non siano applicabili alcune delle disposizioni della disciplina dell'affitto a coltivatore diretto (3), tra le quali, appunto, non vi rientrerebbe la norma del ricordato art. 27, sul presupposto che «i due contratti, storicamente contrapposti, sono e rimangono distinti anche nel vigore della l. 3 maggio 1982, n. 203». Ne consegue, sempre ad avviso della Cassazione, «che venuta meno la qualità di coltivatore diretto dell'affittuario, il contratto di affitto a coltivatore diretto non può convertirsi in affitto a conduttore non coltivatore diretto, comportando la variazione unilaterale (della qualifica) effettuata dall'affittuario un'ipotesi di risoluzione del contratto per grave inadempimento ex art. 5, comma 2, legge n. 203, anche se non tassativamente prevista dalla norma».

Va osservato che non può confondersi, come fa ora la Cassazione, l'istituto della «riconduzione all'affitto» con quello della «conversione in affitto» che pure la legge sui contratti agrari prevede (artt. 25 e 26). Le differenze sono di tanta evidenza per essere confuse, anche se da qualche parte la «riconduzione» è configurata come conversione *ex officio* (4), in quanto la prima non richiede la dichiarazione di nullità del contratto da trasformare, operando una qualificazione tipica del rapporto posto in essere dalle parti, mentre la seconda, ossia la riconversione, presuppone la dichiarazione di nullità del contratto per intervenire nel passaggio da un tipo contrattuale ad un altro (5). Argomentare, poi, che, nel caso di specie, «sarebbe del tutto irrazionale estendere la tutela degli artt. 25-38, quindi, anche l'art.

(1) Riteniamo che il contratto concluso in violazione dell'art. 45, comma 2, l. 3 maggio 1982, n. 203, riconducibile nell'ambito dell'art. 27, stessa legge, è senz'altro «nullo», in quanto norma dichiarata inderogabile dal successivo art. 58. Di avviso diverso è L. FRANCARIO, *Tecniche di trasformazione e di riconduzione dei rapporti agrari e problemi di costituzionalità: commento generale*, in *La riforma dei contratti agrari*, a cura di C.A. Graziani - P. Recchi - L. Francario, Napoli, 1982, 215, sul presupposto che il legislatore ha inteso tipizzare il rapporto agrario, prescindendo dalla dichiarazione di nullità del rapporto da ricondurre in affitto nella considerazione che la riconduzione opera anche nei confronti di contratti agrari la cui stipulazione non è vietata dalla legge; v. anche G.B. FERRI, *Conversione e riconduzione*, in *Proprietà produttiva e impresa agricola*, Torino, 1992, 79.

(2) Cass. 17 ottobre 1994, n. 8456 (cit. nel testo), in questa Riv., 1995, 86, con nota di R. TRIOLA, *Perdita della qualifica di coltivatore diretto ed effetto del contratto nullo*. È stata pure negata la soluzione inversa, cioè il trapasso dalla qualità di conduttore non coltivatore diretto a conduttore coltivatore diretto (o equiparato), da Cass. 31 luglio 1991, n. 8451 (cit. nel testo), *ivi*, 1992, 635 ed in precedenza da Cass. 18 luglio 1986, n. 4644, in *Foro it.*, 1987, I, c. 1201, con nota di A. JANNARELLI, *Affitto di fondo rustico e «soggetto equiparato» al coltivatore diretto*, e in *Giur. agr. it.*, 1986, 673.

(3) Sull'applicazione della disciplina dell'affitto a coltivatore diretto a

conduttore non coltivatore diretto, qui rinvia l'art. 23, le posizioni della dottrina sono le più disparate: si va dalla elencazione tassativa dei casi (A. JANNUZZI, *I contratti agrari*, Milano, 1982, 100), alla affermazione del carattere meramente esemplificativo della disposizione (M. CLAPS, *Art. 23 (Rinvio)*, in *La riforma dei contratti agrari*, cit. 206; E. CAPIZZANO, *Agricoltura, diritto agrario e società*, Padova, 1991, 397) alla superfluità di alcune norme richiamate dal detto articolo (G. VIGNOLI, *Art. 23 (Rinvio)*, in *Commentario alla legge sui contratti agrari*, a cura di A. Carrozza - L. Costato - A. Massart, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1982, 1412; G. BIVONA, *Affitto di fondi rustici. Affitto a coltivatore diretto*, Artt. 1628-1654, Milano, 1995, 108; V. ACAGNINO - A. CORSARO - G.B. MACRÌ, *I nuovi patti agrari. Commento alla legge 3 maggio 1982, n. 203*, Milano, 1982, 117). Quanto alla giurisprudenza di legittimità le posizioni interpretative dell'art. 23 con riguardo in particolare all'art. 46, sulle controversie agrarie, sono state definite «aberranti» da A. CORSARO, in C. CAMARDI - A. CORSARO - G.B. MACRÌ, *Legislazione agraria. Contratti - Credito - Prelazione*, Milano, 1998, 104.

(4) Cfr. F. DE SIMONE, *Conversione: I, Conversione del contratto agrario*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. IX, Roma, 1988, 2.

(5) Sulla differenza tra conversione in affitto e riconduzione in affitto, cfr. L. FRANCARIO, *Art. 27 (Riconduzione all'affitto)* in *La riforma dei contratti agrari*, cit., 233; A. CARROZZA, *Art. 27 (Riconduzione all'affitto)*, in *Commentario alla legge sui contratti agrari*, cit., 1438.



27 ora in esame, in una fattispecie in cui si fronteggiano (...) due soggetti entrambi «capitalisti», è un argomento privo di motivazione convincente che non si addice neanche per il coltivatore diretto (6). Il richiamo alle disposizioni anzidette (artt. 25-38) è a sproposito e non conferente al caso esaminato, non foss'altro perché le norme da applicare non sono quelle relative alla riconversione in affitto dei rapporti di mezzadria, colonia, ecc. che si applicano ai contratti in corso alla data di entrata in vigore della legge n. 203, ma quelle sulla «riconduzione all'affitto», nelle quali vi rientrano i rapporti agrari, compresi quelli di compartecipazione non limitata a coltivazioni stagionali, conclusi successivamente a tale data, che pongono in essere un rapporto costitutivo d'impresa (7).

Sostiene ancora la Cassazione, utilizzando il metodo sistematico, che, l'art. 27, tra l'altro, «è inserito non nel titolo terzo della legge cioè tra le norme "generali e finali", per la loro natura in tesi indiscriminatamente applicabili a qualsiasi "contratto di affitto", sia questi stipulati con conduttore coltivatore, sia, invece, concluso con un conduttore non coltivatore diretto, ma nel titolo secondo della legge» (pag. 18 del dattiloscritto), in ciò contraddicendosi con quanto sostenuto nelle pagine precedenti; infatti, per il Supremo Collegio gli artt. 46 e 41 (ma anche art. 49), solo per fare un esempio, inseriti nel titolo terzo, non sono ugualmente applicabili al conduttore non coltivatore diretto (8).

3. Fatta questa prima considerazione, occorre notare che se, nel corso della esecuzione del contratto d'affitto instaurato con un coltivatore diretto viene meno, in detto soggetto, la qualificazione di coltivatore diretto, ciò non determina una variazione unilaterale del rapporto da essere prospettata come il venir meno di uno degli elementi costitutivi del contratto al punto di poter essere additato come motivo di risoluzione del contratto per grave inadempimento (art. 5, comma 2, legge n. 203). La Corte di cassazione non vuol tenere conto che la variazione (sopravvenuta) della qualità dell'affittuario è un fatto che attiene al miglioramento professionale della persona e non può essere elemento di contrattazione con l'altra parte del contratto; inoltre, non può non tenere conto che con il mutare dei tempi e degli ordinamenti giuridici, in relazione al modificarsi dell'ambiente economico e giuridico, dei sistemi economico-sociali e delle forme di organizzazione produttiva, insieme con lo sviluppo tecnologico, fanno spesso nascere nuove esigenze, prima non prevedibili, che incidono anche nelle situazioni personali dei singoli soggetti di un determinato rapporto, ma non per questo ripudiabili dall'ordinamento giuridico. Sarebbe come dire che il conduttore deve rinunciare ad un evento nuovo, qualificante, per ripristinare situazioni produttive pregresse con pregiudizio del suo

interesse e dell'utilità sociale. Ci si augura che la tesi della Cassazione venga riveduta: diversamente ne uscirebbe gravemente danneggiata la personalità dell'affittuario e si ritornerebbe, *mutatis mutandis*, ad un passato cancellato dalla storia, quando il mezzadro non poteva modificare volontariamente la composizione della famiglia colonica senza il consenso del concedente (art. 2142 c.c.) (9).

4. Ma la sentenza in commento si presta a considerazioni negative anche sotto altro profilo. È stato prospettato che se è possibile la conversione del contratto nullo (*ex art. 1424 c.c.*) che, in presenza dei necessari presupposti, può produrre gli effetti di un contratto diverso, sotto altro aspetto non può, certamente, escludersi, anche per la riconduzione all'affitto a conduttore non coltivatore, l'analoga produzione di effetti solo perché trattasi di contratto (da continuare) con soggetto qualificato diverso (10). Tra l'altro, mentre nel caso di conversione di contratto nullo la nullità del contratto sta alla base, vale a dire *ab origine*, nel caso della perdita della qualità di coltivatore diretto dell'affittuario si tratterebbe di un fatto non preveduto, cioè di un evento sopraggiunto in una situazione contrattuale in pieno svolgimento. Infatti, il rapporto, nel caso in esame, è nato con capacità di produrre effetti, solo che questa attitudine è stata perduta in virtù di una circostanza successiva («impossibilità sopravvenuta»), posteriore alla formazione del contratto originario. In buona sostanza, da questa situazione emerge quella figura che la dottrina ha definito come una possibile «nullità successiva» (11), determinata, appunto, da circostanze posteriori alla conclusione dell'originario rapporto. Non solo, ma – nella «riconduzione all'affitto» – non ci si trova di fronte all'inidoneità (seppure sopravvenuta) del contratto ad attuare la funzione costitutiva dell'impresa e quella economica cui il contratto era stato preordinato; cioè in questa ipotesi il fatto sopravvenuto (mutamento della qualità del conduttore) non incide e non compromette la funzione ordinata alla realizzazione della causa del contratto, che si oggettivizza nella cessione di un terreno per lo svolgimento di un'attività economica d'impresa (12). Dal mutamento (fatto sopravvenuto) della qualificazione del conduttore non viene meno l'adempimento della prestazione contrattuale; né detto mutamento mette in discussione l'interesse del creditore (13) tanto da poterne richiedere la tutela, mediante la risoluzione del contratto, come lascerebbe intendere ancora la Corte di cassazione. Tanto è vero che, in teoria, non è escluso che il debitore possa avvalersi di un sostituto o di un rappresentante, sia nei casi in cui esuli l'aspetto fiduciario che in quelli ispirati alla fiducia personale, allorché il creditore non si vede compromesso l'interesse a ricevere l'adempimento della prestazione (14). Tra l'altro, nel caso

(6) Deve tenersi conto che la stessa definizione di coltivatore diretto di cui all'art. 1647 c.c. non tiene il raffronto con l'art. 6 della l. 3 maggio 1982, n. 203, nel senso che coltivatore diretto non è tale perché coltivi un piccolo fondo ma perché impegnato direttamente, con almeno un terzo della manodopera necessaria per la coltivazione del fondo, tenuto conto, agli effetti del computo delle giornate lavorative anche dell'impiego delle macchine agricole [cfr. A. CARROZZA, *Art. 6: (Definizione di coltivatore diretto)*, in *Commentario alla legge sui contratti agrari*, cit., 1329].

(7) R. ALESSI - G. PISCIOTTA, *I contratti agrari*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cicu e F. Messineo e continuato da L. Mengoni, Milano, 2002, 62.

(8) Nonostante, ora, l'ammissione possibilista della Cassazione, la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto non applicabile gli artt. 41, 46 e 49 della legge n. 203 (Cass. 30 luglio 1997, n. 7108, in questa Riv. (M), 1997, 599; Cass. 20 giugno 1994, n. 5949, *ivi*, 1995, p. 357 e in *Giust. civ.*, 1994, I, 2817; Cass. 27 ottobre 1992, n. 11689, in questa Riv., 1993, 440; Cass. 18 dicembre 1990, n. 11979, in questa Riv. (M), 1992, 251; Cass. 16 dicembre 1988, n. 6852, in *Giur. agr. it.*, 1989, 485 (sentenze tutte citate nel testo).

(9) Cfr. sul punto Cass. 19 giugno 1962, n. 1547, in *Riv. dir. agr.*, 1963, II, 154, secondo la quale: «il mutamento operato dal mezzadro, senza il

consenso del concedente, nella composizione della famiglia, integra a norma dell'art. 2142 c.c. un'ipotesi di inadempimento contrattuale, dipendente da fatto volontario del contraente, che non può essere senz'altro identificato con la situazione obiettiva di grave sperequazione della capacità lavorativa della famiglia mezzadrile, di cui all'art. 2 della legge n. 1094 del 1948, pertanto, ove il detto inadempimento acquista il carattere della gravità richiesto dall'art. 4 del d.lgs. n. 157 del 1945, in tal caso non è consentito alla stessa parte inadempiente di evitare le conseguenze giuridiche di tal fatto, con l'integrazione dell'insufficiente capacità lavorativa ai sensi dell'art. 2 della legge n. 1094 del 1948».

(10) R. TRIOLA, *Perdita della qualifica di coltivatore diretto ed effetto del contratto nullo*, cit.

(11) Cfr. A. FEDELE, *La invalidità del negozio di diritto privato*, Torino, 1943, 48; C. DONISI, *In tema di nullità sopravvenuta del negozio giuridico*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1967, 755.

(12) G. GALLONI, *Per una nozione autonoma dell'affitto di fondi rustici*, in *Riv. dir. agr.*, 1971, I, 45.

(13) L. MOSCO, *Impossibilità sopravvenuta*, voce in *Enc. dir.*, vol. XX, Milano, 1970, 450.

(14) Cass. 22 luglio 1993, n. 8152, in *Not. giur. lav.*, 1994, 93.

di specie, non sarebbe fuori di luogo far riferimento al criterio utilizzato dalla stessa giurisprudenza di legittimità, in materia di lavoro subordinato, per approdare ad un risultato diverso da quello prospettato, ora, con la sentenza in commento. Nei rapporti di lavoro subordinato, infatti, nel caso di impossibilità sopravvenuta, questa non costituisce causa di risoluzione del rapporto allorché l'impedimento fisico del prestatore di lavoro, che determini solo una mera difficoltà di svolgimento delle mansioni precedentemente esplicate, può essere superabile mediante l'adozione di una diversa modalità di esecuzione del lavoro compatibile con l'organizzazione aziendale, cui il datore di lavoro è tenuto a farvi fronte, nell'ambito del suo dovere di cooperazione (15). Così, riteniamo che l'affittuario il quale perde la qualità di coltivatore diretto, come il lavoratore subordinato che, nel caso ricordato, continua nella sua attività lavorativa con altre mansioni, può continuare nella conduzione del fondo nella diversa qualità, mentre il concedente, il quale non può far mancare la sua cooperazione, può giustamente attivarsi, ex art. 1619 c.c., per accertare che l'affittuario, nella nuova veste, «osserva gli obblighi che gli incombono», ovvero «alla normale e razionale coltivazione del fondo, alla conservazione e manutenzione del fondo medesimo» (art. 5 legge n. 203).

5. Ne deduciamo, da quanto sin qui delineato, che la sopravvenuta perdita (mutamento) della qualificazione professionale del conduttore non costituisce motivo valido per la risoluzione del rapporto, tra l'altro non venendo meno la prestazione contrattuale e non essendo mutata – ove ancora si voglia insistere sull'*intuitus personae* – la persona del debitore e, quindi, (riteniamo neanche), la fiducia personale; tranne che la fiducia sia venuta meno per altre ragioni (ma ciò sarebbe solo un pretesto) e che di conseguenza essa non può essere ricercata nel mutamento della qualifica professionale del creditore. Ma, ove non si voglia accogliere la soluzione ora prospettata, riteniamo che sembrano sussistere tutti i presupposti necessari per non escludere, nelle fattispecie come quella in esame, un'applicazione analogica dell'art. 1424 c.c., appunto perché la causa del contratto era ed è rimasta inalterata e che solo una parte (non determinante) del contratto sarebbe da considerare invalida. Non pare dovrebbero esserci dubbi, infatti, che il terreno ceduto in affitto a coltivatore diretto anche a seguito del mutamento della qualifica della persona dell'affittuario non coltivatore diretto, resta pur sempre un terreno ceduto al fine di costituire ed esercitare un'impresa agricola e di ottenere un reddito agricolo. Peraltro, se il principio della conversione consente il recupero di un atto invalido del quale sono utilizzabili quegli elementi che possono dar vita ad un'altra fattispecie, in casi come quello in esame, la conversione darebbe come esito, appunto un rapporto di affitto a conduttore non coltivatore diretto. Ne consegue, tra l'altro, che nella «previsione normativa, in presenza di una fattispecie invalida si producono gli effetti di un atto diverso, non perché quest'ultimo sia voluto implicitamente dalle parti, ma perché è tale da consentire il conseguimento in misura accettabile degli obiettivi perseguiti dai soggetti, e non risulta comunque incompatibile con i loro riconosciuti intenti» (16), che si esteriorizzano nel consentire lo scambio di prestazioni tra la concessione di un fondo per la costituzione dell'impresa, destinata alla produzione agricola, e la corresponsione del canone d'affitto.

Alfio Grasso

(15) Cass. 17 ottobre 1994, n. 8456, cit.

(16) G. GANDOLFI, *Il principio di conversione dell'atto invalido: fra continenza «sostanziale» e volontà «ipotetica»*, in *Riv. dir. civ.*, 1990, I, 214.

Cass. Sez. III Civ. - 15-1-2002, n. 408 - Giustiniani, pres.; Finocchiaro, est.; Uccella, P.M. (conf.) - Calabrese (avv. Mazzotta) c. Mari ed altri (avv. Vetere). (*Conferma App. Catanzaro 22 settembre 1999*)

**Contratti agrari - Contratti associativi - Conversione - Unità produttive insufficienti - Valutazione tecnica rimessa all'Ispettorato provinciale dell'agricoltura - Competenza esclusiva dell'organo amministrativo - Esclusione - Consulenza tecnica disposta dall'A.G.O. in corso di giudizio - Ammissibilità - Ispettorato - Relazione - Predisposizione - Attività - Consulente del giudice - Configurabilità - Esclusione - Deduzione in sede giudiziaria di censure sul procedimento seguito dall'Ispettorato - Ammissibilità - Esclusione - Impugnabilità in sede giudiziaria della relazione - Esclusione.** (Art. 191 c.p.c.; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 31)

*La norma positiva che indica nell'Ispettorato provinciale della agricoltura l'ente competente all'accertamento della idoneità di un fondo a consentire la formazione di una impresa agricola (art. 31 della legge n. 203 del 1982) non ha inteso introdurre un'ipotesi di competenza esclusiva di tale organo amministrativo, ma ha solo inteso legittimare il predetto organo alla formulazione di una mera valutazione tecnica (che non incide sulla posizione di diritto soggettivo del privato, scaturente direttamente dalla legge), con la conseguenza che, in sede di procedimento dinanzi all'a.g.o., è del tutto irrilevante la preesistenza, e l'acquisizione agli atti dell'accertamento dell'Ispettorato agrario, ed è del tutto legittimo il provvedimento del giudice che disponga, all'uopo, una consulenza tecnica, sostitutiva di quell'accertamento, alla quale venga, successivamente, riconosciuta dignità di fonte oggettiva di prova; nel rendere la relazione in questione, pertanto, l'Ispettorato non opera quale «consulente» del giudice, onde non sono applicabili alla detta relazione ed all'attività che la precede le disposizioni dettate dagli artt. 191 ss. c.p.c., né possono dedursi in sede giudiziaria censure sul procedimento seguito dall'Ispettorato per giungere alle sue conclusioni, ancorché le medesime siano liberamente sindacabili, atteso che il giudizio innanzi all'a.g.o. non è costruito come impugnativa di quella relazione (1).*

(Omissis)

4. In margine alla domanda di conversione in affitto del contratto di mezzadria oggetto di controversia e al rigetto di questa, atteso che il fondo, oggetto del contratto stesso, non costituisce una unità produttiva idonea, i giudici a *quibus* hanno *in primis*, dichiarato improponibile l'eccezione del Calabrese, di nullità della relazione predisposta dall'Ispettorato dell'agricoltura, perché in violazione del contraddittorio, sul rilievo, assorbente, che detta eccezione non era stata fatta valere nella prima difesa successiva all'acquisizione dell'accertamento stesso.

5. Tale capo della sentenza gravata è censurata dal ricorrente con il secondo motivo con il quale si denuncia, in particolare «insufficiente motivazione circa un punto decisivo della controversia ai sensi dell'art. 360 c.p.c. e violazione dell'art. 157 c.p.c.».

Al riguardo il ricorrente fa presente:

– che gli addetti dell'ufficio IPA non avrebbero rispettato il principio del contraddittorio, avendo omesso le comunicazioni obbligatorie di rito;

– che tale eccezione è stata formulata da uno dei procuratori del Calabrese nella prima occasione utile, avanti al primo giudice e, in particolare, in occasione della memoria difensiva autorizzata dal tribunale con ordinanza 3 ottobre 1997;

– che nelle more del deposito della relazione dell'IPA era venuto a mancare l'avv. Alberto Aciri, difensore del Calabrese e che, interrotto il processo e riassunto il giudizio con la nomina di altro difensore nella persona dell'avv. Marcello Aciri, quest'ultimo – nella prima udienza utile e, in particolare, in occasione dell'udienza di discussione – aveva eccepito la nullità della relazione dell'IPA (per i motivi indicati sopra), ancorché non sia stato più reperito il verbale di detta udienza di discussione.

6. Il motivo non può trovare accoglimento.

Come esattamente rilevato dalla difesa dei controricorrenti e a prescindere da ogni altro profilo di inammissibilità della censura in esame, si osserva che il motivo in esame muove da una premessa infondata in diritto e, pertanto, inaccettabile.

Il ricorrente, in particolare, pretende che trovino applicazione, con riguardo all'accertamento dell'Ispettorato dell'agricoltura, circa l'idoneità dei fondi a costituire unità produttive sufficienti, a norma dell'art. 31, comma 3, l. 3 maggio 1982, n. 203, le disposizioni dettate dagli artt. 191 e seguenti del codice di rito, con riguardo alla nomina di un consulente tecnico d'ufficio.

Per contro deve escludersi – decisamente – che allorché il giudice chiede all'Ispettorato l'accertamento in questione, detto Ispettorato operi come un «consulente» del giudice.

In realtà, come già precisato da questa Corte in altra occasione, la norma positiva (che indica nell'Ispettorato provinciale della agricoltura l'ente competente all'accertamento della idoneità di un fondo a consentire la formazione di una impresa agricola: art. 31, della legge n. 203 del 1982) non ha inteso introdurre una ipotesi di competenza esclusiva di quell'organo amministrativo, con la conseguenza di costruire il successivo, eventuale, giudizio contenzioso, instauratosi per la conversione del rapporto associativo in affitto dinanzi all'autorità giudiziaria, come una sorta di «impugnativa» del provvedimento amministrativo.

La stessa, infatti, ha solo inteso legittimare il predetto organo alla formulazione di una mera valutazione tecnica (che non incide sulla posizione di diritto soggettivo del privato, scaturente direttamente dalla legge).

Deriva da quanto sopra, pertanto, che in sede di procedimento dinanzi all'a.g.o., è del tutto irrilevante la preesistenza, e l'acquisizione agli atti del giudizio, dell'accertamento dell'Ispettorato agrario, ed è del tutto legittimo il provvedimento del giudice che disponga, all'uopo, una consulenza tecnica, sostitutiva di quel primo accertamento, alla quale venga, successivamente, riconosciuta dignità di fonte oggettiva di prova (in termini, cfr. Cass. 2 agosto 1997, n. 7175).

Pacifico quanto precede, è palese, non solo che l'Ispettorato non opera, nel rendere la relazione in questione, quale «consulente» del giudice, come sopra si è osservato (per cui non sono applicabili alla relazione e all'attività che la precede le disposizioni dettate dai ricordati artt. 191 e ss. c.p.c. e delle correlate norme di attuazione), ma non possono dedursi in sede giudiziaria censure sul procedimento seguito dall'Ispettorato per giungere alla conclusione fatta propria (ancorché, come osservato, siano liberamente sindacabili le conclusioni stesse), atteso che il giudizio innanzi all'a.g.o. non è costruito come impugnativa di quella relazione.

Certo quanto precede, è palese che nessuno dei rilievi mossi dal ricorrente coglie nel segno e che la sentenza gravata, così corretta la motivazione, non meriti alcuna censura (cfr. art. 384, comma 2, c.p.c.).

6. Come accennato in precedenza, i giudici del merito hanno rigettato la domanda di conversione in affitto del contratto di mezzadria *inter partes* atteso che il fondo, oggetto del contratto, non costituisce, nelle sue attuali condizioni e a seguito della realizzazione di un piano di sviluppo aziendale, una unità produttiva idonea a consentire, per condizioni obiettive di redditività o produttività, la formazione di una impresa agricola valida sotto il profilo tecnico ed economico (art. 31, comma 1, l. 3 maggio 1982, n. 203).

7. Tale capo della sentenza gravata è censurato dal ricorrente con il terzo e il quarto motivo di ricorso, intimamente connessi e da esaminare congiuntamente e con i quali lo stesso denuncia da un lato «violazione dell'art. 360 c.p.c. n. 5, nonché violazione dell'art. 31, l. 3 maggio 1982, n. 203» (terzo motivo), dall'altro «violazione ancora dell'art. 31 citato (l. 3 maggio 1982, n. 203)» (quarto motivo).

Assume in particolare il ricorrente, nell'ordine:

– la contraddizione esistente nella relazione dell'IPA, che da una parte afferma che il fondo costituisca unità produttiva sufficiente, dall'altra ritiene lo stesso insufficiente;

– il Tribunale e l'IPA erano tenuti a prospettare al Calabrese un piano di miglioramento fondiario comunque idoneo per meglio valorizzare la peculiarità del fondo;

– i giudici del merito non hanno considerato che negli anni dal 1982 al 1987 esso concludente ha operato ogni sorta di miglioramento possibile e fattibile a proprie spese;

– la Corte di appello, nonostante la richiesta di contestazione della consulenza (dell'IPA) e della opportunità di predisporre una consulenza tecnica di ufficio, «ha ritenuto di non considerare valida ogni istanza e dare forza decisionale all'IPA, ritenendola a torto equipollente alla c.t.u.»;

– i giudici del merito non hanno fornito alcuna valida motivazione, sotto ogni profilo circa la impossibilità di operare la chiesta conversione, limitandosi a riportare i superficiali rilievi tecnici forniti dall'IPA.

8. Al pari dei precedenti, i predetti motivi non possono trovare accoglimento, sotto nessuno dei dedotti profili.

8.1. *In limine e ante omnia* si evidenzia la inammissibilità delle deduzioni svolte sotto il profilo di cui all'art. 360, n. 3, c.p.c.

Deve ribadirsi al riguardo, infatti, che quando nel ricorso per cassazione pur denunziandosi violazione e falsa applicazione della legge, con richiamo di specifiche disposizioni normative, non siano indicate le affermazioni in diritto contenute nella sentenza gravata che si assumono in contrasto con le disposizioni indicate – o con la interpretazione delle stesse fornita dalla giurisprudenza di legittimità o dalla prevalente dottrina – il motivo è inammissibile poiché non consente alla Corte di cassazione di adempiere il compito istituzionale di verificare il fondamento della denunciata violazione (Cass. 12 maggio 1998, n. 4777).

In altri termini è inammissibile il ricorso nel quale non venga precisata la violazione di legge nella quale sarebbe incorsa la pronunzia di merito, non essendo al riguardo sufficiente un'affermazione apodittica non seguita da alcuna dimostrazione, dovendo il ricorrente porre la Corte di legittimità in grado di orientarsi fra le argomentazioni in base alle quali si ritiene di censurare la pronunzia impugnata (Cass. 21 agosto 1997, n. 7851).

Pacifico quanto precede, si osserva che nella specie, come si ricava dal contesto del motivo, la parte ricorrente omette sia di indicare quale sia la interpretazione data, dal giudice del merito, della disposizione di cui all'art. 31, l. 3 maggio 1982, n. 203, che assume essere stata «violata» e, comunque, «falsamente applicata» dal giudice *a quo*, sia i motivi per cui la stessa non possa essere accettata, sia – infine – quale sia la «corretta» interpretazione di tali norme.

In realtà la parte ricorrente, lungi non censurare l'interpretazione che il giudice del merito ha dato della ricordata disposizione, si limita a dolersi che l'esito della lite sia stato sfavorevole alle proprie aspettative, per essere state le risultanze di causa valutate in modo difforme alla sua, soggettiva, interpretazione di quelle stesse risultanze ed è evidente – pertanto – che la denuncia esula totalmente dalla previsione di cui all'art. 360, n. 3 c.p.c.

8.2. Come ampiamente dimostrato dalla sentenza in questa sede gravata, l'IPA non è incorsa, nella propria relazione, nella contraddizione denunciata dal Calabrese, avendo accertato che «in tesi» l'azienda avrebbe la potenzialità di costituire una unità produttiva sufficiente, ma che «in pratica» alla luce, cioè, del concreto, «l'indirizzo imprenditoriale attuale e futuro del conduttore (*id est* del Calabrese) annulla siffatta possibilità».

Certo quanto sopra, e non controverso che nella sentenza gravata non sussiste quella «contraddittorietà» di motivazione rilevante sotto il profilo di cui all'art. 360, n. 5, c.p.c., è evidente che anche sotto tale profilo la censura in esame deve rigettarsi.

Specie tenuta presente la stessa formulazione letterale dell'art. 31, comma 1, della legge n. 203 del 1982.

Giusta tale ultima disposizione in particolare «la conversione del contratto ... in affitto ... non ha luogo» «quando il fondo o podere oggetto del contratto associativo non costituisce nelle sue attuali condizioni o a seguito della realizzazione di un piano di sviluppo aziendale, una unità produttiva idonea ... ».

È palese, pertanto, che esattamente i giudici del merito hanno esaminato la domanda di conversione alla luce delle «attuali condizioni» del fondo oggetto di controversia nonché del «piano di sviluppo aziendale» predisposto dal Calabrese, prescindendo totalmente da quelle che sono le possibilità, meramente astratte e ipotetiche, di sfruttamento del fondo (nell'eventualità sullo stesso sia insediato un diverso conduttore).

8.3. Quanto, ancora, alla circostanza che, in realtà, era onere sia del Tribunale che dell'IPA prospettare al Calabrese un piano di miglioramento fondiario comunque idoneo per meglio valorizzare le peculiarità del fondo, l'assunto non può seguirsi perché in contrasto con quella che è la lettera della legge.

Questa, infatti, prevede (cfr. art. 31, comma 4, della legge n. 203 del 1982) che «è altresì idonea l'unità produttiva che sia dichiarata tale dall'Ispettorato sulla base di un piano di sviluppo aziendale presentato dalla parte interessata ... ».

Essendo esclusivamente il Calabrese la parte «interessata» a conseguire la conversione in affitto del rapporto, è palese che era onere di quest'ultimo presentare un idoneo piano di sviluppo aziendale e non certamente dell'IPA, e meno ancora del Tribunale, per definizione «terzo e imparziale» (cfr. art. 111, comma 2, Cost.) rispetto alla vertenza che vedeva contrapposto il Calabrese ai concedenti Mari, dare suggerimenti perché il fondo potesse divenire unità produttiva sufficiente.

8.4. I giudici del merito, lungi dal trascurare gli interventi posti in essere dal Calabrese negli anni dal 1982 al 1987 hanno evidenziato che ancora alla data del 1997 il fondo si presentava in stato tale da non potersi qualificare unità produttiva sufficiente.

8.5. Esattamente, inoltre, i giudici del merito non hanno dato ingresso in causa alla richiesta consulenza tecnica d'ufficio, atteso, da un lato, che dispone o meno, una consulenza tecnica d'ufficio rientra tra i poteri discrezionali del giudice del merito, dall'altro, che, comunque, quei giudici hanno ritenuto sufficienti, al fine del decidere, i dati già acquisiti al processo.

8.6. Quanto, da ultimo, all'assunto secondo cui i giudici del merito non avrebbero fornito alcuna valida motivazione, sotto ogni profilo circa la impossibilità di operare la chiesta conversione, limitandosi a riportare i superficiali rilievi tecnici forniti dall'IPA, lo stesso deve disattendersi.

Almeno sotto due, concorrenti, profili.

8.6.1. *In primis* è agevole rilevare che la sentenza gravata ha ampiamente motivato la conclusione raggiunta, ancorché facendo riferimento agli accertamenti in fatto, compiuti dall'IPA, in alcun modo censurati dal ricorrente.

8.6.2. In secondo luogo, anche a prescindere da quanto precede, si osserva – in termini opposti, rispetto a quanto presuppone la difesa del ricorrente – che il motivo di ricorso *ex art.* 360, n. 5, c.p.c., mediante il quale si deduca il vizio di omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione, non conferisce alla Corte di cassazione il potere di esaminare e valutare il merito della causa, ma solo quello di controllare, sul piano logico formale e della correttezza giuridica, l'esame e la valutazione fatta dal giudice del merito, al quale soltanto spetta individuare le fonti del proprio convincimento, valutare le prove e scegliere, tra le risultanze probatorie, quelle ritenute idonee a dimostrare i fatti in discussione (Recentemente, in termini, Cass. 21 marzo 2001, n. 4025, specie in motivazione, nonché Cass., Sez. Un. 11 giugno 1998, n. 5802 e Cass. 22 dicembre 1997, n. 12960).

Deriva da quanto precede, pertanto, che alla cassazione della sentenza, per vizi della motivazione, si può giungere solo quando tale vizio emerga dall'esame del ragionamento svolto dal giudice, quale risulta dalla sentenza, che si rilevi incompleto, incoerente e illogico, non già quando il giudice abbia semplicemente attribuito agli elementi valutati un valore e un significato difformi dalle aspettative e dalle deduzioni di parte (In questo senso, ad esempio, Cass. 8 agosto 2000, n. 10414, specie in motivazione).

9. Risultato totalmente infondato il proposto ricorso, in conclusione, deve rigettarsi. (*Omissis*)

(1) SULLA NATURA DELL'ACCERTAMENTO DELL'ISPETTORATO PROVINCIALE DELL'AGRICOLTURA, *EX ART.* 31, 3° COMMA, LEGGE 203/82.

La pronuncia in commento rappresenta il secondo atto di intervento della Suprema Corte sulla natura dell'accertamento dell'Ispettorato provinciale dell'agricoltura volto a valutare l'idoneità di una unità produttiva a consentire la formazione di una impresa agricola, *ex art.* 31, legge n. 203 del 1982. La questione, infatti, è stata per la prima volta oggetto di interpretazione della Corte solo qualche anno fa (1).

Il giudice di primo grado veniva adito dal concedente di un fondo rustico condotto a mezzadria al fine di dichiara-

re la non convertibilità in affitto del contratto per insussistenza di unità produttiva idonea o, comunque, di pronunciare la risoluzione del contratto associativo per inadempimento. Convenuto in giudizio, il mezzadro chiedeva l'accertamento del suo diritto a convertire il contratto in affitto. In pendenza del giudizio, gli altri concedenti proponevano istanza per la declaratoria di risoluzione del contratto di mezzadria per scadenza. Riuniti i procedimenti, il Tribunale, Sezione specializzata agraria, accoglieva la domanda di risoluzione del contratto per scadenza, con condanna del mezzadro al rilascio del fondo. La Corte d'appello, rigettando la domanda riconvenzionale di conversione in affitto, confermava la pronuncia di primo grado.

Il mezzadro propone, dunque, ricorso in Cassazione eccependo, in primo luogo, la mancanza di contraddittorio nel procedimento dinanzi all'Ispettorato provinciale dell'agricoltura e quindi la nullità della relazione; in secondo luogo la violazione dell'art. 31, legge n. 203 del 1982, in quanto i giudici di merito hanno ritenuto di dare forza decisionale piena all'IPA, non ritenendo necessario predisporre una consulenza tecnica.

L'art. 31, della legge n. 203 del 1982, impone che il fondo o podere oggetto del contratto associativo costituisca «...nelle sue attuali condizioni o a seguito della realizzazione di un piano di sviluppo aziendale, una unità produttiva idonea a consentire, per condizioni obiettive di redditività o produttività, la formazione di una impresa agricola valida sotto il profilo tecnico ed economico», al fine di realizzare la conversione del contratto stesso in affitto. Il 2° comma definisce l'unità produttiva idonea quella «...capace di assicurare, alla data della conversione, una produzione annuale media, dedotte le spese di coltivazione, escluse quelle di manodopera, pari almeno alla retribuzione annuale di un salariato fisso comune occupato in agricoltura, quale risulta dai patti sindacali vigenti nella zona». Il 3° comma, poi, attribuisce all'Ispettorato provinciale dell'agricoltura il compito di accertare l'idoneità (2).

Il legislatore ha, dunque, previsto la necessità della presenza di una unità produttiva sufficiente, che è quella idonea alla formazione di una impresa agricola tecnicamente ed economicamente valida, in riferimento ad un dato oggettivo, rappresentato dalle condizioni «obiettive» di redditività o produttività (3).

Il riferimento a parametri oggettivi è indice del superamento della mera dicotomia proprietà-impresa, oggetto del passaggio dalla legislazione della prima metà del novecento a quella della riforma, per ricercare anche l'efficienza della impresa stessa. Si evidenzia, d'altra parte, che il parametro prescelto – reddito di lavoro ottenuto da una attività produttiva – difficilmente potrà essere un oggettivo strumento di valutazione, in quanto completamente sganciato dalla tipologia qualitativa e quantitativa del lavoro (4). Dibattuto è, inoltre, il significato dell'espressione «condizioni obiettive di redditività o produttività», in quanto la legge non chiarisce se tali elementi debbano desumersi dal passato, facendo quindi riferimento ai risultati tecnico-economici già raggiunti (5),

*pronunce della Corte costituzionale sulla legge 203/82, in Giur. agr. it.*, 1984, 263).

(4) MINNITI, PENNACCHI, *Unità produttiva insufficiente (Art. 31 l. 203/1982)*, in *Giur. agr. it.*, 1988, 591.

(5) Aderisce a tale ipotesi interpretativa CORSARO, *Conversione dei contratti agrari associativi e suoi presupposti*, in *Riv. dir. agr.*, 1983, II, 103 ss.; l'Autore ritiene che qualora il legislatore avesse richiesto di accertare una produzione conforme alla media, sarebbe stata necessaria una analisi dell'utilizzazione del fondo; la legge impone, al contrario, la verifica di un reddito pari almeno alla retribuzione di un salariato fisso in agricoltura, ed è pertanto «...logico e legittimo far riferimento alla pregressa attività e produttività dell'impresa» (p. 109).

(1) Cass. 2 agosto 1997, n. 7175, in *Giust. civ.*, 1997, I, 2399.

(2) Per una analisi della norma in questione si rimanda a CASADEI, *Conversione in affitto dei contratti di mezzadria, di colonia parziaria, di compartecipazione agraria e di soccida*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1982, 695; CALABRESE, LIPARI, *I contratti agrari ex l. 3 maggio 1982, n. 203. Breve commentario con giurisprudenza e dottrina*, Padova, 1991, 123 ss.

(3) Autorevole dottrina sottolinea come il riferimento a criteri oggettivi sia giustificato dalla preoccupazione del legislatore che la conversione possa produrre un beneficio immediato per il concessionario, pur senza garantire una maggiore efficienza dell'impresa, di modo che non risulterebbe giustificato il sacrificio imposto al concedente con la limitazione dell'autonomia privata (GALLONI, *Il valore dell'impresa nelle tre*

oppure dal paragone con la gestione aziendale compiuta da un imprenditore medio della zona (6).

Appare opportuno sottolineare, inoltre, come il criterio del reddito pari ad un salariato fisso in agricoltura sia diverso da quello utilizzato dal legislatore comunitario, incentrato, invece, sul reddito comparabile a quello percepito dai lavoratori di altri settori produttivi (7).

Il concetto di unità produttiva idonea appare una «chiave di volta dell'intero sistema di conversione» (8), di significativa portata innovativa. Il legislatore del codice civile parlava già di minima unità colturale (artt. 846 e 847 c.c.), riferendosi, però, a quella minima estensione di terreno che permettesse lo svolgimento del lavoro. La finalità perseguita dal legislatore consisteva, cioè, nell'evitare il rischio di un frazionamento terriero certamente dannoso. Attraverso la ricerca di una unità produttiva idonea, invece, si persegue l'obiettivo di un aumento reddituale e produttivo, in funzione di una attività imprenditoriale (9).

Il 3° comma dell'art. 31, sopra citato, attribuisce all'Ispettorato provinciale dell'agricoltura il compito di accertare l'idoneità del fondo o potere oggetto del contratto da convertire; il 4° comma, infine, prevede ancora l'intervento di una dichiarazione di idoneità da parte dell'IPA, riguardante, ora, un piano di sviluppo aziendale che assicuri la produzione annuale media richiesta dal 2° comma della norma.

Oggetto di attenzione della sentenza in commento è il ruolo dell'accertamento dell'IPA, così come previsto dal 3° comma dell'art. 31.

Preme subito evidenziare il particolare percorso giurisprudenziale che ha interessato l'interpretazione della natura di tale accertamento. La pronuncia in esame, infatti, richiamando l'unico precedente di legittimità, si inserisce in un filone interpretativo nuovo, ponendosi in netto contrasto con un cospicuo numero di pronunce di merito precedenti, succedutesi nel tempo alle pronunce del Tribunale di Ravenna (10), emesse all'entrata in vigore della legge del 1982. A tali sentenze va il merito di aver contribuito ad interpretare la complessa disciplina appena nata, attraverso una accurata analisi della lettera e della *ratio* della legge stessa. In riferimento al ruolo svolto dall'accertamento dell'IPA, si sostiene l'insostituibilità di questo con una consulenza tecnica disposta dal giudice nel corso del giudizio di controversie agrarie; il giudice potrà sì avvalersi di una consulenza tecnica, ma solo ai fini di un controllo

sull'accertamento medesimo. In ogni caso, infatti, l'idoneità andrà accertata dall'IPA (il cui intervento viene equiparato all'accertamento indicato nell'art. 8, 11° comma, della legge n. 590 del 1965). Il ragionamento ruota intorno al riconoscimento del carattere generale dell'art. 31; il principio in esso contenuto, infatti, verrebbe disatteso senza l'intervento dell'amministrazione. La valutazione tecnica dell'IPA, dunque, «...costituisce comunque il punto di partenza necessario ed il primo e fondamentale parametro di raffronto per l'approfondimento e la dimostrazione giudiziale della idoneità produttiva del fondo» (11). La competenza esclusiva dell'IPA all'accertamento viene ribadita dalla giurisprudenza di merito successiva (12).

Il giudice, peraltro, non sembra essere vincolato dall'accertamento amministrativo. L'efficacia dell'accertamento appare, cioè, sempre contestabile attraverso una consulenza tecnica disposta d'ufficio. Sulla contestabilità dell'accertamento ha avuto modo di pronunciarsi la Corte Costituzionale (13), che non ha ritenuto in contrasto con l'art. 24 Cost., l'art. 8, 11° comma, della legge n. 590 del 1965, che demanda all'IPA l'accertamento delle condizioni previste dal comma precedente. Seguendo il giudizio della Corte, l'accertamento è affidato ad un organo tecnico particolarmente qualificato, ma «... non può ritenersi configurato dalla legge come dotato di particolare forza probatoria vincolante per il giudice ordinario, al quale, quindi, spetta sempre di valutare le risultanze di detto accertamento e di compiere tutte le indagini necessarie...» (14).

La contestabilità di tale accertamento conduce l'interprete ad interrogarsi sulla natura dell'atto stesso; in questo contesto ben si inserisce una ricca giurisprudenza amministrativa che ha contribuito in maniera determinante al percorso interpretativo dell'art. 31. In una pronuncia del 1983 (15), si qualifica il certificato di idoneità quale atto di mero accertamento eseguito nell'interesse privato, sottolineando, inoltre, l'assenza di una disposizione di legge che preveda la vincolatività dell'accertamento per il giudice ordinario. Se ne deduce la competenza giurisdizionale dell'a.g.o. circa la controversia concernente la legittimità del certificato rilasciato dall'IPA (16).

Decisivo contributo chiarificatore è pervenuto, inoltre, da una pronuncia del Consiglio di Stato (17) che, pur ribadendo l'interpretazione data dai precedenti citati, ha fornito una opportuna analisi dell'art. 31, distinguendo il ruolo dell'IPA così come previsto dal 3° e dal 4° comma della norma. Nella prima

(6) Una tesi parzialmente difforme è proposta da MINNTI, PENNACCHI, *op. cit.*, i quali sostengono che l'idoneità deve essere verificata in riferimento a tutti i fattori che incidono sulla attività (ad esempio, capitale fondiario, struttura quantitativa del lavoro), così come si presentano al momento della conversione. D'altra parte il giudizio di idoneità dovrà considerare l'indirizzo produttivo e le tecniche di coltivazione che un imprenditore ordinario della zona è capace di esprimere. La prima pronuncia di merito emessa a seguito dell'entrata in vigore della legge del 1982 (Trib. Ravenna, 5 novembre 1982, in *Giur. agr. it.*, 1982, 643) ha proposto la ricerca di criteri di accertamento da ricavarsi dalla scienza economica ed, in particolare, dall'economia agraria, ritenendo non sufficiente il semplice esame dei libretti colonici.

(7) Il riferimento è, in particolare, alla direttiva n. 159/72. Una critica viene mossa al legislatore italiano che ha mancato un'occasione per ribadire che l'equità dei rapporti sociali va ricercata in riferimento a tutti i settori della produzione nazionale, in aderenza all'art. 44 Cost. (ROSSI, *Unità produttive insufficienti e casi di esclusione della conversione nella legge 3 maggio 1982 n. 203*, in *Dir. e giur.*, 1982, 807). Si rinvia, inoltre a SCALINI, *Impresa e contratti agrari*, Milano, 1994, 493.

(8) ROMANO, *L'istituto dell'unità produttiva ex art. 31 della legge n. 203/82 nell'economia del procedimento di conversione dei contratti di natura associativa in affitto*, Nota a Trib. Ravenna, 5 novembre 1982 e Trib. Ravenna, 28 dicembre 1982, in *Giur. agr. it.*, 1982, 655.

(9) Un singolare raffronto tra le due norme (art. 846 c.c. e art. 31, legge 203/82) è compiuto dal Tribunale di Salerno (8 febbraio 1983, in *Giur. it.*, 1983, I, 2, 799, con Nota critica di GRAZIANI, *Causa del contratto agrario e dimensione minima del fondo*). La sentenza individua nel concetto di minima unità colturale un «...utile parametro di verifica dell'attitudine del fondo ad essere suscettibile di una non irrilevante attività di coltivazione...», ritrovato nella richiesta proporzione tra l'entità del fondo e la capacità lavorativa; da ciò si fa discendere una identità di scopi con l'art. 31 che, nel definire l'unità produttiva idonea, assume, in realtà, una

portata di carattere generale, richiedendo comunque una «...dimensione minima indispensabile per l'efficienza e la sufficienza economica di un'impresa agricola».

(10) Trib. Ravenna 5 novembre 1982 e Trib. Ravenna 28 dicembre 1982, in *Giur. agr. it.*, 1982, 643 e 644, con nota adesiva di ROMANO, *cit.*

(11) CONSOLO, *Note sulla problematica processuale della conversione in affitto del contratto agrario associativo*, in *Riv. dir. agr.*, 1983, II, 120.

(12) Trib. Lucera 1° agosto 1983, in *Nuovo dir. agr.*, 1983, 654; Trib. Viterbo 21 aprile 1983, in *Nuovo dir. agr.*, 1983, 659; Trib. Ravenna 2 dicembre 1982, in *Nuovo dir. agr.*, 1982, 995; Trib. Chieti 8 ottobre 1987, in *Nuovo dir. agr.*, 1987, 324.

(13) Corte cost. 2 giugno 1977, n. 107, in *Foro it.*, 1977, I, 1600.

(14) Stessi rilievi sono compiuti da CONSOLO, *op. cit.*

(15) T.A.R. Toscana, 26 agosto 1983, in *Nuovo dir. agr.*, 1983, 653.

(16) Seguono pronunce conformi: T.A.R. Abruzzo, 22 febbraio 1984, in *Giur. agr. it.*, 1986, 236, con nota adesiva di CAPIZZANO, *Funzione e ruolo degli ispettorati provinciali dell'agricoltura nella legge n. 203/82 e ammissibilità-inammissibilità di ricorsi ai T.A.R. Rinnovate considerazioni sulla conversione*, 238; T.A.R. Puglia-Lecce, 14 febbraio 1984, in *T.A.R.*, 1984, I, 2341; T.A.R. Lazio-Latina, 30 maggio 1986, in *T.A.R.*, 1986, 2135; T.A.R. Campania-Napoli, 11 giugno 1988, n. 242, in *Giur. agr. it.*, 1989, 252; T.A.R. Marche, 7 giugno 1991, n. 345, in *Giur. it.*, 1992, III, 1, 152; T.A.R. Molise 24 marzo 1995, n. 61, in questa Riv., 1996, 637. Per un precedente difforme si rinvia a Trib. Lecce 18 gennaio 1984, in *Giur. agr. it.*, 1986, 226, ove si ritiene l'efficacia costitutiva dell'accertamento, esplicitazione di un potere autoritativo della p.a., manifestazione di volontà vincolante nel giudizio sulla controversia agraria.

(17) Cons. Stato, 6 aprile 1987, n. 236, in *Giur. agr. it.*, 1988, 53, con nota di DE LISI, *Problemi di giurisdizione sull'accertamento dell'unità produttiva ai fini della conversione in affitto dei contratti di mezzadria*, 54. Conforme nel riconoscere la competenza dell'a.g.o. sulla legittimità dell'accertamento, Cons. Stato, 7 ottobre 1987, n. 807, in *Giur. agr. it.*, 1988, 445.

ipotesi, infatti, l'Ispettorato è chiamato ad effettuare una mera valutazione tecnica, non comportante valutazioni di carattere discrezionale (18); nella seconda, invece, l'accertamento assume i caratteri dell'autoritatività, in quanto «giudizio prospettico» circa l'idoneità del piano a realizzare l'interesse pubblico della formazione di imprese agricole effettivamente valide sotto il profilo tecnico ed economico. La posizione soggettiva del privato, dunque, cambia: nella prima ipotesi il diritto potestativo è pieno, perfetto e scaturente direttamente dalla legge e non può essere compresso, degradato a mero interesse legittimo. Qualora, invece, il privato presenti un piano di sviluppo aziendale, il suo diritto è soggetto alla valutazione positiva dell'idoneità del piano dal parte dell'IPA (19).

Questa giurisprudenza viene richiamata dalla prima pronuncia di Cassazione sulla natura dell'atto di accertamento (20), ove si esclude che l'art. 31, 3° comma possa essere interpretato nel senso che il legislatore abbia voluto attribuire all'Ispettorato una competenza esclusiva in materia. Richiamando il carattere meramente tecnico del giudizio espresso nel certificato di accertamento, così come precisato dalla giurisprudenza amministrativa, si deduce l'irrelevanza ai fini del sorgere del potere decisorio del giudice adito, dell'avvenuto accertamento. Di conseguenza, il giudice ben potrà avvalersi di una consulenza tecnica sostitutiva dell'accertamento.

La sentenza in esame recepisce lo stesso iter logico seguito nel precedente di legittimità (puntualmente richiamato), precisando, peraltro, che l'Ispettorato non opera quale consulente del giudice, né possono dedursi in sede giudiziaria censure sul procedimento seguito da tale organo, in quanto il giudizio non deve intendersi costruito quale impugnativa dell'atto di accertamento.

In relazione, infine, alla presunta violazione, sostenuta dal ricorrente, dell'art. 31, il Supremo Collegio ricorda, in primo luogo, la piena discrezionalità dei giudici nel decidere se disporre una consulenza tecnica d'ufficio; in secondo luogo, si esprime piena adesione all'esame effettuato nel merito, basato esclusivamente sulle attuali condizioni del fondo oggetto di controversia, «prescindendo totalmente dalle possibilità, meramente astratte ed ipotetiche, di sfruttamento del fondo».

A conclusione della presente riflessione, appare utile rimarcare la conflittualità interpretativa nata intorno alla fattispecie in commento, derivante dalla formazione di due opposte posizioni che vedono schierarsi da un lato una folta giurisprudenza di merito e dall'altra una, se pur più recente, limitata giurisprudenza di legittimità.

Sembra, dunque, quanto mai auspicabile un intervento chiarificatore in materia da parte della Suprema Corte.

Laura Costantino

(18) Per completezza espositiva si rinvia ad alcuni studi sulla discrezionalità tecnica e sui confini del controllo giurisdizionale: MARZUOLI, *Discrezionalità amministrativa e sindacato giudiziario: profili generali*, in *Dir. pubbl.*, 1998, 127; CARIOLA, *Discrezionalità tecnica ed imparzialità*, in *Dir. amm.*, 1997, 469; SALVIA, *Attività amministrativa e discrezionalità tecnica*, in *Dir. proc. ammin.*, 1992, 685.

(19) Non mancano critiche a tale interpretazione. In particolare, si ritiene presente in entrambe le ipotesi considerate il medesimo scopo di interesse pubblico; l'idoneità, d'altronde, può essere attuale o realizzabile attraverso l'attuazione di un piano di sviluppo aziendale. In entrambi i casi l'accertamento avrà esclusivamente natura tecnica, non comportante, quindi, alcuna discrezionalità (AGNOLI, *Natura dell'intervento della p.a. nella valutazione della idoneità dell'unità produttiva ex art. 31 legge n. 203 del 1982*, nota a T.A.R. Marche 7 giugno 1991, n. 345, in *Giur. merito*, 1993, 697). Ancora differente l'argomentazione secondo la quale l'accertamento dell'organo tecnico avrebbe «la forma di un atto amministrativo ed un contenuto sostanzialmente giurisdizionale» (GIUFFRIDA, *Commento all'art. 31 della legge n. 203 del 1982*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1982, 1451).

(20) Cass. 2 agosto 1997, n. 7175, cit. Utile strumento di raffronto è rappresentato da App. Firenze, 15 ottobre 1985, in *Nuovo dir. agr.*, 1986, 99, ove si sostiene che l'accertamento da parte dell'IPA «...non costituisce condizione di procedibilità della domanda giudiziale proposta per far valere il diritto alla conversione dei rapporti associativi in affitto, ma solo uno dei presupposti perché essa diventi operante, onde il relativo attestato può essere prodotto anche successivamente alla proposizione del giudizio».

Cass. Sez. V Civ. - 22-12-2000, n. 16075 - Finocchiaro, pres.; Papa, est.; Sepe, P.M. (conf.) - Min. Finanze (Avv. gen. Stato) c. Cassa formazione della proprietà contadina (avv. Cammareri). (*Conferma Comm. Trib. Friuli-Venezia Giulia 14 aprile 1997*)

**Piccola proprietà contadina - Agevolazioni fiscali in favore della Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina - Atti di acquisto e di rivendita di terreni nell'ambito delle finalità istituzionali - Imposta fissa di registro ed ipotecaria - Applicazione dei benefici - Dato oggettivo - Sufficienza - Sopravvenuta abrogazione della normativa di favore - Esclusione - Fondamento.** (D.lgs. 24 febbraio 1948, n. 114, art. 3; d.lgs. 5 marzo 1948, n. 121, art. 9; d.lgs. 5 maggio 1948, n. 1242, art. 2; l. 11 dicembre 1952, n. 2362, art. 13; l. 9 agosto 1971, n. 825; d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 634, art. 80; d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 635, art. 24, d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601, art. 42; l. 30 dicembre 1991, n. 413, art. 70, comma 3)

*La Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina, istituita dall'art. 9 del d.lgs. 5 marzo 1948, n.121 - con la struttura e le articolazioni ivi previste -, provvede all'acquisto dei terreni, alla loro eventuale lottizzazione ed alla rivendita a coltivatori diretti soli o associati in cooperativa» (comma secondo); essa, «agli effetti tributari» - vale a dire quale soggetto di diritto tributario -, «gode delle stesse agevolazioni concesse agli enti di cui all'art. 4 del d.lgs. 24 febbraio 1948, n. 114, entro i limiti ivi previsti» (art. 2 del d.lgs. 5 maggio 1948, n. 1242), laddove, dal punto di vista oggettivo - vale a dire, con riguardo ai negozi che sarà per porre in essere - «agli atti di acquisto e di rivendita di terreni, effettuati ... nell'esecuzione della sua attività, sono estese le agevolazioni previste dall'art. 3 del d.lgs. 24 febbraio 1948, n. 114» (art. 13 della l. 11 dicembre 1952, n. 2362); le quali ultime consistono nell'assoggettamento «all'imposta fissa di registro ed a quella fissa ipotecaria», assoltte all'atto della registrazione. Tali agevolazioni risultano estese alla Cassa, in presenza del solo dato obiettivo dell'acquisto e della rivendita di terreni (esclusa per il carattere non omogeneo dei soggetti beneficiari, ogni possibilità di riferimento ai requisiti subiettivi indicati dal cit. art. 3 del d.lgs. 114/1948 ed, a maggior ragione, a quelli fissati nella legge n. 604 del 1954 che ha modificato la materia in esame) e non sono state abrogate dall'art. 42 del d.p.r. 601/1973. Gli artt. 80 del d.p.r. 634/1972 e 24 del d.p.r. 635/1972, con identiche locuzioni, mantengono «ferme le esenzioni e le agevolazioni vigenti alla data del 31 dicembre 1972 ... per i (o «dei») trasferimenti di terreni destinati alla formazione di imprese dirette-coltivatrici e all'arrotondamento dei fondi da esse posseduti (rispettivamente, comma secondo e comma quinto art. cit.). Il letterale richiamo alla destinazione dei fondi, oggetto degli atti di acquisto e di rivendita, non consente dubbi in ordine alla ribadita rilevanza del solo dato obiettivo richiesto nel cit. art. 13 della legge 2362/1952, e, sotto il profilo direttamente considerato, circa il perdurare dei benefici in capo all'ente, al punto che gli stessi benefici sono stati più volte prorogati (ancora con l'art. 70, comma terzo, della legge 413/1991) (1).*

(Omissis). - Denunciando violazione e falsa applicazione dell'art. 42 del d.p.r. 601/1973, della legge 825/1971, dei d.p.r. 634 e 635/1972 e dell'art. 2 della legge 604/1954, l'Amministrazione finanziaria ripropone la propria tesi, fondata sull'abrogazione, in forza del cit. art. 42, di tutte le esenzioni ed agevolazioni diverse da quelle considerate nella legge delega e nei decreti delegati, con la conseguenza che le agevolazioni prorogate dopo il 31 dicembre 1972 sono, ai sensi dell'art. 80 d.p.r. 634/1972 e dell'art. 24 d.p.r. 635/1972, quelle relative ai «trasferimenti di terreni destinati alla formazione di imprese dirette-coltivatrici ed all'arrotondamento di fondi da esse posseduti». Resterebbero così esclusi da possibili benefici, in materia da intendersi - in applicazione degli artt. 3 e 53 Cost. - di stretta interpretazione «quei trasferimenti che, ancorché trattati da enti pubblici, potrebbero perseguire tali finalità solo in via indiretta ed in linea ipotecaria e futura».

La Cassa, resistendo, ribadisce ed illustra le argomentazioni di segno contrario, già tratte dal giudice *a quo* dalla normativa riguardante l'attività dell'ente.

Il ricorso è infondato.

La Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina istituita dall'art. 9 del d.lgs. 121/1948 - con la struttura e le articolazioni ivi previste -, «provvede all'acquisto dei terreni, alla loro eventuale lottizzazione ed alla rivendita a coltivatori diretti soli od associati in cooperativa» (comma 2); essa, «agli effetti tributari» -

vale a dire quale soggetto di diritto tributario – «gode delle stesse agevolazioni concesse agli enti di cui all'art. 4 del d.lgs. 24 febbraio 1948, n. 114, entro i limiti ivi previsti» (art. 2 del d.lgs. 1242/1948); laddove, dal punto di vista oggettivo – vale a dire, con riguardo ai negozi che sarà per porre in essere – «agli atti di acquisto e di rivendita di terreni, effettuati (...) nell'esecuzione della sua attività, sono estese le agevolazioni previste dall'art. 3 del d.lgs. 24 febbraio 1948, n. 114» (art. 13 della legge 2362/1952); le quali ultime consistono nell'assoggettamento «alla imposta fissa di registro ed a quella fissa ipotecaria», assolte all'atto della registrazione.

Esclusa in premessa ogni possibilità di riferimento ai requisiti subiettivi indicati dal cit. art. 3 del d.lgs. ed, a maggior ragione, a quelli fissati nella legge 604/1954 (in particolare, art. 2, ancora in questa sede invocato dalla ricorrente) che ha modificato la materia in esame – dalla cui carenza ha tratto le mosse l'azione della finanza –, per il carattere evidentemente non omogeneo dei soggetti beneficiari, le agevolazioni risultano estese alla Cassa dall'art. 13 della legge 2362/1952, in presenza del solo dato obiettivo dell'acquisto e della rivendita di terreni in esecuzione delle finalità istituzionali dell'ente. E, non venendo in discussione questo dato – che certamente supera l'allusione della ricorrente a finalità perseguite «in via indiretta ed in linea ipotetica e futura» –, unica questione di rilievo è quella attinente alla affermata abrogazione del beneficio. Tesi, quest'ultima, infondata. Se può aderirsi infatti all'impostazione generale che l'Amministrazione trae, sotto il profilo normativo, dall'art. 42 del d.p.r. 601/1973 e dalla legge delega, e, sotto l'aspetto ermeneutico, dal principio di tassatività dei benefici tributari, è erronea per contro l'interpretazione proposta in ordine alla portata dei benefici fissati, rispettivamente, nell'art. 80 d.p.r. 634/1972 e nell'art. 24 d.p.r. 635/1972.

Le norme richiamate, invero, con identiche locuzioni, mantengono «ferme le esenzioni e le agevolazioni vigenti alla data del 31 dicembre 1972 (...) per i (o «dei») trasferimenti di terreni destinati alla formazione di imprese diretto-coltivatrici e all'arrotondamento dei fondi da esse posseduti» (rispettivamente, comma 2 e comma 5 artt. cit.). Il letterale richiamo alla destinazione dei fondi, oggetto degli atti (di acquisto e di rivendita), non consente dubbi in ordine alla ribadita rilevanza del solo dato obiettivo richiesto nel cit. art. 13 della legge 2362/1952, e, sotto il profilo direttamente considerato, circa il perdurare dei benefici in capo all'ente. Al punto che – come si legge nella sentenza impugnata – gli stessi benefici sono stati più volte prorogati, risultando *ratione temporis* applicabili in forza dell'art. 1, comma 1, della legge 349/1988 (proroga al 31 dicembre 1991, in relazione ad atto del 16 gennaio 1991, registrato il 4 febbraio successivo).

Ne deriva il rigetto del ricorso.

Nella novità della questione si ravvisano giusti motivi per la compensazione delle spese del giudizio di cassazione. (*Omissis*)

(1) AGEVOLAZIONI TRIBUTARIE A FAVORE DELLA CASSA PER LA FORMAZIONE DELLA PICCOLA PROPRIETÀ CONTADINA.

Gli stessi giudici della Suprema Corte, nella parte conclusiva della sentenza in commento, ammettono che la questione trattata rappresenta una «novità» e per questo, sul piano pratico, ravvisano giusti motivi per determinare la compensazione delle spese del giudizio. La novità è rappresentata dal fatto che il giudizio è stato instaurato direttamente dalla Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina poiché non venne riconosciuto all'Ente il beneficio fiscale relativo alla riduzione dell'imposta di registro in un acquisto di terreni. La Cassa, nei precedenti gradi di giudizio, ha sempre sostenuto di aver agito nell'esercizio di un compito istituzionale e proprio per questo spettano tutte le agevolazioni fiscali previste dalla normativa in materia. L'Amministrazione finanziaria, al contrario, non riconosce, in capo all'acquirente, la sussistenza dei requisiti soggettivi fissati dalla legge e per-

ciò pretende il pagamento di tutte le imposte relative agli atti di trasferimento dei beni immobili.

La Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina, istituita, nell'ambito dell'allora Ministero dell'agricoltura, con d.l. 5 marzo 1948, n. 121, dapprima con competenza per le sole regioni meridionali e poi ampliata all'intero territorio nazionale con d.l. 23 aprile 1949, n. 165, è un organismo cui compete l'acquisto di terreni, l'eventuale loro lottizzazione e la successiva rivendita a coltivatori diretti singoli o associati in cooperative. Spetta, inoltre, alla Cassa anche l'assistenza alle imprese contadine con la concessione di prestiti a tasso agevolato.

Con la l. 20 luglio 1952, n. 991 sono state previste agevolazioni fiscali, sempre confermate negli anni successivi, per tutte le operazioni di trasferimento di proprietà e per gli atti di permuta di fondi rustici effettuati a scopo di arrotondamento o di accorpamento di piccole proprietà diretto-coltivatrici (1).

La normativa successiva, a partire dalla l. 11 dicembre 1952, n. 2363, ha individuato i soggetti destinatari dei predetti benefici fiscali ed ha stabilito ed evidenziato i requisiti necessari per essere ammessi al beneficio stesso nonché indicato la documentazione occorrente.

Con la l. 26 maggio 1965, n. 590 è stata poi prevista la concessione di mutui agevolati, a favore di coltivatori diretti, per l'acquisto di terreni idonei a costituire aziende agricole efficienti sotto il profilo tecnico-economico.

I decreti di riforma fiscale – d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 634, d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 635 e d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601 – hanno confermato le predette agevolazioni a favore dei coltivatori e mantenuto gli stessi benefici a favore della Cassa stessa.

L'obiettivo che la legislazione intende raggiungere è quello di favorire la crescita di imprese coltivatrici familiari, ritenute lo strumento più idoneo per un razionale sviluppo dell'agricoltura: per questo la normativa mira a riunificare nello stesso soggetto la titolarità dell'impresa agricola con la proprietà del terreno su cui viene esercitata l'attività.

La Cassa per la formazione della proprietà contadina è chiamata, quindi, a svolgere, mediante accorpamenti, un'azione che si può denominare di ricomposizione fondiaria, diretta cioè a costituire unità fondiarie di dimensioni convenienti e produttive da cedere poi a coltivatori diretti (2).

Tale attività ha indubbiamente natura pubblicistica in quanto la Cassa soprintende ad un'operazione avente come finalità, attraverso la vendita di terreni da parte dei privati, la realizzazione di un programma di ricomposizione della proprietà fondiaria a scopi produttivi. L'interesse pubblico che la Cassa persegue emerge in tutta la sua rilevanza per il fatto che le operazioni di acquisizione dei terreni vengono favorite mediante l'esenzione o la riduzione delle imposte. Tali agevolazioni, riconosciute senza alcuna difficoltà a favore degli acquirenti coltivatori diretti, nella fase di trasferimento agli stessi dei terreni, vengono, invece, messe in discussione in relazione alle operazioni di acquisizione dei terreni, che costituiscono il naturale presupposto dell'intero procedimento.

L'acquisto dei terreni da parte della Cassa è esercizio di un'attività istituzionale e, dunque, come sostengono i giudici della S.C., quest'attività va considerata e valutata in rapporto all'obiettivo finale del trasferimento definitivo del terreno a favore dei coltivatori. L'acquisto e la successiva rivendita dei terreni rappresentano, perciò, un dato obiettivo, che può essere accertato senza particolari indagini o approfondimenti interpretativi e che, in quanto tale, consente alla Cassa di continuare ad usufruire delle agevolazioni fiscali.

Antonio Orlando

(1) Vale la pena di ricordare che recentemente la Corte costituzionale ha stabilito che i benefici fiscali in operazioni di acquisizione di terreni per la formazione della piccola proprietà contadina, vanno riconosciuti anche agli acquisti a titolo originario per usucapione; Corte cost. 11 ottobre 2000,

n. 418, in *Giust. cost.*, 2000, fasc. V.

(2) SILVI, *La Cassa per la formazione della proprietà contadina e gli attuali suoi problemi*, in *Nuovo dir. agr.*, 1982, 37; TORTOLINI, *Dalla minima unità culturale all'unità aziendale*, in *Riv. dir. agr.*, 1989, I, 463.

Cass. Sez. III Pen. - 15-3-2002, n. 10885 - Savignano, pres.; Postiglione, est.; Izzo, P.M. (conf.) - Magliulo, ric. (*Conferma Trib. S. Maria Capua Vetere, Sez. di Carinola 2 marzo 2001*)

**Sanità pubblica - Inquinamento atmosferico - Reato di mancata presentazione di domanda di autorizzazione ex art. 25 d.p.r. 203/88 - Reato omissivo permanente - Fino alla presentazione della domanda di autorizzazione per le emissioni atmosferiche** (D.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, art. 25)

*In materia di inquinamento atmosferico, il reato punito dall'art. 25 del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203 è reato omissivo che permane sino al momento in cui il responsabile dell'impianto esistente non presenti alla Regione la domanda di autorizzazione per le emissioni atmosferiche prodotte (1).*

(Omissis)

Il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, Sezione distaccata di Carinola, con sentenza del 2 marzo 2001, condannava Magliulo Carmine alla pena di due milioni di ammenda per il reato, di cui all'art. 25 d.p.r. 203/88 (emissione in atmosfera di una autocarrozzeria senza autorizzazione), come accertato il 22 settembre 1997.

Contro questa sentenza l'imputato ha proposto ricorso per Cassazione, deducendo la natura di reato istantaneo con effetti permanenti, come tale estinto per prescrizione.

Il ricorso è infondato.

La giurisprudenza della Corte di cassazione, ancor prima del d.p.r. 203/88, con riferimento alle carrozzerie aveva già affermato la sottoposizione alle norme antinquinamento all'epoca vigenti (art. 20 l. 13 luglio 1966, n. 615): Cass. Sez. III, 28 luglio 1987, n. 8606, imp. Bissi; Conp. 24/1982; Conp. 7785/1985.

La nuova normativa di cui al d.p.r. 203/88 assume una nozione ampia di inquinamento atmosferico (Cass. Sez. III, 3 marzo 1992, n. 2321, imp. Forte) e pone un obbligo di preventivo controllo della P.A. competente per ogni impianto, privato e pubblico, a prescindere dalla sua dimensione, purché suscettibile di produrre emissioni oltre i limiti di legge. La giurisprudenza non ha mai avuto dubbi sulla natura di reato omissivo permanente rispetto a quello previsto dall'art. 25 d.p.r. 203/88, nel senso che l'autorizzazione è obbligatoria e la sua mancanza implica una condotta criminosa che persiste fino a quando intervenga l'atto formale di controllo con le relative prescrizioni.

(Cass. Sez. III, 21 dicembre 1994, n. 12710, imp. D'Alessandro; Cass. Sez. III, 25 luglio 1995, n. 8324, imp. Cascone).

Trattasi di reato di pericolo, che prescinde dalla effettiva produzione dell'inquinamento, nel senso di una finalizzazione soprattutto alla prevenzione di questo grave fenomeno (Cass. Sez. III, 3 marzo 1992, n. 2321, imp. Forte).

Nel caso in esame, perciò, la prescrizione non si è verificata, perché non risulta essere stata concessa l'autorizzazione regionale prima della sentenza del 2 marzo 2001.

(Omissis)

(1) INQUINAMENTO ATMOSFERICO E SUA NATURA DI REATO OMISSIVO PERMANENTE.

Il decreto legislativo n. 203 del 24 maggio 1988 assoggetta ad un dettagliato regime autorizzatorio qualsiasi insediamento industriale (o artigianale) che possa contribuire a produrre inquinamento atmosferico (art. 1, lett. a) e 2, n. 9) (1).

(1) Si rinvia per maggiori approfondimenti al manuale di G. AMENDOLA e P. DELL'ANNO, *Disciplina giuridica dell'inquinamento atmosferico*, Napoli, 1992; e a *Diritto ambientale. Principi, norme e giurisprudenza* di C. PASQUALINI SALSA, Rimini.

(2) Tra le varie pronunce giurisprudenziali in merito, sono particolarmente significative: Cass. 26 novembre 1999, n. 13534, Cipriani, in questa Riv., 2001, 326, con nota di M. FABRIZIO, *Emissioni in atmosfera da cave e regime autorizzatorio*; Cass. 21 dicembre 1994, n. 12710,

Il procedimento amministrativo di specie assume quali suoi obiettivi la salvaguardia integrata dell'ambiente e della salute umana (art. 1, comma 1), mediante la valutazione prioritaria e diretta dell'impatto delle attività produttive sull'ambiente atmosferico; sono anche presi in considerazione i profili localizzativi, inseriti in un esame integrato della situazione ambientale e delle destinazioni d'uso del territorio [artt. 11 e 15, lett. b)].

Nel caso in epigrafe, l'imputato viene condannato, sulla base dell'art. 25 del d.p.r. 203/1988, per una emissione in atmosfera (di una autocarrozzeria) senza autorizzazione. L'imputato ricorre in Cassazione eccependo la prescrizione del reato da lui commesso in quanto reato istantaneo con effetti permanenti.

Il ricorso viene ritenuto infondato in quanto la prescrizione non opera poiché non risulta essere stata concessa alcuna autorizzazione regionale prima della sentenza di condanna, contro la quale l'imputato ha proposto ricorso; inoltre la giurisprudenza non ha mai avuto dubbi circa la natura di reato omissivo permanente rispetto al reato previsto dall'art. 25 del d.p.r. 203/88.

La condotta criminosa di porre in essere in atmosfera una emissione non autorizzata costituisce reato dal momento della sua messa in opera sino a quando eventualmente intervenga un atto formale di controllo con le relative prescrizioni (2).

Già nella l. 13 luglio 1966, n. 615 all'art. 20 con riferimento alle carrozzerie si affermava la sottoposizione alle norme antinquinamento vigenti all'epoca. Esisteva una vigilanza esercitata dai comuni e dalle province unicamente sugli stabilimenti industriali ed in zone limitate.

Il problema dell'inquinamento e della salubrità dell'aria era considerato in modo marginale anche perché il fenomeno non assumeva le dimensioni attuali e la tutela era localizzata ad aree ben definite e ristrette. Era data unicamente rilevanza al profilo della nocività delle emissioni per l'essere umano, senza alcuna considerazione per l'impatto ambientale e l'alterazione dell'ecosistema.

A livello sanzionatorio si faceva ricorso all'art. 674 del codice penale che prevede il reato di getto pericoloso di cose; il giudice penale utilizzava quella parte dell'articolo che punisce «chiunque, nei casi non consentiti dalla legge, provoca emissioni di gas, di vapori o di fumo, atti» a «offendere o imbrattare o molestare persone».

Con la nuova normativa del d.p.r. 203/1988 si assume una nozione più ampia di inquinamento ed il controllo della P.A. è obbligatorio, preventivo e deve avvenire su ogni impianto, privato o pubblico, che produca emissioni oltre i limiti di legge.

Inoltre la nuova normativa, emanata in attuazione di quattro direttive comunitarie (3) ha stabilito un articolato regime sanzionatorio (artt. 24-26) nel caso di inadempimenti di carattere amministrativo.

Vengono sottoposti alla normativa del 1988 tutte le attività degli impianti destinate alla produzione, al commercio, all'artigianato, ai servizi da cui derivi anche soltanto uno degli effetti contemplati: alterazione delle normali condizioni ambientali, alterazione della salubrità, pericolo o danno alla salute, alterazione di risorse biologiche ed ecosistemi, compromissione di usi legittimi da parte di terzi. Pertanto per aversi inquinamento non è necessario il pericolo di danno alla salute dell'uomo per la presenza di sostanze inquinanti, tossiche o nocive, ma è sufficiente che l'alterazione dell'atmosfera incida negativamente sui beni naturali o anche semplicemente sull'uso di essi (4).

D'Alessandro e Cass. 25 luglio 1995, n. 8324, Cascone, in questa Riv., 1996, 724.

(3) Le direttive comunitarie sono: la 80/779/CEE relativa ai valori limite ed ai valori guida per l'anidride solforosa e le particelle in sospensione; la 82/884/CEE relativa ai valori limite per il piombo; la 84/360/CEE relativa all'inquinamento atmosferico provocato dalle industrie e la 85/203/CEE relativa al biossido di carbonio.

(4) Vedi a riguardo Cass. 3 marzo 1992, n. 2321, Forte.



In merito, quindi al reato di cui trattiamo *ex art. 25, 1° comma*, consistente nella mancata presentazione della domanda di autorizzazione alla Regione competente, costituisce reato formale di pericolo, che prescinde dall'effettiva produzione di un evento dannoso, perché mira a realizzare, a scopo di prevenzione, un controllo anticipato da parte delle autorità competenti anche per le emissioni degli impianti esistenti.

La domanda di autorizzazione per gli impianti esistenti deve essere presentata, a norma dell'art. 12 del d.p.;r. 203/1988, corredata da una relazione tecnica contenente la descrizione del ciclo produttivo, delle tecnologie adottate per prevenire l'inquinamento, la quantità e qualità delle emissioni, nonché un progetto di adeguamento delle emissioni redatto sulla base dei parametri indicati in questo stesso decreto.

Questa procedura non può essere elusa per nessun motivo e allorché si mantenga una emissione non autorizzata in atmosfera il reato persiste fino al momento in cui non venga richiesta ed accordata l'autorizzazione di cui sopra.

A nulla rileva, dunque, l'eccezione di prescrizione proposta dall'imputato in quanto la situazione di illiceità permaneva al momento dell'accertamento, non essendovi stata alcuna autorizzazione regionale per l'emissione almeno fino alla sentenza di condanna in secondo grado contro la quale è stato proposto ricorso in cassazione.

Francesca De Santis

\*

Cass. Sez. IV Pen. -2-6-2000, n. 6571 - Frangini, pres.; Savino, est.; Galgano, P.M. (conf.) Sanna ed altro, ric. (*Conferma App. Cagliari 7 dicembre 1999*)

**Servitù - Di elettrodotto - Incendio colposo per arco voltaico - Obbligo contrattuale del proprietario del fondo servente di provvedere al taglio dei rami degli alberi - Irrilevanza - Responsabilità esclusiva dell'utente della servitù - Sussistenza.** (C.p., art. 42, 423; r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 121)

*L'obbligo di provvedere al taglio di rami di alberi in vicinanza di una linea elettrica in modo da assicurare una distanza di sicurezza dai conduttori aerei ed evitare - così - corti circuiti, fa capo - come previsto dall'art. 121 del r.d. n. 1775 del 1933 - (esclusivamente) al proprietario-gestore della linea elettrica (nella specie l'ENEL), e, per esso, all'incaricato del controllo sul tratto interessato, e non è delegabile o trasferibile, neppure al proprietario del fondo oggetto della servitù di elettrodotto, a carico del quale, pertanto, in ipotesi di incendio colposo conseguente ad un fenomeno di arco voltaico, non si renderà configurabile alcun tipo di responsabilità penale. Ed ove poi quest'ultimo, con contratto stipulato all'atto della costituzione della servitù di elettrodotto, avesse assunto su di sé l'obbligo di provvedere al taglio dei rami, il conseguente titolo di responsabilità contrattuale non potrà, in sede penale, essere assunto in considerazione ai fini delle statuizioni civili, posto che l'azione civile da danno, che può essere fatta valere nel processo penale, è soltanto quella collegata direttamente e strettamente al fatto reato, e posto che, sia le pretese della parte civile, che le eccezioni dell'imputato e del responsabile civile ad esse correlative, debbono avere fondamento esclusivo nel titolo rappresentato dal «fatto di reato», e non possono in alcun modo riguardare titoli diversi aventi rilevanza solo civilistica, e perciò suscettibili di essere fatti valere solo nella loro sede propria, rappresentata da un autonomo processo civile (1).*

(1) SERVITÙ DI ELETTRODOTTO E RESPONSABILITÀ DEL GESTORE A SEGUITO DI INCENDIO.

L'affermazione contenuta nella sentenza in rassegna (la cui motivazione è pubblicata in questa Riv., 2003, 244), secondo la quale l'obbligo di provvedere al taglio dei rami di alberi in prossimità di una linea elettrica, come previsto dall'art. 121 r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, spetta esclusivamente al proprietario gestore della linea elettrica e per esso all'incaricato del controllo sul tratto interessato, suscita non poche perplessità, scaturite già dalla mera lettura del testo normativo.

La citata disposizione, alla lettera c) del suo primo comma, conferisce, infatti, la facoltà di tagliare i rami di alberi, che, trovandosi in prossimità dei conduttori aerei, possano con movimento, con la caduta od altrimenti, causare corti circuiti od arrecare inconvenienti al servizio o danni alle condutture od agli impianti. Nel caso di specie, l'arco voltaico, che ha scatenato l'incendio, si è determinato per la distanza non di sicurezza tra gli alberi e la linea elettrica ad alta tensione, con violazione, quindi, dell'obbligo sancito dall'art. 121 r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 di provvedere al taglio per evitare inconvenienti come quello che ha cagionato lo svilupparsi di una massa di fuoco.

Tale obbligo, secondo la Suprema Corte, incombe sul soggetto incaricato del controllo della linea interessata dal fenomeno, e non è né delegabile, né trasferibile ad altri. È qui che si incentra il nodo problematico affrontato dalla sentenza, la quale non appare sorretta da congrua motivazione, tanto più che agli atti del giudizio è stato prodotto un contratto stipulato in occasione della costituzione della servitù di elettrodotto (1), in base al quale al taglio dei rami era tenuto il proprietario del fondo servente, così da assicurare una distanza dalla linea elettrica non inferiore a metri 10 in orizzontale e a metri 5 in verticale.

Si tratta, pertanto, di appurare quale rilevanza abbia in sede penale il contratto in questione e di verificare, quindi, la bontà della tesi della Suprema Corte circa l'irrelevanza, in tale sede, dei vincoli e degli obblighi assunti dalle parti con quel contratto.

Viene, dunque, in gioco il problema, ripetutamente affrontato in dottrina ed in giurisprudenza, della delega di funzioni ed in particolare delle condizioni di ammissibilità e validità della delega stessa (2). Non assume, invece, alcuna rilevanza la ripartizione delle attribuzioni all'interno di una società o di una organizzazione di impresa, in quanto, nel caso di specie, la posizione di garanzia è normativamente individuata dall'art. 121, r.d. n. 1775 del 1933, nell'utente della servitù di elettrodotto.

Il punto focale sul quale far convergere l'attenzione è rappresentato dalla trasmissibilità o non della posizione di garanzia, con possibilità, quindi, di assegnare, a soggetti diversi l'incarico di assicurare l'osservanza delle norme di legge in luogo del titolare, esonerando quest'ultimo da ogni responsabilità. La soluzione di tale problematica non ha trovato unanimità di vedute nella giurisprudenza dal cui esame affiora sia un orientamento che ammette la trasmissibilità della posizione di garanzia, con ripartizione di compiti e di poteri all'interno di una determinata compagine societaria (3), sia un indirizzo in virtù del quale il conferimento ad altri di compiti di garanzia non trasferisce la titolarità dell'obbligo di sicurezza, ma ne determina soltanto un mutamento di contenuto. In questa ultima ipotesi all'obbligo di adempimento diretto si sostituisce un dovere di vigilanza e di controllo delle modalità della sua

(1) In generale, sulla servitù di elettrodotto cfr. Musy, *Servitù di elettrodotto e delega* disfunzioni, in *Danno e Responsabilità*, 2000, 167.

(2) Su tale problematica cfr. MANTOVANI, *Diritto penale*, Padova, 2001,

172 e segg, anche in ordine alle fonti dell'obbligo di garanzia.

(3) Cfr. Cass. 2 febbraio 1976, in *Cass. pen.*, 1977, 1025; Id. 8 settembre 1994, *ivi*, 1995, 3504.

attuazione, sicché, in caso di violazione delle norme da parte del delegato, il delegante sarà responsabile se, a conoscenza dell'inadempimento, non si sia adeguatamente attivato, oppure abbia omesso di effettuare opportuni controlli (4).

Anche in materia ambientale la tematica della ammissibilità e della validità della delega ha dato luogo ad accessi dibattiti (5). Sul punto è intervenuta pure la Suprema Corte che ricollega la validità della delega a ben otto requisiti di cui quattro di carattere oggettivo e quattro di carattere soggettivo. I primi sono rappresentati dalle dimensioni dell'impresa, così da giustificare la necessità di un decentramento di compiti e di responsabilità, dall'effettivo trasferimento di poteri in capo al delegato con attribuzione di una completa autonomia gestionale ed economica, dall'esistenza di precise e di ineludibili norme interne o disposizioni statutarie disciplinanti il conferimento della delega, ed infine da un preciso e puntuale contenuto della stessa.

I requisiti di carattere soggettivo sono costituiti dalla capacità ed idoneità tecnica del delegato, dalla non ingerenza del delegante nell'espletamento dell'attività del delegato, dalla insussistenza di una richiesta di intervento da parte del delegato e dalla mancata conoscenza dell'eventuale negligenza o della sopravvenuta inidoneità di quest'ultimo (6).

Non si comprende, quindi, la ragione per la quale, nel caso previsto dal citato art. 121 del 11 dicembre 1933, n. 1775, la fonte negoziale non possa determinare il trasferimento dell'obbligo di garanzia tra la società titolare della servitù ed il proprietario del fondo servente, che appunto si obbligava specificamente al taglio dei rami, proprio per evitare la situazione di pericolo cagionata da possibili corti circuiti.

Sembra, pertanto, alla luce delle pregresse considerazioni, che l'obbligo legale indicato nell'art. 121 sopracitato sia delegabile e trasferibile ove vengano rispettate tutte le condizioni oggettive e soggettive poc'anzi riassunte, come pare avvenuto nella fattispecie esaminata dalla Suprema Corte.

Francesco Mazza

(4) Cfr. Cass. 4 giugno 1989, in *Cass. pen.*, 1990, 1795.

(5) Nell'ipotesi di delega ad un terzo, ad esempio al dipendente preposto al settore di lavoro specifico, delle funzioni inerenti ai doveri di comportamento positivi fissati dalle norme, chiaramente non si ha un trasferimento della titolarità dell'obbligo, ma, semplicemente, si potrà avere, in caso di inottemperanza seguita dall'evento dannoso o pericoloso vietato dall'ordinamento, mancanza dell'elemento soggettivo preteso dal legislatore. In questo senso, cfr. MARINI, *Lineamenti del sistema penale*, Torino, 1993, 350.

(6) Cfr. Cass. 23 aprile 1996, in *Foro it.*, 1997, II, 489.

\*

Trib. Verona, Sez. spec. agr. - 16-2-2002, n. 14 - Chimenz, pres.; Zattoni, est. - Rossi e altri (avv. Sella) c. Provolo Camuzzoni (avv. Bragantini)

**Prelazione e riscatto - Prelazione - Nuovo contratto d'affitto con terzi - Scadenza del contratto d'affitto col precedente conduttore anteriore all'entrata in vigore dell'art. 4 bis della legge 203/82, introdotto con l'art. 5 d.lgs. n. 228 del 2001 - Inammissibilità di applicazione retroattiva di tale legge.**

*Ai fini dell'applicazione dell'art. 4 bis della legge 203/82, introdotto con l'art. 5 d.lgs. 228/2001 è necessario che il contratto di affitto sia ancora in corso. Nel caso tale contratto sia pervenuto a scadenza e il locatore stipuli un nuovo contratto d'affitto con terzi, si configurano un'inammissibile applicazione retroattiva della legge e un'impossibile esecuzione degli adempimenti del locatore da essa previsti (1).*

(Omissis)

FATTO. - Con ricorso depositato in data 16 novembre 2001 Rossi Antonio, Rossi Mariano e Marcato Rosetta esponente: che

essi ricorrenti, quali componenti la famiglia coltivatrice, conducevano in forza di contratto di affittanza agraria risalente al novembre 1985, un fondo rustico di proprietà di Provolo Camuzzoni Eleonora, sito in Comune di San Bonifacio; che in considerazione della durata quindicennale stabilita dalla legge n. 203/82 il contratto era scaduto il 10 novembre 2000; che su tali presupposti la proprietaria aveva promosso davanti alla Sezione agraria del Tribunale di Verona ricorso per ottenere, previo accertamento della scadenza del contratto, la condanna al rilascio del fondo; che la ragione del rilascio era stata indicata dalla proprietaria nel fatto di aver concesso a terzi il fondo in affittanza.

Fatte tali premesse i ricorrenti dichiaravano di esercitare il diritto di prelazione loro spettante in forza dell'art. 4 bis della legge n. 203 del 1982, introdotto con l'art. 5 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, evidenziando che la proprietaria aveva omesso di comunicare mediante lettera raccomandata almeno 90 giorni prima della scadenza del contratto, agli affittuari, le offerte ricevute da terzi relative alle proposte di affitto.

Chiedevano pertanto che, previa riunione della causa a quella precedentemente introdotta dalla proprietaria per il rilascio del fondo, venisse accertato il valido esercizio del diritto di prelazione ad essi ricorrenti attribuito dalla legge citata e per l'effetto dichiarare la avvenuta instaurazione di un nuovo rapporto di affitto.

Con decreto 17 novembre 2001 il Presidente della Sezione Agraria fissava per la discussione davanti al collegio l'udienza del 25 gennaio 2002 nominando il giudice relatore.

Ritualmente si costituiva parte convenuta in data 15 gennaio 2002 deducendo la inapplicabilità della normativa richiamata da controparte, in quanto introdotta ed entrata in vigore dopo la scadenza del contratto tra le parti, avvenuta ben nove mesi prima.

Rilevava in ogni caso la convenuta che il contratto da essa stipulato il 27 novembre 2000 con i nuovi affittuari era un contratto in deroga avente la durata di anni uno ed era quindi scaduto il 10 novembre 2001 sicché, anche nella ipotesi in cui fosse stato ritenuto applicabile l'art. 4 bis, il nuovo rapporto di affitto si sarebbe instaurato alle medesime condizioni del contratto concluso con il terzo e quindi sarebbe in ogni caso già scaduto.

Chiedeva quindi il rigetto della domanda.

All'udienza del 25 gennaio 2002, esaurita la discussione orale, il Tribunale ritiratosi in camera di consiglio, decideva la causa dando lettura del dispositivo in udienza.

DIRITTO. - Valutate le risultanze processuali, ritiene il Tribunale che la domanda vada respinta.

Invero la normativa invocata dai ricorrenti a sostegno della dedotta sussistenza del diritto di prelazione non è applicabile al rapporto tra le parti.

In primo luogo gli stessi ricorrenti danno atto che il rapporto agrario in forza del quale essi conducono il fondo è venuto a scadenza in data 10 novembre 2000, come emerge anche dalla sentenza n. 877/98 di questa Sezione agraria, dimessa in atti da parte ricorrente, che, proprio su tale presupposto, ha rigettato la domanda della odierna resistente, volta ad ottenere il rilascio del fondo per la scadenza di San Martino 1987.

L'art. 4 bis della l. 3 maggio 1982, n. 203, che introduce in favore del conduttore di fondo rustico il diritto di prelazione nel caso che il locatore intenda concedere il fondo in affitto a terzi, è stato introdotto con l'art. 5 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, pubblicato sulla *G.U.* del 15 giugno 2001 e prevede al primo comma che: «il locatore che, alla scadenza prevista dall'articolo 1 ovvero a quella prevista dal primo comma dell'articolo 22 o alla diversa scadenza pattuita tra le parti, intende concedere in affitto il fondo a terzi, deve comunicare al conduttore le offerte ricevute mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento, almeno 90 giorni prima della scadenza». Il terzo comma prevede che «il conduttore ha diritto di prelazione se, entro quarantacinque giorni dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 1 e nelle forme ivi previste, offre condizioni uguali a quelle comunicategli dal locatore. Il quarto comma prevede che «nel caso in cui il locatore entro i sei mesi successivi alla scadenza del contratto abbia concesso il fondo in affitto a terzi senza preventivamente comunicare le offerte ricevute secondo le modalità e i termini di cui al comma 1 ovvero a condizioni più favorevoli di quelle comunicate al conduttore, quest'ultimo conserva il diritto di prelazione da esercitare nelle forme di cui al comma 3 entro il termine di un anno dalla scadenza del contratto non rinnovato».

Tenuto quindi conto che il contratto tra le parti era scaduto il 10 novembre 2000 e quindi ben prima dell'entrata in vigore della norma sopra richiamata, e che conseguentemente era già ampia-

mente scaduto il termine fissato al locatore per l'invio della comunicazione, parimenti introdotta dalla citata norma, non può che escludersi, pena una inammissibile applicazione retroattiva della norma, che possa ritenersi sussistente l'onere a carico della resistente di una preventiva comunicazione delle offerte ricevute per la concessione in affitto del fondo (del cui mancato assolvimento si dolgono i ricorrenti), sia a maggior ragione che possano porsi a carico della locatrice le conseguenze previste dal terzo comma della norma richiamata per il caso di omissione di una comunicazione che nessuna norma vigente le imponeva di effettuare (ed in particolare la «conservazione» del diritto di prelazione del conduttore da esercitare entro un anno dalla scadenza del contratto).

Nessun diritto di prelazione quindi con riferimento al contratto intercorso tra le parti può ritenersi sorto a favore dei ricorrenti in forza della sopra richiamata normativa: tale normativa infatti non introduce *sic et simpliciter* un generalizzato diritto di prelazione a favore del conduttore, da esercitarsi nel termine di un anno dalla scadenza del contratto (come sostanzialmente ritengono i ricorrenti) ma introduce un articolato procedimento che pone a carico di entrambi i contraenti, ed in particolare a carico del locatore, l'onere del compimento di una serie di comportamenti, entro prefissati termini, che nel caso di specie erano già decorsi al momento della entrata in vigore della normativa e la cui omissione non può quindi comportare la applicazione di conseguenze sopravvenute delle quali le parti, ed in particolare il locatore, non potevano essere consapevoli, stante il principio della irretroattività della legge.

Non può peraltro omettersi di rilevare che dall'esercizio del diritto di prelazione, ove fosse ritenuto sussistente, i ricorrenti non potrebbero che pretendere (ai sensi dell'ultimo comma del citato art. 4 *bis*) la instaurazione di un nuovo rapporto di affitto alle medesime condizioni del contratto concluso dal locatore con il terzo, contratto che nella specie risulta essere stato stipulato *ex art.* 45 legge 203/82 in data 27 novembre 2000 con durata annuale e che pertanto è già venuto a scadenza. La domanda va quindi respinta. (*Omissis*)

#### (1) PRELAZIONE IN CASO DI NUOVO CONTRATTO D'AFFITTO.

Questa sentenza affronta una fattispecie di esercizio del diritto di prelazione nell'affitto, come configurato nell'art. 4 *bis* della legge n. 203 del 1982 e introdotto con l'art. 5 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, esercizio effettuato malgrado la già avvenuta scadenza del contratto d'affitto. I ricorrenti contestano alla proprietaria del fondo di cui si tratta di avere omesso la comunicazione delle offerte ricevute da terzi relative alle proposte d'affitto, che avrebbe dovuto essere fatta 90 giorni prima della scadenza del contratto.

Correttamente il Tribunale di Verona, disattendendo le ragioni dei ricorrenti, rileva che non poteva farsi applicazione dell'art. 5 del d.lgs. 18 maggio 2001 rispetto ad un contratto scaduto il 10 novembre 2000, ritenuta l'inammissibilità dell'applicazione retroattiva della norma.

Nel caso concreto, come affermano puntualmente i giudici veronesi, non si può imputare al proprietario-locatore – allorché ha stipulato il contratto nuovo con terzi – l'inosservanza degli adempimenti previsti dalla legge in quanto i termini per il loro assolvimento erano già maturati prima dell'entrata in vigore della legge stessa.

La sentenza in commento merita adesione in quanto affronta e decide una fattispecie di evidente inammissibilità di un'applicazione retroattiva della norma e offre comunque l'occasione per ribadire l'opportunità di una nuova formulazione dell'art. 4 *bis* della legge n. 203/82 per stabilire un raccordo tra il primo e il quarto comma, come suggerito da autorevole dottrina (1). Richiamiamo infine (2) le nostre riflessioni sul tema in esame finalizzate a modifiche migliorative della disciplina del diritto di prelazione in caso di nuovo affitto.

Gianfranco Busetto

(1) R. TRIOLA, *La prelazione: due occasioni perdute*, in questa Riv., 2001, 545 e segg.

(2) G. Busetto, *Vecchie e nuove prelazioni*, *ibidem*, 547 e segg.

Trib. Trani - 14-9-2001 - De Simone, giud. un. - Bignotti (avv. Albrizio) c. Valente e altro (avv. Valentini).

#### Servitù - Di passaggio - Destinazione del padre di famiglia - *Actio negatoria* - Contenuto.

*L'actio negatoria servitutis si caratterizza per il suo duplice contenuto di accertamento negativo della servitù ex adverso esercitata e di condanna a non più esercitarla così come avvenuto in passato (ovvero, in altri casi, al ripristino dello status quo ante): trattasi di domande separate ma sostanzialmente prive di autonomia giuridica, costituendo la seconda lo sviluppo della prima, che la precede in ordine logico. In punto di prova, all'attore spetta esclusivamente di dimostrare la piena proprietà del cespite assertivamente libero da gravami, mentre il convenuto deve offrire la prova tranquillizzante della titolarità del diritto reale esercitato, vigendo in subiecta materia la presunzione iuris tantum della libertà del bene da ogni vincolo (1).*

(*Omissis*)

La causa va decisa accogliendo la domanda principale e, per quanto di ragione, anche quella riconvenzionale, sulla quale l'attrice ha accettato il contraddittorio pur essendo la stessa del tutto autonoma rispetto a quella principale (non dipendendo né dal titolo dedotto in giudizio dall'attrice né da quello già appartenente alla causa quale mezzo di eccezione) al punto da non richiedere certo il *simultaneus processus*.

*L'actio negatoria servitutis* si caratterizza per il suo duplice contenuto di accertamento negativo della servitù *ex adverso* esercitata e di condanna a non più esercitarla così come avvenuto in passato (ovvero, in altri casi, al ripristino dello *status quo ante*): trattasi di domande separate ma sostanzialmente prive di autonomia giuridica, costituendo la seconda lo sviluppo della prima, che la precede in ordine logico (cfr. Cass. n. 646/85 e n. 3220/82).

In punto di prova, all'attrice spettava esclusivamente di dimostrare la piena proprietà del cespite assertivamente libero da gravami, mentre i convenuti avrebbero dovuto offrire la prova tranquillizzante della titolarità del diritto reale esercitato, vigendo *in subiecta materia* la presunzione *iuris tantum* della libertà del bene da ogni vincolo (cfr. Cass. 26 gennaio 1982, n. 504).

Ebbene, l'attrice non solo ha dimostrato la piena titolarità in capo a sé della ptc. n. 208 (e del resto la circostanza non è mai stata contestata da controparte) ma ha altresì dimostrato che su di essa non gravava altra servitù di passaggio se non quella costituita a favore della retrostante particella n. 344, di proprietà comune dei convenuti e scorporata dalla precedente a seguito della scrittura privata di scioglimento della comunione sul fondo «Lamapicella» di are 48,04, autenticata nelle firme dal notar Bonito in data 21 settembre 1987 (v. il relativo atto, costitutivo anche della servitù in favore della ptc. n. 344).

La doglianza dell'attrice trova fondamento nelle sostanziali ammissioni della convenuta, la quale ha pacificamente ammesso di aver usufruito della strada posta a confine dei fondi di rispettiva proprietà (nello specifico, la particella n. 208 della attrice e quella n. 273 della Valente) per raggiungere non solo il fondo in comune con suo marito e retrostante rispetto a quello gravato da servitù (ptc. n. 344) ma anche quello (appunto la particella n. 273) di sua esclusiva proprietà.

Tanto la Valente ha ammesso di aver fatto ma solo perché, a seguito dello scioglimento della comunione suddetta tra le parti in causa, era stata eliminata una preesistente stradella larga m. 2,50 che, dipartendosi da un varco posto a m. 5 dal confine col terreno catastalmente individuato come particella n. 207, percorreva diagonalmente il fondo di proprietà dell'attrice fino a raggiungere il confine proprio con la particella n. 273.

Poiché la riduzione dell'ampiezza del diritto di proprietà imposto con la costituzione di una servitù di passaggio è limitata al contenuto letterale del titolo – da interpretarsi restrittivamente – e si giustifica solo ed esclusivamente a favore del fondo dominante, è escluso che il titolare di tale fondo possa utilizzare il «...medesimo passaggio per accedere ad altro fondo, pure di sua proprietà, ma diverso da quello al quale la servitù si riferisce» (cfr. Cass. 26 maggio 1978, n. 2666).

Va dunque dichiarato ed affermato che il fondo della attrice (ptc. n. 208) è libero da servitù di passaggio in favore del fondo di proprietà esclusiva della Valente (ptc. n. 273), situa-

zione sulla quale, peraltro, ha pacificamente concordato la medesima convenuta che, infatti, non ha accampato alcun diritto in proposito.

Quanto invece alle modalità di esercizio della servitù, perché il suo contenuto sia effettivo è indispensabile che il suo esercizio ricomprenda anche quelle attività che, seppure non espressamente indicate nel titolo, ne costituiscano una necessaria modalità di espletamento: ne consegue che laddove sia prevista a favore di un fondo una servitù di passaggio sul fondo altrui, essa ricomprenderà necessariamente il diritto di fermata, e cioè di sostare temporaneamente per eliminare eventuali ostacoli frapposti alla circolazione del mezzo od inconvenienti tecnici che abbiano interessato lo stesso mezzo meccanico tramite il quale la servitù di passo carrabile viene esercitata.

Appare invece pacifico che la servitù di passaggio non ricomprenda né il diritto di sosta e nemmeno quello, di più ampio contenuto, di parcheggiare senza limiti di tempo e quindi di occupare stabilmente la sede del passo carrabile.

Fatta questa necessaria premessa, va osservato che, nel caso di specie, manca però del tutto la prova che i convenuti abbiano utilizzato la stradina esistente nella proprietà dell'attrice gravata da servitù di passo eccedendo i limiti «naturali» del relativo diritto così come innanzi descritti; si vuol dire che, ammessa dagli stessi convenuti la fermata temporanea, l'attrice non ha fornito invece nessuna prova del dedotto aggravamento della servitù, espletatosi mediante la sosta, il parcheggio ovvero la manovra dei mezzi meccanici di pertinenza dei convenuti.

Del resto, allo stato ogni problema risulta superato in concreto perché, così come ammesso dalla stessa attrice e dimostrato dalle foto allegate (v. doc. 8 della relativa produzione), nelle more del giudizio i convenuti hanno realizzato all'interno della loro comune proprietà (ptc. n. 344) una piazzola di sosta, che consente loro di parcheggiare i mezzi e di invertire la marcia.

Fondata è invece la domanda tesa ad ottenere la rimozione della condotta di acqua sistemata a circa cm. 50 dalla stradina esistente tra la ptc. 208 e quella n. 273.

Sia le foto prodotte che gli esiti dell'ispezione dei luoghi dimostrano incontrovertibilmente che la condotta di adduzione dell'acqua venne sistemata a distanza inferiore rispetto a quella legale di 1 metro dal confine, e quindi in violazione dell'art. 889, co. 2 c.c.

Poiché la norma citata introduce una presunzione assoluta di potenziale pericolosità per la proprietà altrui della condotta posizionata a distanza inferiore a quella legale (ctr. Cass. 4 dicembre 1995, n. 12491) – sicché non necessita appurare in concreto che ricorra una condizione di rischio per il fondo altrui – la convenuta va condannata a rimuovere la ridetta tubazione lungo tutto il tratto che costeggia la stradina, tra il pozzetto di adduzione rappresentato nelle foto in atti e fino al confine della proprietà Bignotti.

Anche la domanda riconvenzionale va accolta.

Del tutto fuorviante appare l'impostazione giuridica della questione da parte dell'attrice, laddove sostiene che la costituzione della servitù per destinazione del padre di famiglia non sarebbe ammissibile in mancanza di opere visibili e permanenti destinate al suo esercizio.

Tale deduzione, condivisibile in linea generale, non tiene conto della peculiarità del caso concreto.

La Valente ha infatti sostenuto, e compiutamente dimostrato, che proprio l'attrice eliminò quelle opere apparenti che denotavano inequivocabilmente l'esercizio della servitù di passo: sostenere la tesi della Bignotti – con il corollario della inammissibilità della prova per testi volta a dimostrare la apparenza delle opere destinate all'esercizio della servitù – equivarrebbe, in definitiva, a privare di tutela giuridica il soggetto che abbia subito l'altrui atto di aggressione e di spossamento della servitù.

È stato dimostrato che prima dello scioglimento della comunione e dei successivi passaggi di titolarità dei fondi in contesa, nell'unico fondo di pertinenza allora di Valente Andrea esisteva una stradina, realizzata in pietrisco quanto al tratto iniziale e poi in terra battuta che, dipartendosi da un varco posto a m. 5 circa dal confine con la ptc. n. 207, attraversava diagonalmente il fondo stesso, sostanzialmente tagliando la ptc. n. 208 fino a raggiungere (all'altezza di un vecchio fabbricato o «trullo» non più esistente) il confine con la ptc. n. 273, divenuta poi *iure successionis* di pertinenza esclusiva della Valente mentre quella n. 208 (nell'originaria consistenza comprensiva anche della ptc. n. 344) passava a Spina Francesco e poi, da questi, in comunione *pro-indiviso* a Bignotti Maria Eufemia per metà ed a Valente Anna ed a Porcelli Angelo per l'altra metà.

Modificato lo stato dei luoghi all'indomani dell'atto di scioglimento della comunione indivisa del fondo «Lamapicella» mediante la realizzazione della stradina posta a confine tra le ptc. n. 208 e 273 e la successiva soppressione del preesistente tracciato interno all'unico fondo che conduceva alla attuale particella n. 273, la Valente accettò la nuova situazione nella logica presupposizione che la Bignotti non frapponesse ostacoli a che essa medesima utilizzasse la stradina di recente realizzazione per raggiungere non solo la ptc. n. 344, risultante dallo scorporo per divisione della originaria ptc. n. 208, ma anche quella n. 273, già di sua esclusiva pertinenza.

Esclusa tale eventualità a seguito dell'*actio confessoria servitutis ex adverso* intrapresa, la Valente ha puntualmente dimostrato mediante testimoni – nè poteva fare altrimenti, essendo stato il vecchio tracciato stradale eliminato proprio dalla Bignotti – che esisteva *in loco* un tracciato carrabile della larghezza di m. 2,50 circa che, dipartendosi da un varco esistente a m. 4-5 circa dal confine con la ptc. n. 207, proseguiva diagonalmente fino a raggiungere il fondo di sua esclusiva pertinenza.

La preesistenza dello stato dei luoghi come innanzi descritto, suscettibile di integrare la figura della servitù per destinazione del padre di famiglia, risulta non solo dalle deposizioni dei testi Ricchiuti Pasquale – «Circa sei-sette anni fa è stato eliminato un vialetto, che anch'io utilizzavo chiedendo il permesso al Valente (...) che terminava in prossimità di una casetta di campagna (...) il viale diagonale di cui ho detto prima esisteva quando il fondo non era stato ancora diviso. Il vialetto preesistente era percorribile con le macchine (...) L'accesso al vialetto eliminatosi trovava spostato di 4-5 metri nell'attuale particella n. 208 rispetto al vialetto attualmente esistente. Il varco era libero e non era delimitato da alcunché» – e Storelli Giuseppe – «Prima della realizzazione di tale vialetto l'accesso era consentito da altro viale che si dipartiva dal luogo dove ora esiste un grosso ulivo... il viale preesistente venne eliminato circa 4-5 anni orsono ... il vialetto preesistente finiva nei pressi di un trullo che è stato pure eliminato» – ma anche dello stesso marito della attrice, Valente Giuseppe, il quale, pur negando la preesistenza del viale, ha riferito: «Per accedere alla ptc. n. 208, o meglio ancora all'intero fondo prima della divisione, esisteva un varco con un inizio di pista che terminava dopo circa 4-5 metri per consentire la sosta dei mezzi; tale varco venne eliminato quando fu realizzato l'attuale vialetto».

Tale dichiarazione va letta *cum grano salis*: da essa si coglie come in effetti, quando il fondo era unico, esisteva un varco cui era collegata una pista carrabile, anche se, comprensibilmente ma inattendibilmente, il marito dell'attrice (convenuta in riconvenzionale) ha tentato poi di ridurne la lunghezza ad appena 4-5 metri, in insanabile contrasto con le dichiarazioni degli altri due testi, i quali devono considerarsi però ben più attendibili di lui sia intrinsecamente (in quanto estranei ai fatti di causa) sia estrinsecamente (in quanto le loro dichiarazioni si confermano reciprocamente).

Deve quindi ritenersi costituita attivamente e passivamente a favore e sopra ciascuno dei fondi separati (rispettivamente la ptc. n. 273 dominante e quella n. 208 servente) una servitù di passaggio carrabile corrispondente allo stato di fatto preesistente, così come risultante dalle deposizioni acquisite, e la Bignotti va di conseguenza condannata a ripristinare il vecchio tracciato carrabile.

Il sostanziale accoglimento delle reciproche domande consiglia l'integrale compensazione tra le parti delle spese e competenze del giudizio.

La sentenza è provvisoriamente esecutiva per legge *ex art. 282 c.p.c. (Omissis)*

(1) COSTITUZIONE DI SERVITÙ DI PASSAGGIO PER DESTINAZIONE DEL PADRE DI FAMIGLIA: ONERI PROBATORI E PRESUPPOSTI DELL'ISTITUTO.

Nell'ambito delle servitù prediali del tutto peculiare è l'acquisto, a titolo originario (1), di tale diritto mediante la costituzione per destinazione del padre di famiglia. Il fon-

(1) In tal senso conf. F. GAZZONI, *La trascrizione immobiliare*, in *Il Codice civile. Commentario* diretto da Schlesinger, 1993, II, 259. *Contra* BURDESE, voce *Servitù*, in *Nov. Digesto*, XVII, 155.

damento dell'istituto deve ravvisarsi nella tacita volontà dell'unico proprietario a conservare inalterata la situazione dei luoghi e le modalità di fruizione del bene. Volontà considerata degna di tutela dal legislatore tanto da codificarla nel vigente codice civile. Infatti dopo la generica affermazione espressa dall'art. 1031 c.c., per cui la destinazione del padre di famiglia, è un modo di acquisto delle servitù, gli artt. 1061 e 1062 c.c. ne precisano gli elementi costitutivi, limitandone l'applicazione, come per l'usucapione, alle sole servitù apparenti.

Presupposti essenziali della costituzione per destinazione del padre di famiglia sono: a) la precedente appartenenza dei due fondi ad un unico proprietario (2); b) l'asservimento di un fondo all'altro, attraverso opere visibili e permanenti, tali da integrare la figura di servitù apparente; c) la persistenza della situazione oggettiva al momento dell'atto dispositivo che ha determinato la cessazione dell'appartenenza, in capo ad un unico soggetto, dei due fondi. Il difetto di uno solo di questi requisiti esclude la costituzione della servitù anche nella ricorrenza degli altri due.

Siffatta modalità di costituzione merita una particolare cautela nella valutazione dei mezzi probatori poiché, come tutte le servitù, si concreta in un diritto reale di godimento su cose altrui e, come tale, limitativo dell'altrui diritto di proprietà.

La costituzione per destinazione del padre di famiglia, inoltre, a differenza delle servitù volontarie o coattive, non dà luogo ad alcuna forma di indennizzo per il proprietario del fondo servente. Di conseguenza, in un giudizio avente ad oggetto la *confessoria servitutis*, è necessario che siano ampiamente dimostrati i presupposti dell'istituto.

Destà, pertanto, stupore la sentenza del Tribunale di Trani che ha accertato la costituzione di una servitù di passaggio per destinazione del padre di famiglia, basando la decisione su labili e, sostanzialmente indeterminati, elementi indiziari.

Condivisibile è, invece, la scelta del Tribunale di ammettere, rigettando la tesi della difesa, la prova testimoniale in ordine alla pregressa esistenza di un viale carrabile presente nel presunto fondo servente. Infatti tutti i presupposti della costituzione per destinazione del padre di famiglia possono essere provati con ogni mezzo, anche mediante presunzioni (3). Di conseguenza la parte che sostiene di aver acquisito una servitù per destinazione del padre di famiglia può assolvere con qualsiasi mezzo l'onere della prova della precedente appartenenza dei due fondi, attualmente frazionati, allo stesso proprietario e della unicità del possesso (4).

Primo fondamentale elemento della fattispecie è dato dal comportamento del soggetto, unico proprietario e possessore di entrambi i fondi, il quale abbia posto o lasciato le cose nello stato dalle quali risulta la servitù. È evidente che il primo problema che si pone al riguardo è quello, di natura soggettiva, cioè l'identificazione del soggetto legittimato a porre o a lasciare (5). Dall'art. 1062 c.c. sembra doversi ricavare che la qualità di possessore e proprietario del fondo debbano sussistere in capo allo stesso soggetto. È

pertanto evidente che quando il vigente codice civile parla, al citato art. 1062, di possesso si riferisce, sia al possessore nel senso proprio (e cioè a chi possiede direttamente l'immobile), sia a chi possiede indirettamente, cioè per mezzo di altri.

Successivamente all'identificazione del soggetto legittimato al «porre» o a «lasciare», si impone all'interprete la risoluzione di un altro problema fondamentale: la qualificazione giuridica di quello specifico comportamento del *pater*.

La dottrina sul punto, dopo aver superato l'ipotesi di considerare il comportamento del *pater* quale manifestazione negoziale di volontà (6), ha aderito all'opinione della giurisprudenza, oramai consolidata, di una mera volontà di «porre» o «lasciare», indipendentemente dalla volontà o dallo scopo.

Irrilevante, ai fini pratici, è la distinzione di significato dei verbi «porre» o «lasciare»: la destinazione vi è sempre, sia che l'unico proprietario abbia egli stesso posto in essere lo stato di asservimento tra i due fondi (il comportamento di «porre»), sia che questo stato di cose gli preesistesse e il *pater* si sia limitato a mantenerlo (il comportamento di «lasciare») (7).

Tuttavia, nel caso di specie, appaiono assenti alcuni elementi essenziali. Ad esempio, non è certo il momento in cui si sarebbe costituita la servitù: il Tribunale di Trani dà atto ai convenuti (attori nella domanda riconvenzionale di *confessoria servitutis*) di aver sufficientemente dimostrato la precedente appartenenza dei due fondi (p.lla 273 e 208) in capo ad un unico soggetto.

La sentenza, però, non colloca temporalmente il momento in cui, con le modalità prescritte dall'art. 1062 c.c., si sarebbe costituita la vantata servitù di passaggio. Sembra desumersi, dagli elementi prodotti in sentenza, che il momento costitutivo della servitù per destinazione del padre di famiglia sia rinvenibile nell'atto di alienazione, avente ad oggetto la p.lla 208, con cui il precedente unico proprietario ne trasferiva, a titolo oneroso, la proprietà.

Incombeva, tuttavia, sui proponenti la domanda di *confessoria servitutis* dimostrare, inequivocabilmente, che alla cessazione dell'appartenenza dei due fondi all'unico proprietario, non fosse seguito alcun atto contestuale dispositivo, relativamente alla servitù in oggetto, nel senso di escluderla (anche tacitamente) o di contemprarla (8). Nel caso di una specifica previsione la servitù sarebbe stata regolamentata nei modi previsti dall'atto di costituzione.

Inoltre la modifica morfologica dei luoghi dovrebbe essere tale da aver creato un rapporto di subordinazione tra i due fondi, corrispondente al contenuto di una servitù apparente (9), attraverso opere visibili e permanenti, dalle quali risulti oggettivamente una situazione di asservimento. Dottrina (10) e giurisprudenza concordano nel ritenere fondamentale la «visibilità» delle opere, presupponendo una inopponibilità di vincoli ignoti ai successivi acquirenti dell'immobile (11). Pertanto l'oggettiva situazione dei luoghi deve essere di per sé rivelatrice dell'assoggettamento di un fondo all'altro per la presenza di opere inequivocabilmente destinate all'esercizio della servitù (12).

(2) M. COMPORTE, voce *Servitù* (dir. priv.) in *Enciclopedia del diritto*, XLII, 306. «Il primo elemento della fattispecie è l'esistenza di due fondi, ora divisi, che siano stati posseduti dallo stesso proprietario: può anche trattarsi di due parti di un unico fondo rustico o di un edificio; i due fondi (o le due parti) possono anche non essere contigui».

(3) In tal senso conf. C.M. BIANCA, *Diritto civile*, vol. VI: *la proprietà*, Milano, 1999.

(4) M. COMPORTE, voce *Servitù* (dir. priv.), cit. «Occorre che il proprietario (od il titolare di altro diritto reale legittimato a costituire la servitù) sia anche il possessore del fondo al momento della separazione».

(5) G. TAMBURRINO, *Le Servitù*, in *Giur. sistem. civ. e comm.*, diretta da W. Bigiavi, Torino, 1968, 290 ss.

(6) Cfr. SIMONCELLI, *La destinazione del padre di famiglia* in *Scritti giuridici*, Roma, 1938, I.

(7) G. TAMBURRINO, *Le Servitù*, in *Giur. sistem. civ. e comm.*, cit.

(8) Cfr. Cass. 13 novembre 1993, n. 11207, in *Giur. it.*, 1994, I, 1, 1816.

(9) M. COMPORTE, voce *Servitù* (dir. priv.), cit.: «Occorre pertanto che lo stato di asservimento fra i due fondi creato o lasciato dall'unico proprietario risulti dall'esistenza di opere visibili e permanenti destinate all'esercizio della servitù, ex art. 1061, comma 2, c.c.: tale apparenza ricorre quando esistano segni ed opere stabili che rivelino in maniera non equivoca il rapporto tra i due fondi originariamente appartenenti al medesimo proprietario; tali segni ed opere visibili debbono sussistere al momento della separazione della proprietà dei due fondi».

(10) C.M. BIANCA, *Diritto civile*, vol. VI: *la proprietà*, cit.

(11) Cfr. Cass. 21 luglio 1989, n. 3472, in *Giur. agr. it.*, 1990, 381.

(12) Cfr. Cass. 17 marzo 1995, n. 3116, in *Giust. civ. Mass.*

Inoltre l'art. 1062 c.c. impone la presenza di un ulteriore requisito: non è sufficiente che l'unico proprietario-possessore ponga o lasci il fondo in uno stato di fatto dal quale risulti la servitù apparente, ma è fondamentale che siffatta situazione di asservimento oggettivo permanga sino al momento della separazione dei fondi (13).

La dottrina ha studiato tale requisito sotto un duplice profilo: *a*) la non transitorietà dello stato di fatto; *b*) il mantenimento dello stato dei luoghi sino alla cessazione dell'appartenenza del fondo in capo ad un unico proprietario. Per quanto riguarda il primo aspetto è pacifico che la permanenza dello stato di asservimento non va inteso nel senso di perpetuità. Sarà, dunque, compito dell'interprete verificare che la situazione dei luoghi non sia temporanea, ma duratura e stabile (14).

Il secondo profilo impone che lo stato di asservimento di un fondo all'altro rimanga inalterato sino al momento della separazione dei due immobili, requisito costantemente ritenuto necessario da giurisprudenza (15) e dottrina che hanno più volte sottolineato l'ininfluenza del momento del «porre» o del «lasciare», purché precedente alla separazione dei fondi (16).

La semplice pregressa esistenza di un viale carrabile, dimostrata nel caso di specie a mezzo di prove testimoniali, non è di per sé sufficiente a soddisfare la condizione, imposta dall'art. 1062, 2° comma, c.c., dell'asservimento oggettivo di un fondo ad un altro. Pertanto non basta, e in questo senso la giurisprudenza è costante (17), la semplice esistenza di una strada o di un percorso idonei allo scopo, ma è altresì essenziale che essi mostrino chiaramente di essere stati posti in essere al preciso fine di dare accesso, attraverso il preteso fondo servente, a quello dominante (18). Non quindi solo segni, ma anche la destinazione delle opere per l'esercizio della servitù (19).

Occorrono, quindi, opere permanenti e visibili, dalle quali risulti oggettivamente la situazione di asservimento, mentre è irrilevante il riferimento alla volontà, tacita o presunta, dell'originario proprietario (20). L'atto di destinazione è, quindi, valutato alla stregua di un fatto giuridico non essendo rilevante la volontà del proprietario quanto l'effettiva

realizzazione dello stato delle cose da cui risulti, inequivocabilmente, l'esistenza di una servitù (21).

Un ultimo problema si pone riguardo all'inquadramento della destinazione del padre di famiglia nell'ambito dei modi di costituzione di servitù: se si tratti di acquisto a titolo originario (come nel caso dell'usucapione) o di acquisto a titolo derivativo (come il contratto o il testamento). L'interrogativo è stato risolto dalla giurisprudenza nel senso che si è in presenza di un acquisto a titolo originario (22).

La questione, in realtà, ha scarse implicazioni pratiche. La stessa dottrina ha trascurato la problematica, dividendosi tra sostenitori dell'acquisto a titolo originario e sostenitori dell'acquisto a titolo derivativo (23).

L'acquisto della servitù si collega ad uno stato di fatto; di conseguenza non rileva la volontà del *pater*, come già ampiamente sostenuto, ma la situazione di fatto corrispondente all'esercizio della servitù apparente.

Infine appare contraddittorio il dispositivo della sentenza: il Tribunale di Trani ha accolto, contestualmente, sia la domanda attorea di *negatoria servitutis* (dichiarando che il fondo dell'attrice non è gravato da alcuna servitù di passaggio in favore del fondo di proprietà esclusiva della convenuta), sia la domanda riconvenzionale dei convenuti di *confessoria servitutis* (dichiarando costituita per destinazione del padre di famiglia una servitù di passaggio).

Nel diritto romano (24) la *negatoria servitutis* era il rimedio riservato al titolare del diritto di proprietà al fine di far cessare eventuali turbative e pretesi diritti di servitù sul proprio fondo.

Oggi l'azione negatoria (25), disciplinata dall'art. 949 c.c., è un'azione a difesa della proprietà esperibile contro chiunque pretenda o eserciti diritti reali di godimento o frapponga ostacoli al libero godimento del bene da parte del proprietario.

Il pregiudizio, a cui questa azione pone rimedio, è individuabile nello stato di incertezza sulla libertà del bene determinato da pretese di carattere reale fatte valere da terzi sia in via giudiziale (azione confessoria) sia stragiudizialmente (26).

(13) M. DE TILLA, *Le servitù, l'usufrutto, l'uso e l'abitazione, il diritto di superficie*, Milano, 1996.

(14) GROSSO G. E DEJANA G., *Le servitù prediali*, III ed., Torino, 1963.

(15) Cass. 29 maggio 1965, n. 1107 che parla di «*permanenza inalterata*» dello stato dei luoghi.

(16) G. TAMBURRINO, *Le Servitù*, in *Giur. sistem. civ. e comm.*, cit.

(17) Cfr. anche Cass. 18 ottobre 1991, n. 11020, in *Riv. giur. edil.*, 1992, I, 319: «Il requisito dell'apparenza della servitù, richiesto ai fini dell'acquisto di essa per usucapione o destinazione del padre di famiglia ex art. 1061 c.c., si configura come presenza di segni visibili, di opere di natura permanente, obiettivamente destinate al suo esercizio e che rivelino in modo non equivoco l'esistenza del peso gravante sul fondo servente e siano tali da rendere manifesto che non si tratti di un'attività compiuta in via precaria e senza l'*animus utendi jure servitutis*, ma di un onere preciso, a carattere stabile, corrispondente in via di fatto al contenuto di una determinata servitù: in altri termini, le opere devono realizzare l'esercizio stesso della servitù ed essere ad esso strumentali». (Conf. Cass. 27 maggio 1981, n. 3479; Cass. 25 ottobre 1984, n. 5447; Cass. 23 luglio 1985, n. 4315).

(18) Cass. 17 dicembre 1996, n. 11254, in *Giur. it.*, 1997, I, 1614, con nota di DI GIOIA.

(19) G. TERZAGO e P. TERZAGO, in *Le servitù prediali*, Milano, 1999.

(20) Cass. 2 dicembre 1997, n. 12197, in *Foro it.*, 1998, I, 441: «la servitù per destinazione del padre di famiglia si intende stabilita *ope legis* per il fatto che al momento della separazione dei fondi o del frazionamento dell'unico fondo, lo stato dei luoghi sia stato posto o lasciato per opere o segni manifesti ed inequivoci ed univoci - nel che si concreta l'indispensabile requisito dell'apparenza - in una situazione oggettiva di subordinazione o di servizio, che integrò *de facto* il contenuto proprio di una servitù, indipendentemente da qualsiasi volontà, tacita o presunta, dell'unico proprietario nel determinarla o nel mantenerla; conseguentemente il requisito della subordinazione deve essere ricercato non già nell'intenzione del proprietario del fondo, bensì nella natura delle opere oggettivamente conside-

rate, in quanto nel loro uso normale determinino il permanente assoggettamento del fondo vicino all'onere proprio della servitù».

(21) Cass. 17 marzo 1995, n. 3116: «La "disposizione relativa alla servitù", la quale, ai sensi dell'art. 1062, comma 2, c.c. impedisce che la servitù si costituisca per destinazione del padre di famiglia, non è desumibile da *facta concludentia*, ma deve rinvenirsi, o in una clausola in cui si conviene espressamente di volere escludere il sorgere della servitù corrispondente alla situazione di fatto esistente tra i due fondi e determinata dal comportamento del comune proprietario, o in una qualsiasi clausola il cui contenuto sia incompatibile con la volontà di lasciare integra ed immutata la situazione di fatto che in forza della legge determinerebbe il sorgere della corrispondente servitù».

(22) Cass. 2 aprile 1964, n. 709, in *Giust. civ.*, 1964, I, 1117.

(23) Così G. TAMBURRINO, *Le Servitù*, in *Giur. sistem. civ. e comm.*, cit., 304: «È vero che l'acquisto a titolo derivativo si collega ad un precedente diritto di un precedente titolare, da cui il diritto acquistato deriva, mentre tale collegamento e tale derivazione non devono sussistere nelle ipotesi di acquisto a titolo originario ed è pur vero che l'acquisto a titolo derivativo di una servitù si collega, essendo la servitù diritto reale su cosa altrui, con la piena proprietà di un altro soggetto, abilitato a distaccare e derivare il peso sul fondo in cui si sostanzia la servitù; ma noi riteniamo che nella costituzione per destinazione tale derivazione non c'è, come non c'è nella costituzione per usucapione».

(24) M. TALAMANCA, *Istituzioni di diritto romano*, Milano, 1990, 449: «A difesa del proprietario è concessa, in questi casi, l'*actio negatoria*, che fa valere l'inesistenza del diritto esercitato. Nei limiti in cui rileva, nell'esperienza romana, la ripartizione dell'onere della prova, il proprietario stesso deve, a quanto sembra, dimostrare soltanto di essere *dominus ex iure Quiritium* della cosa in questione (il che non doveva, di solito, essere contestato), mentre l'esistenza del diritto reale di godimento andrebbe provata da parte di colui che lo vanta».

(25) S. PALAZZOLO, voce *Servitù*, in *Enc. giur. Treccani*, XXVIII, I, 23.

(26) In tal senso C.M. BIANCA, *Diritto civile, vol. VI: la proprietà*, cit.

Il proponente l'azione negatoria è tenuto a fornire, esclusivamente, la prova del proprio diritto di proprietà, ricadendo, invece, sul convenuto l'onere di dimostrare, secondo il principio generale dettato dall'art. 2697, 2° comma, c.c. l'esistenza di diritti reali di godimento a proprio favore, sia tramite eccezione (al solo fine di far rigettare la domanda attorea) sia tramite domanda riconvenzionale (come nel caso in esame) (27). Nel caso in cui l'attore sia in possesso del bene, il suo onere probatorio è tuttavia meno rigoroso rispetto al proponente l'azione di rivendicazione: la giurisprudenza considera sufficiente l'esibizione di un valido titolo di proprietà (28).

L'azione è tripartita in rimedi distinti tra loro: il primo consiste in un'azione di mero accertamento (29), diretta a far dichiarare la libertà del fondo da pretesi diritti di godimento altrui; il secondo consiste nella inibitoria a proseguire le molestie o le turbative sulla base del diritto vantato; il terzo rimedio è di natura risarcitoria per le molestie e le turbative pregresse ed, eventualmente, nella condanna per la riduzione in pristino (30). È bene sottolineare che l'azione di mero accertamento è preliminare, sia al rimedio inibitorio, sia a quello risarcitorio (31).

Pacifica è la qualificazione reale dell'azione negatoria: la negatoria, infatti, può essere fatta valere esclusivamente per reagire all'esercizio di pretesi diritti reali altrui. Come ogni altra azione a difesa della proprietà l'azione negatoria non si prescrive (32), perché non si estingue per non uso il diritto di proprietà (33), salvi i diritti di servitù acquistati da terzi per usucapione (34).

(27) Conf. F. DE MARTINO, in *Commentario al codice civile* a cura di A. Scialoja e G. Branca, (art. 949): «La proprietà importa l'esclusione di qualsiasi ingerenza di altri nella cosa; quando il convenuto nella negatoria afferma l'esistenza della servitù, egli svolge nel tempo stesso una *vindictio servitutis* ed è quindi tenuto a provare questo diritto».

(28) In tal senso Cass. 22 aprile 1992, n. 4803, in *Riv. giur. ed.*, 1992, 1070: «La parte che agisce contro l'*actio negatoria servitutis* non ha l'onere di fornire, come nell'azione di rivendica, la prova rigorosa della proprietà neppure quando abbia chiesto la cessazione della situazione antiggiudica posta in essere dall'altra parte, essendo sufficiente la dimostrazione, con ogni mezzo, ed anche in via presuntiva, di possedere il fondo in forza di un titolo valido».

(29) Conf. F. DE MARTINO, in *Commentario al codice civile*, cit.: «L'azione può essere quindi o di puro accertamento o di condanna, nel quale ultimo caso essa tende a far cessare le turbative ed insieme al risarcimento del danno».

(30) Conf. F. DE MARTINO, in *Commentario al codice civile*, cit.: «L'azione ha lo scopo di far cessare la turbativa e questo è il suo fine caratteristico, il che non sempre è stato visto esattamente dalla giurisprudenza, che specialmente nel tema delle immissioni, ha confuso la negatoria con l'azione di danni».

(31) P. CENDON, *Commentario al codice civile*, Torino, 1991, vol. III, 259.

(32) In tal senso Cass. 7 settembre 1977, n. 3890: «L'azione diretta a tutelare la proprietà dell'immobile dalle violazioni che ne menomano la libertà e la pienezza è un'azione tipicamente reale, come tale non soggetta a prescrizione estintiva, con la conseguenza che la perdita del relativo diritto non può verificarsi per effetto del fenomeno estintivo della prescrizione ma solo per incompatibilità con il fenomeno acquisitivo dell'usucapione da parte di un altro soggetto».

(33) GAMBARO, voce *Confessoria e negatoria (azione)*, in *Enc. giur. Treccani*, VIII, p. 4: «Quando si dice che la negatoria è, in quanto azione reale, imprescrittibile[...] si vuol solo dire che la tolleranza alle molestie non impedisce lo svolgimento dell'azione».

(34) F. DE MARTINO, in *Commentario al codice civile*, cit.

(35) S. PALAZZOLO, voce *Servitù*, I, in *Enc. giur. Treccani*, XXVIII, 23: «L'azione confessoria si distingue nettamente dalla negatoria (nella quale si usa scorgere il suo contrario). La confessoria, infatti, tende all'accertamento della servitù oltre che, eventualmente, alla rimozione degli ostacoli posti al suo esercizio e per i quali l'accertamento è il necessario presupposto».

(36) Conf. Cass. 11 febbraio 1994, n. 1383 in *Mass.*, 1994: «Riguardo alla *confessoria servitutis*, la legittimazione dal lato passivo è in primo luogo di colui che, oltre a contestare l'esistenza della servitù, abbia un rapporto attuale con il fondo servente (proprietario, comproprietario, titolare di un diritto reale sul fondo o possessore *suo nomine*), potendo solo nei confronti di tali soggetti esser fatto valere il giudicato di accertamento, contenente, anche implicitamente, l'ordine di astenersi da qualsiasi turbativa nei confronti del titolare della servitù o di rimessione in pristino *ex art. 2933 c.c.*».

(37) G. TAMBURRINO, *Le Servitù*, cit.

Di natura opposta è l'*actio confessoria servitutis* (35), regolata dal codice civile all'art. 1079. La norma è posta a tutela del titolare del diritto di servitù, ostacolato nel godimento del proprio diritto reale da colui che ne neghi la legittimità all'esercizio. Si tratta, in realtà, di molestie di «diritto», riscontrabili in richieste giudiziarie o stragiudiziarie che contestino l'esercizio del diritto di servitù.

La legittimazione attiva alla proposizione dell'azione spetta al soggetto che vanti la titolarità del diritto di servitù, cioè al proprietario del presunto fondo dominante (nel caso di specie spiegata in riconvenzionale dai convenuti); legittimazione attiva riconosciuta anche all'usufruttuario, a norma dell'art. 1012, 2° comma, c.c.

La legittimazione passiva spetta, nella maggioranza dei casi, al proprietario del fondo servente. Tuttavia, in considerazione della natura reale sia del diritto di servitù sia dell'azione posta a sua tutela (opponibile, di conseguenza, *erga omnes*) convenuto in confessoria non sarà solo il proprietario del fondo servente ma anche il suo possessore (36), enfiteuta, usufruttuario o chiunque disconosca od ostacoli il diritto di servitù (37).

Benedetto Ronchi

\*

Cons. Stato, Sez. IV - 12-4-2001, n. 2224 - Camera, pres.; Rulli est.; P.M. (conf./diff.) - Reg. Umbria (avv. St. Palmieri) c. Soc. C. (avv. Persiani) (*Annulla in parte T.A.R. Umbria 22 settembre 1994, n. 569*)

#### Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Controversie - Competenza - A.G.O. e giudice amministrativo - Criterio di riparto.

*In materia di aiuti comunitari, la posizione dei destinatari degli aiuti medesimi è di diritto soggettivo allorché le disposizioni comunitarie e nazionali determinino direttamente e automaticamente obbligazioni di diritto pubblico senza alcuna possibilità di valutazioni o apprezzamenti discrezionali da parte dell'Autorità amministrativa; peraltro, quando l'erogazione dei contributi e il loro eventuale recupero non discendono automaticamente dall'accertamento di presupposti vincolanti, ma costituiscono esercizio di una funzione discrezionale pubblicistica, la relativa controversia rientra nella giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo, in quanto attiene a posizioni di interesse legittimo nascenti da norme di azione e non già di relazione (1).*

(Omissis)

FATTO. - Con atto notificato il 12 dicembre 1994 la Regione Umbria ha impugnato la decisione in epigrafe precisata chiedendone l'annullamento perché erronea e lesiva delle posizioni giuridiche della Regione stessa.

In particolare la difesa della Regione, a sostegno del richiesto annullamento, deduce i seguenti motivi:

1) inammissibilità del gravame di primo grado per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo atteso che, nel caso in esame, il potere dell'Amministrazione di provvedere al recupero delle somme erogate e di dichiarare la decadenza dagli aiuti comunitari non implica alcuna valutazione di carattere discrezionale così che la cognizione di una eventuale controversia in materia apparterebbe al giudice ordinario;

2) poiché gli aiuti in questione, subordinati all'impegno da parte del produttore di non coltivare parte dei terreni, coprivano un periodo di tempo quinquennale (1990/1995), la nuova disciplina, nel frattempo intervenuta, è idonea a disciplinare il periodo ulteriore.

Si è costituita in giudizio la Società appellata la quale, dopo aver contestato l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata da controparte, afferma la correttezza della decisione impugnata sul rilievo che la sanzione prevista dalla nuova disciplina non può avere efficacia retroattiva, atteso che il decreto ministeriale di cui

L'Amministrazione ha fatto applicazione è entrato in vigore successivamente alla concessione dell'aiuto, mentre la condotta contestata fa riferimento all'annata agraria precedente a detto riferimento temporale; tuttavia, anche a voler ritenere applicabile la nuova disciplina, non sussisterebbero i necessari presupposti per la declaratoria di decadenza, poiché la diversa superficie accertata, anche secondo la nota ministeriale che aveva ridotto la sanzione pecuniaria in precedenza irrogata, è inferiore al 10 per cento della superficie complessiva, così come previsto dalla norma.

La società appellata conclude chiedendo la reiezione dell'appello.

Alla pubblica udienza del 17 ottobre 2000, su concorde richieste delle parti, la controversia è stata spedita in decisione.

**DIRITTO.** - 1. Con la decisione portata all'esame del Collegio il Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria ha accolto il ricorso proposto dalla società Castel dell'Aquila per ottenere l'annullamento del provvedimento della Giunta regionale con il quale veniva disposto, ai sensi dell'art.8 del d.m. 9 aprile 1992, il recupero dei contributi alla stessa erogati e veniva, al tempo stesso, dichiarata la decadenza della Società dal regime degli aiuti CEE di cui al regolamento n. 1272 del 29 aprile 1988.

Il Tribunale adito ha osservato come, in materia sanzionatoria anche amministrativa, vige il principio di legalità del quale l'aspetto della irretroattività rappresenta un importante corollario e poiché nel caso in esame la normativa sopravvenuta ha introdotto un requisito in precedenza non richiesto, di quest'ultimo l'Amministrazione non avrebbe dovuto tener conto ai fini dell'applicazione della sanzione in concreto irrogata.

Nell'atto di appello la Regione Umbria, dopo aver eccepito preliminarmente il difetto di giurisdizione del g.a., censura nel merito la decisione di primo grado osservando che, nel disporre la restituzione degli aiuti, l'Amministrazione non ha affatto applicato retroattivamente norme sanzionatorie, ma ha tenuto presente un obbligo di carattere continuativo che sussisteva al momento di irrogazione della misura sanzionatoria e doveva ancora essere adempiuto per il futuro.

2. - Va preliminarmente disattesa l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice adito sollevata in limine dalla difesa della Regione appellante sul rilievo che, nella materia in questione, l'esercizio del potere sanzionatorio dell'Amministrazione è subordinato alla sussistenza di precisi presupposti in presenza dei quali l'Amministrazione non può non porre in essere il provvedimento sanzionatorio delineato dalla norma.

È sufficiente, al riguardo richiamare la giurisprudenza sul punto che ha precisato come in materia di aiuti comunitari, la posizione dei destinatari degli aiuti medesimi è di diritto soggettivo allorché le disposizioni comunitarie e nazionali determinano direttamente e automaticamente obbligazioni di diritto pubblico senza alcuna possibilità di valutazioni o apprezzamenti discrezionali da parte dell'Autorità amministrativa; peraltro, quando l'erogazione dei contributi e il loro eventuale recupero non discendono automaticamente dall'accertamento di presupposti vincolanti, ma costituiscono esercizio di una funzione discrezionale pubblicistica, la relativa controversia rientra nella giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo, in quanto attiene a posizioni di interesse legittimo, nascenti da norme di azione e non già di relazione (in termini, cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 31 maggio 1996, n. 763).

E poiché la controversia in esame attiene alla decadenza dal regime di aiuti comunitari in agricoltura, in base ai quali dalla dichiarazione di superfici prive dei requisiti prescritti non deriva direttamente ed automaticamente a carico dell'Amministrazione un obbligo di procedere alla dichiarazione della decadenza totale del contributo ed al conseguente recupero, dovendo la stessa previamente valutare, nell'esercizio della propria discrezionalità, in presenza di un eccepito errore materiale, la sussistenza di idonei e sufficienti elementi probatori, forniti dal beneficiario, che possano escludere che l'errore sia stato originato da dolo o da colpa, non possono escludersi i poteri di cognizione del giudice correttamente adito dalla Società appellata.

3. - E la stessa normativa appena richiamata, come sarà in seguito precisato, consente di accogliere solo in parte l'appello proposto.

Ed invero, pur volendo aderire alla ipotesi interpretativa suggerita dalla Regione Umbria circa l'efficacia temporale della disciplina invocata, in senso contrario a quanto statuito dal giudice di

primo grado, una sua attenta lettura consente di pervenire a conclusioni diverse da quelle alle quali giunge l'Amministrazione.

Infatti la disposizione in esame, in particolare l'art. 8 d.m. n. 281/92 attuativo dell'art. 15 reg. C.E.E. n. 1272/1988, come correttamente evidenziato dalla società Castel dell'Aquila sia nel giudizio di primo grado sia nella memoria di costituzione nel presente giudizio, prevede che la decadenza dal contributo possa essere pronunciata nel caso in cui la differenza tra la superficie dichiarata e superficie effettiva sia superiore al limite massimo del 10 per cento della estensione della prima e di 2 ettari; consente, però, al beneficiario la prova della mancanza di colpa o di dolo da cui consegue la ripetizione solo parziale del contributo già concesso relativamente alla superficie dichiarata decaduta.

E nella fattispecie in esame quest'ulteriore fase procedimentale è stata completamente omessa.

L'Amministrazione, infatti, avrebbe dovuto valutare (e ciò non ha fatto) sia la erroneità del controllo effettuato dai funzionari della Regione (che - come si è ricordato - ha portato alla riduzione della sanzione in precedenza irrogata), sia la circostanza che era stata la stessa beneficiaria a segnalare l'errore in cui era incorsa nella segnalazione delle superfici ritirate dalla produzione, il che sembrerebbe escludere la volontà della Società interessata di trarre un ingiusto profitto dai benefici di cui trattasi; e d'altra parte le dette divergenze scaturivano in parte anche dalle oggettive difficoltà dei controlli anch'esse prospettate all'Amministrazione.

4. Le ragioni fin qui esposte conducono all'accoglimento parziale dell'appello proposto secondo le motivazioni appena precisate e la riforma della decisione impugnata nei sensi indicati.

(Omissis)

(1) SULLA DISCREZIONALITÀ DELL'AMMINISTRAZIONE NELLA REVOCA DEGLI AIUTI COMUNITARI IN AGRICOLTURA E SUL PRINCIPIO DI IRRETROATTIVITÀ DELLA LEGGE.

La sentenza del Consiglio di Stato in esame affronta il problema della corretta qualificazione giuridica delle posizioni soggettive assunte dai destinatari degli aiuti comunitari in ambito agricolo nei confronti dell'Amministrazione erogante, al fine, soprattutto, di individuare l'organo giurisdizionale cui debbono essere devolute eventuali controversie, nonché il problema inerente l'applicazione del principio di irretroattività della legge ai decreti ministeriali comportanti modificazioni temporali al trattamento sanzionatorio.

La prima questione è stata affrontata dal Consiglio di Stato differenziando il caso in cui l'erogazione dei contributi ed il loro eventuale recupero discendano automaticamente dall'accertamento di presupposti vincolanti fissati dalla legge (o da un atto regolamentare) da quello in cui non ne discendano ma prevedano, al contrario, un intervento discrezionale della autorità amministrativa idoneo a dettare i presupposti dell'attività erogatoria o recuperatoria. Nel primo caso, l'assenza di possibilità di valutazioni o apprezzamenti discrezionali da parte della Autorità amministrativa, vincolata per legge ad assecondarsi alla conformità della fattispecie concreta a quella astrattamente configurata dalla norma, senza alcuna possibilità di intervento, qualificerebbe la posizione soggettiva del destinatario dei contributi come di diritto soggettivo, con conseguente devoluzione alla giurisdizione ordinaria di ogni controversia nascente. In particolare, l'automatismo della conformità della fattispecie concreta al precetto normativo darebbe titolo ad un diritto soggettivo relativo di credito da parte del privato in possesso dei requisiti prescritti. Nel secondo caso, l'erogazione dei contributi e l'attività di recupero non discendono automaticamente dall'accertamento dei presupposti vincolanti ma costituiscono esercizio di una funzione discrezionale pubblicistica, con conseguente qualificazione della posizione del beneficiario come interesse legittimo e devoluzione delle relative controversie al giudice amministrativo. Detto principio si conforma alla statui-



zione della Corte di cassazione a Sezioni Unite, in materia di revoca di sovvenzioni a privati, secondo cui «l'atto con il quale una P.A. revoca una sovvenzione accordata al privato, sulla base del riscontro di vizi di legittimità del proprio precedente provvedimento, ovvero per contrasto con il pubblico interesse, integra espressione di poteri discrezionali di autotutela, e, pertanto, è idoneo ad affievolire i diritti soggettivi costituiti con detto precedente provvedimento, che, restando degradati ad interessi legittimi, sono come tali tutelabili davanti al giudice amministrativo» (1). L'orientamento giurisprudenziale in primo grado si è consolidato in tal senso, qualificando l'atto col quale l'autorità amministrativa dichiara la decadenza di un finanziamento assentito (nella specie si trattava di mutuo erogato dal Ministero del Turismo ad un Comune ai sensi della l. 21 marzo 1988, n. 92 e di benefici comunitari per il ritiro di seminativi dalla produzione) come espressione di un potere discrezionale idoneo ad affievolire i diritti soggettivi costituiti con la concessione del contributo, che restano degradati ad interessi legittimi tutelabili davanti al giudice amministrativo (2). Per meglio comprendere il senso di tale asserzione, in riferimento particolare alla fattispecie in esame, occorre partire dalla definizione di interesse legittimo sì come accolta in giurisprudenza. Gli interessi legittimi possono essere definiti come quelle situazioni giuridiche soggettive opposte al potere autoritativo (potestà) della pubblica amministrazione, la cui tutela è azionabile dinanzi alla giustizia amministrativa limitatamente all'accertamento della conformità dell'atto emesso ai parametri normativi. La definizione trae recente autorevolezza dalla decisione del Consiglio di Stato, riunito in adunanza plenaria, laddove chiarisce che «la posizione di interesse legittimo si collega all'esercizio di una potestà amministrativa rivolta, secondo il suo modello legale, alla cura diretta e immediata di un interesse della collettività, mentre il diritto soggettivo nei confronti della P.A. trova, fondamento in norme che, nella prospettiva della regolazione di interessi sostanziali contrapposti, aventi di regola natura patrimoniale, pongono a carico dell'amministrazione obblighi a garanzia diretta e immediata di un interesse individuale; pertanto la distinzione fra interessi legittimi e diritti soggettivi va fatta con riferimento alla finalità perseguita dalla norma alla quale l'atto si collega, giacché quando risulti che l'ordinamento ha inteso tutelare l'interesse pubblico alle contrapposte posizioni sostanziali dei privati non può che essere riconosciuta una protezione indiretta, che, da un lato, passa necessariamente attraverso la potestà provvedimento dell'amministrazione e, dall'altro, si traduce nella possibilità di promuovere davanti al giudice amministrativo il controllo sulla legittimità dell'atto» (3). In altra materia (edilizia) lo stesso Consiglio di Stato ha avuto modo di affermare che «le posizioni del privato, a fronte dei poteri autoritativi dell'ente territoriale in materia di determinazione dei contributi relativi alle concessioni edilizie e di determinazione delle sanzioni pecuniarie relative all'edilizia, hanno natura di meri interessi legittimi» (4). Nel processo di applicazione di tale orientamento al caso in esame, si deve però premettere che in materia di aiuti comunitari per incoraggiare il ritiro dei seminativi dalla produzione la normativa di fonte primaria, rappresentata dal reg. CEE n. 1272/1988, prevede che gli Stati membri sanzionino, almeno finanziariamente, il mancato rispetto degli impegni sottoscritti, tranne in caso di forza maggiore (art. 15). Essi – si legge – devono stabilire, in caso di irregolarità gravi, l'importo delle sanzioni da infliggere, che equivarrà almeno all'importo dell'aiuto indebitamente versato, maggiorato di un interesse calcolato in funzione del lasso di tempo intercorso tra il pagamento dell'aiuto ed il rimborso da parte del beneficiario. Tale dispo-

sizione ha ricevuto applicazione in Italia con il d.m. 19 febbraio 1991, n. 63, modificato dal d.m. n. 281 del 9 aprile 1992, che ha definito i presupposti per beneficiare degli aiuti comunitari, la procedura di concessione dell'aiuto, i controlli da effettuare presso le aziende dei beneficiari da parte dell'Autorità amministrativa e le sanzioni da irrogare in caso di riscontrate irregolarità. Quest'ultimo aspetto è disciplinato dall'art. 12, il quale prevede la decadenza totale dal regime nel caso in cui sia accertata l'esistenza di una differenza superiore al 10 per cento fino ad un massimo di due ettari tra la superficie per la quale è stato chiesto l'aiuto e quella effettivamente riscontrata, qualora siano stati già corrisposti aiuti per le annualità precedenti (comma 5). Gli effetti della decadenza totale sono di carattere restitutorio degli importi eventualmente già percepiti, in relazione alle superfici decadute, maggiorate di un interesse (artt. 8 e 9). Tuttavia, la decadenza può essere evitata nel caso in cui il beneficiario provi che la differenza riscontrata non sia stata originata da dolo o da colpa (comma 5). Ed è proprio la necessità di ricercare preliminarmente tali elementi probatori forniti dal beneficiario a costituire indice, secondo il Consiglio di Stato, dell'intervento discrezionale in materia della Amministrazione procedente, con conseguente classificazione della situazione soggettiva esposta come interesse legittimo e devoluzione della controversia alla giustizia amministrativa. Tale affermazione, tuttavia, sembra contrastare con il principio fondamentale dell'onere della prova che l'articolo 2697 c.c. pone a carico della parte interessata a far valere un diritto in giudizio. Poiché l'assolvimento dell'onere è nell'esclusivo interesse del soggetto onerato, sarà quest'ultimo a dover raccogliere tutto il materiale probatorio in suo favore per evitare la declaratoria di decadenza degli aiuti concessi. Infatti, la l. 7 agosto 1990, n. 241, in materia di procedimento amministrativo, prevede l'obbligo della P.A. di comunicare l'avvio del procedimento ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire (artt. 7 e 8), i quali ultimi hanno diritto a partecipare al procedimento prendendo visione degli atti e presentando memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento (art. 10). La legge n. 241/1990 riconosce la contenziosità come regola generale dell'azione amministrativa ma rimette al soggetto interessato l'onere di instaurare un contraddittorio con l'Amministrazione nella fase istruttoria. Ne consegue che la prova circa la mancanza di dolo o di colpa assume un ruolo eventuale nel procedimento, rimesso all'iniziativa ed all'interesse della parte e non dell'Amministrazione, la quale, in mancanza di alcuna produzione, si muoverà conformemente al disposto normativo. Una diversa lettura dell'art. 12, comma 5 del d.m. n. 63/1991, sarebbe quindi in favore della declaratoria automatica e diretta della decadenza del contributo da parte della Amministrazione, ove sussistenti tutti i requisiti di legge, lasciando al beneficiario l'onere di provare, in fase di partecipazione al procedimento, la presenza di un errore materiale dovuto a dolo o a colpa. La giurisprudenza si è tuttavia consolidata nel considerare criterio rilevante ai fini della individuazione della giurisdizione il *petitum* sostanziale, cioè lo specifico oggetto e la reale natura della controversia, da identificarsi in funzione della *causa petendi*, costituita dal contenuto della posizione soggettiva dedotta in giudizio ed individuabile in relazione alla protezione sostanziale accordata, in astratto, alla posizione medesima dalla disciplina legale da applicare alle singole fattispecie (T.A.R. Lazio, Sez. I *ter*, 17 ottobre 2002, n. 10827; Cass. Sez. Un. 21 dicembre 1999, n. 915; Cass. Sez. Un. 9 aprile 1999, n. 213; Cass. Sez. Un. 12 aprile 2000, n. 130; Cons.

(1) Cass. Sez. Un. Civ., 23 aprile 1996, n. 3818, in *Rep. giur. it.*, 1996, n. 274, 704.

(2) T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia, 6 marzo 1997, n. 271, in *Trib. amm. reg.*, 1997, I, 1780; T.A.R. Abruzzo, 11 agosto 1993, n. 393, in *Trib. amm. reg.*, 1993, I, 3710; T.A.R. Veneto, 20 aprile 1998, n. 517, in *Dir. regione*,

1997, 1015.

(3) Cons. Stato, Ad. plen., 5 luglio 1999, n. 18, in *Cons. Stato*, 1999, I, 1077.

(4) Cons. Stato, Sez. V, 28 febbraio 1995, n. 279, in *Riv. amm.*, 1995, 606.

Stato Sez. V, 27 giugno 2001, n. 3508). Tale criterio, applicato alla materia dei finanziamenti e delle sovvenzioni pubbliche, permette di qualificare la posizione del privato beneficiario, nei confronti dell'Autorità concedente, sia di interesse legittimo (rispetto al potere dell'amministrazione di annullare i provvedimenti di attribuzione per vizi di legittimità ovvero di revocarli per contrasto originario con l'interesse pubblico), quanto di diritto soggettivo (in relazione alla concreta erogazione ed alla conservazione degli importi a tale titolo riscossi), con conseguente giurisdizione del Giudice ordinario a conoscere delle controversie instaurate o per ottenere gli importi dovuti oppure per contrastare l'Amministrazione che, servendosi degli istituti della revoca, della decadenza o della risoluzione, abbia ritirato il finanziamento o la sovvenzione a seguito di un preteso inadempimento da parte del beneficiario degli obblighi imposti dalla legge (Cass. Sez. Un. 10 maggio 2001, n. 183; Cons. Stato, Sez. IV, 11 aprile 2002, n. 1989). In particolare, la Sezione VI del Consiglio di Stato, con sentenza n. 2599 dell'8 maggio 2001, ha affermato che la situazione soggettiva del destinatario di un atto di recupero di aiuto comunitario indebitamente percepito è di diritto soggettivo, poiché tale pretesa inerisce ad un rapporto obbligatorio tra impresa ed amministrazione, nel quale la P.A. non esercita alcun potere di tipo discrezionale o comunque idoneo a degradare la posizione del privato. In conclusione, la controversia avente ad oggetto la ripetizione, disposta al di fuori del potere discrezionale dell'amministrazione, di somme indebitamente percepite dal privato a titolo di aiuto comunitario è devoluta alla giurisdizione del Giudice ordinario (5).

La seconda questione investe l'applicazione del principio di irretroattività della legge ai decreti ministeriali comportanti modificazioni temporali al trattamento sanzionatorio. Nel caso di specie, l'Amministrazione appellante riteneva che la nuova normativa, costituita dal d.m. 19 febbraio 1991, n. 63, successivamente modificato dal d.m. 9 aprile 1992, n. 281, intervenuta nel corso di un periodo di tempo quinquennale di aiuti (1990/1995), fosse idonea a disciplinare diversamente il periodo ulteriore e successivo alla sua entrata in vigore. In particolare, l'art. 12, comma 5 del d.m. n. 63/1991 prevede che la decadenza dal contributo già versato possa essere pronunciata nel caso in cui la differenza tra la superficie dichiarata e superficie effettiva sia superiore al limite massimo del 10 per cento della estensione della prima e di 2 ettari. Il principio di irretroattività della legge è sancito dall'art. 11, comma 1, delle disposizioni sulla legge in generale, secondo cui «la legge non dispone che per l'avvenire; essa non ha effetto retroattivo». La norma parla di «legge», pertanto è dubbio se possa riconoscersi in tale espressione anche il decreto ministeriale o soltanto la legge ordinaria (statale o regionale). Nel procedimento amministrativo ed in quello giurisdizionale teso alla verifica dei vizi di legittimità dell'atto, il concetto di legge assume un senso molto ampio, comprendendo tutti gli atti normazione (primaria, secondaria e comunitaria), non rientrandovi in esso le circolari che sono norme interne. (6) Sulla base di tale interpretazione estensiva dell'espressione «legge» può dedursi che essa comprenda anche i decreti ministeriali che sono atti normativi secondari, aventi comunque presupposto e fondamento legale. Secondo la Corte di cassazione (Cass. Sez. lav. 3 marzo 2000, n. 2433; Cass. Sez. III, 1 febbraio 1974, n. 210; Sez. II, 30 gennaio 1973, n. 301) «il principio dell'irretroattività della legge comporta che la legge nuova non possa essere applicata, oltre che ai

rapporti giuridici esauriti prima della sua entrata in vigore, a quelli sorti anteriormente ed ancora in vita se, in tal modo, si disconoscano gli effetti già verificatisi del fatto o si venga a togliere efficacia, in tutto o in parte, alle conseguenze attuali e future di esso». Con altre pronunzie la Corte ha affermato che «la legge sopravvenuta deve comunque essere applicata quando il rapporto giuridico disciplinato, sebbene sorto anteriormente, non abbia ancora esaurito i suoi effetti, e purché la norma innovatrice non sia diretta a regolare il fatto o l'atto generatore del rapporto, ma gli effetti di esso» (Cass. Sez. I, 1° ottobre 1976, n. 3202 e 29 gennaio 1973, n. 271). Ne consegue, che la retroattività della nuova norma è eccezionalmente consentita dall'ordinamento purché si limiti a regolamentare, senza disconoscerli, gli effetti del rapporto giuridico preesistente. Nel caso di specie, gli effetti (versamento dei contributi comunitari) si sono già spiegati, ma la disciplina introdotta dal d.m. n. 63/1991 innova il sistema sanzionatorio preesistente, prevenendo la decadenza dei contributi versati sulla base di nuovi presupposti di fatto con conseguente disconoscimento degli effetti compiuti. La restituzione dei contributi ricevuti corrisponde, infatti, ad un disconoscimento successivo degli effetti del precedente rapporto giuridico e, pertanto, la nuova normativa non sarebbe retroattivamente applicabile al caso di specie ai sensi dell'art. 11 preleggi.

Maurizio Mazzi

\*

Comm. Trib. Mantova, Sez. III - 12-11-2001, n. 159 - Cangelosi, pres. rel. - F.F. c. Agenzia Entrate Mantova.

**Imposte e tasse - Registro - Agevolazioni - Piccola proprietà contadina - Attenuazione dei vincoli ex art. 11 del d.lgs. n. 228/2001 - Applicabilità agli atti anteriori - Sussiste - L. 6 agosto 1954, n. 604 - Art. 11, commi 3 e 5, del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228.**

*Per il combinato disposto dei commi 3 e 5 dell'art. 11 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, il termine decadenziale di cinque anni dai benefici per la piccola proprietà contadina si applica anche per gli atti sottoscritti in data anteriore a quella della sua entrata in vigore (1).*

(Omissis)

FATTO. - Con avviso di liquidazione tempestivamente notificato l'Agenzia delle entrate di Mantova chiedeva il pagamento dell'imposta di registro ed accessori per l'ammontare di lire 45.333.000 per decadenza dei benefici accordati sulla piccola proprietà contadina ex art. 7, comma 1, della legge n. 604/1954, in conseguenza dell'atto registrato in data 1° luglio 1993. La decadenza è motivata dal fatto che il fondo è stato ceduto in affitto con scrittura privata registrata il 29 gennaio 1997, venendo meno la diretta coltivazione del terreno.

Con ricorso depositato il 29 gennaio 2001, il contribuente chiede: l'annullamento dell'atto in considerazione del fatto che il fondo è stato affittato ai componenti dello stesso nucleo familiare; in subordine l'applicazione dell'aliquota ridotta dell'8 per cento.

Si costituisce in giudizio l'ufficio finanziario chiedendo il rigetto del ricorso con vittoria di spese.

Con memoria integrativa depositata il 24 settembre 2001 il contribuente invoca l'applicazione dell'art. 11 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, che dispone la non decadenza dei benefici previsti per la piccola proprietà contadina per l'acquirente che durante il periodo vincolato, fra l'altro ridotto a 5 anni, alieni il fondo o lo conceda in godimento al coniuge od ai parenti entro il terzo grado e che con il successivo comma 5 sancisce che le predette disposizioni si applicano anche per gli atti posti in essere in data antecedente di almeno 5 anni dalla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 228/2001.

L'ufficio finanziario nella sua memoria di replica sostiene che la retroattività vada applicata agli atti posti in essere dal 30 giugno 1996.

(5) In *Foro amm.*, 2001, 1229, con nota di D.F.G. TREBASTONI. Secondo l'Autore, in materia di diritti comunitari indebitamente percepiti, per il recupero dei quali l'Amministrazione interessata emana apposita ingiunzione ex r.d. 639/1910, la competenza a decidere sulle relative opposizioni è del giudice ordinario perché esiste una specifica norma di legge che tale giurisdizione individua, e proprio nel presupposto che le situazioni giuridiche in discussione siano esclusivamente diritti soggettivi.

(6) T.A.R. Lazio, Sez. III, 7 luglio 1996, n. 1834, in *Urbanistica e applati*, 1997, 332, con nota di R. GAROFOLI; Cass. Sez. Lav., 28 agosto 1996, n. 7905, in *Riv. infortunati*, 1996, II, 77.

DIRITTO. - Si ritiene che il ricorso sia meritevole di accoglimento.

L'art. 11, comma 1, del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, riduce da 10 a 5 anni il periodo vincolato di decadenza dei benefici sulla piccola proprietà contadina previsto dalla l. n. 604/1954. Il successivo comma 3 esonera dalla decadenza dei benefici gli acquirenti che, ferma restando la destinazione agricola, alienino o concedano il fondo in godimento al coniuge od a parenti entro il terzo grado e affini entro il secondo grado. Tali disposizioni ovviamente non possono che trovare effetto dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo e cioè dal 30 giugno 2001.

Occorre precisare, però, che il comma 5 del succitato art. 11 sancisce che «Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche agli atti di acquisto posti in essere in data antecedente di almeno cinque anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto» e, quindi, per gli atti sottoscritti in data anteriore al 30 giugno 1996.

La volontà del legislatore, a parere di questo Collegio, era quella di riconoscere il termine decadenziale di 5 anni e non più di 10 anni anche per gli atti sottoscritti in data anteriore a quella di entrata in vigore del d.lgs. n. 228/2001.

Il fondo rustico è stato acquistato con atto in data 11 giugno 1993, registrato a Mantova in data 1° luglio 1993.

L'acquirente sig. F.F. lo concedeva in affitto ai componenti dello stesso nucleo familiare con scrittura privata registrata il 29 gennaio 1997. Il combinato disposto dei commi 3 e 5 dell'art. 11 del d.lgs. n. 228/2001 esonera il ricorrente dalla decadenza dei benefici fiscali già accordati.

Si ritiene equo compensare le spese di giudizio fra le parti che le hanno anticipate anche in considerazione del fatto che l'avviso di liquidazione è stato emesso in data anteriore all'entrata in vigore del d.lgs. n. 228/2001. (*Omissis*)

(1) APPLICABILITÀ AGLI ATTI SOTTOSCRITTI IN DATA ANTERIORE AL 30 GIUGNO 1996 DEL NUOVO TERMINE DI DECADENZA DI CINQUE ANNI RELATIVAMENTE AI BENEFICI PER LA PICCOLA PROPRIETÀ CONTADINA.

La sentenza in commento rappresenta la prima pronuncia giurisprudenziale interpretativa della norma transitoria contenuta nell'art. 11, ultimo comma, del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, secondo cui le disposizioni che riducono da 10 a 5 anni il periodo del vincolo per non decadere dai benefici fiscali previsti per la piccola proprietà contadina si applicano anche agli atti d'acquisto posti in essere in data antecedente di almeno cinque anni dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto.

Giova rammentare che l'agevolazione fiscale di cui trattasi, più volte prorogata (da ultimo con l'art. 52, comma 22, della legge n. 448/2001), è stata introdotta con il d.lgs. 24 febbraio 1948, n. 114, ulteriormente disciplinata dalle leggi 6 agosto 1954, n. 604 e 26 maggio 1965, n. 590 e, recentemente, in parte modificata dall'art. 11 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228.

In buona sostanza, essa consiste nel fatto che una serie di atti relativi a fondi rustici (compravendita, permuta, enfiteusi, affitto e compartecipazione a migliororia, acquisto di usufrutto o nuda proprietà) posti in essere per la formazione o per l'arrotondamento della piccola proprietà contadina, scontano le imposte di registro e ipotecarie nella misura fissa di lire 250.000 (€ 129,11) e l'imposta catastale nella misura ordinaria dell'1 per cento. La legge 1° febbraio 1956, n. 53 considera atti inerenti alla formazione della piccola proprietà contadina anche le opere di miglioramento fondiario ed in particolare la costruzione di edifici rurali per l'abitazione del proprietario o dell'enfiteuta, per il ricovero degli animali, per la conservazione e la lavorazione dei prodotti, il dissodamento dei terreni e la sistemazione idraulica ed irrigua.

L'agevolazione fiscale, estesa a tutto il territorio nazionale e non solo riferita ai territori montani, si rende applicabile anche agli acquisti a titolo oneroso delle case rustiche non situate sul fondo, quando l'acquisto venga fatto contestualmente ad uno degli atti anzidetti per l'abitazione dell'acquirente o dell'enfiteuta e della sua famiglia.

L'applicazione del trattamento fiscale agevolato è condizionata alle seguenti circostanze: a) l'acquirente, il permutante o l'enfiteuta deve essere persona che dedica abitualmente la propria attività manuale alla lavorazione della terra. Deve trattarsi, in sostanza, di un coltivatore diretto quale definito dall'art. 31 della legge n. 590/1965 che considera coltivatori diretti «coloro che direttamente ed abitualmente si dedicano alla coltivazione dei fondi ed all'allevamento e governo del bestiame, sempreché la complessiva forza lavorativa del nucleo familiare non sia inferiore ad un terzo di quella occorrente per la normale necessità della coltivazione del fondo e per l'allevamento ed il governo del bestiame»; b) il fondo venduto, permutato o concesso in enfiteusi deve essere idoneo alla formazione o all'arrotondamento della piccola proprietà contadina; c) l'acquirente, il permutante o l'enfiteuta nel biennio precedente all'atto d'acquisto o della concessione in enfiteusi non deve aver venduto altri fondi rustici.

Le circostanze e requisiti anzidetti, così come disposto dall'art. 3 della legge n. 604/1954, come modificato dall'art. 33 della legge n. 590/1965 devono essere attestate, ai fini del conseguimento delle agevolazioni tributarie, dall'acquirente, permutante o enfiteuta mediante la produzione, al momento della registrazione dell'atto, dello stato di famiglia e di un certificato apposito rilasciato dall'Ispettorato provinciale agrario competente per territorio. In luogo di tale certificato può essere prodotta una attestazione provvisoria dell'Ispettorato medesimo dalla quale risulti che sono in corso gli accertamenti per il rilascio. In tal caso le agevolazioni sono concesse al momento della registrazione, ma entro un anno da tale formalità l'interessato deve presentare all'ufficio finanziario il certificato definitivo, attestante che i requisiti richiesti sussistevano fin dal momento della stipula dell'atto; in difetto si rendono dovute le imposte nella misura ordinaria.

Esaminati i contenuti soggettivi ed oggettivi del trattamento agevolato è necessario ora rilevare, ai fini dell'inquadramento della fattispecie dedotta in giudizio, che ai sensi del combinato disposto degli artt. 7 della legge n. 604/1954 e 28 della legge n. 590/1965, l'acquirente che ha beneficiato delle agevolazioni tributarie decade dalle stesse (ed è tenuto al pagamento dei tributi ordinari) qualora, prima che siano trascorsi dieci anni dall'acquisto, alieni volontariamente il fondo o i diritti parziali su di esso acquisiti o non adempia all'obbligo di conduzione diretta del fondo medesimo. Per effetto della modifica introdotta dall'art. 11, primo comma, del d.lgs. n. 228/2001, il vincolo di possesso e di coltivazione diretta del fondo, al quale si ricollega la maturazione della decadenza, è stato ridotto da dieci a cinque anni. La stessa disposizione ha previsto una agevolazione ulteriore consentendo il permanere del beneficio fiscale anche nei casi in cui, ferma restando la destinazione agricola, il fondo venga trasferito o concesso in godimento al coniuge, ai parenti entro il terzo grado ed affini entro il secondo grado, in possesso della qualifica di imprenditori agricoli (e non di coltivatori diretti). Attraverso il regime della decadenza, il legislatore ha voluto scoraggiare coloro che rinuncino volontariamente alla conduzione del fondo, trasferendolo a soggetti estranei rispetto al proprio nucleo familiare o lasciandolo in stato di abbandono.

In funzione di disposizione transitoria, la norma ha previsto, altresì, che l'anzidetto termine di decadenza dei cinque anni non interviene relativamente agli atti di acquisto sottoscritti in data antecedente di almeno cinque anni dalla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 228/2001, dovendosi identificare tale limite temporale con la data del 30 giugno 1996.

Nella sede contenziosa il ricorrente ha avuto modo di dimostrare che il fondo agricolo era stato acquistato nel 1993 e concesso in affitto al fratello e alla cognata (dunque a parenti entro il terzo grado ed affini entro il secondo grado, così come disposto dalla norma) nel 1997. Nella fattispecie, come si rileva dalla sentenza in commento, il rispetto dei limiti temporali risulta perfettamente aderente al dettato normativo.

Giuseppe Di Paolo

# MASSIMARIO

## Giurisprudenza civile

(a cura di PAOLA MANDRICI)

### Contratti agrari - Impresa familiare coltivatrice - Poteri di rappresentanza - Applicabilità delle norme sulla società semplice. (C.c., artt. 2257, 2266)

Cass. Sez. III Civ. - 16-4-2003, n. 6107 - Carbone, pres.; Lupo, est.; Russo, P.M. (conf.) - Savarese (avv. Lambiase) c. Savarese (avv. Gomez D'Ayala). (Cassa e decide nel merito App. Napoli 5 ottobre 2000)

*La famiglia coltivatrice integra un organismo collettivo finalizzato all'esercizio in comune di un'impresa agricola e disciplinata dalla regola dell'amministrazione disgiuntiva propria della società semplice, con la conseguenza che, nella mancanza di designazione di un comune rappresentante, ciascun membro ha il potere di rappresentare il gruppo nei confronti del concedente, il quale come può agire nei confronti di uno solo dei membri per la risoluzione del contratto, nonché nella fase del tentativo di conciliazione, allo stesso modo è tenuto ad effettuare la denuncia soltanto al rappresentante designato, in mancanza del quale, della stessa può dare legale comunicazione ad uno solo dei membri della famiglia insediata sul fondo (1).*

(1) In senso conforme cfr. Cass. 22 giugno 2001, n. 8598, in questa Riv., 2002, 305, con nota di GRECA C., *Titolarità del diritto di prelazione e riscatto*. Per l'affermazione del principio secondo cui l'impresa familiare coltivatrice è equiparabile alla società semplice, vedi, tra le tante: Cass. 25 maggio 1999, n. 5071, in questa Riv., 2000, 327, con nota di DE GENNARO F., *L'analogia tra impresa familiare coltivatrice e società semplice: legittimazione e rappresentanza processuale dei singoli componenti*; Cass. 20 marzo 1998, n. 2983, *ivi* (M), 1998, 282; Cass. 12 luglio 1996, n. 6328, in *Riv. dir. agr.*, 1997, 335, con nota di BORGHI P.; Cass. 17 aprile 1996, n. 3626, in *La nuova giur. civ. comm.*, 1997, 34, con nota di BASILE M., *La "rivincita" della famiglia coltivatrice*, Cass. 4 aprile 1993, n. 1382, in questa Riv., 1994, 285, con nota di TRIOLA R., *Violazione del divieto di subaffitto e l'azione di risoluzione del contratto*.

\*

### Prelazione e riscatto - Riscatto - Prelazione e riscatto del proprietario del fondo finitimo - Configurabilità - Condizioni. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7)

Cass. Sez. III Civ. - 18-4-2003, n. 6290 - Fiduccia, pres.; Varrone, est.; Uccella, P.M. (conf.) - Bossi ed altro (avv. De Camellis) c. Barbante ed altro (avv. Pazzaglia). (Cassa con rinvio App. Milano 8 giugno 2001)

*In tema di rapporti agrari, non è legittimamente configurabile un diritto di prelazione (né quello succedaneo di riscatto) in capo al coltivatore diretto proprietario del fondo finitimo a quello posto in vendita ove ricorra la condizione limitativa di cui all'art. 7, comma 2 della legge 817/1971 (ovvero l'insediamento sul fondo oggetto della vendita, al momento della denuncia della proposta di alienazione - o, in difetto, al momento della stipula dell'atto traslativo -, di mezzadri, coloni, affittuari, compartecipanti o enfiteuti coltivatori diretti), anche se tutti i predetti soggetti abbiano (come nella specie) rinunciato alla prelazione loro spettante. Sussiste, per converso, il diritto di prelazione del confinante nel caso in cui l'insediamento dell'affittuario (o, comunque, di un coltivatore diretto del fondo) abbia, prima della stipulazione del rogito, perduto di stabilità per effetto di un accordo - efficace - in forza del quale il coltivatore si sia impegnato al rilascio del fondo stesso, accordo che deve, ovviamente, intercorrere con il proprietario ed essere accertato in modo preciso e senza equivoci (1).*

(1) Sul punto non si rilevano precedenti specifici. Vedi Cass. 18 marzo 1994, n. 2590, in questa Riv., 1994, 350, con nota di TRIOLA R., *Sul diritto di prelazione in presenza del coltivatore diretto sul fondo offerto in vendita*.

### Prelazione e riscatto - Coltivazione del fondo nel biennio antecedente la vendita - Necessità - Onere della prova. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7)

Cass. Sez. III Civ. - 26-2-2003, n. 2879 - Duva, pres.; Vittoria, est.; Golia, P.M. (parz. diff.) - Sanzari (avv. Di Santo) c. Bagnuolo (avv. Rotondi). (Cassa senza rinvio App. Napoli 9 maggio 2000)

*In base agli artt. 8, comma 1 della l. 26 maggio 1965, n. 590 e 7, comma 1 della l. 14 agosto 1971, n. 817, il diritto ad essere preferito nell'acquisto, in tanto spetta al coltivatore diretto in quanto egli abbia iniziato a condurre il fondo almeno due anni prima che lo stesso sia posto in vendita. E l'onere della prova di questo incombe su chi esercita il diritto (1).*

(1) Sul punto non si rilevano precedenti specifici. In generale, sull'onere della prova della titolarità del diritto e, quindi della sussistenza dei requisiti di legge, vedi Cass. 6 aprile 2001, n. 5149, in *Giust. civ. Mass.*, 2001, 732; Cass. 12 agosto 2000, in questa Riv., 2001, 244; Cass. 21 novembre 1994, n. 9806, *ivi*, 1995, 626, con nota di GRASSO A., *Negata la prelazione al confinante per mancanza di prova "dei fatti positivi contrari"*; Cass. 4 maggio 1989, n. 2064, in *Giur. agr. it.*, 1989, 572; Cass. 14 aprile 1989, n. 1804, *ivi*, 1989, 476; Cass. 16 giugno 1987, n. 5300, *ivi*, 1987, 599 e, da ultimo, Cass. 1° aprile 2003, n. 4914.

\*

### Agricoltura e foreste - Piccola proprietà contadina - D.lgs. n. 114 del 1948 e legge n. 604 del 1954 - Divieto di alienazione del fondo e di cessazione della sua coltivazione prima del termine stabilito dalla legge - Violazione - Conseguenze - Decadenza dai benefici fiscali e dagli incentivi economici concessi - Configurabilità - Nullità dei contratti conclusi in violazione del divieto - Esclusione - Legge n. 230 del 1950 - Enunciazione di principi generali - Esclusione. (C.c., art. 1418; d.lgs. 24 febbraio 1948, n. 114, art. 9; l. 12 maggio 1950, n. 230, art. 18; l. 6 agosto 1954, n. 604, art. 7)

Cass. Sez. II Civ. - 23-12-2002, n. 18260 - Baldassarre, pres.; Napolitano, est.; Maccarone, P.M. (conf.) - Bellino (avv. Valori) c. Bellino (avv. Farina). (Conferma App. Bari 9 febbraio 1999)

*In tema di provvidenze per la formazione della piccola proprietà contadina, il d.lgs. 24 febbraio 1948, n. 114, e la l. 6 agosto 1954, n. 604, essendo diretti ad agevolare la formazione della piccola proprietà contadina esclusivamente mediante la previsione di benefici fiscali ed incentivi economici - e ciò anche nell'ipotesi in cui il fondo sia stato venduto al coltivatore diretto da enti di colonizzazione o da consorzi di bonifica integrale -, coerentemente fanno derivare dalla violazione del divieto di alienazione del fondo o di ingiustificata cessazione della sua diretta coltivazione (prima del termine prescritto) soltanto la decadenza dai benefici ed incentivi concessi, mentre nessuna norma prevede, neanche implicitamente, che il divieto suddetto sia assoluto e tale da consentire di qualificare come nulli i contratti conclusi in violazione di esso. Né è possibile attribuire valenza di principi di carattere generale alle disposizioni dell'art. 18 della l. 12 maggio 1950, n. 230 (recante provvedimenti per la colonizzazione dell'altopiano della Sila e dei territori ionici contermini), che espressamente commina la nullità degli atti di disposizione dei terreni assegnati, posti in essere prima dell'integrale pagamento del prezzo (1).*

(1) Questione nuova. Sul punto vedi Cass. 16 giugno 1992, n. 7396, in questa Riv., 1993, 90; in *Giust. civ.*, 1993, 1619, con nota di BONOFILIO A., *In tema di privilegio speciale*.

**Servitù - Di elettrodotto - Illegittima occupazione del fondo - Danni - Determinazione - Criteri.** (C.c., art. 2043; l. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 123)

Cass. Sez. I Civ. - 10-1-2003, n. 141 - De Musis, pres.; Salvago, est.; Russo, P.M. (diff.) - ENEL S.p.A. (De Santis) c. Abbagnano ed altri (avv. Tanca). (Cassa con rinvio App. Salerno 20 luglio 1999)

*In tema di determinazione del danno da illegittima occupazione di un fondo da parte dell'ENEL per la costruzione di un elettrodotto - con conseguente imposizione di una servitù sine titolo -, non può essere, ipso facto, computata una diminuzione di valore dell'intero fondo, occorrendo, per converso, accertare, nel caso concreto, se ed in quali limiti tale perdita di valore si sia in concreto realizzata, prendendo in considerazione il fondo nella sua complessiva consistenza economica onde compiere una concreta indagine circa l'effettiva incidenza del vincolo allo stesso derivante per l'imposizione della servitù. In particolare, nel caso di occupazione di fondo edificabile (come nella specie), a differenza che in quello di espropriazione totale, non comportando la servitù de qua l'assoluta inedificabilità dell'area asservita - né tantomeno della sua parte residua -, l'indennizzo risarcitorio di cui al primo comma dell'art. 123 r.d. n. 1775 del 1933 deve essere riconosciuto e determinato solo entro i limiti dell'effettiva compressione, in parte qua, del diritto dominicale (1).*

(1) In senso conforme cfr. Cass. 20 dicembre 1988, n. 6954, in *Giur. agr. it.*, 1989, 479, con nota di LIPARI M., *Occupazione acquisitiva e servitù di elettrodotto*; in *Rass. giur. energia elettrica*, 1989, 355, con nota di PATERNÒ G., *Nuove incertezze della giurisprudenza in materia di occupazione appropriativa in relazione alla costruzione di elettrodotto*; in *Resp. civ. e prev.*, 1990, 373, con nota di CARANTA R., *Il nuovo indirizzo della Corte di cassazione in materia di occupazione appropriativa*.

\*

**Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Indennità aggiuntiva di cui all'art. 17 legge n. 865/1971 - Soggetto beneficiario - Coltivatore diretto - Requisiti.** (C.c., artt. 2083, 2135, 2751 bis; l. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 17)

Cass. Sez. I Civ. - 12-12-2002, n. 17714 - De Musis, pres.; Cappuccio, est.; Russo, P.M. (conf.) - Maggio (avv. Cutrano) c. Elettorgen S.p.A. (avv. Amendola). (Conferma App. Palermo 16 dicembre 1998)

*In tema di espropriazione per pubblica utilità, ai fini del riconoscimento dell'indennità aggiuntiva di cui all'art. 17 della legge n. 865 del 1971, l'elemento qualificante della coltivazione diretta del fondo va ravvisato in quello che emerge dagli artt. 2083, 2135 e 2751 bis c.c., trascurando le numerose altre definizioni, tutte ad efficacia settoriale. Tale elemento, pertanto, sussiste in tutte quelle ipotesi in cui la coltivazione del fondo da parte del titolare avviene con prevalenza del lavoro proprio e di persone della sua famiglia, dovendosi individuare il requisito della prevalenza in base al rapporto tra forza lavorativa totale occorrente per la lavorazione del fondo e forza lavoro riferibile al titolare ed ai membri della sua famiglia, a prescindere dall'apporto di mezzi meccanici, e distinguendosi in tal modo il coltivatore diretto dalla figura dell'imprenditore agricolo, cioè di colui che esercita la coltivazione e produzione agricola con prevalenza del fattore capitale su quello lavoro e con impegno prevalente di mano d'opera (1).*

(1) Sul punto non si rilevano precedenti specifici. Sull'indennità aggiuntiva di cui all'art. 17 della legge n. 865 del 1971 cfr.: Cass. 27 aprile 1999, n. 4191, in *Giust. civ. Mass.*, 1999, 494; Cass. 28 agosto 1998, n. 8577, in *Riv. giur. edil.*, 1998, 1334.

**Imposte e tasse - Tributi locali - Imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili (INVIM) - Imponibile - Valore finale - Determinazione - Criteri - Terreno inserito in uno strumento urbanistico con destinazione edificatoria - Natura agricola - Esclusione - Perfezionamento dello strumento urbanistico mediante approvazione da parte della Regione - Necessità - Esclusione.** (D.p.r. 26 ottobre 1972, n. 643, art. 6)

Cass. Sez. V Civ. - 12-12-2002, n. 17762 - Cristarella Orestano, pres.; Giuliani, est.; Apice, P.M. (conf.) - CIGA Immobiliare Sardegna S.p.A. (avv. Puoti) c. Min. finanze (Avv. gen. Stato). (Conferma Comm. Trib. Reg. Sardegna 27 ottobre 1997)

*In tema di INVIM, ai fini della determinazione del valore finale degli immobili, l'inserimento di un terreno in uno strumento urbanistico, con destinazione edificatoria, ancorché detto strumento, adottato dal comune, non sia stato ancora perfezionato mediante l'approvazione da parte della Regione, imprime al bene la qualità che è recepita dalla generalità dei consociati come qualcosa di già esistente e di difficile reversibilità e, quindi, è sufficiente a far venir meno, ai fini anzidetti, la natura agricola del terreno medesimo (1).*

(1) In senso conforme cfr. Cass. 22 marzo 2002, n. 4120, in *Giust. Civ. Mass.*, 2002, 499. Sul punto vedi anche Cass. 27 marzo 2002, n. 4381, in *Giust. civ. Mass.*, 2002, 533.

\*

**Previdenza sociale - Elenchi nominativi dei lavoratori agricoli - Operai a tempo determinato - Diritto alle prestazioni previdenziali - Presupposti - Prestazione lavorativa per un numero minimo di giornate - Iscrizione negli elenchi (o possesso del certificato sostitutivo) - Necessità - Rilascio del certificato - Conseguenze - Fattispecie.** (R.d. 24 settembre 1940, n. 1949; d.lgs.lgt. 9 aprile 1946, n. 212, art. 4)

Cass. Sez. Lav. - 11-11-2002, n. 15835 - D'Angelo, pres.; Cataldi, est.; Matera, P.M. (conf.) - I.N.P.S. (avv. Cerioni) c. Novella (avv. Tosi). (Cassa e decide nel merito, Trib. Locri 24 dicembre 1999)

*Con riferimento ai lavoratori subordinati a tempo determinato nel settore dell'agricoltura, il diritto dei medesimi alle prestazioni previdenziali, al momento del verificarsi dell'evento protetto, è condizionato, sul piano sostanziale, dall'esistenza di una complessa fattispecie, che è costituita dallo svolgimento di una attività di lavoro subordinato a titolo oneroso per un numero minimo di giornate in ciascun anno di riferimento, che risulti dall'iscrizione dei lavoratori negli elenchi nominativi di cui al r.d. 24 settembre 1940, n. 1949 e successive modificazioni e integrazioni o dal possesso del cosiddetto certificato sostitutivo, il quale, a norma dell'art. 4 d.lgs.lgt. 9 aprile 1946, n. 212, può essere rilasciato a chi lo richiede nelle more della formazione degli elenchi, decorrendo in questo caso il diritto alla prestazione dalla data della domanda del certificato. (Nella specie la S.C. ha cassato la sentenza di merito che aveva ritenuto sufficiente una documentazione riguardante l'iscrizione della lavoratrice negli elenchi nominativi per il periodo successivo all'evento malattia) (1).*

(1) Il principio enunciato nella massima sopra riportata è conforme a Cass. S.U. 26 ottobre 2000, n. 1133 (in questa Riv., 2001, 700 con nota di GATTA, *Ripartizione degli oneri probatori nelle controversie sul diritto dei lavoratori agricoli a tempo determinato alle prestazioni previdenziali*), ribadito in numerose successive decisioni della Sezione lavoro (v., da ultimo, Cass. 9 gennaio 2003, n. 129). Sulla decorrenza del diritto all'indennità di malattia (o di maternità) dalla data di richiesta, anziché del rilascio, del certificato sostitutivo, v. Corte cost. 10 novembre 1995, n. 483 (in questa Riv., 1996, 480 con nota di GATTA, *Sulla decorrenza delle prestazioni economiche di malattia agli operai agricoli a tempo determinato*).

La decisione in epigrafe ha fatto corretta applicazione nella fattispecie decisa di tali principi, traendo le necessarie conseguenze dall'indiscutibile esigenza che la qualità di soggetto assicurato - la quale, nel settore agricolo, si acquisisce e si dimostra nei modi esplicitati nella massima di cui sopra - deve preesistere e non essere successiva al verificarsi dell'evento protetto.

## Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

**Sanità pubblica - In genere.** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 51, 6 comma 1, lett. a)

Cass. Sez. III Pen. - 29-1-2003, n. 4060 - Zumbo, pres.; Postiglione, est.; Meloni, P.M. (conf.) - Fumarolo, ric. (*Annulla con rinvio Trib. Napoli 20 luglio 2001*)

*I motoveicoli ed autoveicoli sottoposti a sequestro giudiziario o amministrativo, e pertanto affidati ad un custode, non possono concettualmente rientrare nella nozione di «rifiuto» così come definita dall'art. 6, primo comma, lett. a) del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22. Ed invero tali beni sono vincolati in maniera reale alla disponibilità dell'autorità giudiziaria o amministrativa e non possono essere oggetto di alcuna attività da parte dei custodi diretta alla loro distruzione o dispersione.*

*Ne consegue che le aree in cui sono conservati gli autoveicoli ed i motoveicoli oggetto di sequestro non possono essere inquadrati nel novero delle discariche abusive di rifiuti. (In motivazione la Corte ha precisato che, qualora i beni in questione vengano conservati in modo tale da renderli inutilizzabili, sarebbe astrattamente possibile ritenere che detti beni siano divenuti rifiuti, ma in tal caso la violazione degli obblighi attinenti la custodia andrebbe preventivamente accertata e contestata) (1).*

(1) In senso conforme Cass. Sez. III, 7 aprile 2000, n. 414, Cavegnoli, 216.451, in *Cass. pen.*, 2001, 3147 e segg. con nota di ROMEO, *Vizi privati e pubbliche virtù: le «cattive» massime e le «buone» sentenze della Corte Suprema di Cassazione.*

\*

**Bellezze naturali - In genere.** (L. 8 agosto 1985, n. 431; d.l. 27 giugno 1985, n. 312, art. 1 sexies; d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, art. 163; l. 28 febbraio 1985, n. 47, art. 20, lett. c)

Cass. Sez. III Pen. - 30-1-2003, n. 4263 - Vitalone, pres.; Fiale, est.; Albano, P.M. (conf.) - Ferrari, ric. (*Annulla senza rinvio Trib. Trento 21 maggio 2001*)

*In tema di protezione delle bellezze naturali il generico rinvio all'art. 20 della l. 28 febbraio 1985, n. 47, effettuato dall'art. 1 sexies del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito in l. 8 agosto 1985, n. 431, ed ora sostituito dall'art. 163 del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, allo scopo di individuare la sanzione applicabile alle violazioni ivi contemplate, deve intendersi a quella fissata dalla lett. c) del citato art. 20. Non è infatti possibile, attesa la differenza sostanziale della tutela giuridica del paesaggio rispetto alla disciplina edilizia per la diversità di scopi, di presupposti e di oggetto, alcuna trasposizione di istituti tra le due discipline ed, in particolare, il trasferimento di un regime sanzionatorio graduato in relazione a varie tipologie di interventi edilizi al reato ambientale, per il quale il vulnus all'assetto paesaggistico non è dipendente dal grado di tali interventi (1).*

(1) In senso conforme Cass. Sez. III, 15 giugno 2001, n. 30866, Visco, in questa Riv. (M), 2001, 273.

\*

**Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Prodotti in confezioni e prodotti sfusi - Reato previsto dall'art. 5, lett. d) legge n. 283 del 1962 - Alimenti infestati da parassiti - Accertamento di laboratorio previo prelevamento di campioni - Necessità - Esclusione.** (L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5, comma, lett. d)

Cass. Sez. III Pen. - 15-1-2003, n. 1568 - Savignano, pres.; De Maio, est.; Di Renzo, P.M. (conf.) - Menza, ric. (*Conferma Trib. Catania 20 novembre 2002*)

*Per l'accertamento della contravvenzione di cui all'art. 5, lett. d) della l. 30 aprile 1962, n. 283 (disciplina igienica delle sostanze alimentari) qualora i prodotti utilizzati per la preparazione di generi alimentari posti in vendita appaiano ictu oculi invasi da parassiti, non è richiesto alcun accertamento di laboratorio, essendo la fattispecie accertabile mediante semplice ispezione (1).*

(1) Giurisprudenza costante sul punto. Si veda, ad esempio, Cass. Sez. III, 21 giugno 1999, n. 1735, Nerbi, in *Mass. dec. pen.*, 2000, 214.654.

\*

**Caccia - In periodo consentito - Abbattimento di esemplare escluso - Reato di cui all'art. 30 della legge n. 157 del 1992 - Configurabilità.** (L. 12 febbraio 1992, n. 157, artt. 30, 18)

Cass. Sez. III Pen. - 14-10-2002, n. 34293 - Savignano, pres.; Onorato, est.; Izzo, P.M. (conf.) - Signorini ed altro, ric. (*Conferma Trib. Livorno 2 marzo 2001*)

*In materia di caccia, integra il reato contravvenzionale di cui all'art. 30, comma 1, lett. a) della l. 11 febbraio 1992, n. 157, e non semplice infrazione amministrativa, l'abbattimento di un esemplare di fauna in periodo nel quale, pur essendo generalmente consentita la caccia, essa è tuttavia vietata con riguardo alla specie cui appartiene l'esemplare abbattuto (1).*

(1) In senso conforme Cass. Sez. III, 9 ottobre 1999, n. 2499 c.c., Convalle, in *Mass. dec. pen.*, 2000, 215.099.

\*

**Acque - Tutela dall'inquinamento - Successione di leggi - Scarico di acque reflue industriali superiore ai limiti di legge relativo a sostanze non figuranti nella tab. 5 dell'all. 5 al d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 - Depenalizzazione - Sussistenza - Condanna definitiva per il reato di cui all'art. 21 della l. 10 maggio 1976, n. 319 - Revoca - Necessità.** (C.p., art. 2; d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, artt. 54, 59, 62, 63; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258; l. 10 maggio 1976, n. 319, art. 21; nuovo c.p.p., art. 673)

Cass. Sez. III Pen. - 14-11-2002, n. 38201 - Tardino, pres.; Lombardi, est.; Sacoviello, P.M. (diff.) - Santarnecchi, imp. (*Annulla senza rinvio Trib. Siena 6 febbraio 2002*)

*In tema di tutela delle acque dall'inquinamento, lo scarico di acque reflue industriali superiore ai limiti di legge, qualora riguardi sostanze inquinanti non comprese nella tab. 5 dell'all. 5, cui fa rinvio l'art. 59, comma 5, d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, non integra più la condotta, penalmente illecita, prevista dalla disposizione dell'art. 21 della l. 10 maggio 1976, n. 319, con la quale la più recente disciplina non ha rapporto di continuità normativa. (In applicazione di tale principio, la Corte ha disposto la revoca della sentenza di condanna, previo annullamento del provvedimento del giudice dell'esecuzione reiettivo della relativa istanza) (1).*

(1) In senso conforme Cass. Sez. Un. 19 dicembre 2001, n. 3798 (c.c.), Turina, in questa Riv., 2002, 257 e segg. con nota di CARLEO GRIMALDI, *Disciplina temporanea degli scarichi e successione di norme.*

## Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

**Professioni - Categoria professionale dei dottori agronomi e forestali - Zoonomi - Nuova professione - Esclusione - Sub-categoria dei dottori agronomi e forestali - Legittimità.** (D.p.r. 5 giugno 2001, n. 328)

**Professioni - Veterinari e Zoonomi - Competenze - Diversità.**

TAR Lazio, Sez. I - 12-3-2003, n. 1845 - Calabrò, pres.; Mele, est. - Federazione naz. ordini veterinari italiani (F.N.O.V.I.) (avv. Trombetta) c. Presidenza Consiglio Ministri, Ministero istruzione, università e ricerca scientifica e Ministero giustizia (Avv. gen. Stato), Ordine dottori agronomi e forestali (avv.ti Piccozza e Di Giovanni) e altro (n.c.).

*Il d.p.r. 5 giugno 2001, n. 328 (Modifiche ed integrazioni della disciplina dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato per l'esercizio di talune professioni, nonché della disciplina dei relativi ordinamenti) non ha introdotto una nuova professione, ma ha solo individuato, conformemente alla delega legislativa, nell'ambito della categoria professionale dei dottori agronomi e forestali, una nuova sub-categoria, quella degli zoonomi, in aderenza ai nuovi titoli di studio rinvenuti dalla riforma universitaria (1).*

*In base alla vigente disciplina, non vi può essere confusione tra i veterinari, ai quali è demandato l'aspetto sanitario degli animali e tutto ciò che concerne l'igiene e la profilassi, e gli zoonomi, ai quali sono confidate attività diverse, relative all'ambito della produzione animale, alla individuazione e alla certificazione del benessere dell'habitat in cui vivono gli animali e alla riproduzione animale come fatto determinativo della produzione degli stessi (2).*

(1-2) Questione del tutto nuova. Il T.A.R. ha correttamente ritenuto che il d.p.r. 5 giugno 2001, n. 328 nell'adeguare il mondo delle professioni liberali al nuovo sistema accademico dei titoli di studio, caratterizzato dall'introduzione delle lauree cosiddette «brevi» e da serie di percorsi formativi differenziati, ha mantenuto in capo ai veterinari iscritti all'albo prima della riforma tutte le competenze loro precedentemente riconosciute, senza creare confusione nelle rispettive competenze dei medesimi veterinari e degli zoonomi

\*

**Caccia e pesca - Caccia - Specie cacciabili - Individuazione - Competenza statale - Esclusività.**

**Caccia e pesca - Caccia - Protezione fauna selvatica - Normativa comunitaria - Direttiva self executing - Applicazione immediata nell'ordinamento interno - Normativa regionale in contrasto con direttiva comunitaria - Disapplicazione da parte del Giudice amministrativo.** (L.reg. Emilia-Romagna 25 agosto 1997, n. 30; l. reg. Emilia-Romagna 15 febbraio 1994, n. 8; dir. Cons. 79/409 C.E.E. 2 aprile 1979)

T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. Parma - 21-11-2002, n. 846 - Cicciò, pres.; Giovannini, est. - Associazione W.W.F. (avv. Casadei) c. Amministrazione prov. Bologna (avv.ti Neri e Volpi); Federazione prov. coltivatori diretti Bologna (avv. Cantarelli).

*Le disposizioni legislative che individuano le specie cacciabili e quelle ad esse strettamente connesse hanno carattere di norma fondamentale di riforma economico-sociale e, pertanto, sono di esclusiva competenza statale (1).*

*In materia di conservazione degli uccelli selvatici, la l. reg. Emilia-Romagna 25 agosto 1997, n. 30 - concernente integrazione alla l. reg. 15 febbraio 1994, n. 8, sulla protezione della fauna selvatica e per l'esercizio dell'attività venatoria - laddove stabilisce il prelievo venatorio in deroga della specie «storno» nel territorio provinciale, va disapplicata in quanto è in contrasto con l'art. 9 della direttiva self executing del Consiglio C.E. n. 79/409/C.E.E. del 2 aprile 1979, in riferimento sia all'attribuzione della legittimazione alle sole Autorità statali degli Stati membri ad introdurre provvedimenti che consentano di superare i divieti imposti dalla direttiva, sia alla individuazione delle condizioni necessarie per applicare il suddetto regime derogatorio (2).*

(1-2) Per riferimenti v.: Corte cost. 14 marzo 1999, n. 168, in *Giur. cost.*, 1999, 1622; 26 luglio 1996, n. 323, *ivi*, 1996, 2627; 13 febbraio 1995, n. 35, in *Cons. Stato*, 1995, II, 223.

Sulla seconda massima, in particolare, per riferimenti v.: T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. II, 17 novembre 2001, n. 1243 (inedita); Id., Sez. Parma, 18 marzo 2002, n. 152, in *Trib. amm. reg.*, 2002, I, 1949.

\*

**Caccia e pesca - Caccia - Pianificazione faunistico-venatoria - Impugnazione - Interesse di associazione ambientalista - Sussiste.**

**Caccia e pesca - Caccia - Pianificazione faunistico-venatoria - Ambiti territoriali - Dimensioni sub-provinciali - Intera provincia - Esclusione.** (L. 11 febbraio 1992, n. 157; l. reg. Toscana 1° luglio 1994, n. 29)

**Caccia e pesca - Caccia - Pianificazione faunistico-venatoria - Protezione di fauna selvatica - Percentuali di territorio - Calcolo.**

**Caccia e pesca - Caccia - Pianificazione faunistico-venatoria - Volatili in stato di cattività - Qualità di «fauna selvatica» - Loro abbattimento - Costituisce attività venatoria - Regolamentazione specifica - Necessità.**

T.A.R. Liguria, Sez. II - 22-11-2002, n. 1124 - Arosio, pres.; Prosperi, est. - Associazione italiana W.W.F. (avv. Granara) c. Provincia La Spezia (avv.ti Barbieri e Maccione).

*Un'associazione ambientalista ha interesse ad ottenere corrette modalità anche quantitative degli aspetti territoriali delle attività venatorie, in quanto la pianificazione faunistico-venatoria costituisce presupposto inscindibile per l'esercizio della caccia stessa (1).*

*Ai sensi della l. 11 febbraio 1992, n. 157 e della l. reg. Toscana 1° luglio 1994, n. 29, gli ambiti territoriali di caccia debbono avere dimensioni subprovinciali, sicché deve escludersi che un intero territorio provinciale possa costituire un ambito unico (2).*

*Nelle percentuali di territorio da destinare a protezione della fauna selvatica vanno computate quelle aree in cui la caccia è vietata per ragioni prettamente ambientali e non perché meramente inidonee, quali i centri abitati o le fasce di rispetto stradali o ferroviarie (3).*

*I volatili in stato di cattività non perdono per questo la qualità di «fauna selvatica», per cui il loro abbattimento deve essere ricompreso tra le attività venatorie con l'ulteriore conseguenza che i piani faunistico-venatori non possono lasciare ai cacciatori un'indiscriminata autonomia sul punto, ma devono regolamentare anche questo settore (4).*

(1-4) Per riferimenti, v. Corte cost. 28 dicembre 1990, n. 578, in *Giur. cost.* 1990, 3245.

## PARTE III - PANORAMI

## RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

## LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Modifica della dec. 1999/466/CE che stabilisce la qualifica di ufficialmente indenne da brucellosi per gli allevamenti bovini di alcuni Stati membri o regioni di Stati membri. *Dec. Commissione 10 marzo 2003, n. 2003/164/EC.* (G.U.C.E. 11 marzo 2003, n. L 66)

Modifica della dec. 1999/465/CE che stabilisce la qualifica di ufficialmente indenni da leucosi bovina enzootica per gli allevamenti bovini di alcuni Stati membri o regioni di Stati membri. *Dec. Commissione 12 marzo 2003, n. 2003/177/EC.* (G.U.C.E. 14 marzo 2003, n. L 70)

Completamento dell'allegato del reg. (CE) n. 2400/96 relativo all'iscrizione di alcune denominazioni nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette di cui al reg. (CEE) n. 2081/92 del Consiglio relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari (Sopressa Vicentina, Asparago verde di Altedo, Pêra Rocha do Oeste). *Reg. Commissione 18 marzo 2003, n. 492/2003.* (G.U.C.E. 19 marzo 2003, n. L 73)

Modifica della dir. 2001/32/CE per quanto riguarda alcune zone protette esposte a particolari rischi in campo fitosanitario nella Comunità. *Dir. Commissione 24 marzo 2003, n. 2003/21/CE.* (G.U.C.E. 25 marzo 2003, n. L 78)

Modifica di taluni allegati della dir. n. 2000/29/CE del Consiglio concernente le misure di protezione contro l'introduzione nella comunità di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali e contro la loro diffusione nella Comunità. *Dir. Commissione 24 marzo 2003, n. 2003/22/CE.* (G.U.C.E. 25 marzo 2003, n. L 78)

Rettifica delle versioni in lingua tedesca, inglese, danese, spagnola, finlandese, greca, italiana e portoghese del reg. (CE) n. 445/2002, 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 di garanzia (FEAOG). *Reg. Commissione 28 marzo 2003, n. 567/2003.* (G.U.C.E. 29 marzo 2003, n. L 82)

Modifica del reg. (CE) n. 1227/2000 recante modalità d'applicazione del reg. (CE) n. 1493/1999 del Consiglio, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, per quanto riguarda il potenziale produttivo. *Reg. Commissione 28 marzo 2003, n. 571/2003.* (G.U.C.E. 29 marzo 2003, n. L 82)

Adattamento dei quantitativi globali fissati all'art. 3 del reg. (CEE) n. 2950/92 del Consiglio che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari. *Reg. Commissione 28 marzo 2003, n. 572/2003.* (G.U.C.E. 29 marzo 2003, n. L 82)

Modifica del reg. (CEE) n. 2092/91 relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e alla indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari. *Reg. Commissione 1° aprile 2003, n. 599/2003.* (G.U.C.E. 2 aprile 2003, n. L 85)

Modifica della dec. 93/52/CEE per quanto riguarda il riconoscimento di alcune province italiane come ufficialmente indenni dalla brucellosi. *Dec. Commissione 3 aprile 2003, n. 2003/237/EC.* (G.U.C.E. 4 aprile 2003, n. L 87)

Completamento dell'allegato del reg. (CE) n. 2400/96, relativo all'iscrizione di alcune denominazioni nel Registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette di cui al reg. (CEE) n. 2081/92 del Consiglio relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari (Cerme dos Açores, Borrego do Nordeste Alentejano, Carne de Porco Alentejano, Pomodoro di Pachino, Uva da tavola di Mazzarrone). *Reg. Commissione 4 aprile 2003, n. 617/2003.* (G.U.C.E. 5 aprile 2003, n. L 89)

Modifica del reg. (CE) n. 1623/2000 recante modalità d'applicazione del reg. (CE) n. 1493/1999 del Consiglio relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, per quanto riguarda i meccanismi di mercato. *Reg. Commissione 2 aprile 2003, n. 625/2003.* (G.U.C.E. 8 aprile 2003, n. L 90)

Modifica del reg. (CE) n. 528/1999 recante misure intese a migliorare la qualità della produzione oleicola per quanto concerne le attività ammissibili al finanziamento comunitario. *Reg. Commissione 8 aprile 2003, n. 629/2003.* (G.U.C.E. 9 aprile 2003, n. L 92)

Fissazione per la campagna 2002/2003 degli importi da versare alle organizzazioni di produttori e alle loro unioni riconosciute a titolo del reg. n. 136/66/CEE del Consiglio. *Reg. Commissione 8 aprile 2003, n. 630/2003.* (G.U.C.E. 9 aprile 2003, n. L 92)

Modifica del reg. (CE) n. 1334/2002 recante modalità di applicazione del reg. (CE) n. 1638/98 del Consiglio per quanto riguarda le condizioni di riconoscimento e le date limite relative ai programmi di attività delle organizzazioni di operatori del settore oleicolo per le campagne di commercializzazione 2002/2003 e 2003/2004. *Reg. Commissione 7 aprile 2003, n. 631/2003.* (G.U.C.E. 9 aprile 2003, n. L 92)

Modifica del reg. (CE) n. 1334/2001 relativo all'autorizzazione provvisoria di un nuovo additivo negli alimenti per animali. *Reg. Commissione 14 aprile 2003, n. 676/2003.* (G.U.C.E. 15 aprile 2003, n. L 97)

Modifica della dir. 83/477/CEE del Consiglio sulla protezione dei lavoratori contro i rischi connessi con un'esposizione all'amianto durante il lavoro. *Dir. Parlamento europeo e Consiglio 27 marzo 2003, n. 2003/18/CE.* (G.U.C.E. 15 aprile 2003, n. L 97)

Modifica del reg. (CEE) n. 2081/92 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari. *Reg. Consiglio 8 aprile 2003, n. 692/2003.* (G.U.C.E. 17 aprile 2003, n. L 99)

Accollo da parte dello Stato italiano e della Regione Sicilia delle spese complementari a quelle stabilite a titolo della dec. del Consiglio del 22 luglio 1997 relative alle garanzie fornite a titolo personale da soci di cooperative agricole in stato di insolvenza accertata. *Dec. Consiglio 8 aprile 2003, n. 2003/277/EC.* (G.U.C.E. 23 aprile 2003, n. L 101)

## LEGISLAZIONE NAZIONALE

Approvazione dello statuto del Consorzio Chianti, costituito per la tutela del vino D.O.C.G. «Chianti» e dei vini D.O.C. «Colli dell'Etruria Centrale» e «Vin Santo del Chianti», e conferma dell'incarico a svolgere le funzioni di tutela, di valorizzazione, di cura degli interessi generali, nonché a collaborare alla vigilanza nei confronti dei propri affiliati, nei riguardi delle citate D.O., ai sensi dell'art. 19, comma 1, della l. 10 febbraio 1992, n. 164. *D.M. (politiche agricole e forestali) 30 gennaio 2003.* (G.U. 12 febbraio 2003, n. 35)

Approvazione dello statuto del Consorzio tutela vini «Colli Martani» D.O.C. e conferimento dell'incarico allo svolgimento delle funzioni di tutela, di valorizzazione e di cura generale degli interessi connessi alla citata denominazione di origine controllata, ai sensi dell'art. 19, comma 1, della l. 10 febbraio 1992, n. 164. *D.M. (politiche agricole e forestali) 30 gennaio 2003.* (G.U. 12 febbraio 2003, n. 35)

Approvazione dello statuto del Consorzio di tutela del vino a D.O.C. «Orcia» e il conferimento dell'incarico allo svolgimento delle funzioni di tutela, di valorizzazione 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) 10 febbraio 2003.* (G.U. 18 febbraio 2003, n. 40)



Conferimento al Consorzio di tutela dei vini di Torgiano, costituito per la tutela dei vini D.O.C.G. «Torgiano» e dei vini D.O.C. «Torgiano», dell'incarico a svolgere le funzioni di 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) 6 febbraio 2003.* (G.U. 20 febbraio 2003, n. 42)

Graduale riduzione dei contributi compensativi per i danni alle produzioni e alle strutture conseguenti ad avversità assicurabili al mercato agevolato. *D.M. (politiche agricole e forestali) 7 febbraio 2003.* (G.U. 20 febbraio 2003, n. 42)

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo istitutivo della Organizzazione internazionale della vigna e del vino, con allegati e relativo atto finale, fatto a Parigi il 3 aprile 2001. *L. 15 gennaio 2003, n. 26.* (G.U. 21 febbraio 2003, n. 43, suppl. ord. n. 28/L)

Approvazione dello statuto del Consorzio volontario per la tutela del vino «Marsala» a D.O.C. 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) 13 febbraio 2003.* (G.U. 24 febbraio 2003, n. 45)

Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro. *L. 14 febbraio 2003, n. 30.* (G.U. 26 febbraio 2003, n. 47)

Modalità operative del Fondo per la riassicurazione dei rischi agricoli. *D.M. (politiche agricole e forestali) 7 novembre 2002.* (G.U. 26 febbraio 2003, n. 47)

Approvazione dello statuto del Consorzio tutela vini D.O.C. «Arcole» 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) 13 febbraio 2003.* (G.U. 26 febbraio 2003, n. 47)

Modifica dell'elenco n. 1 allegato al d.m. 18 dicembre 1995, legge n. 237/1993, art. 1, comma 1-bis. *D.M. (politiche agricole e forestali) 31 ottobre 2002.* (G.U. 1° marzo 2003, n. 50)

Modificazioni al d.m. 22 dicembre 2000, recante: «Modalità di attuazione della misura di arresto definitivo delle attività dello SFOP 2000/2006». *D.M. (politiche agricole e forestali) 5 febbraio 2003.* (G.U. 4 marzo 2003, n. 52)

Approvazione dello statuto del Consorzio tutela vini D.O.C. «Gioia del Colle» 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) 20 febbraio 2003.* (G.U. 4 marzo 2003, n. 52)

Riconoscimento della denominazione di origine controllata e garantita dei vini «Montepulciano d'Abruzzo» Colline teramane, approvazione del relativo disciplinare di produzione e revoca della denominazione di origine controllata «Montepulciano d'Abruzzo» sottozona «Colline teramane». *D.M. (politiche agricole e forestali) 20 febbraio 2003.* (G.U. 6 marzo 2003, n. 54)

Misure integrative di lotta contro l'influenza aviaria. *D.M. (salute) 9 gennaio 2003.* (G.U. 10 marzo 2003, n. 57)

Modalità di applicazione del reg. CE n. 1392/2001 in materia di quote latte. *D.M. (politiche agricole e forestali) 21 gennaio 2003.* (G.U. 10 marzo 2003, n. 57)

Piano riassicurativo agricolo 2003. *D.M. (politiche agricole e forestali) 7 febbraio 2003.* (G.U. 12 marzo 2003, n. 59)

Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti. *D.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36.* (G.U. 12 marzo 2003, n. 59, suppl. ord. n. 40/L)

Disposizioni in materia di agricoltura. *L. 7 marzo 2003, n. 38.* (G.U. 14 marzo 2003, n. 61)

Modificazione al disciplinare di produzione dei vini a denominazione di origine controllata «Colli di Parma». *D.M. (politiche agricole e forestali) 4 marzo 2003.* (G.U. 15 marzo 2003, n. 62)

Istituzione del Parco nazionale della Sila e dell'Ente parco. *D.P.R. 14 novembre 2002.* (G.U. 17 marzo 2003, n. 63)

Determinazione dei prezzi unitari massimi dei prodotti agricoli e delle strutture assicurabili al mercato agevolato per l'anno 2003. *D.M. (politiche agricole e forestali) 28 febbraio 2003.* (G.U. 17 marzo 2003, n. 63)

Disposizioni integrative sulle modalità di attuazione degli interventi strutturali e di prevenzione per l'eradicazione negli allevamenti zootecnici delle infezioni di lingua blu e influenza aviaria. *D.M. (politiche agricole e forestali) 29 marzo 2002.* (G.U. 18 marzo 2003, n. 64)

Regolamento di riorganizzazione della struttura operativa dell'Ispettorato centrale repressione frodi. *D.M. (politiche agricole e forestali) 13 febbraio 2003, n. 44.* (G.U. 21 marzo 2003, n. 67)

Criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica. *D.M. (ambiente e tutela del territorio) 13 marzo 2003.* (G.U. 21 marzo 2003, n. 67)

Proroga temporanea delle autorizzazioni all'immissione in commercio e all'impiego di alcuni prodotti fitosanitari. *D.M. (salute) 19 marzo 2003.* (G.U. 27 marzo 2003, n. 72)

Retifica al decreto 3 aprile 2001, relativo alla iscrizione della sostanza attiva «bentazone» nell'allegato I del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 194. *D.M. (salute) 27 dicembre 2002.* (G.U. 28 marzo 2003, n. 73)

Tipologie di investimento per il settore agricolo ammissibili al credito d'imposta di cui all'art. 8 della legge n. 388 del 2000, come modificata dall'art. 69 della l. 27 dicembre 2002, n. 289. *D.M. (politiche agricole e forestali) 5 marzo 2003.* (G.U. 28 marzo 2003, n. 73)

Modifica al disciplinare di produzione di vini a denominazione di origine controllata e garantita «Chianti». *D.M. (politiche agricole e forestali) 10 marzo 2003.* (G.U. 28 marzo 2003, n. 73)

Attuazione della decisione della Commissione 2002/479/CE del 20 giugno 2002 concernente la non iscrizione della sostanza attiva «fentin idrossido» nell'allegato I della dir. 91/414/CEE e la revoca delle autorizzazioni di prodotti fitosanitari contenenti detta sostanza attiva. *D.M. (salute) 27 dicembre 2002.* (G.U. 29 marzo 2003, n. 74)

Riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari. *D.L. 28 marzo 2003, n. 49.* (G.U. 31 marzo 2003, n. 75)

Recepimento della dir. 2001/22/CE della Commissione dell'8 marzo 2001 relativa ai metodi per il prelievo di campioni ed ai metodi d'analisi per il controllo ufficiale dei tenori massimi di piombo, cadmio, mercurio e 3-MCPD nei prodotti alimentari. *D.M. (salute) 5 marzo 2003.* (G.U. 3 aprile 2003, n. 78)

Proroga dell'autorizzazione all'immissione in commercio di alcuni prodotti fitosanitari. *D.M. (salute) 20 marzo 2003.* (G.U. 3 aprile 2003, n. 78)

Modificazione al disciplinare di produzione dei vini a denominazione di origine controllata «Valpolicella». *D.M. (politiche agricole e forestali) 12 marzo 2003.* (G.U. 4 aprile 2003, n. 79)

Riconoscimento della denominazione di origine controllata e garantita del vino «Sforzato di Valtellina» o «Sfursat di Valtellina» ed approvazione del relativo disciplinare di produzione. *D.M. (politiche agricole e forestali) 19 marzo 2003.* (G.U. 7 aprile 2003, n. 81)

Riconoscimento della denominazione di origine controllata del vino «Valtellina» rosso o rosso «di Valtellina» ed approvazione del relativo disciplinare di produzione. Revoca della denominazione di origine controllata «Valtellina». *D.M. (politiche agricole e forestali) 19 marzo 2003.* (G.U. 7 aprile 2003, n. 81)

Attuazione delle direttive 1999/45/CE e 2001/60/CE relative alla classificazione, all'imbustaggio e all'etichettatura dei preparati pericolosi. *D.lgs. 14 marzo 2003, n. 65.* (G.U. 14 aprile 2003, n. 87, suppl. ord. n. 61/L)

Attuazione della dir. 2001/44/CE relativa all'assistenza reciproca in materia di recupero di crediti connessi al sistema di finanziamento del FEOGA, nonché ai prelievi agricoli, ai dazi doganali, all'IVA ed a talune accise. *D.Lgs. 9 aprile 2003, n. 69.* (G.U. 14 aprile 2003, n. 87, suppl. ord. n. 61/L)

Limiti contributivi a parziale compensazione dei danni alle produzioni agricole e per il ripristino delle strutture aziendali e la ricostituzione delle scorte. *D.M. (politiche agricole e forestali) 7 febbraio 2003.* (G.U. 15 aprile 2003, n. 88)

Modifica degli allegati al d.m. 31 gennaio 1996 concernente misure di protezione contro l'introduzione e la diffusione nel territorio della Repubblica italiana di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali: recepimento della direttiva della Commissione n. 2002/36/CE del 29 aprile 2002 che modifica taluni allegati della dir. 2000/29/CE del Consiglio. *D.M. (politiche agricole e forestali) 17 marzo 2003.* (G.U. 16 aprile 2003, n. 89)

Approvazione di tre metodiche analitiche per latte e formaggi. *D.M. (politiche agricole e forestali) 28 marzo 2003.* (G.U. 17 aprile 2003, n. 90)

Delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale. *L. 17 aprile 2003, n. 80.* (G.U. 18 aprile 2003, n. 91)

Abrogazione del d.m. 30 gennaio 2003 e revoca al Consorzio Chianti, in Firenze, dell'incarico a svolgere le funzioni di tutela, di valorizzazione, di cura degli interessi generali, nonché a collaborare alla vigilanza nei confronti dei propri affiliati, nei riguardi del vino D.O.C.G. «Chianti» e dei vini D.O.C. «Colli dell'Etruria Centrale» e «Vin Santo del Chianti». *D.M. (politiche agricole e forestali) 10 aprile 2003.* (G.U. 19 aprile 2003, n. 92)

Documentazione di accompagnamento al macello dei volatili da cortile, dei conigli, della selvaggina d'allevamento e dei ratiti. *D.M. (salute) 11 febbraio 2003.* (G.U. 26 aprile 2003, n. 96)

Recepimento della dir. 2002/61, recante diciannovecima modifica alla dir. 76/769/CEE del Consiglio del 27 luglio 1976, relativa alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi: coloranti azoici. *D.M. (salute) 12 marzo 2003.* (G.U. 26 aprile 2003, n. 96)

Elenco relativo agli stabilimenti autorizzati, alla data 28 febbraio 2003, alla produzione ed al confezionamento degli alimenti destinati ad una alimentazione particolare. *D.M. (salute) 28 marzo 2003.* (G.U. 26 aprile 2003, n. 96)

Integrazione al decreto direttoriale 12 marzo 2003 relativo alla modificazione del disciplinare di produzione dei vini della denominazione di origine controllata «Valpolicella». *D.M. (politiche agricole e forestali) 16 aprile 2003.* (G.U. 28 aprile 2003, n. 97)

Modificazione al decreto 4 aprile 2000 in ordine alla data di presentazione delle domande di pagamenti per superficie e dei contratti di vendita o somministrazione delle materie prime coltivate sui terreni ritirati dalla produzione previsti dal reg. (CE) n. 1251/99 del Consiglio del 17 maggio 1999. *D.M. (politiche agricole e forestali) 17 aprile 2003.* (G.U. 30 aprile 2003, n. 99)

## LEGISLAZIONE REGIONALE

### EMILIA-ROMAGNA

Disposizioni regionali in materia di espropri. *L.R. 19 dicembre 2002, n. 37.* (B.U. 20 dicembre 2002, n. 180)

### FRIULI-VENEZIA GIULIA

Istituzione dell'Agenzia regionale per lo sviluppo rurale - ERSA. *L.R. 1° ottobre 2002, n. 24.* (B.U. 2 ottobre 2002, n. 40, suppl. straord. n. 17)

Norme regionali per la disciplina dell'attività di tassidermia. *L.R. 1° ottobre 2002, n. 26.* (B.U. 2 ottobre 2002, n. 40, suppl. straord. n. 17)

Approvazione ulteriori modificazioni e integrazioni al regolamento applicativo della misura a) - Investimenti nelle aziende agricole del Piano di sviluppo rurale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia. *D.P.R. 11 settembre 2002, n. 0269/Pres.* (B.U. 16 ottobre 2002, n. 42)

Regolamento recante i criteri e le modalità per la concessione dei contributi a titolo di rimborso spese sostenute dai presidenti *pro-tempore* dei distretti venatori di cui all'art. 36, comma 1-bis, della legge regionale n. 30/1999. Approvazione. *D.P.R. 19 settembre 2002, n. 0284/Pres.* (B.U. 16 ottobre 2002, n. 42)

Regolamento per l'inventario dei prati stabili della pianura e la concessione di incentivi per l'utilizzo di sementi prodotte da specie provenienti dai prati stabili naturali regionali. Approvazione. *D.P.R. 1° ottobre 2002, n. 0298/Pres.* (B.U. 16 novembre 2002, n. 45)

Norme in materia di bonifica e di ordinamento dei consorzi di bonifica, nonché modifiche alle leggi regionali n. 9/1999, in materia di concessioni regionali per lo sfruttamento delle acque, n. 7/2000, in materia di restituzione degli incentivi, n. 28/2001, in materia di deflusso minimo vitale delle derivazioni d'acqua e n. 16/2002, in materia di gestione del demanio idrico. *L.R. 29 ottobre 2002, n. 28.* (B.U. 30 ottobre 2002, n. 44)

Regolamento di attuazione dell'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 33/1996 in materia di riproduzione animale. Approvazione. *D.P.R. 5 novembre 2002, n. 0336/Pres.* (B.U. 4 dicembre 2002, n. 49)

Regolamento per l'attuazione del programma interregionale «Assistenza tecnica nel settore zootecnico» ai sensi della legge n. 499/1999. Approvazione. *D.P.R. 12 novembre 2002, n. 0353/Pres.* (B.U. 11 dicembre 2002, n. 50)

### LOMBARDIA

Applicazione del regime di deroga previsto dall'art. 9 della dir. 79/409/CEE del consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici. *L.R. 7 agosto 2002, n. 18.* (B.U. 12 agosto 2002, n. 33, 1° suppl. ord.)

Modifiche alla l.r. 16 agosto 1993, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria), e successive modificazioni. *L.R. 7 agosto 2002, n. 19.* (B.U. 12 agosto 2002, n. 33, 1° suppl. ord.)

### MOLISE

Norme per l'incremento e lo sviluppo dell'apicoltura. *L.R. 24 dicembre 2002, n. 42.* (B.U. 31 dicembre 2002, n. 30)

### SICILIA

Disposizioni per i lavori in economia nel settore forestale. *L. 12 novembre 2002, n. 18.* (G.U. 15 novembre 2002, n. 52)

Disposizioni sul personale di cooperative agricole, cantine sociali, loro consorzi e consorzi agrari. *L. 28 novembre 2002, n. 21.* (B.U. 30 novembre 2002, n. 55)

### TOSCANA

Calendario venatorio e modifiche alla l.r. 12 gennaio 1994, n. 3 (recepimento della l. 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»). *L.R. 10 giugno 2002, n. 20.* (B.U. 19 giugno 2002, n. 13)

Regolamento di attuazione l.r. 21 dicembre 2001, n. 64 (Norme sullo scarico di acque reflue e ulteriori modifiche alla legge regionale 1° dicembre 1998, n. 88). *D.P.G.R. 24 luglio 2002, n. 28/R.* (B.U. 30 luglio 2002, n. 21)

Modifiche alla l.r. 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati) e successive modificazioni e modifiche alla l.r. 29 luglio 1996, n. 60 (Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi di cui all'art. 3 della l. 28 dicembre 1995, n. 549) e successive modificazioni. *L.R. 26 luglio 2002, n. 29*. (B.U. 30 luglio 2002, n. 21)

Attuazione dell'art. 9 della dir. 79/409/CEE del consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, per il periodo settembre 2002-gennaio 2003. *L.R. 26 luglio 2002, n. 31*. (B.U. 15 agosto 2002, n. 23)

Testo unico dei regolamenti regionali in materia di gestione faunistica venatoria in attuazione della l.r. 12 gennaio 1994, n. 3. *D.P.G.R. 7 agosto 2002, n. 34/R*. (B.U. 18 settembre 2002, n. 38)

#### TRENTINO-ALTO ADIGE

##### Provincia di Trento

Regolamento di esecuzione del capo I della l.p. 23 novembre 1998, n. 17 - interventi per lo sviluppo delle zone montane e s.m.

e i. *D.P.P. 1° ottobre 2002, n. 26-166/Leg.* (B.U. 12 novembre 2002, n. 47)

Modifica al d.p.g.pr. 1° ottobre 2002, n. 26-166/Leg., «Regolamento di esecuzione del capo I della l.p. 23 novembre 1998, n. 17» - Interventi per lo sviluppo delle zone montane e s.m. e i. *D.P.P. 14 ottobre 2002, n. 27-177/Leg.* (B.U. 12 novembre 2002, n. 47)

#### UMBRIA

Norme per l'esercizio e la valutazione dell'apicoltura in Umbria. *L.R. 26 novembre 2002, n. 24*. (B.U. 11 dicembre 2002, n. 54)

Ulteriori modificazioni ed integrazioni della l.r. 17 maggio 1994, n. 14 - Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio. *L.R. 16 dicembre 2002, n. 32*. (B.U. 24 dicembre 2002, n. 58)

Promozione delle conoscenze nel sistema produttivo agricolo. *L.R. 17 dicembre 2002, n. 33*. (B.U. 24 dicembre 2002, n. 58)

## LIBRI

**Il danno ambientale**, di MAURIZIO BALLETTA e BARBARA PILLON - Esselibri, Napoli, 2002, pagg. 366, Euro 25,00.

Sono trascorsi oltre quindici anni dall'entrata in vigore dell'art. 18 l. 8 luglio 1986, n. 349, che ha introdotto la disciplina del «danno ambientale», eppure il dibattito giurisprudenziale e dottrinario intorno a tale concetto è ancora vivo ed attuale.

Su questa tematica, che si è arricchita nel tempo di consistenti approfondimenti, si cimentano gli AA., i quali si avvalgono anche della loro esperienza pratica di avvocati. Dopo alcune considerazioni di carattere generale sulla definizione giuridica di ambiente e sull'azione civile di danno pubblico, l'attenzione si concentra sulla disciplina del danno ambientale e della bonifica dei siti inquinati.

Con il citato articolo 18 è stata introdotta nel nostro ordinamento la fattispecie generale del danno pubblico ambientale secondo una struttura privatistica ritagliata, anche terminologicamente, sulla disciplina della responsabilità extra contrattuale di cui all'art. 2043 c.c. ma la responsabilità per danno ambientale è però tipizzata, nel senso che, a differenza della norma codicistica che si caratterizza per l'atipicità, l'art. 18 della menzionata legge del 1986 non collega l'obbligo del risarcimento del danno alla causazione di un danno «ingiusto», sibbene alla violazione di legge o di provvedimenti adottati in base alla legge. Tale tecnica normativa è stata criticata per l'indeterminatezza dell'oggetto della tutela, non identificabile con il bene giuridico ambiente, bensì con la violazione delle leggi o dei provvedimenti in base ad esse adottati. Paradossalmente, afferma testualmente un'autorevole dottrina, «lo Stato pone le disposizioni di legge ed emana provvedimenti basati su di esse; il loro mancato rispetto, se per colpa produce un danno all'ambiente, permette allo Stato di agire in giudizio per danni. A violare una disposizione di legge si rischia dunque non solo la sanzione prevista, ma anche di dover risarcire lo Stato per il danno (morale) arrecatogli con la violazione».

È ancora controversa l'individuazione delle leggi la cui mancata osservanza comporta l'esercizio dell'azione per il risarcimento: secondo alcuni, l'art. 18 sarebbe una delle fattispecie autonome della responsabilità civile da applicare quando il danno abbia ad oggetto l'ambiente, indipendentemente dalla legge violata. Ma secondo altri, l'art. 18 integrerebbe una fattispecie residuale, azionabile solamente quando siano violate le norme dettate in materia ambientale ed i provvedimenti amministrativi in base ad esse adottati.

Va, però, chiarito che il danno ambientale non può risolversi, come pure è stato scritto, nella semplice anti-giuridicità, vale a dire che la violazione della legge consistente, ad esempio, nel superamento dei limiti di accettabilità degli scarichi fissati dalla normati-

va contro l'inquinamento idrico non è da sola sufficiente ad integrare un danno ambientale. Questo, inteso quale totale o parziale alterazione, danneggiamento o distruzione del bene giuridico ambiente, deve sussistere nella sua materialità ed essere provato.

Quanto alla bonifica dei siti inquinati, gli AA. si soffermano ad esaminare sia il contenuto dell'art. 17, comma 2 del d.lgs 5 febbraio 1997, n. 22 in materia di rifiuti, che la regolamentazione contemplata dal d.lgs 11 maggio 1999, n. 152 e dal d.lgs 18 agosto 2000, n. 258, ponendo a confronto i diversi decreti ed evidenziando che tra di essi si può configurare un rapporto di specialità reciproca.

Un apposito paragrafo è dedicato al tema dei nessi tra danno esistenziale e danno ambientale per individuare le perdite che coinvolgono attività non remunerative fonti di benessere per il danneggiato in ambito familiare e privato: non si tratta né di danno biologico, che riguarda la lesione della cosiddetta integrità psicofisica del soggetto, né di danno morale, il quale implica sofferenze e dolori sul piano spirituale. Ci si è pertanto chiesti se nel contesto della tematica del danno ambientale si possa configurare anche una dimensione esistenziale come autonoma voce di danno a seguito di fenomeni di inquinamento.

La giurisprudenza di merito si è espressa nel settore dell'inquinamento acustico nel senso di attribuire alle vittime di rumori molesti il risarcimento per lo stress ed il fastidio: qui il danno esistenziale consiste nella lesione della serenità personale, nella compromissione dei normali ritmi di vita così da incidere nelle abitudini quotidiane. I recenti orientamenti della Suprema Corte di cassazione danno pieno riconoscimento alla risarcibilità del danno esistenziale, quale autonoma figura che sussiste al di là del danno biologico e del danno morale.

L'ultima parte dell'opera è dedicata all'esame delle esperienze maturate in tema ambientale in campo europeo ed internazionale con particolare riguardo al danno per inquinamento transfrontaliero. Non minore importanza riveste il capitolo conclusivo avente ad oggetto la quantificazione del danno ambientale e la funzione preventiva assoluta nella realtà organizzativa e aziendale dagli strumenti dell'AUDIT ambientale.

L'opera è completata da una ricca rassegna giurisprudenziale e da una completa rassegna normativa e di documenti fra i quali spicca il libro bianco sulla responsabilità per danno all'ambiente in data 28 febbraio 2000.

Il volume, destinato agli operatori pratici del settore, presenta una informazione completa degli argomenti trattati, anche se la consultazione risulta difficoltosa per la mancanza di un indice analitico.

Francesco Mazza