

DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DI DOTTRINA
GIURISPRUDENZA E LEGISLAZIONE
DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **7/8**

LUGLIO-AGOSTO 2000 - ANNO IX

Spedizione in abbonamento postale - 45%

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

EDIZIONI

TELLUS

SOMMARIO

	pag.		pag.
Parte I - DOTTRINA			
ANTONIO JANNARELLI: La concorrenza nel sistema agro-alimentare e la globalizzazione di mercati	433	OSCAR CINQUETTI: Sul vincolo di indivisibilità <i>ex art.</i> 11 legge 817 del 1971: un'evoluzione giurisprudenziale tanto attesa	487
AMEDEO POSTIGLIONE: Bonifica e ripristino dei siti inquinati: riflessioni sul regolamento ministeriale	442	MARIO CARDILLO: La qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale estensibile alle persone giuridiche ..	489
NOTE A SENTENZA		LUIGI COSTATO: Giurisprudenza dei giudici comunitari in materia agricola e ambientale	490
PIERLUIGI SIMONE: L'esigenza di garantire la qualità delle acque può determinare una lesione dei principi generali dell'ordinamento comunitario?	450	Parte II - GIURISPRUDENZA (*)	
ALBERTO ABRAMI: La misura dell'indennizzo per la rinuncia ai tagli boschivi nel Parco d'Abruzzo	457	ACQUE	
ANTONIO FONTANA: La revisione della rendita di inabilità erogata dall'Inail	461	Acque - Tutela dall'inquinamento - Direttiva 91/676/CEE - Protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole - Definizione delle acque inquinate - Designazione delle zone vulnerabili - Criteri - Validità con riguardo ai principi «chi inquina paga», della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, di proporzionalità e del diritto di proprietà. <i>Corte di giustizia CE - Sez. V 29 aprile 1999, in causa C-293/97</i> , con nota di P. SIMONE	447
CECILIA GRECA: Prelazione agraria e pagamento del prezzo	465	Acque - Contravvenzione al divieto di opere nell'alveo dei fiumi - Natura - Reato permanente. <i>Cass. Sez. III Pen. 10 febbraio 1999, n. 1661</i> , con nota di L. MAZZA	480
NICOLETTA RAUSEO: La nullità degli accordi in deroga	470	AGRICOLTURA E FORESTE	
ANTONIO ORLANDO: Cessione di terreno agricolo divenuto edificabile	472	Agricoltura e foreste - Proprietà coltivatrice - Agevolazioni - Finanziamento - Vincolo di indivisibilità del fondo - Permanenza durante la fruizione del finanziamento - Necessità. <i>Cons. Stato, Sez. IV 22 aprile 1999, n. 694</i> , con nota di O. CINQUETTI	486
ALFIO GRASSO: Concessione di mutuo, a seguito di proroga della scadenza di crediti agrari, e anatocismo praticato dalle banche anche dopo la chiusura finale del conto corrente: due questioni affrontate dalla Corte di cassazione	475	Agricoltura e foreste - Proprietà coltivatrice - Finanziamento - Estinzione anticipata del mutuo - Cancellazione del vincolo di indivisibilità del fondo - Diniego - Illegittimità. <i>Cons. Stato, Sez. IV 22 aprile 1999, n. 694</i> , con nota di O. CINQUETTI	486
LUIGI TORTOLINI: Durata del contratto di affitto di fondi rustici e accordi in deroga	479	Agricoltura e foreste - Imprenditore agricolo a titolo principale - Nozione - Persone giuridiche - Sono comprese. <i>T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. I 25 ottobre 1999, n. 3512</i> , con nota di M. CARDILLO	488
LEONARDO MAZZA: Sulla natura del reato di costruzione di opere abusive nell'alveo dei fiumi	480		
MARIA ADELE PROSPERONI: Successione di leggi penali nel tempo: lo stoccaggio di rifiuti tossico-nocivi senza autorizzazione costituisce tuttora reato	482		
ANTONINO PAVONE: Affitto di fondo rustico per attività agrituristica e competenza della Sezione specializzata agraria	484		

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

	pag.		
Agricoltura e foreste - Imprenditore agricolo a titolo principale - Nozione - Persone giuridiche - Sono comprese - Ragioni - Adeguamento dell'ordinamento interno ai principi comunitari - Necessità. <i>T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. I 25 ottobre 1999, n. 3512</i> , con nota di M. CARDILLO	488	Competenza della Sezione specializzata agrari <i>Trib. Catania - Sez. Giarre 7 luglio 1999</i> , con no. di A. PAVONE	
Agricoltura e foreste - Imprenditore agricolo a titolo principale - Regione Lombardia - Delibera di riconoscimento della qualifica a persone giuridiche - Legittimità. <i>T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. I 25 ottobre 1999, n. 3512</i> , con nota di M. CARDILLO	488	Contratti agrari - Controversie - In genere - Controversie antecedenti alla legge 203/82 - Disciplina processuale applicabile - Rito del lavoro. <i>Cass. Sez. III Civ. 7 aprile 2000, n. 4371 (M)</i>	
BELLEZZE NATURALI		Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - In genere - Norme regolatrici - Applicabilità a tutti i contratti agrari - Comodato di un fondo rustico - Inclusione - Esclusione - Comodato modale avente ad oggetto un fondo rustico - Ininfluenza. <i>Cass. Sez. III Civ. 2 giugno 2000, n. 7364 (M)</i>	492
Bellezze naturali - Vincolo di inedificabilità assoluta - Ex art. 1 <i>quinquies</i> legge 431 del 1985 - Piano paesistico regionale - Adozione - Venir meno del vincolo di inedificabilità - Realizzabilità di opere compatibili - Autorizzazione - Necessità. <i>Cass. Sez. III Pen. 7 marzo 2000, n. 2732 (M)</i>	493	CONTRATTI BANCARI	
Bellezze naturali - Vincolo di inedificabilità assoluta ex art. 1 <i>quinquies</i> legge 431 del 1985 - Interventi compatibili - Individuazione. <i>Cass. Sez. III Pen. 7 marzo 2000, n. 2732 (M)</i>	493	Contratti bancari - Operazioni bancarie in conto corrente - Capitalizzazione trimestrale degli interessi - Chiusura finale del conto - Anatocismo - Insussistenza. <i>Cass. Sez. I Civ. 17 aprile 1999, n. 3445</i> , con nota di A. GRASSO	474
Bellezze naturali - Zone sottoposte a vincolo - Interventi in assenza di autorizzazione - Sufficienza ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 1 <i>sexies</i> legge 431 del 1985 - Esclusione - Idoneità degli stessi ad incidere sull'originario assetto dei luoghi - Necessità. <i>Cass. Sez. III Pen. 7 marzo 2000, n. 2732 (M)</i>	493	CREDITO AGRARIO	
CONTRATTI AGRARI		Credito agrario - Di esercizio e di miglioramento - Aziende danneggiate da eventi calamitosi - Proroga operazioni - Concessione di mutuo quinquennale - Automaticità - Esclusione. <i>Cass. Sez. I Civ. 17 aprile 1999, n. 3445</i> , con nota di A. GRASSO	474
Contratti agrari - Ambito di applicazione - Rapporti oggetto di controversia - In genere - Tentativo obbligatorio di conciliazione - Famiglia colonica - Mancata designazione di un rappresentante - Rappresentanza disgiuntiva - Mancata convocazione di uno dei componenti la famiglia - Nullità - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 11 gennaio 2000, n. 186</i> , con nota redazionale	463	ENFITEUSI	
Contratti agrari - Accordi tra le parti - Contratto concluso senza l'assistenza delle organizzazioni professionali - Disciplina della nullità parziale ex art. 1419 c.c. - Applicabilità - Condizioni. <i>Cass. Sez. III Civ. 1° dicembre 1999, n. 13359</i> , con nota di N. RAUSEO	466	Enfiteusi - Affrancazione del fondo - Giudiziale - Procedimento - Fase sommaria di competenza del pretore - Fase eventuale a cognizione piena - Competenza della Sezione specializzata agraria. <i>Cass. Sez. III Civ. 30 marzo 1999, n. 3039</i> , con nota redazionale	477
Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione - Domanda riconvenzionale - Necessità del previo tentativo di conciliazione - Limiti - Fatti costitutivi della pretesa analoghi a quelli dedotti dall'attore - Superfluità del previo tentativo di conciliazione. <i>Cass. Sez. III Civ. 1° dicembre 1999, n. 13359</i> , con nota di N. RAUSEO	466	Enfiteusi - Affrancazione del fondo - Giudiziale - Fase di cognizione sommaria - Provvedimento del pretore - Forma e contenuto di sentenza - Impugnazione in via ordinaria. <i>Cass. Sez. III Civ. 30 marzo 1999, n. 3039</i> , con nota redazionale	477
Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Deroga convenzionale a disposizioni di legge inderogabili (art. 45 legge 203 del 1982) - Ammissibilità - Condizioni - Assistenza delle rispettive organizzazioni professionali - Necessità - Espressa indicazione della non conformità delle singole clausole alle disposizioni legislative concretamente derogate - Necessità - Esclusione - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Civ. 22 gennaio 1999, n. 594</i> , con nota di L. TOLINI	479	IMPOSTE E TASSE	
Contratti agrari - Affitto - Destinazione agrituristica del fondo concesso in affitto - Sfratto per morosità -		Imposte e tasse - Imposta di registro - Tariffa - Terreni agricoli - Acquisto a titolo oneroso da parte di imprenditori agricoli - Aliquota ridotta - Applicabilità - Condizioni - Applicabilità del termine triennale di documentazione della qualità soggettiva, anche a soggetti già in possesso della qualità di agricoltori - Esclusione. <i>Cass. Sez. I Civ. 28 marzo 2000, n. 3699</i> , con nota redazionale	462
		Imposte e tasse - Imposta di registro - Cessione di un terreno, divenuto edificabile, da parte di un imprenditore agricolo - Imposta di registro - Applicabilità. <i>Cass. Sez. I Civ. 2 giugno 1999, n. 5366</i> , con nota di A. ORLANDO	472
		LAVORO	
		Lavoro - Lavoro subordinato e lavoro autonomo - Accertamento - Carattere subordinato del rapporto - Lavo-	

	pag.		pag.
ro tra parenti - Criterio - Soggetti non conviventi - Presunzione di gratuità - Esclusione. <i>Cass. Sez. Lav. 27 dicembre 1999, n. 14579(M)</i>	492	condizioni fisiche dell'assicurato - Sussistenza - Limiti - Prestazione riconosciuta a seguito di sentenza passata in giudicato - Soppressione della prestazione - Condizioni - Miglioramento dello stato fisico dell'assicurato rispetto a quello accertato in sede giudiziale - Necessità - Fondamento. <i>Cass. Sez. Lav. 28 marzo 2000, n. 3751, con nota di A. FONTANA</i>	460
PARCHI E RISERVE		PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO	
Parchi e riserve - Parco nazionale d'Abruzzo - Divieto di tagli boschivi non autorizzati nell'ambito del Parco - Controversie relative alla determinazione del compenso al proprietario del bosco - Devoluzione ad apposita commissione arbitrale - Eccezione della parte costituita - Ritenuta riconducibilità della fattispecie all'arbitraggio (<i>ex art. 1349 c.c.</i>) - Esclusione. <i>Corte costituzionale 21 aprile 2000, n. 115, con nota di A. ABRAMI</i>	457	Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Reati - In genere - Condotta pericolosa per la salute pubblica - Applicabilità delle contravvenzioni previste dalla legge n. 283 del 1962 - Esclusione - Assorbimento nei delitti previsti dagli artt. 444 o 452 c.p. - Sussistenza. <i>Cass. Sez. I Pen. 14 giugno 2000, n. 7032(M)</i>	493
Parchi e riserve - Parco nazionale d'Abruzzo - Divieto di tagli boschivi non autorizzati nell'ambito del Parco - Controversie relative alla determinazione del compenso al proprietario del bosco - Devoluzione ad apposita commissione arbitrale - Ritenuta obbligatorietà dell'arbitrato - Conseguente contrasto con il diritto alla tutela giurisdizionale - Possibilità di una lettura <i>secundum Constitutionem</i> della norma censurata - Facoltatività dell'arbitrato non escludente l'accesso alla giurisdizione ordinaria - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione. <i>Corte costituzionale 21 aprile 2000, n. 115, con nota di A. ABRAMI</i>	457	Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Pesci e prodotti ittici - Sostanze nocive - Nozione - Presenza di mercurio - Attitudine a provocare danno alla salute - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Pen. 18 aprile 2000, n. 4743(M)</i>	493
PRELAZIONE E RISCATTO		SANITÀ PUBBLICA	
Prelazione e riscatto - Convocazione dell'alienante davanti al notaio - Obbligo di comparizione - Configurabilità - Esclusione - Conseguenze - Termine per il pagamento - Inutile decorrenza - Vendita a terzi - Responsabilità del proprietario - Insussistenza. <i>Cass. Sez. III Civ. 17 dicembre 1999, n. 14242, con nota di C. GRECA</i>	464	Sanità pubblica - Smaltimento di rifiuti - Stoccaggio provvisorio non autorizzato - Vecchia disciplina di cui al d.p.r. 915 del 1982 e nuova disciplina di cui al d.lgs. 22 del 1997 - Reato - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Pen. 26 marzo 1999, n. 4007, con nota di M.A. PROSPERONI</i>	481
Prelazione e riscatto - Prelazione - Comunicazione della volontà del proprietario della volontà di alienare il fondo - Forma - Rinuncia al diritto di prelazione - Validità - Condizioni. <i>Cass. Sez. III Civ. 14 aprile 2000, n. 4858(M)</i>	492	Sanità pubblica - Inquinamento idrico - Reato <i>ex art. 15 d.p.r. n. 203 del 1988</i> - Natura istantanea - Ragioni. <i>Cass. Sez. III Pen. 4 maggio 2000, n. 5207(M)</i>	493
Prelazione e riscatto - Riscatto - Esercizio - Forma e modalità. <i>Cass. Sez. III Civ. 14 aprile 2000, n. 4858(M)</i>	492	MASSIMARIO	
PREVIDENZA SOCIALE		- <i>Giurisprudenza civile</i>	492
Previdenza sociale - Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali - Agricoltura - Disciplina <i>ex art. 5 legge n. 88 del 1989</i> - Diritto dell'Inail di sopprimere precedenti prestazioni concesse per errori compiuti in sede di accertamento - Oltre il termine previsto dall'art. 83 d.p.r. n. 1124 del 1965 - Anche in presenza di invariate		- <i>Giurisprudenza penale</i>	493
		Parte III - PANORAMI	
		RASSEGNA DI LEGISLAZIONE	
		- <i>comunitaria</i>	494
		- <i>nazionale</i>	494
		- <i>regionale</i>	495
		LIBRI	
		A. ABRAMI: Il regime giuridico delle aree protette (<i>A. Saccardo</i>)	496

Indice cronologico delle decisioni (*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
1999			<i>DICEMBRE</i>		
<i>GENNAIO</i>			1	Cass. Sez. III Civ. n. 13359	466
22	Cass. Sez. III Civ. n. 594	479	17	Cass. Sez. III Civ. n. 14242	464
<i>FEBBRAIO</i>			27	Cass. Sez. Lav. n. 14579 (M)	492
10	Cass. Sez. III Pen. n. 1661	480	2000		
<i>MARZO</i>			<i>GENNAIO</i>		
26	Cass. Sez. III Pen. n. 4007	481	11	Cass. Sez. III Civ. n. 186	463
30	Cass. Sez. III Civ. n. 3039	477	13	Corte di giustizia CE, in causa C-254/98	490
<i>APRILE</i>			18	Tribunale 1° grado CE, in causa T-290/97	490
17	Cass. Sez. I Civ. n. 3445	474	<i>MARZO</i>		
22	Cons. Stato, Sez. IV n. 694	486	7	Cass. Sez. III Pen. n. 2732 (M)	493
29	Corte di giustizia CE - Sez. V, in causa C-293/97	447	21	Corte di giustizia CE, in causa C-6/99	491
<i>MAGGIO</i>			28	Cass. Sez. I Civ. n. 3699	462
4	Cass. Sez. III Pen. n. 5207 (M)	493	28	Cass. Sez. Lav. n. 3751	460
<i>GIUGNO</i>			<i>APRILE</i>		
2	Cass. Sez. I Civ. n. 5366	472	7	Cass. Sez. III Civ. n. 4371 (M)	492
<i>LUGLIO</i>			14	Cass. Sez. III Civ. n. 4858 (M)	492
7	Trib. Catania - Sez. Giarre	484	18	Cass. Sez. III Pen. n. 4743 (M)	493
<i>OTTOBRE</i>			21	Corte costituzionale n. 115	457
25	T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. I n. 3512	488	<i>MAGGIO</i>		
			4	Cass. Sez. III Pen. n. 5207 (M)	493
			<i>GIUGNO</i>		
			2	Cass. Sez. III Civ. n. 7364 (M)	492
			14	Cass. Sez. I Pen. n. 7032 (M)	493

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

PARTE I - DOTTRINA

La concorrenza nel sistema agro-alimentare e la globalizzazione di mercati (*)

di ANTONIO JANNARELLI

1. Lo scenario. - 2. Concorrenza e politica agricola tra complementarità ed autonomia. - 3. La concorrenza all'interno del sistema agro-alimentare: il modello statunitense e l'esperienza europea. - 4. Il sistema agro-alimentare tra mercato unico europeo e globalizzazione dell'economia. Il rilievo strategico del rapporto tra prodotto agricolo e territorio.

1. - Una riflessione aggiornata sulla disciplina della concorrenza, con particolare riferimento ai soggetti che a diverso titolo sono coinvolti nel sistema agro-alimentare, richiede, a mio avviso, un'analisi preliminare dello scenario economico-sociale in cui gli strumenti giuridici sono chiamati attualmente ad operare. È da questa ricognizione di ordine pregiudiziale che discende direttamente la verifica circa la stessa correttezza di un'indagine che pretenda investire una specifica problematica per il sistema agro-alimentare ed, in definitiva, circa la consistenza ed i relativi limiti di una risposta differenziata sul piano della disciplina giuridica chiamata a dare spessore strutturale al mercato ossia ad assicurare il libero gioco delle relazioni economiche che in questo si svolgono.

A voler disegnare con brevi tratti siffatto scenario, si può sostenere, in estrema sintesi, che due sono oggi gli aspetti della realtà economica da prendere in considerazione, purché sia chiaro che la loro distinzione risponde soltanto a necessità euristiche, posto che è proprio il loro intreccio a caratterizzare il presente momento storico.

Il primo aspetto riflette un *trend* di lungo periodo e segna un processo difficilmente reversibile. Esso riguarda appunto la progressiva trasformazione dell'attività produttiva svolta dal settore primario dell'economia in attività «manfatturiera» (1).

* Con l'aggiunta delle note, si riproduce il testo della relazione tenuta al Convegno di studi su «Il prodotto agricolo di qualità tra attività di impresa e tutela del consumatore», svoltosi a Sassari nei giorni 3-4-5- giugno 1999.

(1) Sul processo di industrializzazione dell'agricoltura e, conseguentemente, sul mutato rapporto tra agricoltura ed industria nella moderna economia esiste una letteratura assai vasta: per quella italiana si v. per tutti SACCOMANDI, *Istituzioni di economia del mercato dei prodotti agricoli*, Roma, 1991.

(2) Sul protezionismo agricolo che ha caratterizzato l'età della industrializzazione esiste una messe di contributi in chiave storica ed economica: per una ricognizione utile, se pur ormai datata, della esperienza europea si v. TRACY, *Agriculture in Western Europe: Challenge and Response 1880-1980*, London, 1982; per la riflessione più recente si consultino i saggi pubblicati in FABIANI (a cura di), *Tra protezionismo e liberalizzazione dei mercati*, Milano, 1990. Quanto ai necessari mutamenti degli indirizzi tradizionali in conseguenza della globalizzazione dell'economia si v. DE BENEDECTIS e DE FILIPPIS, *L'intervento pubblico in agricoltura tra vecchio e nuovo paradigma: il caso dell'Unione Europea*, in *La questione agraria*, 1998, n. 71, 7 ss.

(3) Il fenomeno della c.d. globalizzazione dell'economia si presta ad una molteplicità di letture: per una prima ricognizione delle sue diverse «anime» si v. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione*, Bologna, 2000. In effetti, la novità del fenomeno è che esso va oltre la semplice internazionalizzazione dell'economia e l'apertura dei mercati già segnalate dalla riflessione marxiana sin dall'ottocento in quanto ciò che rileva sono le singolari modalità con cui si

Di qui nasce l'inevitabile inclusione dei produttori agricoli in quel circuito di scambi nel quale essi sono da una parte acquirenti di fattori della produzione (terra, informazione, chimica, tecnologie), dall'altra fornitori di prodotti «agricoli» destinati in prevalenza alla trasformazione industriale e comunque soggetti a tecniche di commercializzazione che vedono prevalentemente come protagonisti altri operatori economici (industrie, grossisti, la grande distribuzione etc.). Nell'ambito di questa trasformazione che non si esita a qualificare «epocale» si collocano tutti i fenomeni legati all'interazione tra l'aumento vertiginoso delle produzioni, con relativa inelasticità dell'offerta a fronte, viceversa, della rigidità della stessa domanda, e l'inevitabile frammentazione delle imprese agricole. È proprio a tali fenomeni che nei singoli paesi industrializzati si è inteso porre rimedio sul piano sia delle regole del gioco proprie della concorrenza, favorendo un *countervailing power* da parte dei *farmers*, sia della disciplina del mercato, mediante più incisivi interventi correttivi, in termini di vera e propria politica agricola, che hanno generato ed alimentato il c.d. protezionismo agricolo (2).

Il secondo aspetto, emerso assai di recente in tutte le sue implicazioni di ordine sistemico, riguarda la c.d. globalizzazione dei mercati (3). Questa, a ben vedere, è la con-

va compiendo la finanziarizzazione delle economie grazie alla libera circolazione dei capitali. In particolare, per via anche delle innovazioni tecnologiche in materia di trasferimento di ricchezze, di reti telematiche etc., il rilievo circa la «territorialità» dei processi produttivi tende a ridursi ad una variabile dipendente dalla valutazione fondata sul profitto di impresa, sui cui effetti si v. la sintesi offerta da SCHOLTE, *Global Capitalism and the State*, in *International Affairs*, 1997, 427 ss.: in altri termini per dirla con Milton Friedmann, la globalizzazione rende possibile «to produce a product anywhere, using resources from anywhere, by a company located anywhere, to be sold anywhere». Questa interconnessione tra tutte le economie, oltre ad erodere il significato e la portata della «sovranità» dei singoli Stati, con effetti diversi in relazione alle peculiari caratteristiche originarie delle singole realtà (per un'efficace sintesi circa l'impatto della globalizzazione sui diversi paesi europei si v. V. SCHMIDT, *The Impact of European Integration on Member-States' Economic and Industrial Policies: Assessing the Loss of national Autonomy and Control from Globalization vs. Europeanization*; ID., *Democrazia e discorso pubblico: le nuove sfide*, in *Riv. it. Scienze Pol.*, 1999, 207 ss.) inevitabilmente è fonte di nuove tensioni tra i blocchi economici coinvolti nel processo (per tutti si v. SNYDER, *Globalisation and Europeanisation as Friends and Rivals: European Union Law in Global Economic Networks*, EU Working Papers, 99/8).

Dal punto di vista dell'agricoltura e del paesaggio agricolo, la globalizzazione implica il rischio di uno sconvolgimento degli assetti dei singoli territori in quanto l'indotta rapida alterazione delle destinazioni produttive incide sulle strutture culturali e sociali delle singole realtà ambientali.

sequenza, imposta in qualche misura dalla necessità di «razionalizzare» la competizione a livello globale, del fatto che la commercializzazione dei prodotti (anche) agricoli oltre i confini nazionali è diventata una componente strutturale delle politiche agricole di tutti i paesi industrializzati e in via di sviluppo: è sufficiente considerare le politiche agricole statunitensi e comunitaria degli ultimi decenni. In particolare, il precipitato, più immediatamente colto anche perché del tutto evidente, di questa progressiva penetrazione dei singoli mercati, a mo' di vasi comunicanti, è costituito appunto dalla progressiva insostenibilità e conseguente erosione del protezionismo agricolo che in questo secolo ha accompagnato lo sviluppo dei paesi più industrializzati del pianeta: protezionismo che si riflette in quel complesso di interventi economici e giuridici con i quali nelle singole esperienze nazionali prima, e in sempre più ampie aree geografiche poi (si pensi in primo luogo proprio alla Comunità europea) sono stati adottati strumenti destinati da un lato ad orientare ovvero ad imbrigliare i mercati «interni», alterando la libera formazione dei prezzi dei prodotti di base, dall'altro a favorire, mediante aiuti di vario genere, le produzioni nazionali nella competizione sui mercati esteri. D'altra parte, non può dimenticarsi che lo stesso protezionismo agricolo, per lo meno nelle forme assunte dai paesi più industrializzati, ha evidenziato i propri limiti in ordine tanto alla stessa difesa dei singoli sistemi interni agro-alimentari dalla pressione che deriva dai mercati internazionali, quanto alla stessa salvaguardia delle vocazioni colturali delle terre. Ciò è avvenuto quando il processo di industrializzazione dell'economia si è andato consolidando. Infatti, la crescente canalizzazione dei prodotti agricoli verso la trasformazione industriale ha reso possibile ai grandi gruppi multinazionali, che operano nel settore a livello mondiale, di «cavalcare» le differenze di opportunità economiche offerte dai diversi paesi, *rectius* di imbrigliare le stesse, affidando a valutazioni di strategie imprenditoriali la scelta del paese su cui puntare di volta in volta, ora per l'approvvigionamento della materia prima, ora per la successiva trasformazione.

La tendenziale omologazione anche del sistema agro-alimentare al modello proprio della produzione industriale, per cui l'ubicazione delle strutture produttive rappresenta una variabile dipendente dalle sole decisioni razionali dell'impresa sulla base di criteri di opportunità economica, ha, per certi versi, ridimensionato il ruolo dei singoli Stati nel definire la politica agricola sui rispettivi territori su cui si esercita la sovranità. In altre parole, la «componente agricola» dei singoli prodotti elaborati dalla industria alimentare, ossia proprio quella che per secoli ha esaltato le specifiche vocazioni colturali dei singoli territori nonché ha contribuito al radicarsi di tradizioni culturali, a loro volta rappresentanti i mattoni con cui sono state costruite le identità storico-sociali di interi popoli, rischia di cadere o addirittura di finire nell'anonimato, nella misura in cui si rafforza la tendenza a che essa rappresenti un elemento del tutto «accidentale» ed irrilevante rispetto alla sola «paternità» che conta, che è appunto quella che riguarda i soli prodotti «finali» e che si esprime attraverso i moderni segni distintivi, in particolare i marchi.

Ebbene, salvo che non intervengano imprevedibili, almeno al momento, mutamenti drastici negli orientamenti di fondo ora tracciati e, dunque, a voler considerare che nel

prossimo futuro l'interventismo economico pubblico sui mercati agricoli volto ad alterare la libera formazione dei prezzi di mercato sarà costretto a perdere ulteriore terreno, è facile constatare, come emerge del resto da alcuni segnali su cui si tornerà in prosieguo, che la disciplina della concorrenza è destinata ad assumere un rilievo nuovo e decisivo. In particolare, è destinata non solo ad assumere un ruolo centrale nella strutturazione giuridica di un mercato a vocazione planetaria, orientato ad inglobare le diverse aree oggi presenti, ma anche a diventare il nuovo concreto terreno di scontro dei diversi interessi presenti nell'ambito del sistema agro-alimentare. Più in particolare, talune delle questioni che il fronteggiarsi dei protezionismi aveva messo sullo sfondo sono destinate a venire in primo piano: si pensi, tra l'altro, proprio alla «rilevanza» da riconoscere sul piano giuridico alla componente agricola dei prodotti, e quindi alla rilevanza che nell'ambito del sistema agro-alimentare va attribuita alla componente imprenditoriale agricola rispetto a quella commerciale in senso stretto.

In una più ancor semplice e generica «vulgata» dei segnali ora richiamati, si potrebbe dunque sostenere che l'economia si sta prendendo la rivincita sulla politica. Sul piano giuridico ciò implica che la disciplina frutto dell'intervento pubblico in economia, con fini conformativi delle attività economiche, in vista anche del perseguimento di obiettivi sociali e redistributivi, cede il passo rispetto alla sola fissazione di quelle regole fondamentali destinate a strutturare il mercato e senza le quali questa istituzione non potrebbe funzionare né permettere all'iniziativa privata di esplicarsi nel rispetto di una corretta competizione. A ben vedere, qui non si tratta soltanto di ridimensionare o rinunciare al *welfare state*, come se questo fosse sufficiente perché spontaneamente si possa ritornare ad un sistema «virtuoso». Infatti, se da un lato è certamente indubbio che l'intervento pubblico nell'economia è destinato a subire una sempre più marcata contrazione, dall'altro è pur sempre necessario definire un quadro disciplinare che sia in grado di assicurare, nello scenario dianzi descritto, fondato sulla totale progressiva globalizzazione degli scambi economici, il funzionamento del mercato. In altre parole, non può ritenersi (sarebbe, peraltro un errore gravissimo) che sia sufficiente il quadro disciplinare direttamente attingibile dai modelli di libero mercato conosciuti e praticati da più di un secolo.

La globalizzazione delle economie costituisce, infatti, fenomeno ben più complesso di un semplice allargamento del mercato. Come processo dinamico tuttora in corso esso richiede l'elaborazione e la fissazione di nuove regole del gioco, soprattutto con riferimento al nocciolo essenziale, costituito appunto dalla disciplina della concorrenza (4). Il sensibile rapporto di dipendenza che le opzioni di politica economica e dello stesso diritto registrano nell'ambito dei singoli paesi ovvero delle diverse aree economiche rispetto alla regolamentazione a livello internazionale dei processi di globalizzazione dell'economia, dianzi sinteticamente richiamata sotto forma di progressiva riduzione dei diversi protezionismi agricoli presenti sino a qualche anno fa, non comporta soltanto – come si vedrà tra breve – che modifiche di ordine qualitativo circa il rapporto tra la disciplina della concorrenza e la politica agricola, *rectius* lo strumentario tecnico-giuridico attraverso cui questa si esprime, intervengano all'interno dei singoli paesi o dei singoli bloc-

(4) La questione richiamata nel testo è al centro di varie iniziative operative e prima ancora di un ampio dibattito che nasce proprio dalla diffusa consapevolezza circa la difficoltà di rinvenire una soluzione soddisfacente sul piano internazionale: per una prima ricognizione sul tema si v. TIZZANO, *Quelques observations sur la coopération internationale en matière de concurrence*, in *Rev. Droit Union. Eur.*, 2000, 75 ss.; GUZMAN,

Is International Antitrust Possible?, in 73 *New York Univ. L.R.*, 1998, 1501 ss.; circa i rapporti tra Usa e Europa in relazione sia alla aggressiva politica nordamericana sia alla controversia intervenuta in relazione alla carne agli ormoni v. HANSEN, *Antitrust in the Global Market: Rethinking reasonable expectations*, in 72 *South Cal. L.R.*, 1999, 1601 ss.: sul punto v. anche la nt. 5.

chi economici. Già allo stesso livello internazionale, e del resto le vicende relative alla introduzione del WTO ed alle recenti più importanti dispute emerse ed ancora in parte pendenti sono eloquenti, appare chiaro che il sensibile spostarsi della bilancia a favore della libertà di mercato e, dunque, attraverso questa, a favore della possibilità di conseguire sia pure in un lontano futuro l'integrazione dei mercati, se da una parte implica che alla contrazione degli aiuti alle esportazioni e delle tradizionali barriere tecniche si deve affiancare una vera e propria disciplina della concorrenza al medesimo livello internazionale, anch'essa orientata a tali fini, dall'altra, in vista del raggiungimento di un nuovo equilibrio, evoca misure dirette ad evitare appunto processi di unilaterale omologazione. A titolo esemplificativo, le esigenze di tutela della salute umana e dell'ambiente, richiamate non a caso nell'art. 36 del Trattato quale possibili giustificazioni di misure altrimenti limitative ex art. 30 della libera circolazione delle merci, costituiscono a livello della WTO il terreno su cui si è spostato il confronto competitivo tra il sistema agro-alimentare nord americano e quello europeo. Questi fenomeni non possono essere letti secondo l'ottica tradizionale che tutto riconduce ad uno scontro tra barriere tecniche unilaterali. Attualmente, il confronto evidenzia la necessità che, a livello globale, siano fissati parametri comuni, ossia si determini un quadro sia di regole sia di eccezioni: ciò significa, è bene chiarirlo, trovare nuovi criteri di equilibrio tra i molteplici interessi in gioco. Si pensi, in particolare, alle dispute già intervenute relative alla presenza di ormoni nelle carni, ovvero alla nuova frontiera rappresentata dal tema riguardante gli organismi geneticamente modificati e si mettano in connessione questi temi con la tutela internazionale delle biodiversità. In altri termini, il conflitto tra tutela del mercato e della libera circolazione dei prodotti e tutela di altri interessi e valori sociali, che nella esperienza comunitaria si può cogliere nel rapporto tra l'art. 30 e l'art. 36 del Trattato di Roma e che peraltro si rinviene anche nell'ambito della stessa esperienza nordamericana a proposito della *Commerce Clause* (5), attualmente si ripropone a livello della regolamentazione internazionale dei mercati in via di globalizzazione con la prospettiva di nuovi ed originali percorsi: si pensi, in

particolare, al c.d. principio di precauzione che la Comunità ha fatto valere, per ora senza successo, nel conflitto con gli Usa in sede di WTO e che la stessa Corte di giustizia ha ormai fatto proprio in alcune sue recenti decisioni (6).

Ebbene, nel quadro internazionale ora sinteticamente richiamato, risultano ancor più facilmente comprensibili i mutamenti qualitativi che intervengono e che continueranno ad intervenire nell'ambito questa volta della stessa esperienza dell'Unione Europea e, di rimbalzo, anche in quella nazionale. Infatti, il progressivo smantellamento del sistema di intervento di sostegno dei prezzi agricoli, al fine sia di restituire l'equilibrio della domanda e dell'offerta alle regole del mercato sia, conseguentemente, di spostare le politiche redistributive, per quanto anche sensibilmente ridimensionate, su un piano non destinato ad intersecarsi con quello del mercato come tale, prospetta tre problemi di fondo che meritano di essere analizzati distintamente: a) il rapporto tra la c.d. politica delle concorrenza e la politica agricola comunitaria *tourt court*; b) il confronto tra i modelli giuridici relativi alla concorrenza nei diversi sistemi agro-alimentari; c) la determinazione dei contenuti di una politica agricola in conseguenza del suo mutato rapporto con la disciplina delle concorrenza.

2. - Il confronto costante tra le politiche agricole adottate dai singoli paesi o dai rispettivi blocchi (si pensi, in particolare, al confronto USA-Unione Europea), al fine di contenere e ridurre il protezionismo economico, è destinato ad incidere sensibilmente se non nell'assetto formale della normativa europea, quanto meno nell'ambito della c.d. costituzione materiale. Infatti, nel Trattato della Comunità europea e nel quadro della stessa giurisprudenza della Corte di giustizia, il rapporto tra la politica agricola di cui all'art. 39 e la disciplina della concorrenza di cui all'art. 42 vede assegnata alla prima un indubbio primato sulla seconda. Più esattamente, la concorrenza e, dunque, la tutela della stessa, sono sempre state considerate come un mezzo, accanto ad altri, da utilizzare per il perseguimento di obiettivi economico-sociali che non si identificano ovviamente con quelli che si suole assegnare alla politica della concorrenza e coincidenti con la tutela dei consumatori e dell'efficienza economica.

(5) Infatti, l'applicazione della *Commerce Clause*, chiamata a livello della costituzione nordamericana sia a giustificare il potere legislativo del Congresso, sia a limitare il potere normativo dei singoli Stati pur in assenza di un intervento legislativo federale (la c.d. *dormant clause*), ha presentato nell'evoluzione della giurisprudenza della Corte Suprema un itinerario non dissimile da quello che può rinvenirsi nella esperienza europea relativa all'art. 30 (per un sintetico, ma utile confronto si v. HAIBACH, *The Interpretation of Article 30 of the EC Treaty and the «Dormant» Commerce Clause by the European Court of Justice and the US Supreme Court*, in 48 *Int. Comp. L.Q.*, 1999, 155 ss.; per una riflessione sul modello federale nell'era della globalizzazione e, al tempo stesso della sussidiarietà, di sicuro rilievo è l'ampia riflessione di B. FRIEDMAN, *Valuing Federalism*, in 82 *Minn. L.R.*, 1997, 317 ss.; sul punto da ultimo si v. SWAINE, *Subsidiarity and Self-Interest: Federalism at the European Court of Justice*, in 41 *Harvard. Int. L.J.*, 2000, 1 ss.). È da osservare, peraltro, che, a partire dalla sentenza *United States v. Lopez* 514 U.S. 549 (1995), la Corte Suprema nordamericana ha modificato sensibilmente l'indirizzo, seguito per molti decenni, nettamente squilibrato a favore del potere legislativo centrale. Tale indirizzo ha registrato la punta più alta nella decisione *Wickard v. Filburn*: decisione quest'ultima in materia di agricoltura, secondo la quale persino un'ipotesi di autoconsumo, in particolare la scelta di un *farmer* di destinare parte della produzione aziendale all'alimentazione del proprio bestiame, è stata ritenuta connessa con il mercato interstatale si da giustificare la competenza legislativa federale (su questa pronuncia esiste un'ampia letteratura: in ordine alla necessità di un intervento federale al fine di ovviare ai problemi legati alla sovrapproduzione agricola e al crollo dei prezzi si v. REGAN, *How to Think about the Federal Commerce Power and Incidentally Rewrite United States v. Lopez*, in 94, *Michigan L.R.*, 1995, 554 ss., in part. 583 ss.; quanto poi alla rilevanza che questa decisione ha avuto nella strutturazione a livello federale dei mercati delle *commodities* agricole e nello sviluppo dell'*Agribusiness*, v. CHEN, *Filburn's Forgotten Footnote - Of Farm Team Federalism and Its Fate*, in 82 *Minn. L.R.*, 1997, 249 ss.).

Nettamente diverso, viceversa, rispetto all'esperienza europea relativa all'applicazione dell'art. 36 del Trattato CEE è il ruolo che nella prassi nordamericana è stata riconosciuta alle «eccezioni» adottate dalla legislazione dei singoli Stati dell'Unione a tutela, ad es., dei consumatori.

(6) Il principio di precauzione (su cui v. KOURILSKY e VINEY, *Le principe de precaution*, Rapporto al primo ministro francese del 15 ottobre 1999), già presente nella dichiarazione di Rio del 1992 ed in alcune convenzioni internazionali in materia ambientale (sul punto si v. GONZÁLES EHRING e JACQUET, *Le principe de précaution dans la législation communautaire et nationale relative à la protection de la santé*, in *Rev. Marché Unique Eur.*, 1999, 89 ss.; nonché ADLER, *More Sorry than Safe: Assessing the Precautionary Principle and the Proposed International Biosafety Protocol*, in 35 *Texas International L.J.*, 2000, 173 ss.; in part. 194 ss., il quale avanza meditate riserve circa l'impatto dello stesso sullo sviluppo della produzione agricola e sulla biodiversità) ha fatto la sua comparsa sul versante dei conflitti internazionali in occasione della controversia che ha visto gli Usa contrapposti all'Europa a proposito della questione della carne agli ormoni: controversia in occasione della quale se da un lato la Comunità europea è risultata soccombente non avendo apportato prove scientifiche circa i pericoli per la salute umana dovuti all'uso degli ormoni, dall'altro l'*Appellate Body* ha aperto qualche spiraglio circa il rilievo da riconoscere alla tutela di valori non monetizzabili (sul punto v. MENGOLZI, *I valori dell'integrazione europea a fronte della globalizzazione dei mercati*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*). A prescindere dagli sviluppi che il ricorso a tale principio può avere in relazione alla questione relativa agli organismi geneticamente modificati (su cui v. BOUDANT, *Principe de Précaution et risques: L'exemple des OGM*, in *Rev. eur. droit environnement*, 1998, 4/1998), è importante segnalare che esso è stato consacrato dalla Corte di giustizia in diverse pronunce intervenute a proposito della vicenda relativa alla «mucca pazza»: si v. in part. la sentenza 5 maggio 1998 nella causa C-157/96 e l'ordinanza 12 luglio 1996 nella causa C-180/96, in *Raccolta*, 1996, I, 3903.

In termini costituzionali ciò significa che nell'ambito della scala dei valori protetti dal Trattato, la concorrenza come tale è subordinata rispetto agli scopi ed agli obiettivi perseguiti dalla PAC. La prima ben può essere sacrificata e ridimensionata ove ciò sia necessario per realizzare scopi, considerati di rango superiore, propri della seconda. Ebbene, questa interpretazione sistematica delle norme del Trattato, per certi versi formalmente corretta, appare oggi meno persuasiva e decisamente più problematica se letta alla luce degli stessi indirizzi che stanno emergendo nella riforma della PAC. D'altro canto, il conflitto tra una strutturazione del sistema normativo che veda la disciplina della concorrenza rilevare quale variabile dipendente dagli obiettivi di politica agricola e più in generale di politica economica individuati dall'Unione ed uno scenario che tende a porre la concorrenza al centro di un nuovo ordine internazionale in posizione di autonomia, sì da condizionare le diverse politiche agricole dei colossi che si confrontano sui mercati internazionali, non può certo ritenersi eliminato in considerazione del semplice, per quanto oltremodo significativo, fatto che nella definizione stessa della nuova PAC, la tutela della concorrenza e, dunque, l'ulteriore contrazione del protezionismo agricolo, siano stati assunti come criteri guida nel disegnare le linee della futura politica agricola della Comunità europea. Non può dimenticarsi, invero, che pur anche alla luce della tradizionale subordinazione della tutela della concorrenza rispetto ai più complessi fini propri della politica agricola, la concorrenza appare comunque legata alla protezione di una libertà negativa, nell'accezione di I. Berlin, per cui sul piano tecnico essa si vede riconosciuta una compiuta capacità di difesa che viceversa non è certo attingibile da parte dei singoli in riferimento all'attuazione di obiettivi programmatici previsti dal Trattato e concretamente perseguiti dagli organi comunitari. In altre parole, a voler parlare di *Drittwirkung* per le disposizioni del Trattato, la disciplina comunitaria della concorrenza di cui agli artt. 85 e 86 è immediatamente al servizio dei singoli, laddove, l'attuazione di norme programmatiche presuppone pur sempre la mediazione istituzionale.

Un'emblematica manifestazione delle tensioni cui è sottoposto il quadro disciplinare tradizionale a fronte dei mutamenti indotti dalla globalizzazione dei mercati, ivi compresa, di riflesso, la differenziazione di forza giuridica ora richiamata, si può agevolmente rinvenire nell'accesso dibattito che ha accompagnato alcune recenti decisioni della Corte di giustizia a proposito della saga delle banane (7). Tale conflitto, a ben vedere, ha infatti riguardato proprio la determinazione del ruolo da assegnare agli accordi intervenuti in sede GATT ed in sede di WTO sul sistema giuridico della Comunità europea. In particolare, le questioni affrontate hanno toccato profili nevralgici dell'intera costruzione dell'ordinamento comunitario: da un lato il problema relativo all'efficacia diretta orizzontale degli accordi internazionali e dunque della loro invocazione in sede giudiziale da parte dei singoli cittadini ed operatori economici a tutela della concorrenza e della non disparità di trattamento sul piano dell'iniziativa economica, dall'altro il problema relativo al rilievo da riconoscere a tali accordi

nell'ordine delle fonti della Comunità, sì da permettere un sindacato sul diritto derivato di fonte comunitaria eventualmente in contrasto con talune regole e principi previsti negli accordi riguardanti la WTO. Ai fini della presente riflessione non interessa ripercorrere gli argomenti con i quali la Corte di giustizia ha, in parte in termini interlocutori, risolto negativamente entrambi i problemi dianzi prospettati. È sufficiente qui soltanto rimarcare che questa volta il primato della politica sull'economia è stato conseguito dalla Corte attraverso sentenze il cui carattere «politico» è tanto più evidente quanto più marcata è la consapevolezza del rilievo «costituzionale» che assume l'accordo del WTO nell'ambito dello stesso Trattato dell'Unione in termini di consacrazione, anche sul versante esterno, di quella fondamentale libertà negativa alla base della disciplina relativa alla concorrenza presente nell'ordinamento dell'Unione.

3. - In realtà, nell'ambito dell'ordinamento comunitario il potenziale conflitto tra la tutela della concorrenza ed il perseguimento di obiettivi di politica economica, *rectius* di politica agricola, è per certi versi interno alla stessa concreta regolamentazione con cui si è, a livello di diritto derivato, data concreta attuazione al Trattato di Roma. Si consideri, infatti, il reg. 26 del 1962 con cui è stata disciplinata la concorrenza nel settore agricolo in ossequio a quanto previsto dall'art. 42 del Trattato. Senza riandare analiticamente ad esaminare le diverse ipotesi previste nell'art. 2 del medesimo regolamento (8), il *tertium comparationis* utilizzato per apprezzare il *favor* assicurato all'agricoltura sul piano della disciplina della concorrenza è costituito proprio dalla coerenza o contraddizione delle singole situazioni effettuali intervenute con gli obiettivi previsti per la PAC dall'art. 39 del Trattato e poi più puntualmente perseguiti attraverso gli interventi disciplinari del Consiglio e della Commissione relativi alle organizzazioni di mercato.

La considerazione da ultimo svolta circa il concreto e singolare contenuto delle soluzioni disciplinari adottate a livello comunitario per governare la concorrenza nel settore dell'agricoltura suggerisce il passaggio al secondo dei problemi di fondo prima segnalati, ossia quello relativo al confronto tra i modelli di regolamentazione della concorrenza esistenti nelle principali aree economiche che operano come protagonisti fondamentali nel processo di globalizzazione dei mercati.

Ebbene, su questo specifico punto è importante rimarcare la significativa divaricazione che esiste tra la esperienza giuridica nord-americana e quella europea.

Prima, però, di prendere in esame la distinzione che riguarda i contenuti del trattamento agevolato riservato al settore agricolo in sede di normativa antitrust, è bene segnalare alcune significative distinzioni di fondo che possono meglio chiarire la diversa incidenza che nelle aree qui prese in esame assume la considerazione dianzi svolta circa il mutamento di rapporto tra l'area dominata dalla disciplina della concorrenza e quella propria della politica agricola e più in generale della politica economica. Infatti, questa relazione e, conseguentemente, i mutamenti che possono discendere dal diverso equilibrio indotto dalla liberalizza-

(7) Per una prima ricognizione in ordine alla questione sottoposta al vaglio della Corte di giustizia a proposito della controversia relativa al caso banane, si v. il nostro *Il regime della concorrenza nel settore agricolo tra mercato unico e globalizzazione dell'economia*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, I, 416 ss.; sull'Appellate Body circa la contrarietà del reg. 404/93 Cee con alcune disposizioni del Gatt, si v. da ultima MANSERVISI, *La Relazione dell'Appellate Body e l'adeguamento dell'OCM delle banane agli obblighi internazionali*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, II, 177. In realtà, l'atteggiamento seguito dalla Corte a proposito del Gatt è stato esplicitamente ribadito con riferimento alla WTO nella decisione del 23

novembre 1999 nella causa C-149/96. In particolare, la Corte di giustizia si è dichiarata contraria a riconoscere all'accordo internazionale sul commercio rilevanza giuridica nell'ambito dell'ordinamento comunitario: la *ratio decidendi* della pronuncia riflette la considerazione «politica» secondo la quale l'opposta soluzione priverebbe gli organi legislativi ed esecutivi della Comunità di quello spazio di manovra di cui viceversa continuerebbero a fruire le controparti nel sistema dell'organizzazione mondiale del commercio.

(8) Sul punto si rinvia al nostro *Il regime della concorrenza nel settore agricolo tra mercato unico e globalizzazione dell'economia*, cit.

zione dei mercati sono destinati a pesare in misura maggiore nell'esperienza comunitaria più che in quella nord-americana. Infatti è nella prima che la disciplina della concorrenza, *rectius* la politica della concorrenza, ha rappresentato e rappresenta tuttora una componente della complessiva politica agricola e più in generale delle diverse politiche economiche elaborate in sede comunitaria. A questo riguardo, è qui sufficiente limitarsi a rammentare che l'organo fondamentale nella gestione della concorrenza è nella Comunità europea pur sempre un organo politico quale la Commissione. È ben vero che questa è chiamata a dialogare con la Corte di giustizia, ma è comunque indiscusso che spetta all'organo politico adottare provvedimenti di esenzione ovvero promuovere l'adozione di regolamenti tendenti ad agevolare intese orizzontali o verticali altrimenti contrarie al diritto scritto. Sotto questo profilo, il processo in atto di progressiva liberalizzazione dei mercati e di riduzione del protezionismo – al centro delle politiche di intervento – certamente incrina il modello comunitario: la progressiva emancipazione della disciplina della concorrenza da una politica economica ed agricola sempre meno interventista sui mercati e dunque alteratrice degli equilibri di un mercato libero, riduce sensibilmente gli spazi «decisionali» della Commissione. Non è un caso del resto che è proprio in questi ultimi anni che si è avviato un processo di decentramento in ordine all'applicazione della normativa antitrust europea. Ciò spiega anche la progressiva riduzione degli spazi relativi alle decisioni amministrative della Commissione aventi ad oggetto esenzioni, a favore, viceversa, di una «giuridicizzazione» crescente di un controllo legato alla sola applicazione giudiziale delle regole del gioco, ivi comprese le eccezioni per categorie specifiche di intese (9).

Nel sistema nord-americano, viceversa, la disciplina antitrust è soggetta al governo dei giudici. In questo senso, l'osservanza delle regole del mercato e della libera concorrenza appare sottratta ad autorità politiche o amministrative. Ciò non significa che i giudici nord-americani siano immuni dall'adottare sentenze «politiche»; ma ciò avviene sulla base di un dialogo diretto con gli economisti, al fine di una più adeguata e perfezionata interpretazione del quadro normativo; del resto, solo nell'ambito di questa dato di fondo dell'ordinamento giuridico statunitense possono comprendersi senza distorsioni il senso ed e il rilievo del movimento di *Law and Economics* così radicato sulle altre sponde dall'Atlantico.

Appare allora evidente che il rapporto di causa ed effetto tra il contrarsi della politica economica interventista, del protezionismo agricolo, e l'emanciparsi della politica della concorrenza dal ruolo soltanto ancillare rispetto alla prima, se da un lato costituisce fenomeno chiaramente proprio dell'attuale esperienza europea, dall'altro nei suoi esiti conduce inevitabilmente a ridimensionare le differenze rispetto alla realtà nord-americana.

Una volta delineate le differenze di fondo tra i due sistemi e segnalata la convergenza indotta dai più recenti sviluppi della politica agricola comunitaria, può dunque ritornarsi al confronto tra i modelli con specifico riferimento alla trattamento riservato al settore agricolo in sede di disciplina antitrust. Ebbene, anche qui, la differenza tra le due esperienze, quella europea e quella nord-americana è netta e per certi versi destinata ad acuirsi, non fosse altro perché ciascuno dei protagonisti tende a proiettare all'esterno il proprio modello, quale elemento della strategia necessaria

per governare a proprio vantaggio la globalizzazione. Infatti, in questo campo specifico, emergono atteggiamenti profondamente diversi in merito sia alla configurazione giuridica del sistema agro-alimentare, sia al rapporto tra la disciplina e/o la politica della concorrenza da un lato e la politica agricola in quanto tale dall'altro.

Invero, al di là del *favor* con cui in entrambe le esperienze giuridiche si guarda al fenomeno dell'associazionismo dei produttori agricoli, la complessiva filosofia cui si ispirano il modello statunitense e quello europeo divergono profondamente, sì da prospettare per l'esperienza europea l'opportunità se non di una revisione critica quanto meno la consapevolezza circa le notevoli zone d'ombra e di ambiguità che il quadro normativo attualmente presenta.

In particolare, per la normativa nord-americana (10) è importante rimarcare che sul piano storico l'introduzione dello stesso *Sherman Act* ha risposto all'esigenza, avanzata proprio dai ceti agricoli alla fine del secolo scorso, di fronteggiare non solo l'avvenuto sorpasso da parte dell'industria in termini di incidenza nella produzione della ricchezza nazionale, ma anche l'avvenuta o progressiva conformazione oligopolistica del settore industriale stesso, ossia degli interlocutori fondamentali del mondo della produzione agricola situati a monte e a valle della stessa. In questa prospettiva, se dunque l'apertura della stagione dell'antitrust ha trovato nella esperienza nordamericana la sua giustificazione storica nell'esigenza di porre un argine allo strapotere dell'industria proprio nei confronti del mondo agricolo, il trattamento di favore assicurato all'agricoltura dal *Capper Volstead Act* introdotto nel 1929 sul terreno delle intese anticoncorrenziali, rispecchiava e confermava una netta distinzione tra il mondo agricolo e quello industriale. In altri termini, proprio in quanto destinata ad intervenire in un conflitto economico-sociale che trovava la sua collocazione nel sistema agro-alimentare, ossia in quel sistema in cui il mondo agricolo *market-oriented* è inserito in un circuito economico dominato dalle industrie, la distinzione tra *regola* ed *eccezione* era in primo luogo quanto mai precisa. In particolare, nella disciplina di cui al *Capper Volstead Act*, il trattamento di favore per l'agricoltura ruota intorno a due dati essenziali: in primo luogo la normativa destinata a privilegiare l'associazionismo agricolo si riferisce ai soli prodotti agricoli in senso stretto; in secondo luogo il *favor* è diretto a beneficiare soltanto i produttori agricoli in quanto tali e le strutture associative costituite esclusivamente dagli stessi. Peraltro, la totale autonomia della disciplina antitrust dall'interventismo economico dello Stato, confortata del resto proprio dalla sfasatura temporale intervenuta in quella esperienza tra la fissazione delle regole del gioco e l'avvento del New Deal, trova una significativa manifestazione nel fatto che gli accordi tra produttori agricoli nell'ambito delle strutture associative, in vista del rafforzamento del loro potere contrattuale in sede di commercializzazione dei prodotti, ammessi a fruire della deroga, ben possono avere ad oggetto anche la fissazione di un prezzo per i prodotti agricoli. In altre parole, il sistema giuridico nord-americano appare rivolto a fornire in materia di antitrust una risposta giuridica a misura degli interessi effettivi degli agricoltori, dei *farmers* in quanto tali. L'immunità dall'applicazione dello *Sherman Act* viene meno solo se si è in presenza di strutture collettive che siano divenute monopolistiche o abbiano determinato una restrizione nel commercio interstatale o internazionale tale da dare origine ad un prezzo del prodotto agricolo che

(9) Su quest'ultimo profilo v. ora da ultima MAHER, *Re-imagining the Story of European Competition Law*, in *Oxford J. Leg. Studies*, 2000, 155 ss.

(10) Sull'esperienza nord-americana in materia di disciplina antitrust

relativa all'agricoltura ci permettiamo di rinviare, per una prima ricognizione, al nostro *Il diritto agrario e le trasformazioni della società industriale alla luce dell'esperienza nord-americana*, in *Diritto agrario e società industriale*, Bari, 1993, tomo I, 3 ss.

risulti «unduly enhanced»: soltanto in questi casi eccezionali, il ministro dell'agricoltura può intervenire per porre rimedio alla situazione venutasi a creare.

La rispondente disciplina della Comunità europea segue un modello sensibilmente diverso da quello nord-americano. In primo luogo, infatti, la nozione stessa di «agricoltura» non corrisponde alla specifica e più circoscritta area dei prodotti tradizionalmente agricoli, bensì presenta un evidente carattere «stipulativo» per due ragioni: quanto ai prodotti, l'allegato II del Trattato qualifica come agricoli prodotti che tradizionalmente esulano dalla nozione di agricoltura; quanto ai soggetti, il primato assegnato in ogni caso al dato oggettivo rappresentato dai prodotti implica sul piano soggettivo che si possa andare ben oltre la parte agricola in senso stretto del sistema agro-alimentare. Anzi, per certi versi, la nozione comunitaria di agricoltura si spinge sino al punto da prendere in considerazione l'intera filiera che va dalla produzione in quanto tale alla lavorazione e commercializzazione dei prodotti finali. In secondo luogo, come si è già rimarcato, la disciplina della concorrenza destinata all'agricoltura nel Trattato di Roma rientra nella normativa dettata per regolare la politica agricola. Essa non si colloca, dunque, su di un piano diverso e distinto dalla politica agricola, anzi, si inserisce a pieno titolo tra gli strumenti di cui la prima può avvalersi per conseguire i propri fini.

Questi due essenziali dati di fondo si rinvergono, senza difficoltà alcuna, alla base della normativa di cui al reg. 26 del 1962 destinato appunto a disciplinare la concorrenza con specifico riferimento ai prodotti agricoli di cui all'allegato II del Trattato. Infatti, nell'art. 2 di questo regolamento, la fattispecie relativa all'associazionismo agricolo, se da una parte non esaurisce le ipotesi di favore, come viceversa è proprio dell'esperienza nord-americana, dall'altra appare destinataria di un trattamento privilegiato meno intenso di quello presente nel sistema USA. Infatti, ai sensi dello stesso art. 2 del reg. 26 del 1962, il *favor* per le intese tra produttori agricoli non comprende quelle aventi ad oggetto la fissazione di un prezzo per il prodotto. A quest'ultimo proposito, le riserve del legislatore comunitario rispetto ad accordi dei produttori agricoli aventi ad oggetto direttamente i prezzi non derivano da una preoccupazione, per quanto possa apparire astrattamente giustificata, circa un potere monopolistico acquisibile da siffatte strutture associative, bensì soprattutto dalla difficile conciliabilità di iniziative promosse dai produttori agricoli in quella direzione con il sistema di prezzi agricoli amministrati in cui la stessa Comunità doveva per lungo tempo identificare la parte qualificante della sua politica agricola ai sensi dello stesso art. 39 del Trattato. D'altro canto, a differenza del sistema nord-americano, l'esenzione relativa all'applicazione dell'art. 85 del Trattato non è esclusa nella sola ipotesi relativa alla verificata presenza di un monopolio o di una contrazione sensibile della concorrenza, bensì anche in quella della stessa messa in pericolo degli obiettivi dell'art. 39. Ebbene, anche qui, a voler prescindere dalla considerazione degli obiettivi presenti in questa ultima disposizione, non può negarsi, a tacer d'altro, che la disciplina della concorrenza comunitaria risponde ad una logica per certi versi dirigistica e dunque non più riproponibile nella realtà odierna alla luce dell'evoluzione in atto. In particolare, il *favor* per lo stesso associazionismo agricolo, lungi dal trovare una giustificazione forte nell'esigenza di controbilanciare il potere sul mercato degli operatori economici che sono portatori di interessi diversi da quelli degli agricoltori, ossia del versante «industriale-commerciale» del sistema agro-alimentare, è chiamato per definizione ad operare contemporaneamente al servizio di una molteplicità di interessi: non solo quelli dei consumatori finali, ma anche quelli degli altri operatori della filiera diversi dagli agricoltori in senso stretto. Nel sistema comunitario il *favor* per l'associazionismo dei produttori agricoli risulta giustificato in nome di una valutazione propria di politica agricola *tout court* piuttosto che di semplice politica

della concorrenza. Tale *favor* infatti opera solo nella misura in cui risulti in linea e non in contrasto con il perseguimento di tutti gli obiettivi di cui all'art. 39, che a loro volta corrispondono e alla protezione ed alla promozione bilanciata di tutta quella pluralità di interessi presenti nel sistema agro-alimentare nonché degli interessi dei consumatori finali.

Questa impostazione trova del resto una sua manifestazione emblematica proprio nell'altra fondamentale ipotesi di esenzione dall'applicazione dell'art. 85 racchiusa nello stesso art. 2 del reg. 26/62. In particolare, infatti, il *favor* per tutti gli accordi e le intese che risultino necessarie per il perseguimento degli scopi dell'art. 39 richiede come fondamentale termine di riferimento che esso riguardi uno dei prodotti agricoli di cui all'allegato II. Ai fini di questa esenzione è irrilevante che l'accordo o l'intesa in questione vedano coinvolti agricoltori in senso stretto oppure solo commercianti o industriali. In definitiva, il *favor* delineato nel reg. 26 del 1962 per l'«agricoltura» non solo si riferisce al sistema agro-alimentare in quanto tale, ma, per certi versi, si rivela oltremodo garantista per la parte strettamente industriale dello stesso. Infatti, il limite di operatività dell'associazionismo agricolo, su cui viceversa si concentra la disciplina nord-americana, è rappresentato nella normativa europea proprio dall'alterazione degli equilibri che nel sistema agro-alimentare possono incidere negativamente sulla parte industriale del medesimo oltre che sui consumatori finali.

Peraltro, la linea dianzi delineata è stata ulteriormente sviluppata a livello comunitario a seguito dei recenti regolamenti riguardanti le organizzazioni di mercato del tabacco e degli ortofrutticoli. A proposito di quest'ultimo comparto disciplinato dal reg. 2200 del 1996, la nuova normativa di base ha promosso la costituzione di strutture interprofessionali tra rappresentanti dei produttori agricoli, dei trasformatori e dei commercianti, introducendo una disciplina di favore superiore a quella delineata nel reg. 26 del 1962. Per le nuove strutture interprofessionali, infatti, non trova applicazione lo stesso art. 1 di tale regolamento che, in linea di principio, sosteneva l'applicazione dell'art. 85 con le eccezioni di cui al successivo art. 2. È ben sì vero che in questo caso gli accordi, le decisioni e le pratiche concordate delle organizzazioni ortofrutticole vanno notificate preventivamente alla Commissione e che l'art. 20, comma 3° del reg. 2200 del 1996 si è preoccupato di individuare ipotesi evidenti di contrarietà alla regolamentazione comunitaria. Tuttavia, il rapporto ancillare della concorrenza rispetto alla PAC non risulta intaccato, soprattutto laddove si prendono in considerazione «distorsioni della concorrenza indispensabili per raggiungere gli obiettivi della politica agricola comune (pac) perseguiti dall'azione interprofessionale».

In conclusione, appare evidente la sensibile distanza tra le discipline presenti rispettivamente nel sistema nord-americano, in cui le industrie agro-alimentari soggiacciono per intero all'applicazione dello *Sherman Act*, ed in quello europeo, nel quale viceversa il privilegio assegnato all'«agricoltura» finisce con l'operare prevalentemente a vantaggio del versante industriale del settore agro-alimentare piuttosto che di quello agricolo in senso stretto. Siffatta distanza tra i due modelli può certamente rivelarsi distorsiva della concorrenza a livello mondiale. Sicché, già da questo punto di vista, non può escludersi che nel prossimo «Millennium Round» del negoziato in sede di WTO relativo all'agricoltura, in vista della costruzione di una *competition law* a livello internazionale, il tema ora richiamato debba essere affrontato.

In realtà, anche a prescindere dai profili relativi alle c.d. relazioni esterne dell'Unione europea indotti dal processo di globalizzazione dei mercati, non può negarsi che già nella sola prospettiva «interna» all'Unione e, per ricaduta, anche a livello dei singoli paesi membri, i significativi mutamenti in atto nella politica agricola comunitaria, caratterizzati da una progressiva contrazione dell'intervento sui prezzi agricoli e dalla conversione dei tradizionali aiuti sotto

forma di integrazioni dirette al reddito non in grado di alterare la libera formazione dei prezzi dei prodotti sui mercati, inevitabilmente suggeriscono una rimeditazione della prospettiva complessiva entro cui leggere la relazione tra la politica agricola e la disciplina della concorrenza.

Più esattamente, a prescindere da eventuali modifiche di ordine «costituzionale», a livello di Trattato, certamente di difficile attuazione, la stessa prassi applicativa deve in primo luogo tener conto del *decoupling* che sempre più nettamente viene a determinarsi tra disciplina della concorrenza e gli obiettivi propri della politica agricola. A mano a mano che le regole della concorrenza, da essere soltanto residuali nell'ambito di una politica agricola comunitaria fortemente interventista e protezionistica, sono chiamate a svolgere un ruolo sempre più autonomo ed incisivo, debbono mutare anche gli stessi criteri applicativi delle norme vigenti. Infatti, tradizionalmente tali criteri si sono ispirati ad una interpretazione rigida e restrittiva del reg. 26 del 1962, proprio in considerazione della residualità del *favor* ivi introdotto rispetto a quel complessivo indirizzo della politica agricola già fortemente sbilanciato in termini protezionistici a favore dei produttori agricoli ed in ogni caso orientato alla mediazione politica tra i diversi interessi presenti nell'ambito del sistema agro-alimentare.

Una delle più significative modifiche di atteggiamento che il nuovo quadro impone riguarda proprio il necessario recupero, in sede di applicazione della disciplina antitrust, delle reali articolazioni tipiche del sistema agro-alimentare. Infatti, nel sistema decisamente protezionistico a favore dei produttori agricoli adottato tradizionalmente dalla Comunità europea sotto forma di sostituzione dei prezzi di mercato con prezzi amministrati poteva anche ammettersi che, a proposito della normativa speciale in materia di concorrenza, la disciplina fosse sbilanciata a favore della componente industriale del sistema agro-alimentare. Ebbene, nel momento in cui, viceversa, si assiste ad un progressivo ritorno alle regole del mercato in ordine alla formazione dei prezzi dei prodotti agricoli, l'applicazione senza soluzione di continuità di quella normativa rischia di dare corpo ad una ingiustificata quanto intollerabile compressione degli interessi degli agricoltori a vantaggio dei diretti interlocutori tale per cui la migliore tutela degli agricoltori finirebbe con il coincidere con la negazione stessa di una disciplina differenziata: questa, infatti, da essere anche al servizio degli agricoltori, in termini di *countervailing power*, si rivelerebbe viceversa in perfetta linea con un aggravamento del ruolo subalterno che spetta ai produttori agricoli nei confronti dell'industria agro-alimentare.

In altre parole, nel momento in cui il settore agricolo torna ad essere immesso nell'ambito di un sistema di libero mercato, la disciplina speciale *antitrust* assume senso compiuto non certo rispetto alle relazioni tra il complessivo sistema agro-alimentare ed il resto del mondo economico, ma proprio per ciò che riguarda le relazioni che intervengono tra gli operatori economici presenti in tale sistema, ossia nell'ambito delle filiere. Del resto, è proprio nelle specifiche relazioni che intercorrono tra agricoltura in senso stretto ed industria che sono storicamente stati evidenziati gli effetti negativi sull'intero sistema economico che discendono dalla debolezza della parte agricola e dalle asimmetrie informative che colpiscono i singoli produttori agricoli rispetto alle controparti economiche.

Analogamente a quanto è emerso nell'esperienza nord-americana, il sistema giuridico non può guardare all'integrazione dell'agricoltura nel mondo dell'industria alimentare come un fatto già compiuto per cui residui e si legittimi soltanto una lettura aggregata degli interessi in gioco sulla base della definitiva consacrazione della subalternità. In quanto destinata a dettare le regole del gioco, la normativa sulla concorrenza non può che guardare al fenomeno sempre e soltanto come processo e dunque individuare strumenti che, nel conflitto impari tra agricoltori ed industriali,

siano in grado di fornire ai soggetti deboli strumenti giuridici idonei a controbilanciare la situazione effettuale e dunque permettere al mercato di funzionare correttamente con esiti virtuosi negli interessi della intera collettività.

Le considerazioni da ultimo svolte si rivelano particolarmente utili per cogliere non tanto e solo le contraddizioni presenti nella stessa disciplina comunitaria, ma anche le ulteriori e più gravi violazioni che caratterizzano la produzione legislativa nazionale ove in questa si finisca con il perseverare in quel modello comunitario che oggi va messo in discussione. In uno scenario che vede profilarsi con sempre maggiore chiarezza un'inevitabile divaricazione tra il piano operativo delle regole della concorrenza e della relativa politica e il piano proprio della politica agricola in quanto tale, è singolare che si adottino strumenti di intervento in settori importanti della produzione agricola (come è appunto quello ortofrutticolo) che non solo puntano proprio su intese potenzialmente distorsive della concorrenza, ma che si avvalgono del *favor* ammesso nel Trattato per l'agricoltura al fine di legittimare, ben oltre gli stessi limiti di cui al reg. 26 del 1962, strutture organizzative interprofessionali di cui possono essere protagonisti anche soltanto soggetti economici operanti sì nel sistema agro-alimentare e, però, diversi dagli agricoltori in senso stretto. Dinanzi a queste «forzature» decisamente discutibili praticate già a livello degli organi comunitari nei quali l'attenzione ai profili della concorrenza è certamente viva, si possono meglio comprendere, ma non certo giustificare, talune improvvise iniziative legislative nazionali. Queste ultime, a tutto concedere, rispecchiano gli effetti perversi di una mentalità a livello politico e dell'amministrazione centrale e periferica che non solo continua a far fatica ad adeguarsi agli standard europei ma che, cromosomicamente, stenta a fare i conti con la cultura del mercato e della concorrenza e che nel settore qui esaminato non è in grado di distinguere, al di là delle pressioni lobbistiche, la complessiva trama degli interessi presenti nel sistema agro-alimentare. A titolo esemplificativo, è sufficiente qui prendere in considerazione alcune soluzioni contenute nel d.lgs. 30 aprile 1998, n. 173. Si tratta, in particolare, dell'art. 11 avente ad oggetto «accordi del sistema agroalimentare». Tale norma prevede la stipula di accordi che da un lato possono avere come protagonisti produttori agricoli soltanto ovvero, oltre a questi, altre imprese, sempre che beneficino di una stessa DOP o una medesima IGP e AS, dall'altro, sul piano dei contenuti, si riferiscono soltanto ad «una programmazione previsionale della produzione, ovvero ad «un piano di miglioramento della qualità, avente come conseguenza diretta una limitazione del volume di offerta»; infine ad «una concentrazione dell'offerta e dell'immissione sui mercati della produzione degli aderenti». La disposizione pone sullo stesso piano, senza alcuna consapevolezza della differenza che pur esiste a livello del reg. 26 del 1962, accordi aventi per protagonisti soltanto produttori agricoli e che dunque ricadono nell'area del più significativo *favor* riconosciuto alla componente agricola in senso stretto del sistema agro-alimentare e gli accordi (ivi compresi quelli interprofessionali) che intervengono tra produttori agricoli ed altri soggetti economici. Ebbene, con riferimento a questi ultimi accordi, per quanto sia certamente auspicabile che nell'ambito delle relazioni giuridiche che intervengono nel sistema agro-alimentare si dia più spazio agli accordi interprofessionali, quelli presi in considerazione dall'art. 11 risultano, proprio in relazione agli specifici ed esclusivi contenuti fissati dal legislatore, scopertamente anticoncorrenziali. In particolare, essi integrano intese che possono rientrare soltanto nella prima fondamentale ipotesi presa in esame dal reg. 26 del 1962 e, dunque, beneficiare del regime di favore sempre che risultino strettamente necessarie al raggiungimento degli obiettivi di cui all'art. 39 del Trattato CEE. Ebbene, la pluralità dei comparti di volta in volta interessati nonché gli obiettivi indicati (si pensi in particolare alla concentrazione dell'offerta) evidenziano chiaramente che molti di tali accordi previsti dalla normativa nazio-

nale ben possono mancare dei requisiti richiesti dalla disciplina comunitaria.

4. - A ben vedere, la singolare coincidenza con la quale l'esperienza comunitaria sta legittimando, attraverso innovazioni legislative, in parte adottate (si pensi al settore ortofrutticolo e del tabacco), in parte *in itinere* (si pensi al settore della pesca e quello vitivinicolo), soluzioni normative che mirano appunto ad aprire un nuovo capitolo delle esenzioni alla normativa antitrust in grado di agevolare la concertazione nel sistema agro-alimentare tra produttori agricoli e imprese di trasformazione e/o di commercializzazione, potrebbe legittimare l'idea che nel riprendere, sia pure con cautela, un modello giuridico di strutturazione delle relazioni proprie del sistema agro-alimentare elaborato e praticato nella realtà francese, gli organi comunitari abbiano inteso puntare sul rafforzamento globale delle filiere agro-alimentari europee proprio allo scopo di fornire alle imprese del vecchio continente uno strumentario giuridico in grado di meglio affrontare le sfide della globalizzazione con le economie dei paesi terzi o di altre aree economiche. In altre parole, quel rapporto di dipendenza della concorrenza dalla politica agricola, in passato legata ad una politica protezionistica che si manifestava in termini di interventismo economico destinato a sconvolgere il funzionamento del mercato, parrebbe oggi ripresentarsi in forma nuova: ossia in termini di una politica del diritto mirante appunto a rinsaldare le convergenze degli interessi nel sistema agro-alimentare europeo in modo che questo possa meglio competere sui mercati internazionali con i paesi estranei all'Unione europea.

Ebbene, il semplice rafforzamento del complessivo sistema agro-alimentare dell'Unione non può esaurire la via «europea» per sostenere le sfide della globalizzazione. Infatti, un'impostazione siffatta, proprio in quanto orientata in senso puramente difensivo, si rivela culturalmente perdente nella misura in cui presuppone che la globalizzazione dei mercati abbia già consumato un'omologazione sul piano della competizione al modello (di produzione e di consumo) che trova la sua origine negli Stati Uniti, ossia nel paese più forte economicamente. In realtà, il processo di globalizzazione, nell'aprire un confronto tra centro e periferia, non può certo negare le diversità culturali, il pluralismo dei modelli che hanno radici storiche e sociali. Sicché, nel processo competitivo, le differenze, anziché configurarsi in termini di limiti, di *handicap*, ben possono rivelarsi risorse strategiche su cui investire ove opportunamente supportate a livello normativo.

A questo riguardo, è oltremodo significativo quanto già avvenuto nel recente passato all'interno della stessa Unione europea a proposito della disciplina destinata a valorizzare la «qualità dei prodotti» con specifico riferimento a quelle caratteristiche che non si identificano soltanto in termini di standard minimi di igiene, salubrità, dati organolettici etc. In altre parole, il concentrarsi dell'attenzione sui nuovi segni distintivi in grado di recuperare quella qualità che si lega all'identità territoriale e geografica dei prodotti e dunque destinata a valorizzare proprio la «diversità», che è esattamente l'opposto dell'indifferenziazione tipica della produzione di massa industriale, rivelano una diffusa percezione circa le peculiarità del complessivo sistema agro-alimentare «europeo» rispetto a quello nord-americano e, più, in particolare, circa la ricca morfologia che il primo presenta.

A ben vedere, infatti, se si approfondisce un dato già richiamato nelle pagine introduttive al presente lavoro, può constatarsi che la netta distinzione tra il settore della produzione agricola e quello della lavorazione industriale, tipica dell'esperienza nord-americana, deriva anche dal fatto che in quest'ultima: a) per i prodotti agricoli di base già a far tempo dallo sviluppo della colonizzazione non si è mai incontrata quella «varietà» di *cultivar* che ha caratterizzato il territorio europeo; b) la trasformazione e la lavorazione dei prodotti agricoli non ha conosciuto una radicata stagione storica prein-

dustriale che viceversa in Europa risale alla notte dei tempi. Ciò significa, in altre parole, che nella realtà economica nord-americana, la selezione sia dei prodotti di base, sia delle tecniche di lavorazione e di trasformazione sono state in definitiva da sempre guidate dalla componente industriale del sistema agro-industriale. Viceversa, nella realtà europea il sistema agro-alimentare presenta al proprio interno una ricchezza originaria ed una singolarità, vuoi perché esso si è in parte modellato su un preesistente «ambiente» che aveva visto stratificarsi scelte produttive, costumi alimentari, tecniche di lavorazione e di trasformazione di diverse provenienze culturali, vuoi perché al proprio interno gli inevitabili i processi di localizzazione di opzioni di consumo «straniere» (si pensi, alla Coca Cola, agli hamburger, etc.) convivono con la conservazione ed il rilancio, anche a livello di massa, di costumi alimentari che potremmo ritenere «tradizionali».

È evidente che la «gestione» di queste diversità nella costruzione di un mercato unico interno ha già incontrato notevoli difficoltà, come attesta la lunga esperienza relativa all'applicazione dell'art. 30 del Trattato. D'altro canto, non meno problematico si è rivelato, come del resto conferma la costante vigile attenzione degli interpreti, il coordinamento tra vecchi e nuovi segni distintivi, in particolare il rapporto tra i segni individuali distintivi dei soggetti economici in competizione tra loro ed i segni collettivi destinati, sia pure con funzioni informative dei consumatori, a regolare la concorrenza appunto tra le diverse «agricolture», nel senso dell'art. 39. In particolare, nell'ambito del territorio dell'Unione europea, ciò è avvenuto mediante i segni nuovi costituiti appunto dalle DOP, le IGP, le AS, sui quali non mette conto intrattenersi.

Ebbene, a mio avviso, il recupero del rapporto dialettico tra globale-locale sia all'interno dell'Unione europea sia nei rapporti tra l'Unione europea e gli altri paesi sui mercati internazionali giustificano, anzi esigono, risposte articolate e, al tempo stesso, in grado di rispondere alla pluralità dei piani in cui si svolge il processo concorrenziale tra sistemi agro-alimentari e all'interno di quello europeo. In particolare, una volta acquisito che la concorrenza fondata sui soli prezzi per prodotti agricoli «indifferenziati» può valere per le sole *commodities* agricole di base, per gli altri prodotti risulta essenziale una differenziazione fondata sulla valorizzazione dell'origine territoriale.

A questo specifico riguardo, l'impostazione dei relativi problemi nell'esclusiva prospettiva interna all'Unione, riassunta nel fondamentale art. 30 e nel complementare art. 36, per quanto ampiamente giustificata in passato al fine di costruire il mercato unico e, dunque, di assicurare l'abbattimento di barriere tecniche o di impedire l'insorgere di nuove, appare oggi risposta inadeguata, proprio perché parametrata sul solo versante interno alla Comunità. A prescindere, in questa sede da una valutazione complessiva della vicenda, è oltremodo significativo che proprio in riferimento ad un prodotto, quale l'olio di oliva, per il quale lo sviluppo della relativa produzione europea deve necessariamente fare i conti con i processi di globalizzazione dei mercati, la stessa Comunità abbia sentito il bisogno di mettere a disposizione degli operatori un originale segno distintivo relativo alla «designazione d'origine del prodotto». La novità di tale segno consiste proprio nel fatto che la zona geografica oggetto della designazione ben può coincidere con un intero Stato membro o con la stessa Comunità. In questo senso, è il primo segno che si sottrae all'impostazione ossequiosa dell'art. 30 che viceversa si registra per i segni introdotti nel reg. 2081 del 1992 ed affronta il problema in una prospettiva che va oltre i tradizionali orizzonti costituiti dai rapporti tra gli Stati membri della Unione.

In altre parole, nel quadro di una libera competizione che non soltanto travalica i confini nazionali per abbracciare l'intero territorio dell'Unione, ma che intende e deve proiettarsi anche all'esterno di quest'ultima, i territori coincidenti con quelli tradizionalmente soggetti ai singoli Stati

membri dell'Unione ben possono rappresentare articolazioni fatte proprie dalla Comunità alla stessa stregua di quelle decisamente più circoscritte prese in considerazione dai segni di cui al reg. 2081 del 1992.

Nello stesso tempo, le peculiarità dianzi richiamate circa l'esperienza storica europea in materia di prodotti agricoli e della loro lavorazione e trasformazione giustificano, anzi esigono, che la conservazione e la promozione di tali caratteristiche sia affidata a segni distintivi dell'origine territoriale del prodotto in grado di fornire tutela anche agli interessi della componente agricola del sistema agro-alimentare e non solo a quelli della parte industriale. Da questo punto di vista, a ben vedere, al di là dei limiti già prima evidenziati circa la ridotta estensione delle aree geografiche prese in considerazione, i segni di «qualità» di cui al reg. 2081 del 1992 – ma tale critica può riproporsi anche a proposito del recente regolamento della Commissione sull'olio di oliva – non appaiono orientati in misura consapevole sì da cogliere la diversità di piani su cui si collocano e possono entrare in conflitto tra loro gli interessi dei produttori agricoli e quelli delle industrie di trasformazione. In molti casi la «qualità» di un prodotto alimentare a base agricola dipende essenzialmente dall'effettiva origine territorialmente circoscritta della materia prima più che dalla sola lavorazione in loco. Come dire, dunque, che l'origine effettiva della materia prima non può diventare una variabile irrilevante rispetto ad una «qualità» che, così facendo, si finisce con l'attribuire sempre e soltanto al prodotto finale elaborato dalle industrie alimentari. Prima ancora della stessa globalizzazione dell'economia, i processi di industrializzazione anche nel settore dell'industria alimentare si caratterizzano proprio per la sostanziale progressiva «irrelevanza» del luogo di produzione. In questo senso, dunque, se *il marchio di impresa* si rivela segno perfettamente in linea con questa fenomenologia, sarebbe davvero singolare che anche i nuovi segni nati appunto per riscoprire e valorizzare i legami tra prodotti e territorio dovessero finire con l'operare a vantaggio solo della componente industriale del sistema agro-alimentare ossia di quella che rispetto al territorio ha legami decisamente meno stabili dell'agricoltura che di quel medesimo territorio può ben rappresentare elemento costitutivo.

Le considerazioni ora svolte a proposito del ruolo che ai fini di una corretta concorrenza va riconosciuto a quei segni in grado di articolare il mercato, di bilanciare la tutela dei diversi interessi presenti nel sistema agro-alimentare e di fornire al tempo stesso indicazioni preziose agli acquirenti finali si rivelano un utile viatico per prendere in considerazione, in termini qui necessariamente sintetici, la terza questione sollevata all'inizio delle presenti riflessioni, ossia quella riguardante gli spazi che il primato della concorrenza nell'attuale momento storico lascia all'elaborazione di una politica agricola, più in particolare, ai contenuti che questa può assumere senza entrare in rotta di collisione con il processo di liberalizzazione dei mercati.

Con specifico riferimento alla esperienza europea, e dunque in relazione a quelle caratteristiche «storico-culturali» che contraddistinguono l'esperienza nel settore agricolo ed in quello agro-alimentare, è facile osservare in primo luogo che la distinzione tra agricoltura produttiva ed agricoltura protettiva, invocata anche al fine di giustificare la persistenza di aiuti al reddito per gli addetti all'agricoltura per quanto disaccoppiati dalle produzioni agricole e dai prezzi effettivi dei prodotti, non può essere sufficiente. Più in particolare, la stessa agricoltura produttiva ha bisogno di un ambiente giuridico in grado di assicurare il funzionamento delle regole della concorrenza all'altezza delle sfide che la globalizzazione delle economie determina. Senza adeguati correttivi, quali ad es. proprio quelli legati alla valorizzazione dei rapporti tra concreti territori e prodotti agro-alimentari, l'applicazione delle sole regole della concorrenza possono avere effetti devastanti sulle concrete identità dei singoli paesi.

Ancora una volta la riflessione storica può fornirci informazioni preziose al riguardo. A ben vedere, infatti, il protezion-

simo agricolo tradizionale nelle sue più svariate e sofisticate forme ha corrisposto per secoli all'esigenza strategica dei singoli paesi di tendere ad una «autonomia nell'approvvigionamento alimentare» nel quadro di una alta instabilità politica negli stessi rapporti internazionali. In questo senso, l'auspicata e perseguita «sicurezza» alimentare, assunta quale interesse collettivo supremo, ha giustificato il *favor* di cui hanno fruito i produttori agricoli e di riflesso anche le industrie agro-alimentari.

Nel momento attuale di relativa stabilità delle relazioni internazionali, di progressiva erosione delle sovranità nazionali a favore di aggregazioni più ampie, di agricolture in grado di fornire prodotti in misura decisamente superiore ai fabbisogni strategici nazionali, anche l'agricoltura che produce per il mercato nelle singole realtà geografiche ha bisogno di essere protetta dagli effetti perversi che la concorrenza, soggetta alle sole regole tradizionali, può produrre. Infatti, senza questi correttivi, persino vocazioni produttive di base che hanno contraddistinto molti territori e hanno impresso al relativo paesaggio caratteri singolari meritevoli di tutela anche dal punto di vista storico-culturale, rischiano di andare perdute. In altre parole, 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.

Una politica del diritto che sia in grado di introdurre nel processo concorrenziale adeguati strumenti per marcare sempre di più le distinzioni tra i prodotti è certamente necessaria per assicurare un equilibrio tra una attività produttiva fondata sulle imprese ed affidata pur sempre alle regole del mercato e la salvaguardia della pluralità dei paesaggi agrari. In conclusione, proprio in quanto coinvolge il territorio e la sua configurazione storico-sociale, il settore agricolo, pur nella sua collocazione all'interno del sistema agro-alimentare, ha bisogno di risposte giuridiche originali. Alla concorrenza non può rinunciarsi, ma questa va guidata e corretta da una politica agricola che proprio sul terreno delle regole del mercato deve trovare correttivi per bilanciare la tutela degli interessi economici dei consumatori finali di prodotti fisici con quella degli stessi cittadini quali fruitori di un ambiente in cui possono continuare a riconoscersi.

Per certi versi, il cerchio si chiude: si è partiti dalla proiezione a livello mondiale sotto la spinta della globalizzazione di quel modello tra regola ed eccezione che nell'ordinamento comunitario si esprime nel binomio offerto dagli artt. 30 e 36 del Trattato. L'esigenza di orientare l'economia di mercato in modo da ridurre al minimo gli esiti negativi di un processo concorrenziale che rischia di snaturare le identità storiche dei territori ben si colloca ancora in quel binomio. La strada più efficace da percorrere non può però essere semplicemente quella di aggiornare, anche per via ermeneutica, i valori della cui tutela si fa carico l'art. 36. In primo luogo, proprio alla luce del riconosciuto rilievo culturale ed antropologico che riveste l'effettiva conservazione di particolari destinazioni agricole di specifiche aree dell'Unione, è necessario che a livello europeo si sviluppi ulteriormente un indirizzo legislativo favorevole a valorizzare anche la provenienza territoriale dei prodotti agricoli o delle componenti agricole dei prodotti alimentari. La politica agricola di promozione e di salvaguardia dei molteplici e singolari caratteri della produzione agricola europea deve dunque emanciparsi da quella visione solo endoeuropea dei problemi dei mercati agricoli sino ad ora seguita: solo così, a ben vedere, superando preoccupazioni che ieri potevano ritenersi fondate, ma che sempre di più riflettono una visione provinciale, si potrà assicurare, nei mercati globalizzati in cui, del resto, opera l'industria agro-alimentare, l'effettiva salvaguardia dei valori propri dell'agricoltura europea senza voltare le spalle al nuovo che avanza. □

Bonifica e ripristino dei siti inquinati: riflessioni sul regolamento ministeriale

di AMEDEO POSTIGLIONE

1. Filosofia generale del d.m. 471/99. - 2. Base legale del decreto. - 3. Nozione di sito inquinato. - 4. Nozione di bonifica e ripristino ambientale. - 5. Valore giuridico della normativa tecnica di cui agli Allegati 1, 2, 3. - 6. Procedura: a) soggetti obbligati, pubblici e privati; b) progetto e sue articolazioni; c) controllo preventivo: autorizzazione comunale; d) interventi ad iniziativa degli interessati; e) interventi di bonifica esclusi dalla autorizzazione; f) controllo successivo: certificato di conformità della Provincia. - 7. Ruolo pubblico: a) competenze; b) oneri economici; c) altri aspetti della procedura. - 8. Ruolo dei privati. - 9. Conclusioni.

1. - La bonifica ed il ripristino ambientale dei siti inquinati ex art. 17 d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, integrato dalle norme regolamentari di cui al decreto del Ministro dell'ambiente 25 ottobre 1999, n. 471, si inquadra nella linea di tendenza del diritto ambientale italiano verso la introduzione di sanzioni aventi un contenuto di «effettività economica» contro gli operatori responsabili dell'inquinamento.

Nella logica della «effettività» il legislatore nazionale già nel 1985 operava con due normative parallele, introducendo l'obbligo del «ripristino della situazione dei luoghi» in materia di tutela del paesaggio (art. 1 *sexies* legge 431/85) ed in materia di «assetto del territorio» (art. 7, u.c., legge 47/85).

Nell'anno successivo, con la legge 349/86 istitutiva del Ministero dell'ambiente, venivano introdotte norme sulle «aree ad elevato rischio di crisi ambientale» (art. 7) e norme sul «danno ambientale» (art. 18).

Anche con la recente normativa (d.lgs. n. 152/99) sulle acque, viene riproposto – con qualche variante – lo stesso obbligo di bonifica e ripristino ambientale introdotto per i rifiuti (art. 58).

Mentre il sistema normativo italiano rimane ancora carente nella introduzione di meccanismi fiscali ed economici per una corretta gestione dell'ambiente e, più in generale, nell'utilizzo del principio di prevenzione (soprattutto con la VIA, valutazione impatto ambientale) e nella imposizione – a certe precise condizioni – dell'obbligo giuridico di utilizzo della migliore tecnologia disponibile, non si può negare che passi avanti si sono prodotti sul versante della riparazione del danno, non solo nel settore dell'inquinamento (rifiuti ed acque), ma in ambiti sostanziali (paesaggio, assetto del territorio) oltre che per parchi e riserve

naturali (vedi legge-quadro n. 394/91, art. 29, che contempla il potere di sospensione, la riduzione in pristino, l'esecuzione in danno degli obbligati e talora la confisca).

Nell'esame del d.m. n. 471/99 occorre, dunque, domandarsi se il procedimento previsto per la bonifica dei siti e ripristino ambientale sia quello più adatto per conseguire un risultato pratico di effettività e di vero recupero della drammatica situazione, che interessa punti patologici distribuiti sull'intero territorio italiano (1).

2. - Il d.lgs. n. 22/97, nell'art. 17 [ed in parte nell'art. 18, comma 1°, lett. *n*) e nell'art. 22, comma 5], costituisce la base legale di riferimento del decreto 25 ottobre 1999, n. 471 sulla bonifica dei siti inquinati. In merito una prima osservazione riguarda i tempi di emanazione, che erano previsti in tre mesi e si sono dilatati a circa tre anni, a riprova delle «resistenze» che il sistema frappone alla concreta operatività di meccanismi economici di riparazione del danno ambientale.

Il d.m. in esame si compone di 18 articoli, costituenti la parte «normativa» e 3 allegati, costituenti la parte «tecnica».

Non si nega ovviamente che una norma regolamentare possa contenere regole di maggiore dettaglio, ma ciò deve avvenire in un quadro di chiarezza, senza ripetizioni inutili e senza appesantimenti burocratici, come in parte è avvenuto.

A leggere il testo del d.m. 471/99 si incontra una difficoltà di linguaggio superiore allo stesso testo di base, pur prolisso (art. 17 d.lgs. 22/97, contenente ben 15 commi).

Più delicato è il problema della «fedeltà sostanziale» della norma regolamentare rispetto alla base legale di riferimento, per tutti quegli aspetti che esulano da una funzione «attuativa» e configurano una autonoma disciplina aggiuntiva.

(1) Mi permetto rinviare al mio volume, *Industria e compatibilità ambientale*, Ed. Maggioli, 1991, per un esame più approfondito dei «concetti di disinquinamento, bonifica e ripristino in relazione alla citata emergenza ambientale», ed alle «aree ad elevato rischio di crisi ambientale», nonché ai casi più rilevanti verificatisi in Italia (area Portoscuso-Sulcis in Sardegna; area Augusta-Priolo-Melilli in Sicilia; area ACNA in Liguria; area Valle Bormida in Piemonte e Liguria; area Enichem-Manfredonia in Puglia; area Farnopiant-Massa Carrara in Toscana; area Scarlino in Toscana; area Porto Marghera in Veneto; area Stoppani Cogoleto in Liguria; area Sarno in Campania; area Lambro-Olona-Seveso in Lombardia).

Nel volume si fa cenno alla legislazione emergenziale dei singoli settori ambientali ed alle competenze del Ministro dell'ambiente, della protezione civile, nonché di Regioni, Province e Comuni.

Nel testo si evidenzia che il modello giuridico-istituzionale risulta molto carente, perché il soggetto economico era coinvolto in modo solo marginale (agli inizi anni '90) ed il soggetto sociale del tutto ignorato (informazione, partecipazione e accesso), mentre i casi di crisi ambientali erano di fatto «ritenuti contenibili» e gestibili solo con il contributo economico pubblico.

Il d.m. 471/99 consente di registrare l'evoluzione che la problematica ha assunto, soprattutto attraverso l'acquisizione del principio di un obbligo giuridico di ripristino di tutti i siti inquinati italiani.

Rimane, invece, aperto il problema economico per le situazioni pregresse non imputabili a specifici soggetti e sostanzialmente irrisolto nel modello di bonifica e ripristino rimane anche il problema del coinvolgimento del corpo sociale.

Si prenda in considerazione, ad esempio, l'art. 1, relativo al campo di applicazione del decreto, che contiene alcune «esclusioni»:

a) il fenomeno del «mero abbandono dei rifiuti», che non abbia comportato inquinamento o pericolo concreto ed attuale (questa previsione sembra difficilmente distinguibile dall'inquinamento occasionale che è compreso); comunque è un punto che doveva essere meglio chiarito;

b) il caso, genericamente previsto, di «interventi di bonifica disciplinati da leggi speciali»: su questo punto sia consentito il più forte dissenso, perché in una materia così delicata non è concepibile lasciare una porta aperta a regimi differenziati plurimi (ad esempio il persistere della cosiddetta legislazione emergenziale sui rifiuti in alcune regioni, come la Campania, con conseguente utilizzo improprio della legge 225/92 relativa a terremoti e frane e impiego improprio della Protezione civile e dei Prefetti, senza controllo sociale e trasparenza delle spese a carico dei cittadini);

c) il caso ulteriore, non chiaro, della parziale esclusione ex art. 1, punto 3, relativo a «disposizioni speciali» aventi ad oggetto «impianti produttivi e gestione dei rifiuti».

Anche in riferimento alle definizioni ex art. 2 – definizioni peraltro opportune in via di principio – qualche perplessità è lecito sollevare in ordine all'introduzione di termini aggiuntivi diversi da quelli essenziali (bonifica e ripristino), come quelli di messa in sicurezza di emergenza; bonifica con misure di sicurezza; misure di sicurezza, messa in sicurezza permanente, stante il pericolo di confusione tra fasi diverse di un processo, da concepire in termini unitari ed organici. È poi evidente che la sicurezza rientra nel concetto di bonifica e che non può sostituire la bonifica stessa.

Anche il concetto di «inquinamento diffuso», pur nello sforzo di definizione, contiene un elemento di incertezza ed un pericolo applicativo: la tendenza degli operatori ad imputare

l'inquinamento del sito a fattori generali esterni al proprio operato. Sarà la normativa regionale ad operare le necessarie integrazioni, purtroppo senza criteri certi di riferimento dello Stato.

3. - Le definizioni di cui all'art. 2, lettere a), b) e c) sono accettabili e sufficientemente chiare.

In senso spaziale il «sito» è caratterizzato da un'area ristretta o anche più ampia, ma pur sempre delimitata e definita (come porzione di territorio), comprensiva di tutte le risorse presenti.

Trattasi di una opportuna definizione «elastica», che non elimina la difficoltà allorché si passa alla individuazione dei soggetti dell'inquinamento.

Non ogni inquinamento presente nel sito viene considerato, ma solo quello che supera i valori di concentrazione delle sostanze inquinanti nel suolo o nel sottosuolo o nelle acque sotterranee o nelle acque superficiali di cui all'Allegato 1 del decreto.

Anche il superamento di uno solo dei valori di concentrazione delle sostanze contaminanti può comportare l'esistenza di «sito inquinato». Opportuna è la definizione di un «sito potenzialmente inquinato», con riferimento al concetto di pericolo: questa previsione consente l'adozione di misure preventive in via di urgenza (2).

4. - La nozione di bonifica riguarda la «eliminazione delle fonti di inquinamento», mentre quella di ripristino ambientale ne costituisce un «complemento» o completamento: nel primo caso di tratta della parte patologica da rimuovere, mentre nel secondo trattasi della «riqualificazione ambientale e paesaggistica» del sito.

Quello che importa sottolineare è che l'obbligo giuridico rimane unitario e comprende non solo la bonifica, ma anche il ripristino (3).

(2) La giurisprudenza sui rifiuti ex d.p.r. 915/82 ed ora d.lgs. 22/97, aveva affrontato sia pure indirettamente, il problema dei siti inquinati con riferimento ai centri di demolizione di auto, alle discariche abusive, ai casi di tombamento di cave, alla responsabilità per colpa dei soggetti pubblici (sindaci) e privati, compresi i proprietari delle aree.

Per un utile rassegna, vedasi il mio *Repertorio breve di giurisprudenza in materia di ambiente*, 1997, Cedam Edit., in corso di ristampa.

(3) Sulla disciplina penale della bonifica dei siti inquinati ex art. 17 d.lgs. 22/97 vedasi F. ANILE, in *Gea*, dicembre 1999, pagg. 75-79.

L'art. 51 bis d.lgs. 22/97 introduce una figura autonoma di reato:

«Chiunque cagiona l'inquinamento o un pericolo concreto ed attuale di inquinamento previsto dall'art. 17, comma 2 è punito con la pena dell'arresto da sei mesi a un anno e con l'ammenda da lire cinque milioni a lire cinquanta milioni se non provvede alla bonifica secondo il procedimento di cui all'art. 17. Si applica la pena dell'arresto da un anno a due anni e la pena dell'ammenda da lire 10 milioni a lire 100 milioni se l'inquinamento è prodotto da rifiuti pericolosi. Con la sentenza di condanna per la contravvenzione di cui al presente comma, o con la decisione emessa ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, il beneficio della sospensione condizionale della pena può essere subordinato alla esecuzione degli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale».

Dalla norma, emerge il doppio rinvio alla disciplina sostanziale: il primo relativo alla nozione di inquinamento, inteso come superamento e/o al pericolo concreto e attuale di superamento dei limiti di accettabilità; il secondo, relativo al procedimento di cui all'art. 17, cioè alla serie di adempimenti strumentali alla bonifica.

La struttura del reato sembra prevedere due condotte distinte:

a) che si sia cagionato un inquinamento od un pericolo concreto e attuale di inquinamento in un sito (con superamento dei limiti legali);

b) che non si sia provveduto alla bonifica.

Trattasi in realtà di una condotta che va unitariamente riferita allo stesso soggetto che «cagiona» l'inquinamento, il quale immediatamente deve attivarsi per la bonifica ed il ripristino, secondo il procedimento indicato nell'art. 17 d.lgs. 22/97, come ulteriormente integrato dal d.m. 471/99.

L'evento «danno» al bene protetto può derivare da un comportamento attivo od omissivo, riconducibile a dolo o colpa (nella forma della negligenza, imprudenza od imperizia); la bonifica ed il ripristino implicano un comportamento positivo, caratterizzato dal coinvolgimento delle autorità pubbliche competenti (notifica e comunicazioni; presentazione e approvazione del progetto; esecuzione del progetto; attestazione di conforme esecuzione).

Coloro che volessero enfatizzare il momento del danno, potrebbero ritenere che si tratti di reato di evento, sottoposto ad una condizione obiettiva di

punibilità (adempimento della bonifica); coloro, invece, che volessero enfatizzare il momento della bonifica, potrebbero ritenere configurabile un reato di mera condotta, un reato di scopo, che sorgerebbe solo dopo l'inadempimento ed avrebbe quale mero presupposto l'avvenuto inquinamento.

È nostra opinione che l'art. 51 bis del d.lgs. 22/97 configuri un reato autonomo di inquinamento sostanziale e che solo il completo ed esatto adempimento degli obblighi secondo il procedimento ex art. 17 valga ad estinguerlo, rendendolo *ex post* non punibile.

Ciò per varie ragioni:

a) il sistema sanzionatorio è costruito dal d.lgs. 22/97 su comportamenti (formali) non autorizzati dalla P.A. o in contrasto con quanto autorizzato, come si ricava dagli artt. 50, 51, 52, 53, prescindendosi dall'inquinamento;

b) il legislatore, anche per la materia dei rifiuti, ha ritenuto di introdurre (come avviene per altre normative, ad esempio acque, atmosfera) una ipotesi di reato sostanziale di inquinamento superante il limite di accettabilità (art. 51 bis);

c) questo art. 51 bis enfatizza – nei termini adoperati e nella loro posizione – il fenomeno del «cagionare» inquinamento e perfino il pericolo attuale e concreto di inquinamento, aggiungendo in sequenza logica immediatamente la sanzione penale mentre la possibilità della bonifica è rimessa ad un comportamento successivo di non facile accertamento per il giudice penale, che è onere dell'interessato dimostrare, con l'avallo formale della P.A. in sede di certificazione.

Anche l'inquinamento «accidentale» – previsto dall'art. 17 d.lgs. 22/97 e dal d.m. 471/99 – può integrare il reato ex art. 51 bis se esiste una colpa, riconducibile alla omissione di misure preventive di particolare diligenza, prudenza e perizia. Nei casi di eccezionale ed imprevedibile caso fortuito o forza maggiore non sussiste il reato ex art. 51 bis, ma rimane l'obbligo amministrativo di provvedere alla bonifica e la responsabilità civile per esercizio di attività pericolosa (art. 2050 c.c.).

Un problema più delicato riguarda l'ipotesi di cagionare di un pericolo concreto ed attuale di inquinamento che è egualmente contenuta nell'art. 51 bis d.lgs. 22/97.

Il riferimento non è effettuato a valori formali già superati ed accertati con analisi e perizie, ma ad una «situazione pericolosa» di inquinamento ambientale, non meglio definita, ma almeno prossima a tali valori.

La giurisprudenza potrà utilizzare la norma in sede di misure cautelari preventive (pericolo attuale e concreto) ed anche per l'eventuale condanna nel merito, sempre che la situazione pericolosa venga accertata obiettivamente come avente una qualche rilevanza in senso spaziale (sito), oltre che qualitativo e quantitativo (e non un carattere puntuale del tutto marginale, come può avvenire nel caso di semplice abbandono di rifiuti, ex art. 50 d.lgs. 22/97).

(interventi di interesse nazionale), in quanto la norma può rilevarsi funzionale ad alcuni interessi forti industriali, che amano avere un unico interlocutore, possibilmente lontano dalle popolazioni interessate.

Non si tratta solo di una critica «politica», ma di una considerazione tecnico-giuridica: il decreto richiama quale base legale l'art. 18, lett. n) d.lgs. 22/97, che riguarda soltanto la funzione di indirizzo e coordinamento e la fissazione dei criteri generali per la bonifica (dei soli siti inquinati da rifiuti) e non anche l'autoattribuzione di compiti di gestione attiva (approvazione dei progetti).

b) Oneri economici

Chi paga per le bonifiche dei siti inquinati ed i ripristini ambientali? Questa semplice domanda richiedeva una più articolata, chiara ed onesta risposta. Questa risposta non si trova nel decreto.

Occorre premettere alcuni principi:

– il rispetto integrale del principio comunitario «chi inquina paga»;

– il rispetto dell'art. 18 legge 349/76, ossia dell'azione davanti al giudice civile per il ripristino od il risarcimento del danno ambientale, che costituisce un obbligo penalmente sanzionato delle P.A. (art. 328 c.p., omissione atti di ufficio) e che ora consente l'accesso anche alle persone ed alle associazioni di protezione dell'ambiente ex legge n. 265/1999, tenendo presente che questa azione civile si prescrive in dieci anni;

– il fatto che ora opera l'art. 51 bis decreto n. 22/97 che costituisce una nuova e specifica figura di reato: è certo vero che, per il principio di tassatività il reato è configurabile solo per il superamento dei valori di cui all'Allegato 1 introdotti ex novo dal decreto (valori non definiti per le condotte pregresse), ma non si deve ignorare che la norma si presta alla applicazione anche per le situazioni pregresse, se queste comportino un pericolo concreto e attuale di inquinamento, persistendo la omissione delle misure doverose di messa in sicurezza;

– la responsabilità spetta anche al proprietario come tale, a prescindere dal reato ex art. 51 bis legge 22/97, ma lo stesso proprietario può rispondere penalmente se ne ricorrono le condizioni;

– la procedura non esclude né sospende i procedimenti penali in corso in relazione alle violazioni di norme di settore (aria, acque, suolo).

Chiariti i principi, ci si domanda che senso abbia la previsione del contributo pubblico entro il limite massimo del 50 per cento di spesa (art. 17, comma 6 bis legge 22/97).

Il decreto, con l'art. 14, definisce alcuni criteri e priorità, ma non fornisce una risposta istituzionale ed economica adeguata alla questione.

c) Altri aspetti della procedura

Sono importanti alcuni aspetti di politica ambientale che integrano il sistema:

– l'obbligo pubblico di un censimento e di una anagrafe dei siti;

– l'obbligo pubblico di una pianificazione, ai vari livelli;

– l'obbligo pubblico del controllo preventivo (autorizzazione comunale) e successivo (certificato di conformità della Provincia);

– l'adozione di poteri cautelari (diffide);

– l'obbligo di un controllo continuo fino al ripristino effettivo;

– l'eventuale attivazione della Conferenza dei servizi (anche se non con poteri decisori).

8. - Mancando nel sistema il ruolo politico-istituzionale del Parlamento e del Governo nell'imporre finalmente strumenti economici e fiscali per la gestione corretta dell'ambiente attraverso l'impostazione della migliore tecnologia, il ruolo del privato operatore rischia di essere quello di sottrarsi *ex post* agli oneri economici di bonifica (o almeno in parte scaricandone il peso sulla collettività per il contributo economico pubblico) e nel contempo evitare di rispondere in sede civile e penale secondo le ormai consolidate figure di illecito introdotte dall'ordinamento.

Il decreto offre qualche apertura ai privati, nel senso della semplificazione della procedura, ma non sembra instaurare un sistema «trasparente» tra gli operatori (chi controlla davvero i flussi economici, i criteri, le priorità, i risultati)?

Incertezze sussistono anche sui tempi di adeguamento e su ciò i privati hanno diritto ad avere punti certi di riferimento.

9. - Come si era anticipato nelle premesse, il sistema si muove verso la «effettività» economica.

È un buon segno, purché il sistema diventi equilibrato anche con interventi sul versante della prevenzione.

Il decreto 471/99, anche se arrivato con tre anni di ritardo, può e deve essere applicato.

La P.A. dimostri la volontà politica di realizzare un risanamento del territorio dai veleni accumulati da anni di assurda incoscienza.

Anche la Magistratura può offrire la sua collaborazione, senza ruoli sovraordinati, dialogando con serenità con le P.A., le forze di polizia, gli organi tecnici di controllo e il mondo scientifico.

La giurisprudenza – giova sottolinearlo – anche ai livelli più alti (Corte costituzionale e Corte suprema di cassazione, Consiglio di Stato, Corte dei conti) si mostra molto sensibile alla protezione dei valori della salute e dell'ambiente, di rilevanza costituzionale, e, dovendo scegliere tra due possibili interpretazioni egualmente legittime, giustamente preferisce quella più conforme ai nuovi valori costituzionali.

Basti qui citare la giurisprudenza:

– sulla legge 349/86 relativa al Ministero dell'ambiente ed al danno ambientale;

– sulla legge 47/85, art. 7 u.c. (demolizione dei manufatti abusivi, anche in sede esecutiva);

– sulla legge 431/85 (ripristino del paesaggio), sulla legge 1089/39 ed ora sul nuovo T.U. dei beni culturali;

– sulle leggi di settore in materia di tutela delle acque (legge 319/76 ed ora legge 152/99) e dai rifiuti (d.p.r. 915/82 ed ora d.lgs. 22/97, perfino con riferimento all'art. 51 bis, posto a base di sequestri preventivi).

Questa giurisprudenza costituisce un incoraggiamento per la P.A. (Comuni, Province e Regioni e per lo stesso Ministero dell'ambiente, per l'ANPA e le ARPA) ad intervenire con forza e coerenza, nella convinzione che la riparazione aiuta anche la prevenzione.

Ma, si ripete, dalla prevenzione non si può prescindere ormai, anche alla luce degli obblighi internazionali e comunitari assunti dall'Italia. □

PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte di giustizia CE - Sez. V - 29-4-1999, in causa C-293/97 - Jann, pres.; Moitinho de Almeida, est. - The Queen c. Secretary of State for the environment e altri.

Acque - Tutela dall'inquinamento - Direttiva 91/676/CEE - Protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole - Definizione delle acque inquinate - Designazione delle zone vulnerabili - Criteri - Validità con riguardo ai principi «chi inquina paga», della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, di proporzionalità e del diritto di proprietà.

Gli artt. 2, lett. j), e 3, n. 1, nonché l'allegato I della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, n. 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, devono essere interpretati nel senso che impongono di qualificare acque dolci superficiali come «acque inquinate» e, di conseguenza, di designare come «zone vulnerabili», ai sensi dell'art. 3, n. 2 della medesima direttiva, tutte le zone note che scaricano in tali acque e che contribuiscono al loro inquinamento, quando tali acque contengano una concentrazione di nitrati superiore a 50 mg/l e quando lo Stato membro interessato consideri che lo scarico di composti azotati di origine agricola «concorre significativamente» a detta concentrazione globale di nitrati; dall'esame delle questioni sollevate non emerge alcun elemento idoneo a determinare l'invalidità della direttiva in oggetto (1).

(Omissis)

1. - Con ordinanza 17 giugno 1997, pervenuta in cancelleria l'11 agosto successivo, la High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division, ha sottoposto a questa Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, due questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione e sulla validità della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (G.U. L 375, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva»).

2. - Dette questioni sono state sollevate nell'ambito di due ricorsi proposti dal signor Standley e a. e dal signor Metson e a. per l'annullamento delle decisioni con le quali il Secretary of State for the Environment e il Minister of Agriculture, Fisheries and Food hanno qualificato i fiumi Waveney, Blackwater e Chelmer, nonché i loro affluenti, come «acque inquinate», ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva, ed hanno designato le zone che scaricano in queste acque come «zone vulnerabili» ai sensi dell'art. 3, n. 2, della medesima direttiva.

La direttiva

3. - L'art. 1 della direttiva dispone quanto segue:

«La presente direttiva mira a:

– ridurre l'inquinamento delle acque causato direttamente o indirettamente dai nitrati di origine agricola;
– prevenire qualsiasi ulteriore inquinamento di questo tipo».

4. - Ai sensi dell'art. 2, lett. j), della direttiva:

«Ai fini della presente direttiva:

(...)

j) per «inquinamento» si intende lo scarico effettuato direttamente o indirettamente nell'ambiente idrico di composti azotati di origine agricola, le cui conseguenze siano tali da mettere in pericolo la salute umana, nuocere alle risorse viventi e all'ecosistema acquatico, compromettere le attrattive o ostacolare altri usi legittimi delle acque».

5. - L'art. 3, nn. 1, 2, 4 e 5, della direttiva stabilisce quanto segue:

«1. Le acque inquinate e quelle che potrebbero essere inquinate se non si interviene ai sensi dell'articolo 5 sono individuate dagli Stati membri conformemente ai criteri di cui all'allegato I.

2. Entro un periodo di due anni a decorrere dalla notifica della presente direttiva, gli Stati membri designano come zone vulnerabili tutte le zone note del loro territorio che scaricano nelle acque individuate in conformità del paragrafo 1 e che concorrono all'inquinamento. Essi notificano tale prima designazione alla Commissione entro sei mesi.

(...)

4. Gli Stati membri riesaminano e, se necessario, opportunamente rivedono o completano le designazioni di zone vulnerabili almeno ogni quattro anni, per tener conto di cambiamenti e fattori imprevisi al momento della precedente designazione. Entro sei mesi essi notificano alla Commissione ogni revisione o aggiunta concernente le designazioni.

5. Gli Stati membri sono esonerati dall'obbligo di individuare le zone vulnerabili specifiche se stabiliscono e applicano i programmi d'azione previsti all'articolo 5 conformemente alla presente direttiva in tutto il territorio nazionale».

6. - L'art. 4 della direttiva prevede la fissazione di uno o più codici di buona pratica agricola applicabili a discrezione degli agricoltori, contenenti almeno gli elementi elencati nell'allegato II, punto A.

7. - A tenore dell'art. 5, nn. 1, 2, 3, 4, lett. a), 6 e 7, della direttiva:

«1. Entro un periodo di due anni a decorrere dalla prima designazione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, o di un anno dopo ogni nuova designazione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, gli Stati membri, per il conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 1, fissano programmi d'azione per quanto riguarda le zone vulnerabili designate.

2. Un programma d'azione può riguardare tutte le zone vulnerabili nel territorio di uno Stato membro oppure, se lo Stato membro lo giudica opportuno, si possono fissare programmi diversi per diverse zone vulnerabili o parti di zone.

3. I programmi d'azione tengono conto:

a) dei dati scientifici e tecnici disponibili, con riferimento principalmente agli apporti azotati rispettivamente di origine agricola o di altra origine;

b) delle condizioni ambientali nelle regioni interessate dello Stato membro di cui trattasi.

4. I programmi d'azione sono attuati entro quattro anni dalla loro fissazione e comprendono le misure vincolanti seguenti:

a) le misure di cui all'allegato III;

(...)

6. Gli Stati membri elaborano ed applicano opportuni programmi di controllo al fine di valutare l'efficacia dei programmi d'azione fissati ai sensi del presente articolo.

Gli Stati membri che applicano l'articolo 5 in tutto il territorio nazionale controllano il contenuto di nitrati delle acque (superficiali e sotterranee) in punti di controllo prescelti, onde poter stabilire l'entità dell'inquinamento nelle acque da nitrati di origine agricola.

7. Gli Stati membri riesaminano e, se del caso, rivedono i propri programmi d'azione, inclusa qualsiasi misura supplementare adottata ai sensi del paragrafo 5, per lo meno ogni quattro anni. Essi informano la Commissione di qualsiasi modifica dei propri programmi d'azione».

8. - Ai fini della designazione delle zone vulnerabili e della revisione dell'elenco stabilito, l'art. 6 della direttiva prevede una procedura di sorveglianza della qualità delle acque che comporta, per quanto riguarda il dosaggio dei nitrati e dei composti azotati, l'applicazione di metodi di misura di riferimento definiti nell'allegato IV della medesima direttiva.

9. - L'allegato I, punto A, *sub* 1, relativo ai criteri per individuare le acque di cui all'art. 3, n. 1, della direttiva, così dispone:

«A. Le acque di cui all'articolo 3, paragrafo 1, sono individuate adottando, tra l'altro, i criteri seguenti:

1) qualora le acque dolci superficiali, in particolare quelle utilizzate o destinate alla produzione di acqua potabile, contengano o possano contenere, se non si interviene ai sensi dell'articolo 5, una concentrazione di nitrati superiore a quella stabilita secondo le disposizioni della direttiva 75/440/CEE».

10. - La concentrazione di nitrati prevista dalla direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, 75/440/CEE, concernente la qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati membri (G.U. L 194, pag. 26), è di 50 mg/l.

Il diritto nazionale

11. - Risulta dall'ordinanza di rinvio che le Protection of Water against Agricultural Pollution (England and Wales) Regulations, del 21 marzo 1996 (SI 1996, 888, in prosieguo: il «regolamento»), sono state emanate nell'ambito dell'European Communities Act del 1972 per adempiere gli obblighi derivanti dalla direttiva.

12. - La designazione della zona del fiume Waveney e della zona dei fiumi Blackwater e Chelmer come zone vulnerabili ai nitrati, con decisione ministeriale, è stata attuata mediante l'allegato 1 del regolamento. Il giudice di rinvio precisa che non esistono norme interne intermedie che egli sia tenuto ad interpretare.

13. - Dall'ordinanza di rinvio risulta inoltre che, secondo la dichiarazione resa sotto giuramento, il 16 settembre 1996, dal signor Paul Bristow, capo della divisione, «Qualità delle acque» del Ministero dell'ambiente, «il criterio adottato dal governo per designare le zone vulnerabili è consistito nell'identificare bacini definiti con precisione di acque inquinate anziché designare sempre bacini costituiti da sistemi complessivi di acque superficiali risultate essere inquinate nel punto di prelievo. Inizialmente sono stati definiti in tal modo sistemi idrici che erano fortemente inquinati o risultavano essere manifestamente esposti ad un forte inquinamento da nitrati. In secondo luogo si sono identificate le zone note che scaricano in tali acque (e non tutte le zone che alimentano i fiumi a monte di dette acque). In terzo luogo, considerati in particolare l'uso dei terreni e le altre caratteristiche delle zone e dei sistemi idrici di cui trattasi, si è giudicato se le sorgenti agricole contribuivano in maniera significativa ai livelli di inquinamento riscontrati».

La causa principale

14. - I ricorrenti nella causa principale, sostenuti dalla National Farmers' Union (in prosieguo: la «NFU»), hanno chiesto l'annullamento della decisione dei convenuti nella causa principale mediante le quali le acque superficiali comprendenti i fiumi Waveney, Blackwater e Chelmer nonché i loro affluenti sono state definite acque inquinate da nitrati e le zone che scaricano in tali fiumi sono state designate come zone vulnerabili ai nitrati.

15. - Secondo i ricorrenti nella causa principale, l'istituzione, nelle zone suddette, nelle quali essi posseggono o coltivano terreni, di programmi di azione che limitano l'uso agricolo, prescritta dal regolamento in base al quale le zone vulnerabili ai nitrati sono state designate, arrechierebbe loro un danno economico immediato e a lungo termine, sotto il profilo del valore dei terreni e dei redditi ricavati dalle loro aziende agricole.

16. - A loro avviso, l'art. 3, n. 1, della direttiva impone agli Stati membri di definire come acque inquinate o acque che possono esserlo solo le acque dolci superficiali nelle quali l'inquinamento supera o potrebbe superare, se non fossero adottate le misure pertinenti, il limite di 50 mg/l di nitrati a motivo dello scarico, diretto o indiretto, di composti azotati di origine agricola. Gli Stati membri dovrebbero quindi determinare la provenienza dei nitrati che sono all'origine dell'eccessivo inquinamento.

17. - In subordine i ricorrenti nella causa principale sostengono che, se l'interpretazione difesa dai convenuti nella causa principale fosse corretta, la direttiva contravverrebbe al principio «chi inquina paga», a quello della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni all'ambiente, al principio di proporzionalità e al diritto fondamentale di proprietà.

18. - Secondo i convenuti nella causa principale, dall'art. 2, lett. j), e dall'allegato I, punto A, sub 1, risulta che l'espressione «acque inquinate», di cui all'art. 3, n. 1, della direttiva, si riferisce alle acque dolci superficiali utilizzate per le riserve di acque potabili e aventi un contenuto di nitrato superiore a 50 mg/l al quale i nitrati di origine agricola contribuiscono significativamente. Essi rilevano che

nessuna disposizione della direttiva o dei suoi allegati fa obbligo, anche implicitamente, agli Stati membri di valutare la concentrazione di nitrati imputabile alle sole sorgenti di inquinamento agricole allo scopo di determinare se il limite di 50 mg/l sia superato. Il limite di 50 mg/l rappresenterebbe la concentrazione globale di nitrati, di qualsiasi origine, nelle riserve di acqua potabile al di là della quale sorgono rischi per la salute dell'uomo. Sarebbe inoltre impossibile determinare con precisione se la parte di nitrati di origine agricola contenuta nelle acque superficiali superi 50 mg/l.

19. - Replicando al motivo dedotto in subordine dai ricorrenti nella causa principale, i convenuti nella causa principale ricordano che le misure previste dal programma d'azione tengono conto delle quantità di azoto di origine agricola e di quelle di altra origine.

20. - Tenuto conto delle osservazioni sopra riprodotte e considerato che i ricorsi dei ricorrenti nella causa principale sollevano questioni di interesse generale per tutti gli agricoltori interessati dall'interpretazione della direttiva e dall'attuazione della medesima da parte delle autorità nazionali, la High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1. Se la direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/676/CEE, concernente la protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, prescrive agli Stati membri, in particolare ai sensi degli artt. 2, lett. j), e 3, n. 1, e dell'allegato I della medesima, di individuare le acque dolci superficiali da considerare «acque inquinate» e di designare dunque come zone vulnerabili ai sensi dell'art. 3, n. 2, della direttiva, tutte le zone note del loro territorio che scaricano in tali acque e che concorrono all'inquinamento:

i) qualora tali acque contengano una concentrazione di nitrati superiore a 50 mg/l (essendo la concentrazione di nitrati stabilita dall'allegato I della direttiva mediante riferimento alle disposizioni della direttiva 75/440/CEE) e lo Stato membro abbia accertato che lo scarico di composti azotati provenienti da fonti agricole «concorre significativamente» a tale concentrazione complessiva di nitrati e, in tal caso, se una simile considerazione trovi giustificazione nel fatto che questo Stato membro abbia motivo di ritenere che il contributo a tale concentrazione complessiva di nitrati e di composti azotati scaricati da fonti agricole sia superiore ad un dato livello o ad un altro livello o grado di contributo e, nell'ultimo caso, quale livello o grado di contributo equivalga a tal fine ad un «concorso significativo»; oppure

ii) soltanto qualora lo scarico di composti azotati provenienti da fonti agricole sia responsabile da solo (vale a dire senza tenere conto del concorso di altre fonti) di una concentrazione di nitrati in tali acque superiore a 50 mg/l; oppure

iii) su altra base e, in tal caso, quale.

2. Nel caso in cui la questione sub 1) vada risolta diversamente da come menzionato al precedente punto ii), se la direttiva sia invalida (nella parte in cui si applica alle acque dolci superficiali) in quanto essa lede:

i) il principio secondo cui chi inquina paga; e/o

ii) il principio di proporzionalità; e/o

iii) i diritti fondamentali di proprietà di coloro che posseggono e/o coltivano terreni che scaricano in acque dolci superficiali da individuare ai sensi dell'art. 3, n. 1, ossia zone designate successivamente dagli Stati membri, ai sensi dell'art. 3, n. 2, come zone vulnerabili».

Sulla prima questione

21. - Con la prima questione il giudice nazionale chiede in sostanza se gli artt. 2, lett. j), e 3, n. 1, nonché l'allegato I della direttiva debbano essere interpretati nel senso che impongono di qualificare acque dolci superficiali come «acque inquinate» e, di conseguenza, di designare come «zone vulnerabili», ai sensi dell'art. 3, n. 2, della medesima direttiva, tutte le zone note che scaricano in tali acque e contribuiscono al loro inquinamento, quando tali acque contengano una concentrazione di nitrati superiore a 50 mg/l e lo Stato membro interessato consideri che lo scarico di composti azotati di origine agricola «concorre significativamente» a detta concentrazione complessiva di nitrati.

22. - In caso di soluzione affermativa di tale questione, il giudice nazionale chiede quale quantità di nitrati o quale grado di contributo all'inquinamento costituisca un «concorso significativo».

23. - I ricorrenti nella causa principale, sostenuti dalla NFU, rilevano che le acque dolci superficiali possono essere definite

inquinare soltanto se le sorgenti agricole sono, da sole, responsabili di una concentrazione di nitrati in dette acque superiore a 50 mg/l, limite fissato dalla direttiva 75/440.

24. - Questa affermazione sarebbe corroborata, in primo luogo, dal fatto che la direttiva mira a proteggere le acque dall'inquinamento provocato da nitrati di origine agricola (secondo, terzo, quinto, sesto, nono e decimo «considerando» e art. 1 della direttiva).

25. - In secondo luogo la definizione del termine «inquinamento» figurante nell'art. 2, lett. j), della direttiva, che è espressamente limitata agli scarichi di composti azotati di origine agricola, implica che, quando gli Stati membri definiscono le acque inquinate ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva, tale termine abbia un contenuto identico, ossia lo scarico di composti azotati di origine esclusivamente agricola.

26. - In terzo luogo i ricorrenti nella causa principale osservano che, nell'ambito dell'applicazione dell'art. 3, n. 1, della direttiva, gli Stati membri valutano se la concentrazione massima di nitrati nell'acqua possa essere superata qualora non siano adottate le misure previste dall'art. 5. Orbene, poiché tali misure riguardano unicamente pratiche agricole, il limite di 50 mg/l potrebbe riguardare solo i nitrati di origine agricola.

27. - In quarto luogo, anche se, a norma dell'art. 3, n. 5, della direttiva, gli Stati membri hanno la possibilità di fissare e applicare programmi di azione a tutto il loro territorio senza designare zone vulnerabili specifiche, il che non si è verificato nella fattispecie, ciò non li esonerebbe dall'obbligo di determinare l'ampiezza dell'inquinamento delle acque ad opera dei nitrati di origine agricola.

28. - Infine, per quanto riguarda il «carattere significativo» del concorso delle fonti agricole alla percentuale di nitrati nelle acque considerate, i ricorrenti nella causa principale sostengono che tale nozione, peraltro imprecisa, non figura in nessuna disposizione della direttiva. Il fatto che gli Stati membri possono decidere il livello a partire dal quale tale concorso è significativo contravverrebbe al principio della certezza del diritto e non sarebbe giustificato da un'impossibilità di misurare con un sufficiente grado di esattezza le varie origini dei nitrati.

29. - A questo proposito si deve rilevare che, quando definiscono le acque inquinate, ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva, gli Stati membri applicano i criteri stabiliti nell'allegato I. Secondo il punto A, *sub* 1, di questo allegato, le acque dolci superficiali, segnatamente quelle che servono o sono destinate alla produzione di acqua potabile, devono essere definite acque inquinate quando contengono o rischiano di contenere, se le misure prescritte dall'art. 5 della direttiva non sono adottate, una concentrazione di nitrati superiore a quella prevista dalla direttiva 75/440.

30. - Orbene, dal testo di detta disposizione non risulta che gli Stati membri abbiano l'obbligo di determinare con precisione la quota ascrivibile ai nitrati di origine agricola nell'inquinamento delle acque né che la causa di tale inquinamento debba essere esclusivamente agricola.

31. - Come risulta dalla struttura della direttiva, l'individuazione delle acque ai sensi dell'art. 3, n. 1, fa parte di un procedimento che comprende inoltre la designazione delle zone vulnerabili e la fissazione di programmi di azione. Sarebbe quindi incompatibile con la direttiva limitare l'individuazione delle acque inquinate ai casi nei quali le sorgenti agricole provochino, da sole, una concentrazione di nitrati superiore a 50 mg/l, laddove, nell'ambito del detto procedimento, la direttiva prescrive espressamente che, al momento della fissazione dei programmi di azione previsti dall'art. 5, siano prese in considerazione le quantità rispettive di azoto di origine agricola e di azoto di altra origine.

32. - Del pari l'art. 3, n. 5, della direttiva, concedendo agli Stati membri la possibilità di non definire le acque inquinate e di designare come zona vulnerabile ai nitrati l'intero loro territorio, implica che essi possono stabilire programmi di azione anche se l'inquinamento da nitrati di origine esclusivamente agricola non supera il limite di 50 mg/l.

33. - Infine l'interpretazione proposta dai ricorrenti nella causa principale determinerebbe l'esclusione dall'ambito di applicazione della direttiva di numerosi casi di inquinamento ai quali le sorgenti agricole contribuiscono in maniera significativa, il che sarebbe in contrasto con lo spirito e con lo scopo della direttiva.

34. - Invero il fatto che il limite della concentrazione di nitrati preso in considerazione per l'individuazione delle acque sia stato stabilito con riferimento a quello previsto dalla direttiva 75/440 attesta che le esigenze della tutela della salute pubblica hanno determinato il limite massimo ammissibile di concentrazione di

nitrati nelle acque destinate al consumo dell'uomo, a prescindere dall'origine dei nitrati; la nocività per la salute umana dell'inquinamento da nitrati è indipendente dal fatto che questo sia stato provocato da fonti agricole o industriali.

35. - Per quanto riguarda il se la direttiva si applichi ai soli casi nei quali lo scarico di composti azotati di origine agricola contribuisce significativamente all'inquinamento, occorre risolvere in senso affermativo tale questione, considerati lo scopo perseguito dal legislatore comunitario, che consiste nel ridurre e nel prevenire l'inquinamento delle acque provocato direttamente o indirettamente dai nitrati di origine agricola, e la portata delle misure a questo scopo previste dall'art. 5.

36. - Tuttavia la direttiva non osta a che gli Stati membri, se il loro diritto nazionale lo consente, applichino le disposizioni della medesima nei casi da questa non contemplati.

37. - Nel sindacare la legittimità degli atti che individuano le acque inquinate, ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva, così interpretata, i giudici nazionali devono tener conto dell'ampio potere discrezionale di cui dispongono gli Stati membri, potere che è inerente alla complessità delle valutazioni che essi devono compiere in tale contesto.

38. - Il diritto comunitario non può, tuttavia, fornire criteri precisi che consentano di verificare in ciascun caso concreto se lo scarico di composti azotati di origine agricola concorra significativamente all'inquinamento.

39. - La direttiva può quindi essere applicata dagli Stati membri in maniera diversa. Tuttavia, tale conseguenza non contrasta con la natura della direttiva, giacché questa non persegue l'armonizzazione delle normative nazionali in materia, ma mira a creare gli strumenti necessari perché sia garantita, nella Comunità, la protezione delle acque dall'inquinamento provocato da nitrati di origine agricola. Il legislatore comunitario ha necessariamente accettato tale conseguenza riconoscendo agli Stati membri, nell'allegato I della direttiva, un ampio potere discrezionale nell'individuazione delle acque contemplate dall'art. 3, n. 1.

40. - La prima questione dev'essere pertanto risolta dichiarando che gli artt. 2, lett. j), e 3, n. 1, nonché l'allegato I della direttiva devono essere interpretati nel senso che impongono di qualificare acque dolci superficiali come «acque inquinate» e, di conseguenza, di designare come «zone vulnerabili» ai sensi dell'art. 3, n. 2, della medesima direttiva, tutte le zone note che scaricano in tali acque e contribuiscono al loro inquinamento, quando tali acque contengano una concentrazione di nitrati superiore a 50 mg/l e quando lo Stato membro interessato consideri che lo scarico di composti azotati di origine agricola «concorre significativamente» a detta concentrazione complessiva di nitrati.

Sulla seconda questione

41. - Con la seconda questione, il giudice di rinvio chiede se il fatto che la concentrazione di nitrati di origine agricola nelle acque individuate ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva possa non superare, da sola, 50 mg/l violi il principio di proporzionalità, il principio «chi inquina paga» e il diritto fondamentale di proprietà degli agricoltori interessati, determinando così la nullità della direttiva.

42. - I ricorrenti nella causa principale osservano, in primo luogo, che la definizione delle acque che superano detto limite per la presenza di nitrati di origine non agricola (art. 3, n. 1, della direttiva), la designazione come zone vulnerabili dei terreni agricoli che scaricano in tali acque, sebbene questi terreni contribuiscono soltanto in parte alla concentrazione di nitrati (art. 3, n. 2, della direttiva), e la fissazione di un programma di azione che accolla ai soli agricoltori la responsabilità di provvedere affinché il limite non sia superato (art. 5 della direttiva) creano obblighi sproporzionati a carico delle persone interessate, per cui la direttiva viola il principio di proporzionalità.

43. - Essi sostengono, in secondo luogo, che la direttiva viola il principio «chi inquina paga», sancito dall'art. 130 R, n. 2, del Trattato CE, poiché solo gli esercenti di aziende agricole sopportano il costo della riduzione della concentrazione dei nitrati nell'acqua al di sotto del limite 50 mg/l, anche se risulta che l'agricoltura costituisce solo una delle fonti dei nitrati contenuti nelle acque, mentre le altre fonti di nitrati non sono soggette a nessun onere finanziario.

44. - Essi assumono, in terzo luogo, che la direttiva contrasta con il principio secondo cui il danno all'ambiente dev'essere corretto prioritariamente alla fonte, principio che dev'essere considerato unitamente al principio «chi inquina paga», come risulta dall'art. 130 R, n. 2, del Trattato. In contrasto con il principio della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, l'interpretazione della direttiva

va effettuata dai convenuti nella causa principale avrebbe la conseguenza che, anziché sia prevenuto o ridotto alla fonte l'inquinamento delle acque provocato dal deposito di nitrati per via atmosferica e proveniente principalmente dall'industria o dai trasporti, gli agricoltori sono tenuti a sopportare l'onere totale della prevenzione o della riduzione dell'inquinamento da nitrati delle acque dolci superficiali.

45. - Essi rilevano, da ultimo, che il fatto di imporre agli agricoltori l'intera responsabilità e l'onere economico della riduzione delle concentrazioni di nitrati nelle acque di cui trattasi, mentre le fonti principali o essenziali di tali concentrazioni sono diverse, lede il diritto di proprietà.

46. - Per quanto riguarda il principio di proporzionalità, va ricordato anzitutto che la direttiva prescrive, nell'art. 5, n. 3, che i programmi d'azione da applicare alle zone vulnerabili tengano conto dei dati scientifici e tecnici disponibili, con riferimento agli apporti azotati rispettivamente di origine agricola o di altra origine nonché delle condizioni ambientali nelle regioni interessate.

47. - Si deve poi rilevare che le misure obbligatorie adottate nell'ambito di detti programmi devono tener conto delle caratteristiche della zona vulnerabile interessata (allegato III, n. 1, punto 3) e che, per quanto riguarda gli effluenti di allevamento sparsi nelle zone vulnerabili, gli Stati membri possono stabilire quantitativi diversi da quelli previsti se tali quantitativi sono giustificati in base a criteri obiettivi e non compromettono la realizzazione degli scopi della direttiva [allegato III, n. 2, lett. b)].

48. - Occorre dei pari considerare che gli Stati membri sono tenuti ad elaborare e ad attuare programmi di controllo adeguati per valutare l'efficacia dei programmi di azione (art. 5, n. 6, della direttiva) e devono riesaminare nonché, eventualmente, modificare i loro programmi d'azione almeno ogni quattro anni (art. 5, n. 7, della direttiva). Essi possono così tener conto dell'andamento della situazione per quanto riguarda sia l'inquinamento di origine agricola sia l'inquinamento di altra origine.

49. - Infine i codici di buona pratica agricola adottati dagli Stati membri ai sensi dell'art. 4, n. 1, lett. a), della direttiva devono tener conto delle condizioni esistenti nelle varie regioni della Comunità (allegato II, punto A, della direttiva).

50. - Da quanto precede risulta che la direttiva contiene disposizioni la cui elasticità consente agli Stati membri di rispettare il principio di proporzionalità nell'applicazione dei provvedimenti che essi adottano. Spetta ai giudici nazionali garantire il rispetto di detto principio.

51. - Per quanto riguarda il principio «chi inquina paga», è sufficiente rilevare che la direttiva non implica che gli esercenti di aziende agricole debbano assumere a proprio carico oneri inerenti all'eliminazione di un inquinamento al quale non hanno contribuito.

52. - Come è stato osservato nei punti 46 e 48 di questa sentenza, tocca agli Stati membri prendere in considerazione, nell'attuare la direttiva, le altre fonti di inquinamento e, alla luce delle circostanze, non accollare agli esercenti di aziende agricole oneri di eliminazione dell'inquinamento non necessari. In tale prospettiva il principio «chi inquina paga» appare come l'espressione del principio di proporzionalità sul quale la Corte si è già pronunciata (punti 46-50 di questa sentenza).

53. - Lo stesso vale per quanto riguarda la violazione del principio di correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, poiché l'argomento prospettato dai ricorrenti nella causa principale si confonde con quello relativo alla violazione del principio di proporzionalità.

54. - Quanto alla lesione del diritto di proprietà, si deve ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte, il diritto di proprietà fa parte dei principi generali del diritto comunitario. Esso tuttavia non

costituisce una prerogativa assoluta, ma va considerato alla luce della sua funzione sociale. Ne consegue che possono essere apportate restrizioni all'esercizio del diritto di proprietà, purché tali restrizioni rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile che leda la sostanza stessa dei diritti così garantiti (sentenze 13 dicembre 1979, causa 44/79, Hauer, *Racc.*, pag. 3727, punto 23; 11 luglio 1989, causa 265/87, Schröder, *Racc.*, pag. 2237, punto 15, e 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio, *Racc.*, pag. I-4973, punto 78).

55. - È vero che i programmi d'azione previsti dall'art. 5 e che comportano le misure obbligatorie contemplate dall'allegato III della direttiva subordinano lo spargimento dei fertilizzanti e degli effluenti di allevamento a determinate condizioni, per cui possono limitare l'esercizio del diritto di proprietà degli agricoltori interessati.

56. - Tuttavia il regime previsto dall'art. 5 della direttiva risponde ad esigenze inerenti alla salvaguardia della sanità pubblica e persegue quindi uno scopo di interesse generale, senza che ne risulti lesa la sostanza del diritto di proprietà.

57. - Se, nel perseguire tale scopo, le istituzioni e gli Stati membri sono vincolati dal principio di proporzionalità, si deve ricordare che, come si è rilevato nei punti 46-50 di questa sentenza, la direttiva non contravviene a detto principio.

58. - Di conseguenza, si deve concludere che l'esame delle questioni sollevate non ha messo in luce nessun elemento idoneo ad inficiare la validità della direttiva.

(Omissis)

(1) L'ESIGENZA DI GARANTIRE LA QUALITÀ DELLE ACQUE PUÒ DETERMINARE UNA LESIONE DEI PRINCIPI GENERALI DELL'ORDINAMENTO COMUNITARIO?

Con la presente sentenza la Corte di giustizia delle Comunità europee ha definito due questioni pregiudiziali di estremo interesse, sollevate dalla *High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division*, e riguardanti l'interpretazione di alcune disposizioni della direttiva n. 91/676/CEE del Consiglio del 12 dicembre 1991 relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (1), nonché la loro validità con riferimento a taluni principi basilari del diritto comunitario. Questi ultimi sono per la maggior parte frutto dell'elaborazione giurisprudenziale della Corte di giustizia, che li ricava dal contesto internazionale o da quelli nazionali riadattandoli e rielaborandoli però alla luce delle specifiche esigenze dell'ordinamento comunitario, per cui essi arrivano a svolgere una importante funzione in quanto, conferendo omogeneità ed unità ad un sistema basato essenzialmente su norme giuridiche aventi carattere settoriale e tecnico, contribuiscono in definitiva all'affermarsi di un ordinamento caratterizzato da una propria autonomia e coerenza interna (2); l'importanza della pronuncia in commento emerge quindi in tutta la sua evidenza non solo perché rappresenta un ennesimo contributo fornito in materia di tutela dell'ambiente e di gestione delle risorse naturali (3), ma anche perché conferma come i principi suddetti si

(1) In *GUCE* n. L 375 del 31 dicembre 1991.

(2) Al riguardo v. STROZZI, *Diritto istituzionale dell'Unione europea. Dal Trattato di Roma al Trattato di Amsterdam*, Torino, 1998, p. 195 s.

(3) La letteratura esistente in materia di politica ambientale comunitaria è talmente vasta da non potersene dare compiutamente conto in questa sede: oltre alle trattazioni di carattere enciclopedico quali quelle di NASCIMBENE, voce *Ambiente (tutela dell')* (*diritto comunitario*), in *Noviss. dig. it., Appendice*, I, Torino, 1979, p. 274 ss., di CORDINI, voce *Ambiente (tutela dell')* nel *diritto delle Comunità europee*, in *Digesto (pubbl.)*, I, Torino, 1987, p. 193 ss. e di CURTI GIALDINO, voce *Ambiente (tutela dell')*. II) *Diritto della Comunità europea*, in *Enc. giur. Treccani*, II, Roma, 1988, p. 1 ss., tutte corredate da ampi riferimenti bibliografici, conviene qui di seguito riportare alcuni articoli recenti come, tra gli altri, quelli di CASINI, *La politica ambientale della Comunità europea*, in *Riv. amm.*, 1992, p. 1392 ss.; COGLIANDRO, *La politica comunitaria in materia ambientale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1992, p. 1437 ss.; FALOMO, *L'incidenza del Trattato di*

Maastricht sul diritto comunitario ambientale, in *Riv. dir. eur.*, 1992, p. 587 ss.; JAZZETTI, *Politiche comunitarie a tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 1995, p. 33 ss.; MINIERI, *Il diritto dell'ambiente nella prospettiva europea*, in *Regione governo loc.*, 1995, p. 295 ss.; PISILLO MAZZESCHI, *Competenze della Comunità europea e competenze statali nella tutela dell'ambiente*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara*, 1995, p. 61 ss.; ANNIBALE, *Le Comunità europee e la tutela ambientale*, in *Regioni comun. loc.*, 1996, p. 49 ss.; GIAMPIETRO, *L'ambiente nel difficile processo di integrazione europea*, in *Comuni d'Italia*, 1996, p. 1953 ss.; MADDALENA, *Ambiente ed Europa dopo Maastricht*, in *Riv. amm.*, 1996, p. 311 ss. e GARABELLO, *Le novità del Trattato di Amsterdam in materia di politica ambientale comunitaria*, in *Riv. giur. ambiente*, 1999, p. 151 ss.; cfr. inoltre, tra le opere di tipo manualistico, DANIELE, *Il diritto materiale della Comunità europea. Introduzione allo studio del mercato interno e delle politiche comunitarie*, 3ª ed., Milano, 2000, p. 309 ss. e GUIZZI, *Manuale di diritto e politica dell'Unione europea*, 2ª ed., Napoli, 2000, p. 817 ss.

impongano all'osservanza sia delle Istituzioni che degli Stati membri quando agiscono o adottano misure applicative del diritto comunitario, fungendo da parametri per il sindacato di legittimità degli atti normativi derivati (4).

1. *Ambito fattuale e sfondo normativo.* Nel caso di specie, il giudice inglese era stato adito da due agricoltori dell'East Anglia i quali chiedevano l'annullamento delle decisioni con cui il *Secretary of State for the Environment* ed il *Minister of Agriculture, Fisheries and Food* avevano qualificato i fiumi Waveney, Blackwater e Chelmer, unitamente ai rispettivi affluenti, come «acque inquinate», designando al contempo le zone che scaricano in queste acque come «zone vulnerabili» ai sensi rispettivamente dell'art. 3, nn. 1 e 2 della direttiva sopra citata. Quest'ultima, in effetti, si inserisce nel programma comunitario per la lotta contro l'inquinamento delle acque, a sua volta ricompreso nella politica di gestione delle risorse idriche attuata fin dal 1975 (5). Adottata sulla base dell'art. 130 S Trattato non consolidato CE (6), la direttiva n. 91/676, come accennato, mira a ridurre l'inquinamento delle acque causato direttamente o indirettamente dai nitrati di origine agricola ed a prevenire qualsiasi ulteriore inquina-

mento di questo tipo (7). Le acque inquinate o quelle che potrebbero risultare inquinate in assenza di intervento devono essere individuate da ciascuno Stato membro, conformemente a quanto indicato nell'Allegato I della direttiva n. 91/676, qualora le acque dolci superficiali, in particolare quelle utilizzate o destinate alla produzione di acqua potabile, contengano o possano contenere una concentrazione di nitrati superiore a 50 mg/l (8); entro un periodo di due anni a decorrere dalla notifica della direttiva stessa (9) gli Stati devono inoltre designare come zone vulnerabili tutte le zone note del proprio territorio che scaricano nelle acque individuate come inquinate e che concorrono all'inquinamento medesimo, informando poi entro sei mesi la Commissione dell'avvenuta identificazione (10). Per il conseguimento degli obiettivi specificati dalla direttiva, gli Stati membri, ai sensi dell'art. 5, n. 1, sono tenuti a fissare dei programmi d'azione per quanto riguarda le zone vulnerabili. Un programma d'azione, che deve tener conto dei dati scientifici e tecnici disponibili, con principale riferimento agli apporti azotati di origine agricola, e delle condizioni ambientali presenti nelle regioni interessate, può riguardare tutte le zone vulnerabili nel territorio dello

(4) Si tratta in buona sostanza di principi di logica giuridica ricavati dal sistema delle Comunità europee o dai diversi ordinamenti degli Stati membri; tra di essi vanno ricordati il principio della certezza del diritto, il principio di proporzionalità, quello dell'affidamento dei terzi di buona fede, il rispetto dei diritti quesiti, il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ed il principio della non retroattività della legge penale. I DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale-Ordinamento e struttura dell'Unione europea*, 3^a ed., Milano, 1999, p. 223 ss., include inoltre i principi in questione tra le fonti di primo grado dell'ordinamento comunitario. Sull'argomento v. inoltre tra i tanti AKEHURST, *The Application of General Principles of Law by the Court of Justice of the European Communities*, in *British Yearbook of International Law*, 1981, p. 228 ss.; SPITZER, *Les principes généraux de droit communautaire dégagés par la jurisprudence de la CJCE*, in *Gazette du Palais*, 1986, p. 732 ss.; SIMON, *Y-a-t-il des principes généraux de droit communautaire?*, in *Droits*, *Revue française de théorie juridique*, 1991, p. 73 ss.; TEMPLE LANG, *The Sphere in which Member States are obliged to comply with the General Principles of Law and Community Fundamental Rights Principles*, in *Legal Issues of European Integration*, 1991, p. 23 ss.; BOULOUIS, *Principes généraux*, in *Encyclopédie Dalloz, Répertoire de droit communautaire*, a cura di R. Kovar e C. Gavalda, Paris, 1992; PICOD, *Principes généraux de droit*, in *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, a cura di A. Barav e C. Philip, Paris, 1993, p. 858 s.; PAPADOPOULOU, *Principes généraux du droit communautaire*, Paris, 1996; USHER, *General Principles of EC Law*, London-New York, 1998.

(5) In tale ambito si considerino, nel testo attualmente vigente, anche le direttive n. 75/440/CEE del Consiglio del 16 giugno 1975 concernente la qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati membri (GUCE n. L 194 del 25 luglio 1975), n. 76/160/CEE del Consiglio dell'8 dicembre 1975 concernente la qualità delle acque di balneazione (GUCE n. L 31 del 5 febbraio 1976), n. 76/464/CEE del Consiglio del 4 maggio 1976 concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità (GUCE n. L 129 del 18 maggio 1976), n. 79/869/CEE del Consiglio del 9 ottobre 1979 relativa ai metodi di misura, alla frequenza dei campionamenti e delle analisi delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati membri (GUCE n. L 271 del 29 ottobre 1979), n. 79/923/CEE del Consiglio del 30 ottobre 1979 relativa ai requisiti di qualità delle acque destinate alla molluschicoltura (GUCE n. L 281 del 10 novembre 1979), n. 80/68/CEE del Consiglio del 17 dicembre 1979 concernente la protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose (GUCE n. L 20 del 26 gennaio 1980), n. 80/778/CEE del Consiglio del 15 luglio 1980 concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano (GUCE n. L 229 del 30 agosto 1980), n. 82/176/CEE del Consiglio del 22 marzo 1982 concernente i valori limite e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di mercurio nel settore dell'elettrolisi dei cloruri alcalini (GUCE n. L 377 del 27 marzo 1982), n. 83/513/CEE del Consiglio del 26 settembre 1983 concernente i valori limite e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di cadmio (GUCE n. L 291 del 24 ottobre 1983), n. 84/491/CEE del Consiglio del 9 ottobre 1984 concernente i valori limite e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di esaclorocicloesano (GUCE n. L 274 del 17 ottobre 1984), n. 86/280/CEE del Consiglio del 12 giugno 1986 concernente i valori limite e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di talune sostanze pericolose che figurano nell'elenco I dell'allegato alla direttiva 76/464/CEE (GUCE n. L 181 del 4 luglio 1986) modificata dalla direttiva n. 88/347/CEE del Consiglio del 16 giugno 1988 (GUCE n. L 158 del 25 giugno 1988), n. 91/271/CEE del Consiglio del 21 maggio 1991 concernente il trattamento

delle acque reflue urbane (GUCE n. L 135 del 30 maggio 1991) e n. 98/83/CE del Consiglio del 3 novembre 1998 concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano (GUCE n. L 330 del 5 dicembre 1998); cfr. altresì la decisione n. 77/795/CEE del Consiglio del 12 dicembre 1977 che instaura una procedura comune di scambio di informazioni sulla qualità delle acque dolci superficiali nella Comunità (GUCE n. L 334 del 24 dicembre 1977) nonché la risoluzione del Consiglio del 7 febbraio 1983 relativa alla lotta contro l'inquinamento dell'ambiente idrico (GUCE n. C 46 del 17 dicembre 1983), la risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio del 3 ottobre 1984 sulle nuove forme di cooperazione in materia di acqua (GUCE n. C 272 del 12 ottobre 1984), la risoluzione del Consiglio del 25 febbraio 1992 relativa alla futura politica comunitaria per le acque sotterranee (GUCE n. C 59 del 6 marzo 1992) e la risoluzione del Consiglio del 20 febbraio 1995 relativa alla protezione delle acque sotterranee (GUCE n. C 49 del 28 febbraio 1995). Per un commento ad alcune delle fonti citate, e più in generale sulla tutela delle acque dall'inquinamento, v. CURTI GIALDINO, voce *Ambiente (tutela dell')*. II) *Diritto della Comunità europea* cit., p. 10 ss. con i relativi rinvii bibliografici, e GUIZZI, *Manuale* cit., p. 827 s.; per una disamina incentrata più sul dato interno e riguardante l'attività di recepimento nell'ordinamento italiano cfr. invece AGNOLI, *In materia di inquinamento delle acque. Decreti legislativi nn. 130, 132, 133: attuazione delle direttive comunitarie*, in *Nuova rassegna*, 1994, p. 2707 ss. e BUTTI, *La disciplina dell'inquinamento idrico tra fonti comunitarie, statali e regionali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1995, p. 1111 ss.

(6) Art. 175 Trattato consolidato CE. D'ora in poi nel presente lavoro, nel testo e nelle note, si rinvierà alla numerazione degli articoli sia nella versione non consolidata che in quella consolidata dei Trattati CE e UE.

(7) Con il termine «inquinamento», la cui definizione si trova espressa nell'art. 2, lett. j) della direttiva n. 91/676, si intende lo scarico nell'ambiente idrico di composti azotati di origine agricola le cui conseguenze siano tali da mettere in pericolo la salute umana, nuocere alle risorse viventi e all'ecosistema acquatico, compromettere le attrattive o ostacolare altri usi legittimi delle acque stesse.

(8) Tale limite viene stabilito dall'Allegato I mediante un rinvio alle disposizioni della direttiva n. 75/440, come modificata dall'art. 7, n. 3 della direttiva n. 80/778 (v. *supra*, nota 5). Obiettivo primario della direttiva n. 75/440 (il cui testo è stato parimenti modificato dalle direttive n. 79/869, menzionata anch'essa nella precedente nota 5, e n. 91/692/CEE del Consiglio del 23 dicembre 1991 per la standardizzazione e la razionalizzazione delle relazioni relative all'attuazione di talune direttive concernenti l'ambiente, in GUCE n. L 377 del 31 dicembre 1991) è la tutela della salute umana tramite l'esercizio di un controllo sulle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile e sul trattamento di depurazione di tali acque: a tal fine, vengono individuati i requisiti cui deve soddisfare la qualità delle acque dolci superficiali utilizzate o destinate ad essere utilizzate per la produzione di acqua potabile dopo i trattamenti appropriati: la direttiva non si applica alle acque sotterranee, alle acque salmastre ed alle acque destinate alla rialimentazione delle falde sotterranee.

(9) La notifica è avvenuta il 19 dicembre 1991.

(10) Cfr. l'art. 3 della direttiva n. 91/676. Questa stessa disposizione attribuisce comunque agli Stati membri la possibilità di riesaminare e, se necessario, di rivedere e completare le designazioni di zone vulnerabili almeno ogni quattro anni, così da tener conto dei cambiamenti e dei fattori imprevisibili al momento della precedente designazione; in ogni caso, è fatto salvo l'obbligo di procedere entro sei mesi alla notifica alla Commissione di ciascuna revisione o aggiunta effettuata.

Stato oppure possono venire fissati programmi diversi per diverse zone o parti di esse; l'art. 5, n. 4 precisa inoltre che i programmi d'azione comprendono le misure, specificate nell'Allegato III della direttiva n. 91/676, volte a regolamentare i metodi di sfruttamento dei terreni agricoli ed a fornire precise indicazioni relative, tra l'altro, ai periodi durante i quali è proibita l'applicazione al terreno di determinati tipi di fertilizzanti, alla capacità dei depositi per effluenti di allevamento nonché alla limitazione dell'applicazione al terreno di fertilizzanti tenendo conto delle condizioni, del tipo e della pendenza del suolo (11). Allo scopo di stabilire per tutte le acque il livello generale di protezione, gli Stati membri redigono poi dei codici di buona pratica agricola che vengono applicati volontariamente dagli agricoltori (12). Gli Stati medesimi sono infine esonerati dall'obbligo di individuare specifiche zone vulnerabili nell'ipotesi in cui stabiliscano ed applichino in tutto il territorio nazionale i programmi d'azione previsti dall'art. 5 della direttiva.

I ricorrenti nella causa principale, proprietari e coltivatori di terreni situati nelle zone vulnerabili identificate dalle competenti autorità inglesi, hanno perciò impugnato e contestato le decisioni ministeriali sopra richiamate, emanate ai sensi delle *Protection of Water Against Agricultural Nitrate Pollution (England and Wales) Regulations 1996* del 21 marzo 1996 (13) (queste ultime promulgate per adempiere agli obblighi derivanti al Regno Unito dalla direttiva n. 91/676/CEE secondo quanto previsto dall'*European Communities Act* del 17 ottobre 1972), poiché tali designazioni, comportando l'attuazione obbligatoria in dette zone dei programmi d'azione di cui all'art. 5 della direttiva, avrebbero comportato una ingiustificata limitazione dell'utilizzazione delle loro terre: essi hanno quindi adito il giudice nazionale competente deducendo l'avvenuta violazione del diritto comunitario da parte dell'amministrazione interessata.

2. *L'interpretazione della direttiva n. 91/676/CEE.* Con la prima questione la *High Court*, al fine di stabilire se la direttiva n. 91/676 fosse stata applicata dalle autorità britanniche in maniera corretta o meno, domandava in sostanza ai giudici comunitari se gli artt. 2, lett. j) e 3, nn. 1 e 2 della direttiva medesima nonché il relativo Allegato I imponessero agli Stati membri la qualificazione delle acque dolci superficiali come «acque inquinate» e la conseguente designazione come «zone inquinate» di tutte le zone note che scaricano in tali acque contribuendo così ad alterare la loro salubrità. Più in particolare, ci si chiedeva se per giustificare la qualifica di «acque dolci superficiali inquinate» fosse necessaria una concentrazione di nitrati superiore a 50 mg/l proveniente dallo scarico di composti azotati di origine esclusivamente agricola oppure se fosse sufficiente un concorso significativo di questo tipo di scarico all'inquinamento; in tale ultima ipotesi, si domandava cosa dovesse intendersi con l'espressione «concorso significativo».

I ricorrenti nella causa principale e la *National Farmers' Union* (sindacato nazionale di categoria dei coltivatori dell'Inghilterra e del Galles, autorizzato dal giudice di rinvio ad intervenire in sostegno dei ricorrenti stessi) ritenevano che i criteri seguiti dall'amministrazione per procedere alle designazioni non fossero conformi alle prescrizioni della direttiva, in quanto a loro parere si potrebbero definire inquinate solamente le acque che contengono una concentrazione di nitrati

di origine *esclusivamente* agricola superiore a 50 mg/l: ciò si desumerebbe dalla stessa nozione di «inquinamento» fornita dalla direttiva (scarico effettuato nell'ambiente idrico di composti azotati *di origine agricola*) (14) nonché dallo scopo della normativa in parola, che, come detto, è appunto quello di ridurre l'inquinamento provocato dai nitrati *di origine agricola*; la controparte, la Commissione e i Governi del Regno Unito e degli altri Stati intervenuti nel processo (Francia e Svezia) affermavano per contro come per «acque inquinate» ai sensi dell'art. 3, n. 1 della direttiva dovessero intendersi le acque dolci superficiali utilizzate per le riserve di acqua potabile contenenti una concentrazione di nitrati superiore a 50 mg/l e nelle quali i nitrati provenienti da fonti agricole *concorrono significativamente* al livello complessivo di tale concentrazione. L'opposta interpretazione sarebbe inoltre inconciliabile con il dettato dell'art. 3, n. 5 della direttiva, che consente agli Stati di non individuare le acque inquinate, imponendo loro, in tal caso, di designare come zona vulnerabile ai nitrati l'insieme del loro territorio nazionale anche se la concentrazione di nitrati per litro d'acqua nell'insieme di tale territorio non fosse superiore a 50 mg/l: a parte il fatto che contrasterebbe con lo scopo della direttiva l'escludere dall'ambito di applicazione della stessa tutte le ipotesi in cui le fonti agricole concorrono in modo decisivo, seppure non esclusivo, all'inquinamento, il legislatore comunitario ha consentito agli Stati membri di evitare di procedere alla fase dell'individuazione delle acque inquinate, indicando con ciò chiaramente che non la ritiene necessaria per la salvaguardia dei diritti di proprietà né ai sensi dei principi generali del diritto comunitario.

Conformemente a quanto indicato, tra l'altro, nella sua precedente sentenza del 17 luglio 1997, in causa C-28/95, *Leur-Bloem c. Inspecteur der Belastingdienst/ Ondernemingen Amsterdam 2* (15), la Corte di giustizia ha proceduto all'interpretazione richiestale compiendo un esame della formulazione dell'atto legislativo comunitario in oggetto ed effettuando l'identificazione degli obiettivi del regime in cui esso si inserisce. Da ciò è emerso che nella fase di individuazione delle acque inquinate e di designazione delle zone vulnerabili non è richiesta l'esistenza di un inquinamento provocato dai nitrati di origine esclusivamente agricola: ci si limita infatti a disporre, mediante rinvio alla direttiva n. 75/440/CEE, che il valore limite corrisponde a 50 mg/l, ma non viene assolutamente precisata quale debba essere l'origine dei nitrati che provocano l'inquinamento e non è neanche indicato, a maggior ragione, che detto inquinamento debba trovare la sua fonte esclusiva nelle pratiche agricole. Più opportunamente, e facendo propria l'opinione espressa dall'avvocato generale (16), la Corte ha invece sottolineato il collegamento esistente tra le disposizioni della direttiva n. 91/676 (ed anche della direttiva n. 75/440) e l'interesse generale alla salvaguardia della sanità pubblica che trova la sua base giuridica nell'art. 152 Trattato consolidato CE (17): trattandosi di una politica comunitaria finalizzata a garantire un elevato livello di protezione della salute umana e poiché l'azione della Comunità, posta a completamento di quella degli Stati membri, è rivolta alla prevenzione delle malattie e affezioni ed alla eliminazione delle fonti pericolose per l'uomo, è evidente che il valore di 50 mg/l equivale al livello massimo ammissibile a prescindere dalla provenienza agricola o industriale dell'inquinamento da nitra-

(11) Secondo l'Allegato III, n. 2, 1° e 2° comma della direttiva n. 91/676, «tali misure garantiranno che, per ciascuna azienda o allevamento, il quantitativo di effluente d'allevamento sparso sul terreno ogni anno, compreso quello distribuito dagli animali stessi, non superi un determinato quantitativo per ettaro», corrispondente al quantitativo di effluente che contiene 170 kg di azoto. Nell'adozione di tali misure, gli Stati membri dispongono comunque di una certa discrezionalità, potendo dar luogo ad azioni più o meno restrittive: cfr. quanto disposto rispettivamente dall'art. 5, n. 5 e dall'Allegato III, n. 2, lett. a) e b) della direttiva.

(12) V. l'art. 4 della direttiva n. 91/676.

(13) In *Statutory Instruments*, n. 888, 1996, p. 2930 ss.

(14) Cfr. *supra*, nota 7. Ugualmente, l'art. 2 (1) delle *Regulations* del 1996 precisa che «"pollution" means the discharge, directly or indirectly, of nitrogen compounds from agricultural sources into the aquatic environment, the results of which are such as to cause hazards to human health, harm to living resources and to aquatic ecosystems, damage to amenities or interference with other legitimate uses of water».

(15) In *Racc.*, 1997, p. I-4161 ss.

(16) V. le conclusioni dell'avvocato generale Philippe Léger presentate all'udienza dell'8 ottobre 1998 e a tutt'oggi inedite.

(17) Art. 129 Trattato non consolidato CE.

ti; in altre parole, l'origine dell'inquinamento da nitrati non viene precisata perché essi risultano nocivi al di là del livello indicato quale che sia la loro derivazione, e ciò che conta è per l'appunto la necessità di tutelare la salute umana esercitando a tal fine un controllo sulle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile nonché sul trattamento di depurazione di tali acque (18). Di conseguenza, il legislatore comunitario non esige che la concentrazione di nitrati di valore superiore a 50 mg/l sia di origine esclusivamente agricola ma impone che questo tipo di inquinamento trovi in parte la sua origine nell'agricoltura, per cui l'interpretazione proposta dai ricorrenti nella causa principale e dal sindacato intervenuto in giudizio non è stata ritenuta meritevole di accoglimento, anche perché essa non renderebbe possibile la realizzazione dei programmi d'azione previsti dall'art. 5 della direttiva n. 91/676 per tutti i casi in cui le fonti agricole apportino un contributo quasi esclusivo all'inquinamento, andando così contro gli obiettivi stabiliti dalla direttiva medesima.

3. *L'invalidità della direttiva n. 91/676/CEE per violazione:*
 a) *del diritto di proprietà.* Avendo appurato che l'art. 3 della direttiva n. 91/676 deve essere interpretato nel senso che per «acque superficiali inquinate» si intendono le acque nelle quali lo scarico di composti azotati di origine agricola è parzialmente responsabile della concentrazione di nitrati superiore a 50 mg/l, la Corte di giustizia è passata ad affrontare la seconda questione sollevata dal giudice *a quo*: il giudizio sulla validità

della normativa in oggetto con riguardo al principio «chi inquina paga», al principio della correzione alla fonte dei danni provocati all'ambiente, al principio di proporzionalità ed al diritto di proprietà. Al di là dell'aspetto tecnico-interpretativo appena analizzato, si tratta evidentemente della parte più interessante della sentenza, proprio perché vengono affrontate questioni giuridiche estremamente significative ed attuali.

Tra i possibili parametri di invalidità dedotti dai ricorrenti figura innanzitutto il diritto di proprietà, che risulterebbe violato in quanto, alla luce dell'interpretazione della direttiva comunitaria, l'onere della riduzione delle concentrazioni di nitrati provenienti da fonti diverse dall'agricoltura finirebbe col ricadere sui soli agricoltori.

Il diritto di proprietà è stato definito come uno dei principi generali del diritto comunitario dei quali occorre garantire l'osservanza dalla ben nota sentenza *Hauer* del 13 dicembre 1979 (19). Menzionato nell'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla Convenzione di Roma del 4 novembre 1950 sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (20), richiamato dall'art. 295 Trattato consolidato CE (21) e rientrando a pieno titolo nel novero dei diritti fondamentali della persona umana oramai espressamente contemplati dai Trattati CE e UE (22), difficilmente esso ha costituito specifico oggetto di norme comunitarie, mentre piuttosto spesso la Corte di giustizia, prendendolo in considerazione congiuntamente al diritto di libero esercizio delle attività economiche o

(18) Cfr. in tal senso, oltre a quanto disposto dall'art. 1 della direttiva n. 75/440, la relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione della direttiva del Consiglio 91/676 relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole [doc. COM (97) 473 def.]. Secondo la relazione, la presenza di nitrati nelle acque potabili è considerata un problema di sanità pubblica poiché i nitrati si trasformano rapidamente in nitriti nel corpo. L'effetto principale prodotto dai nitriti è l'ossidazione dell'emoglobina nel sangue, che si trasforma in metaemoglobina e non è più in grado di trasportare ossigeno ai tessuti. Un minor trasporto di ossigeno presenta conseguenze soprattutto nei neonati fino a sei mesi di età, provocando la metaemoglobinemia. Tale fenomeno è stato riscontrato solo a concentrazioni di nitrati notevolmente superiori a 50 mg/l, e pertanto tale valore garantisce una protezione sufficiente. Inoltre, i nitriti reagiscono con composti presenti nello stomaco formando sostanze ritenute cancerogene in molte specie animali, anche se finora il legame con l'insorgenza dei tumori nelle persone è solo un'ipotesi (v. il riferimento effettuato in merito nelle conclusioni dell'avvocato generale Léger).

(19) Si tratta più propriamente della sentenza *Hauer c. Land Rheinland-Pfalz* (in causa 44/79), pubblicata in *Racc.*, 1979, p. 3727 ss.

(20) Il primo Protocollo addizionale alla Convenzione del 1950 è stato firmato a Parigi il 20 marzo 1952. In base al suo art. 1, «toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes»; cfr. STARACE, *La tutela del diritto di proprietà nel Protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nella Costituzione italiana*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1989, p. 256 ss.

(21) Art. 222 Trattato non consolidato CE, sul quale v. MOTZO, *Art. 222, in Trattato istitutivo della Comunità economica europea. Commentario*, a cura di R. Quadri, R. Monaco ed A. Trabucchi, III, Milano, 1965, p. 1618 ss. e DIBOUT, *Article 222, in Traité instituant la CEE. Commentaire article par article*, a cura di V. Constantinesco, Paris, 1992, p. 1389 ss. A parere di FRIGO, *Le limitazioni al diritto di proprietà e all'esercizio delle attività economiche nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1998, p. 51, la norma appena citata, nell'affermare l'intangibilità del regime di proprietà esistente negli Stati membri, «sembra comportare una sensibile limitazione - se non addirittura una sorta di preclusione - all'esercizio di poteri in senso lato normativi da parte degli organi comunitari».

(22) Cfr. in particolare l'art. 6 Trattato consolidato UE (art. F Trattato non consolidato UE), secondo il quale «l'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello Stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri» e «l'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario»; l'art. 11 Trattato consolidato UE (art. J 1 Trattato non consolidato UE), che pone tra gli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune stabilita ed attuata

dall'Unione lo sviluppo ed il consolidamento dello Stato di diritto ed il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; e l'art. 177 Trattato consolidato CE (art. 130 U Trattato non consolidato CE), ai sensi del quale la politica della Comunità nel settore della cooperazione allo sviluppo «contribuisce all'obiettivo generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché al rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali». Sul rapporto esistente tra i diritti fondamentali e l'ordinamento delle Comunità europee, e tralasciando volutamente la questione relativa all'adesione della Comunità europea alla Convenzione di Roma del 1950, v. SASSE, *La protection des droits fondamentaux dans la Communauté économique européenne*, in *Mélanges Debousse*, 2, Paris-Bruxelles, 1979, p. 297 ss.; WAELBROECK, *La protection des droits fondamentaux à l'égard des Etats membres dans le cadre communautaire*, *ivi*, p. 333 ss.; RINOLDI, *Comunità europea e diritti dell'uomo*, in *Dir. com. sc. int.*, 1980, p. 691 ss.; MARCOUX, *Le concept de droits fondamentaux dans le droit de la Communauté économique européenne*, in *Rev. int. dr. comp.*, 1983, p. 691 ss.; DAUSES, *La protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 1984, p. 401 ss.; GAJA, *Aspetti problematici della tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. dir. int.*, 1988, p. 574 ss.; MANGINI, *La tutela dei diritti dell'uomo: il ruolo della Corte di giustizia della Comunità europea*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1989, p. 3 ss.; FROWEIN, *Fundamental Human Rights as a Vehicle of Legal Integration in Europe*, in *Integration through Law*, 1, 1991, p. 300 ss.; *Human Rights and the European Communities*, a cura di A. Cassese, C. Clapham e J.H.H. Weiler, 3 voll., Baden-Baden, 1991; MANGINI-DI BUCCI, *Le développement des droits fondamentaux en tant que partie du droit communautaire*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit européen*, Dordrecht, 1991, I, p. 27 ss.; RIDEAU, *La coexistence des systèmes de protection des droits fondamentaux dans les Etats membres des Communautés européennes*, in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, VII, 1991, p. 11 ss.; VERGES, *Droits fondamentaux de la personne et principes généraux du droit communautaire*, in *L'Europe et le droit*, *Mélanges J. Boulouis*, Paris, 1991, p. 513 ss.; ANCORA, *Corte di giustizia CEE e diritti fondamentali*, in *Giur. merito*, 1992, p. 747 ss.; COPPEL-O'NEILL, *The European Court of Justice: Taking Rights Seriously*, in *Common Market Law Review*, 1992, p. 669 ss.; PETTITI, *Droits de l'homme*, in *Encyclopédie Dalloz, Répertoire de droit communautaire* cit.; CIRIOLO, *La tutela dei diritti fondamentali nelle Comunità europee*, in *Nomos*, 1993, p. 25 ss.; DE BURCA, *Fundamental Human Rights and the Breach of EC Law*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 1993, p. 283 ss.; DI BUCCI, *Droits fondamentaux*, in *Dictionnaire juridique des Communautés européennes* cit., p. 412 ss.; DUPARC, *La Communauté européenne et les droits de l'homme*, Luxembourg, 1993; USAI, *La tutela dei diritti degli individui nel diritto comunitario*, in *Legalità e giustizia*, 1995, p. 606 ss.; PAGANO, *I diritti fondamentali della Comunità europea dopo Maastricht*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1996, p. 163 ss.; PINELLI, *Judicial Protection of Human Rights in Europe and the Limits of a Judge-Made System*, *ivi*, p. 987 ss.; SCUDIERO, *Comunità europea e diritti fondamentali: un rapporto da definire?*, in *Riv. dir. eur.*, 1996, p. 263 ss.; STROZZI, *La tutela dei diritti fondamentali tra diritto comunitario e ordinamenti degli Stati membri*, in *Scritti degli allievi in memoria di Giuseppe Barile*, Padova, 1996, p. 677 ss.; BARUFFI, *Alla ricerca della tutela dei diritti fondamentali nel sistema comunitario*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1999, III, p. 1007 ss.

professionali, lo ha valutato nell'ambito della sua competenza a pronunciarsi in via pregiudiziale sotto il profilo della legittimità di talune limitazioni all'esercizio dello stesso disposte da atti comunitari derivati. Esaminando le pronunce emesse in merito dalla Corte, si desume chiaramente come l'indiscussa appartenenza del diritto di proprietà e della libertà di esercizio delle attività economiche e professionali ai principi generali del diritto comunitario non renda tali principi delle prerogative assolute, in quanto essi vanno pur sempre considerati alla luce della loro funzione sociale; ne consegue che il proprietario può essere privato del suo diritto e che possono essere apportate restrizioni al diritto di proprietà e al libero esercizio di un'attività economico-professionale, in particolare nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato, a condizione però che tali restrizioni rispondano effettivamente a finalità di interesse generale perseguite dalla Comunità e non si risolvano, considerato lo scopo che si intende raggiungere, in un intervento sproporzionato e inammissibile, che pregiudicherebbe la sostanza stessa dei diritti così garantiti (23).

È stato dunque necessario verificare in primo luogo se i programmi d'azione e le misure vincolanti di cui all'art. 5 della direttiva n. 91/676/CEE fossero idonei a ledere il diritto di proprietà e, secondariamente, se il regime in tal modo istituito fosse compatibile con le esigenze di tutela del diritto di proprietà. A tale riguardo, è evidente che detti programmi, se non possono essere considerati come atti che privano il proprietario terriero del suo diritto, possono ciononostante limitare l'esercizio di determinate prerogative inerenti al diritto di proprietà degli esercenti di aziende agricole, in quanto impediscono la coltivazione intensiva della terra e riducono la possibilità di praticare un allevamento intensivo, con la conseguenza che, se non altro nel breve periodo, diminuendo il rendimento per ettaro dei terreni agricoli ed il reddito proveniente dall'attività agricola, ne risente lo stesso valore economico

della terra (24); l'onere pecuniario derivante da tali misure viene peraltro sopportato dagli imprenditori agricoli, tenuti a costruire depositi per effluenti di allevamento, e dal proprietario non coltivatore il quale, a causa dei redditi agricoli, potrebbe subire una diminuzione del valore locativo del proprio fondo. Le restrizioni di cui sopra rispondono però, a ben vedere, ad obiettivi di carattere generale, quali quelli già evidenziati ed inerenti alla tutela della sanità pubblica, essendo vincolanti allorché nelle acque destinate al consumo umano si raggiunga un livello tollerato di 50 mg/l di nitrati: appare quindi soddisfatta la condizione richiesta dalla costante giurisprudenza della Corte di giustizia, qui confermata, affinché nella fattispecie per cui è causa possano dirsi legittime delle limitazioni apposte al libero esercizio del diritto di proprietà (25).

(Segue) *b) del principio di proporzionalità*. A parere dei ricorrenti, l'interpretazione fornita dal giudice comunitario determinerebbe anche una violazione del principio di proporzionalità, in quanto gli obblighi di natura economica e finanziaria, posti a loro carico e derivanti dalla designazione delle zone vulnerabili effettuata dalle autorità britanniche, non sarebbero appropriati né necessari al raggiungimento dell'obiettivo della direttiva n. 91/676; altra verifica da effettuare, secondo quanto anticipato nel paragrafo precedente, era poi quella volta ad appurare se le restrizioni previste dalla direttiva medesima costituissero o meno un intervento sproporzionato e inaccettabile tale da ledere la sostanza stessa dei diritti garantiti.

Il principio di proporzionalità, ricostruito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (26) e sul quale si è lungamente dibattuto a livello dottrinario (27), si trova oggi formulato nell'art. 5, 3° comma Trattato consolidato CE (28), secondo il quale l'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi enunciati dallo stesso Trattato di Roma. Più esattamente, allorché si impongano degli obbli-

(23) V. in proposito le sentenze 14 maggio 1974, in causa 4/73, *J. Nold. Kohlen- und Baustoffgroßhandlung c. Commissione*, in *Racc.*, 1974, p. 491 ss.; 13 dicembre 1979, *Hauer*, citata *supra*, nota 19; 18 marzo 1980, in cause riunite 154, 206, 226-228, 263 e 264/78, 31, 39, 83 e 85/79, *S.p.A. Ferriera Valsabbia ed altri c. Commissione*, in *Racc.*, 1980, p. 907 ss.; 19 giugno 1980, in cause riunite 41, 121 e 796/79, *Testa, Maggio e Vitale c. Bundesanstalt für Arbeit*, in *Racc.*, 1980, p. 1979 ss.; 11 luglio 1989, in causa 265/87, *Hermann Schröder HS Kraftfutter GmbH & Co. KG c. Hauptzollamt Gronau*, in *Racc.*, 1989, p. 2237 ss.; 13 luglio 1989, in causa 5/88, *Wachauf c. Germania*, in *Racc.*, 1989, p. I-2609 ss.; 10 gennaio 1992, in causa C-177/90, *Kühn c. Landwirtschaftskammer Weser-Ems*, in *Racc.*, 1992, p. I-35 ss.; 5 ottobre 1994, in causa C-280/93, *Germania c. Consiglio*, in *Racc.*, 1994, p. I-4973 ss.; 30 luglio 1996, in causa C-84/95, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret AS c. Minister for Transport, Energy and Communications e altri*, in *Racc.*, 1996, p. I-3953 ss.; e 17 luglio 1997, in cause riunite C-248 e C-249/95, *SAM Schiffahrt GmbH e Stapf c. Germania*, in *Racc.*, 1997, p. I-4475 ss.

(24) Il valore economico dei terreni coltivati nel rispetto dei codici di buona pratica agricola può tuttavia aumentare nel medio e lungo periodo grazie alla qualità biologica dei prodotti ottenuti e della terra preservata.

(25) Per un'analisi completa ed esauriente della tutela del diritto di proprietà nell'ordinamento comunitario cfr. STENDARDI, *Il regime della proprietà nei Paesi membri della Comunità europea*, in *Dir. com. sc. int.*, 1963, p. 271 ss.; FRIGO, *Le limitazioni al diritto di proprietà* cit., p. 51 ss.; e DANIELE, *La tutela del diritto di proprietà e del diritto al libero esercizio delle attività economiche nell'ordinamento comunitario e nel sistema della Convenzione europea di salvaguardia*, in *Studi in onore di Giovanni Maria Ubertazzi*, Jus, 1999, p. 277 ss.

(26) Esemplicative in proposito appaiono le seguenti pronunce: 17 dicembre 1970, in causa 25/70, *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel c. Köster, Berodt & Co.* (Racc., 1970, p. 1161 ss.); 24 ottobre 1973, in causa 5/73, *Balkan Import-Export GmbH c. Hauptzollamt Berlin-Packhof* (Racc., 1973, p. 1091 ss.); 14 luglio 1977, in causa 8/77, *Sagulo, Brenca e Bakhouché* (Racc., 1977, p. 1495 ss.); 20 febbraio 1979, in causa 122/78, *Buitoni SA c. Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles* (Racc., 1979, p. 677 ss.); 18 marzo 1980, *Valsabbia* (citata *supra*, nota 23); 17 maggio 1984, in causa 15/83, *Denkavit Nederland BV c. Hoofdproduktenschap voor Akkerbouwproducten* (Racc., 1984, p. 2171 ss.); 24 settembre 1985, in causa 181/84, *The Queen*, ex parte *E.D. & F. Man (Sugar) Ltd c. Intervention Board for Agricultural Produce (IBAP)* (Racc., 1985, p. 2889 ss.); 15 maggio 1986, in causa 222/84, *Johnston c. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* (Racc., 1986, p. 1651 ss.); 11 luglio 1989, *Schröder* (citata *supra*, nota 23); 13 novembre 1990, in causa C-331/88, *The Queen c. Minister of Agricul-*

ture, Fisheries and Food e Secretary of State for Health, ex parte *Fedesa e altri* (Racc., 1990, p. I-4023 ss.); 8 aprile 1992, in causa C-256/90, *Mignini SpA c. Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA)* (Racc., 1992, p. I-2651 ss.); 12 novembre 1992, in causa C-127/91, *Comptoir National Technique Agricole (CNTA) c. Ministero dell'Agricoltura* (Racc., 1992, p. I-5681 ss.); 27 ottobre 1993, in causa C-127/92, *Enderby c. Frenchay Health Authority e Secretary of State for Health* (Racc., 1993, p. I-5535 ss.); 5 ottobre 1994, in causa C-133/93, *Crispoltoni e altri c. Fattoria Autonoma Tabacchi e Donatab Srl* (Racc., 1994, p. I-4863 ss.); 12 novembre 1996, in causa C-84/94, *Regno Unito c. Consiglio* (Racc., 1996, p. I-5755 ss.); e 19 febbraio 1998, in causa C-4/96, *Northern Ireland Fish Producers' Organisation Ltd (NIPFO) e Northern Ireland Fishermen's Federation c. Department of Agriculture for Northern Ireland* (Racc., 1998, p. I-681 ss.).

(27) V. DRUESNE, *Le principe de proportionnalité à propos de la jurisprudence de la CJCE en matière agricole*, in *Revue du marché commun*, 1973, p. 81 ss.; SCHMITTHOFF, *The Doctrines of Proportionality and Non-Discrimination*, in *European Law Review*, 1977, p. 329 ss.; NERI, *Le principe de proportionnalité dans la jurisprudence de la Cour relative au droit communautaire agricole*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 1981, p. 652 ss.; BARENTS, *The System of Deposits in Community Agricultural Law: Efficiency v. Proportionality*, in *European Law Review*, 1985, p. 239 ss.; HERDEGEN, *The Relationship between the Principles of Equality and Proportionality*, in *Common Market Law Review*, 1985, p. 683 ss.; LUGATO, *Ancora sul principio di proporzionalità come parametro di validità di atti comunitari*, in *Giust. civ.*, 1990, I, p. 2765 ss.; ID., *Principio di proporzionalità ed invalidità di atti comunitari nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Dir. com. sc. int.*, 1991, p. 67 ss.; EGGER, *The Principle of Proportionality in Community Anti-Dumping Law*, in *European Law Review*, 1993, p. 367 ss.; GALETTA, *Il principio di proporzionalità nella giurisprudenza comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1993, p. 839 ss.; ID., *Dall'obbligo di trasposizione delle direttive all'obbligo di rispetto del principio di proporzionalità*, *ivi*, 1997, p. 89 ss.; BARNES, *Introducción al principio de proporcionalidad en el derecho comparado y comunitario*, in *Revista de administración pública*, 1994, p. 496 ss.; GATTONE, *Sanzioni comunitarie e proporzionalità*, Roma-Milano, 1995; EMILIOU, *The Principle of Proportionality in European Law: A Comparative Study*, London-The Hague-Boston, 1996; D'ALESSANDRO, *Principio di proporzionalità comunitario e rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia*, in *Giust. civ.*, 1997, I, p. 2521 ss.; CICIRIELLO, *Il principio di proporzionalità nel diritto comunitario*, Napoli, 1999; PINELLI, *Gerarchia delle fonti comunitarie e principi di sussidiarietà e proporzionalità*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 1999, p. 725 ss.

(28) Art. 3 B Trattato non consolidato CE.

ghi agli operatori economici ed essi dispongano di una pluralità di misure appropriate per raggiungere gli obiettivi prefissati, si dovrà ricorrere alla misura meno impegnativa e ci si dovrà assicurare che gli oneri sostenuti siano proporzionati agli obiettivi. Il criterio in esame prevede anche una gradazione tra i mezzi a disposizione delle Istituzioni, che dovranno operare una scelta del tipo di atto da adottare per raggiungere l'obiettivo fissato (29). Una definizione più precisa dei criteri che sovrintendono al principio di proporzionalità, in modo da assicurarne una stretta osservanza ed una attuazione coerente da parte di tutte le Istituzioni, è stata inoltre fornita dal Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato CE (30): dopo aver ribadito che ciascuna Istituzione deve assicurare il rispetto del principio in questione (art. 1), viene infatti specificato che l'applicazione del principio di proporzionalità, insieme a quello di sussidiarietà, deve avvenire nel rispetto delle disposizioni generali e degli obiettivi del Trattato, con particolare riguardo al completo mantenimento dell'*acquis communautaire* e dell'equilibrio istituzionale e non deve ledere i principi elaborati dalla Corte di giustizia relativamente al rapporto tra diritto nazionale e diritto comunitario (art. 2) (31).

Nel corso degli anni, la giurisprudenza comunitaria ha enucleato tutta una serie di interessi superiori degni di particolare tutela alla luce dei quali valutare il rapporto di proporzionalità tra il pregiudizio arrecato alla libertà degli scambi intracomunitari ed i vantaggi derivanti dalla salvaguardia di determinati valori fondamentali, tra i quali figura la protezione dell'ambiente (32). Pur avendo affermato che tale protezione costituisce uno degli obiettivi essenziali della Comunità in quanto esigenza imperativa che può limitare l'applicazione dell'art. 30 Trattato consolidato CE (33), la Corte di giustizia ha infatti precisato che per perseguire tale obiettivo le misure adottate non devono andare oltre le restrizioni inevitabili giustificate da tale interesse generale, sottoponendo anche il suo perseguimento alla regola della ragionevolezza (34). Una legislazione nazionale ispirata alle finalità di garantire il governo del territorio e la salvaguardia ambientale deve pertanto applicarsi in modo non discriminatorio e deve risultare idonea allo scopo perseguito, senza eccedere quanto al riguardo necessario. Le eventuali limitazioni garantite dal Trattato di Roma possono pertanto «considerarsi proporzionate solo nel caso in cui esse siano circoscritte ad aree territoriali nelle quali le suddette esigenze sono effettivamente cogenti e non sia, d'altra parte, possibile perseguire dette finalità mediante misure meno restrittive» (35).

Quanto alla configurabilità delle restrizioni previste dalla direttiva come lesive dei diritti da questa garantiti, in quanto espressione di un intervento sproporzionato ed inaccettabile, si può affermare che in effetti un intervento del tipo appena indicato è assente nel caso di specie, attesa

la essenzialità, per l'instaurazione di una vera politica comunitaria di tutela dell'ambiente, delle restrizioni imposte alla facoltà di sfruttare il terreno secondo metodi agricoli aggressivi e nocivi laddove l'inquinamento idrico provocato da nitrati sia causato, anche se parzialmente, per l'appunto da pratiche agricole. Anche l'esigenza inerente all'esercizio di un'azione proporzionata appare soddisfatta, né, più in generale, le disposizioni della direttiva n. 91/676 rivelano elementi tali da inficiare il principio di proporzionalità. Una simile azione si realizza nell'ipotesi in cui essa non incida in modo sproporzionato sulla situazione dei produttori, per cui il Consiglio non ha oltrepassato i limiti posti al suo potere discrezionale (36); in mancanza di elementi processuali idonei a verificare il contenuto del programma d'azione concretamente adottato dall'amministrazione del Regno Unito, non è però possibile valutare l'idoneità di tali misure a realizzare l'obiettivo perseguito e se esse vadano al di là di quanto necessario per raggiungerlo.

Nemmeno dal testo dell'art. 5 della direttiva si ricavano ulteriori elementi utili alla soluzione del quesito. Gli Stati membri devono infatti fissare programmi d'azione efficaci ed adeguati alla situazione di inquinamento constatata e alle condizioni ambientali esistenti nelle zone interessate del loro territorio (37), ma sempre rispettando il principio di proporzionalità: nell'ipotesi in cui altre fonti non agricole concorressero alla determinazione dell'inquinamento, gli Stati membri potrebbero avviarsi solamente basandosi su altre norme, differenti rispetto a quelle espresse dalla direttiva n. 91/676, poiché queste ultime sarebbero evidentemente inefficaci per porre rimedio ad un inquinamento causato da nitrati non originati dall'attività agricola nonché inadeguate a fronteggiare l'emergenza ecologica concretamente riscontrata in una specifica regione se, dopo aver notato che i quantitativi di azoto di origine agricola sono trascurabili, i provvedimenti adottati per risolvere la situazione implicassero conseguenze più nocive per l'ambiente.

(Segue) *c) del principio «chi inquina paga» e del principio della correzione alla fonte dei danni provocati all'ambiente.* Il principio «chi inquina paga» ed il principio della correzione alla fonte dei danni provocati all'ambiente, enunciati in stretta correlazione tra loro dall'art. 174 Trattato consolidato CE (38), sono posti, al pari di altri, a fondamento della politica ambientale comunitaria in quanto impongono ai responsabili un risarcimento danni in favore della collettività nonché un'immediata rimozione della fonte di inquinamento ambientale. Negli ultimi anni è infatti emersa, sia in ambito internazionale che in quello più ristretto delle fonti comunitarie, la tendenza ad incorporare i costi ambientali nel sistema dei prezzi: determinando l'inquinamento una cattiva allocazione delle risorse, era oltremodo necessario intervenire affinché i responsabili della situazione venutasi a determinare sostenessero le spese delle misure necessarie a ripristinare l'assetto preesistente o quantomeno a

(29) L'autorità comunitaria dovrà scegliere in via principale tra un atto vincolante e un atto non vincolante, preferendo il secondo quando non si richieda l'adozione di un regime giuridico uniforme e quando la materia nella quale si va ad operare non si presenti particolarmente complessa.

(30) Il testo di tale Protocollo, aggiunto al Trattato di Roma per effetto del Trattato di Amsterdam costituendone così parte integrante (art. 311 Trattato consolidato CE, art. 239 Trattato non consolidato CE), si trova pubblicato in TIZZANO, *Il Trattato di Amsterdam*, Padova, 1998, p. 282 ss. Su di esso cfr. CONSTANTINESCO, *Les clauses de «coopération renforcée». Le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 1997, p. 751 ss.; CATTABRIGA, *Il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1998, p. 361 ss.; CICIRIELLO, *Il principio di proporzionalità* cit., p. 203 ss.

(31) L'art. 4 del Protocollo afferma inoltre che «le motivazioni di ciascuna proposta di normativa comunitaria sono espone, onde giustificare la conformità della proposta ai principi di sussidiarietà e proporzionalità; (...)».

(32) CICIRIELLO, *Il principio di proporzionalità* cit., p. 251.

(33) Art. 36 Trattato non consolidato CE.

(34) V. le sentenze 7 febbraio 1985, in causa 240/83, *Procuratore della*

Repubblica c. Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU), in *Racc.*, 1985, p. 531 ss., 20 settembre 1988, in causa 302/86, *Commissione c. Danimarca*, in *Racc.*, 1988, p. 4607 ss., e 14 luglio 1998, in causa C-284/95, *Safety Hi-Tech Srl c. S. & T. Srl*, in *Racc.*, 1998, p. 1-4301 ss. e C-341/95, *Bettati c. Safety Hi-Tech Srl*, in *Racc.*, 1998, p. 1-4359 ss. D'altronde, come rilevato da CICIRIELLO, *Il principio di proporzionalità* cit., p. 254, «il Trattato sancisce, all'art. 130 S (5), oggi art. 175, l'applicabilità di deroghe temporanee all'obbligo di perseguire un elevato grado di tutela dell'ambiente imposto alle Istituzioni comunitarie ex art. 130 R (2), oggi art. 174, qualora una misura intrapresa da tali autorità per realizzare gli obiettivi fissati implichi costi sproporzionati per le pubbliche autorità di uno Stato membro».

(35) Cfr. le conclusioni dell'avvocato generale Antonio La Pergola del 23 febbraio 1999, relative alla sentenza 1° giugno 1999, in causa C-302/97, *Konle c. Austria* e riportate come tali da CICIRIELLO, *Il principio di proporzionalità* cit., p. 255.

(36) V. in merito la sentenza 13 dicembre 1994, in causa C-306/93, *SMW Winzersekt GmbH c. Land Rheinland-Pfalz*, in *Racc.*, 1994, p. 1-5555 ss.

(37) Cfr. l'art. 5, nn. 3, 5 e 6 della direttiva n. 91/676.

(38) Art. 130 R Trattato non consolidato CE.

ridurre i danni prodotti (39). A livello comunitario, il principio «chi inquina paga» è stato accolto nel primo Programma d'azione ambientale della Comunità europea del 22 novembre 1973 (40), ma non emergeva all'epoca se il principio stesso costituisse uno strumento di responsabilità civile, cioè di riparazione dei danni, oppure uno strumento di politica preventiva; tale problema ermeneutico è stato però definitivamente risolto dal momento in cui nel 1986 venne colmata la lacuna del Trattato di Roma con l'introduzione, ad opera dell'Atto Unico europeo, di una apposita normativa in tema di tutela ambientale: il principio «chi inquina paga» è stato infatti posto in connessione ed in coordinazione sistematica con i principi dell'azione preventiva e della correzione alla fonte delle lesioni prodotte all'ambiente, per cui rappresenta il termine ultimo di una progressione che vede l'azione preventiva come obiettivo primario della politica ecologica della Comunità (41).

Nell'effettuare la propria disamina, la Corte si è soffermata soprattutto sulla presunta violazione del primo dei principi in commento, anche perché nelle loro osservazioni scritte gli agricoltori parti in causa avevano sollevato il problema della compatibilità di esso con le misure di cui all'art. 5 della direttiva n. 91/676 nel caso in cui queste ultime vengano attuate quando un inquinamento di acque dolci superficiali provocato da nitrati non fosse stato originato esclusivamente da fonti agricole. Come opportunamente evidenziato dall'avvocato generale (42), il principio «chi inquina paga» assume in effetti un duplice significato, dovendo essere inteso nel senso di porre ad esclusivo carico di colui che li causa non solo i costi conseguenti alla riparazione degli inquinamenti ambientali ma anche, come sopra ricordato, quelli derivanti dall'esecuzione di una politica di prevenzione (43). Esso, di conseguenza, può essere applicato in vari modi: successivamente al verificarsi dei danni o anche prima che ciò accada, in via preventiva, così da evitare che l'attività umana causi danni all'ambiente (44); dopo che si siano verificati danni all'ambiente, per cui il responsabile delle conseguenze dannose sarà tenuto a risarcire o a sopportare il costo dei danni stessi (45); oppure può fungere da contropartita del versamento di una tassa, e quindi chi inquina sarà autorizzato a svolgere una attività inquinante (46).

Ancora una volta, i giudici comunitari, per risolvere il quesito loro prospettato, si sono soffermati ad analizzare l'art. 5 della direttiva: tale disposizione deve essere interpretata nel senso che impone agli Stati membri di far sostenere agli agricoltori solamente il costo di impianti che consentano di diminuire o di evitare l'inquinamento delle acque provocato dai nitrati di cui essi sono responsabili, ad esclusione di ogni altro costo, e rispetta pertanto il principio «chi inquina paga» (47).

4. *Il dispositivo della sentenza.* La Corte di giustizia delle Comunità europee si è quindi pronunciata affermando che gli artt. 2, lett. j) e 3, n. 1, nonché l'Allegato I della direttiva n. 91/676/CEE, devono essere interpretati nel senso che impongono di qualificare acque dolci superficiali come «acque inquinate» e, di conseguenza, di designare come «zone vulnerabili» ai sensi dell'art. 3, n. 2 della direttiva suddetta tutte le zone note che scaricano in tali acque e contribuiscono al loro inquinamento, quando tali acque contengano una concentrazione di nitrati superiore a 50 mg/l e quando lo Stato membro interessato consideri che lo scarico di composti azotati di origine agricola concorre significativamente a tale concentrazione globale di nitrati; dall'esame delle questioni sollevate non è inoltre emerso alcun elemento idoneo a determinare l'invalidità della direttiva in oggetto.

In conclusione, preme sottolineare che, avendo la direttiva il fine di ridurre l'inquinamento idrico provocato da nitrati di origine agricola, principale causa dei problemi ecologici che colpiscono le acque comunitarie (48), così da impedire un ulteriore inquinamento di questo tipo e di incoraggiare la buona pratica agricola per garantire a tutte le acque un generale livello di protezione per il futuro (49), è necessario e sufficiente che questo genere di inquinamento trovi *in parte* la sua origine nelle pratiche agricole. Questo spiega anche il ruolo svolto dai programmi d'azione, destinati a limitare l'impiego in agricoltura di tutti i fertilizzanti contenenti azoto e a stabilire restrizioni specifiche nell'impiego di concimi organici animali, tutelando in tal modo la salute umana, le risorse viventi e gli ecosistemi acquatici (50). La direttiva non contiene peraltro alcuna indicazione precisa che consenta di stabilire quale debba essere la proporzione di nitrati di origine agricola a partire dalla quale si devono qualificare le acque dolci superficiali come acque inquinate; una risposta in proposito può essere fornita solamente analizzando il combinato disposto degli artt. 3 e 5 e cogliendo il nesso esistente tra le operazioni di individuazione delle acque inquinate dai nitrati, di designazione delle zone vulnerabili e di trattamento di questo tipo di inquinamento. A quest'ultimo proposito, è innegabile che i singoli Stati membri dispongano di un certo margine di valutazione sia per individuare le acque inquinate, sia per decidere circa le misure vincolanti da adottare; la prassi di uno Stato consistente nel qualificare come «acque dolci inquinate» le acque contenenti uno scarico di composti azotati di origine agricola che concorre significativamente a tale concentrazione complessiva di nitrati, è perciò rispettosa delle prescrizioni della direttiva.

Pierluigi Simone

(39) Oltre alle fonti indicate *supra*, nota 3, v. in particolare sul principio «chi inquina paga» DUREN, *Le pollueur-payeur. L'application et l'avenir du principe*, in *Revue du marché commun*, 1987, p. 144 ss.; BUTTI, *L'ordinamento italiano e il principio «chi inquina paga»*, in *Riv. giur. ambiente*, 1990, p. 411 ss.; CARAVITA, *I principi della politica comunitaria in materia ambientale*, *ivi*, 1991, p. 207 ss.; NOVARESE, *Il principio comunitario «chi inquina paga»*, in *Diritti dell'uomo e dei popoli*, 1991, p. 74 ss.; GIAMPIETRO, *Le proposte della Comunità europea e l'iniziativa del Consiglio d'Europa sulla responsabilità per danno all'ambiente*, in *Riv. dir. eur.*, 1992, p. 813 ss.; VIVIANI, *Origini e linee evolutive del principio «chi inquina paga» nell'ordinamento comunitario*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 1992, p. 752 ss.; SMETS, *Le principe pollueur-payeur, un principe économique erigé en principe de droit de l'environnement?*, in *Rev. gén. dr. int. publ.*, 1993, p. 339 ss.; THIEFFRY, *La responsabilité civile du pollueur: les projets communautaires et la Convention du Conseil de l'Europe*, in *Gazette du Palais*, 1993, p. 965 ss.; MANZINI, *I costi ambientali nel diritto internazionale*, Milano, 1996; MIELI, *Il principio comunitario «chi inquina paga»*, Milano, 1996; QUERINI, *La politica ambientale dell'Unione europea*, Roma, 1996, pp. 29 ss. e 45 ss.; LEANZA, *Il diritto degli spazi internazionali. II) Le nuove frontiere*, Torino, 1999, p. 380 ss.

(40) In *GUCE* n. C 112 del 20 dicembre 1973.

(41) LEANZA, *Il diritto degli spazi internazionali* cit., p. 383.

(42) Cfr. *supra*, nota 16.

(43) DUREN, *Le pollueur-payeur* cit., p. 146 ss.; THIEFFRY, *La responsabilité civile du pollueur* cit., p. 967 ss.

(44) Si consideri al riguardo la disciplina dettata dalla direttiva n. 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, in *GUCE* n. L 175 del 5 luglio 1985, i cui artt. 2 e 5 impongono agli Stati membri rispettivamente di adottare le disposizioni necessarie affinché, prima del rilascio dell'autorizzazione, i progetti per i quali si prevede un impatto ambientale importante, segnatamente per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, formino oggetto di una valutazione del loro impatto, e di stabilire programmi specifici consistenti in particolare nel prevenire ogni ulteriore inquinamento delle acque provocato o indotto dai nitrati di origine agricola.

(45) V. l'art. 11 della direttiva n. 75/442/CEE del Consiglio del 15 luglio 1975 relativa ai rifiuti (*GUCE* n. L 194 del 25 luglio 1975), secondo il quale «conformemente al principio «chi inquina paga» il costo dello smaltimento dei rifiuti, detratto l'importo della loro eventuale valorizzazione, deve essere sostenuto: dal detentore che consegna i rifiuti ad un raccogliitore o ad un'impresa di cui all'art. 8; e/o dai precedenti detentori o dal produttore del prodotto che causa i rifiuti».

(46) È il caso delle tasse per i carburanti che inquinano l'atmosfera, poste a carico degli utenti dei carburanti medesimi.

(47) Così l'avvocato generale Léger nelle conclusioni menzionate *supra*, nota 16.

(48) V. il quinto «considerando» della direttiva n. 91/676.

(49) Cfr. il sesto e l'ottavo «considerando» della direttiva n. 91/676.

(50) V. il sesto e l'undicesimo «considerando» della direttiva n. 91/676.

Corte costituzionale - 21-4-2000, n. 115 - Mirabelli, pres.; Santosuosso, est. - Comune di Alfedena c. Parco nazionale d'Abruzzo (avv. Iannotta).

Parchi e riserve - Parco nazionale d'Abruzzo - Divieto di tagli boschivi non autorizzati nell'ambito del Parco - Controversie relative alla determinazione del compenso al proprietario del bosco - Devoluzione ad apposita commissione arbitrale - Eccezione della parte costituita - Ritenuta riconducibilità della fattispecie all'arbitraggio (ex art. 1349 c.c.) - Esclusione.

Parchi e riserve - Parco nazionale d'Abruzzo - Divieto di tagli boschivi non autorizzati nell'ambito del Parco - Controversie relative alla determinazione del compenso al proprietario del bosco - Devoluzione ad apposita commissione arbitrale - Ritenuta obbligatorietà dell'arbitrato - Conseguente contrasto con il diritto alla tutela giurisdizionale - Possibilità di una lettura *secundum Constitutionem* della norma censurata - Facoltatività dell'arbitrato non escludente l'accesso alla giurisdizione ordinaria - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione. (L. 12 luglio 1923, n. 1511, art. 6; Cost., artt. 24, primo comma, e 102, primo comma)

(*Omissis*). - RITENUTO IN FATTO - 1. - Nel corso del giudizio civile promosso dal Comune di Alfedena nei confronti del Parco nazionale d'Abruzzo per ottenere il risarcimento dei danni conseguenti alla mancata esecuzione di alcuni concordati tagli boschivi nell'ambito del Parco, il Giudice unico del Tribunale di Sulmona ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della l. 12 luglio 1923, n. 1511 (Conversione in legge, con modificazioni, del r.d. 11 gennaio 1923, n. 257, riguardante la costituzione del Parco nazionale d'Abruzzo), in riferimento agli artt. 24, primo comma, e 102, primo comma, della Costituzione.

Premette il giudice *a quo* che il convenuto Parco nazionale ha sollevato un'eccezione preliminare di improponibilità della domanda risarcitoria avanzata dall'attore, osservando che, per effetto del combinato disposto di cui alla norma impugnata ed agli artt. 9 e 10 del r.d. 27 settembre 1923, n. 2124, le controversie relative alla determinazione del compenso dovuto per la mancata esecuzione di tagli boschivi sono devolute ad un'apposita commissione arbitrale. Tale eccezione dà conto della rilevanza della presente questione.

Osserva quindi il rimettente che, in base al sistema contenuto nella legge n. 1511 del 1923 e nel relativo regolamento di esecuzione di cui al citato r.d. n. 2124 del 1923, all'interno del Parco nazionale d'Abruzzo è vietata l'esecuzione di tagli boschivi non autorizzati; ove il Comitato esecutivo del parco neghi l'autorizzazione al taglio, il medesimo fissa la misura del compenso da corrispondere al proprietario del bosco. Se quest'ultimo non accetta tale compenso, dovrà farne dichiarazione scritta, provvedendo alla designazione del proprio componente all'interno del collegio arbitrale, cui spetterà la risoluzione della controversia. E poiché nel caso specifico il Comune di Alfedena, pur impegnandosi a non eseguire i tagli boschivi, non ha accettato il compenso fissato, vi è controversia su tale punto, che dovrebbe essere decisa da un collegio arbitrale.

Ciò posto, il Giudice di Sulmona ravvisa nella norma impugnata un caso di arbitrato obbligatorio, in quanto alle parti non è dato di evitare tale modo di risoluzione della questione, già predeterminato dalla legge. E siffatto arbitrato, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, è in contrasto con gli invocati parametri costituzionali.

2. - Nel giudizio davanti a questa Corte si è costituito l'Ente autonomo Parco nazionale d'Abruzzo, chiedendo che venga dichiarata l'infondatezza della prospettata questione.

Rileva la parte privata che l'art. 6 impugnato prevede non un'ipotesi di arbitrato obbligatorio, bensì di arbitraggio *ex lege*, conferendo a terzi, alla stregua di quanto dettato dall'art. 1349 c.c., il potere di determinare equitativamente la somma da corrispondere a titolo di indennizzo. Il compito cui è chiamata la commissione arbitrale, perciò, non ha alcun contenuto decisorio. Tale commissione, infatti, interviene soltanto se il compenso fissato dall'ente parco non viene accettato dalla controparte, determinando il contenuto di tale compenso in luogo del mancato accordo negoziale; da tanto consegue l'infondatezza della sollevata questione.

CONSIDERATO IN DIRITTO - 1. - Il Giudice unico del Tribunale di Sulmona solleva questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 24, primo comma, e 102, primo comma, della Costituzione, dell'art. 6 della l. 12 luglio 1923, n. 1511, ritenendo

che tale norma preveda una forma di arbitrato obbligatorio, che non consente alle parti di affidare al giudice ordinario la risoluzione delle controversie ivi regolate.

2. - Deve preliminarmente ritenersi infondata l'eccezione sollevata dalla parte privata costituita, secondo cui la norma impugnata configura un arbitraggio, riconducibile alla fattispecie di cui all'art. 1349 del codice civile. Questa disposizione prevede l'ipotesi in cui entrambe le parti contraenti devolvono ad un terzo la determinazione di uno degli elementi del contratto, sicché tale determinazione assume i caratteri di un'attività negoziale che i soggetti hanno concordato di non svolgere direttamente. Nel caso in esame, invece, mancano sia il carattere tipico dell'arbitraggio, ossia quello del completamento dell'oggetto contrattuale, sia l'accordo delle parti sul punto. La norma in questione, che va letta insieme agli artt. 9 e 10 del r.d. 27 settembre 1923, n. 2124, stabilisce, infatti, che il compenso da erogare in conseguenza della mancata esecuzione dei programmati tagli boschivi è fissato unilateralmente dal Comitato dell'ente parco, ossia da un soggetto che non è parte di un contratto. Qualora il proprietario del bosco non accetti la misura dell'indennizzo, si prevede la devoluzione della questione al collegio arbitrale, che è perciò incaricato della risoluzione di una vera e propria controversia.

3. - Va confermato, pertanto, che la norma in oggetto regola un'ipotesi di arbitrato, la cui legittimità costituzionale è da valutare alla luce della giurisprudenza di questa Corte (v. le sentenze n. 325 del 1998, n. 381 del 1997, n. 152 del 1996, n. 54 del 1996, n. 232 del 1994, n. 206 del 1994, n. 49 del 1994, n. 488 del 1991 e n. 127 del 1977), secondo cui l'arbitrato trova il proprio legittimo fondamento nella concorde volontà delle parti, sicché l'obbligatorietà del medesimo si traduce in un'illegittima compressione del diritto di difesa ed in una violazione del principio generale della tutela giurisdizionale. Detta illegittimità si incentra non nella previsione legislativa di un arbitrato per la risoluzione di certe controversie, ma nel suo carattere obbligatorio imposto *ex lege* e risultante inequivocabilmente dalla norma.

4. - È proprio dai principi ricavabili dalla richiamata giurisprudenza, tuttavia, che si desume come la presente questione non sia fondata, potendo la specifica norma impugnata essere suscettibile di una lettura tale da renderla immune dalle lamentate censure.

La violazione dei parametri costituzionali invocati dal rimettente sussiste, come si è detto, soltanto se alle parti resti affatto preclusa la possibilità di adire il giudice ordinario; cosa che non avviene nel caso di specie. La norma in esame - peraltro risalente al 1923 ed inserita in un contesto normativo notevolmente diverso, anche come linguaggio legislativo, da quello attuale - si limita a riconoscere, in caso di disaccordo circa il compenso, la facoltà per le parti di adire un collegio di arbitri chiamati a decidere in qualità di amichevoli compositori. Da siffatta disposizione non è consentito trarre la conseguenza di un divieto di accesso alla giurisdizione ordinaria; accesso che deve viceversa sempre intendersi permesso in mancanza di una chiara deroga al principio secondo cui la giurisdizione statale sulle controversie costituisce la regola fissata nel nostro ordinamento.

Nel caso in esame la norma è formulata in maniera tale che la scelta della via arbitrale per la soluzione della lite è rimessa ad una libera opzione delle parti, cui è data facoltà di attivare la procedura nominando gli arbitri.

Deve ribadirsi, del resto, che, in presenza di un dubbio circa l'esatta portata di una norma, l'interpretazione *secundum Constitutionem* va sempre preferita; tale interpretazione consente nel caso di specie di ritenere l'impugnata norma immune dalle lamentate censure di illegittimità costituzionale. (*Omissis*)

(1-2) LA MISURA DELL'INDENNIZZO PER LA RINUNZIA AI TAGLI BOSCHIVI NEL PARCO D'ABRUZZO.

Il disposto dell'art. 4, lett. *d*) della l. 12 luglio 1923, n. 1511 (di conversione in legge del r.d. 11 gennaio 1923, n. 257) istitutivo del Parco nazionale d'Abruzzo prevede il divieto «dell'esecuzione dei tagli boschivi non autorizzati». È, quindi, in facoltà dell'organismo di governo del Parco rimuovere il divieto mediante il rilascio dell'autorizzazione, come risultato, è da ritenere, di una valutazione che l'Ente parco esercita caso per caso in relazione alle diverse fattispecie che, di volta, in volta vengono presentate al suo esame e, più esattamente, di una speciale Commissione.

Non si può non rilevare fin d'ora, come la norma non individui affatto un sicuro alveo ove possa essere incanalato il potere discrezionale dell'organismo di gestione del Parco che, in tal modo, risulta amplissimo.

Ma sul punto torneremo più avanti; ora occorre esaminare la fattispecie legislativa portata all'esame del giudice delle leggi in conseguenza della mancata esecuzione di alcuni tagli boschivi già concordati fra l'Ente Parco nazionale d'Abruzzo ed il Comune di Alfedena proprietario di un terreno boscato.

Bisogna però aggiungere che la dizione «tagli concordati» oltreché individuare i tagli del bosco sui quali è stato raggiunto l'accordo fra due soggetti, sta a significare anche che si tratta di tagli considerati ordinari dalla legislazione forestale ossia connaturati al normale esercizio del diritto di proprietà relativamente ad un determinato terreno silvano e, tuttavia, non sempre consentibili in relazione alle finalità del Parco, di protezione della bellezza dei luoghi. La mancata esecuzione del taglio diviene però oggetto di un risarcimento compensativo del quale si fa carico l'Ente Parco ai sensi dell'art. 6 della legge istitutiva del Parco d'Abruzzo.

Il punto sul quale verte la controversia è proprio la misura di tale compenso risarcitorio, nel senso che l'offerta dell'Ente Parco non è stata considerata congrua da parte del Comune di Alfedena proprietario, come già detto, della superficie boscata in questione.

Abbiamo rilevato in precedenza come la legge istitutiva del Parco d'Abruzzo non preveda alcun parametro oggettivo cui fare riferimento per l'esercizio del potere discrezionale ad opera del Parco. Ciò è riscontrabile, per quanto a noi interessa, circa la corresponsione al proprietario del bosco del compenso per la rinuncia al taglio.

Nel 1° comma dell'art. 6 della legge n. 1511 del 1923 si afferma che se il soggetto interessato al taglio non accetta la misura del compenso, ad opera della speciale Commissione dell'Ente Parco – alla cui determinazione il proprietario del bosco, tuttavia, concorre – dovrà farsi ricorso ad una Commissione di arbitri in conseguenza di una dichiarazione scritta di rinuncia alla direzione del Parco del compenso offerto (artt. 9 e 10 r.d. 27 settembre 1923, n. 2124).

Il collegio arbitrale, cui spetta la risoluzione della controversia, è composto da tre componenti, uno designato dall'Ente Parco, un secondo dal proprietario silvano ed un terzo dal pretore del luogo.

A tale organismo non ha fatto ricorso il Comune di Alfedena che ha, invece, promosso l'azione di risarcimento presso la magistratura ordinaria. Il giudice di Sulmona, investito della controversia, di fronte all'eccezione sollevata dall'Ente Parco che si è riferito alla disposizione che prevede il collegio arbitrale quale organo deputato dalla legge a fissare in via definitiva il compenso dovuto, ha ritenuto di rimettere gli atti alla Corte costituzionale fondando il rinvio sul rilievo della obbligatorietà per le parti di rivolgersi alla Commissione arbitrale, che, in tal modo, viene a sostituirsi al giudice ordinario nella risoluzione della controversia, in violazione degli artt. 24, primo comma e 102, primo comma della Costituzione.

La giurisprudenza costituzionale, come viene evidenziato nella sentenza in commento, ha costantemente ritenuto anticostituzionali le prescrizioni normative che disciplinano l'arbitrato obbligatorio in quanto considerato in violazione del principio generale della tutela giurisdizionale e del conseguente diritto di difesa.

Per contro non costituisce un *vulnus* a tale principio, il disposto legislativo che offre alle parti la possibilità di decidere le controversie fra loro insorte ad opera di arbitri liberamente scelti.

La procedura arbitrale consente, infatti, notevoli vantaggi rispetto al rito ordinario, basti pensare alla celerità del giudizio, oltreché alla possibilità di approfondimento degli aspetti tecnici delle questioni e alla individuazione di specifiche competenze nel campo oggetto della controversia (1).

Questi vantaggi non legittimano, però, per la giurisprudenza della Corte costituzionale, una volontà legislativa che configuri l'istituto dell'arbitrato – e quindi la procedura che li si svolge – come autoritativo e impositivo ovvero sostitutivo dell'esercizio della sovranità statale.

Nella fattispecie legislativa portata dal giudice abruzzese all'esame della Corte, questa non ha ritenuto di ravvisare come obbligatorio il ricorso alla Commissione di arbitri – prevista, come già accennato, dall'art. 6 della legge istitutiva del Parco d'Abruzzo – allorché non vi sia accordo sulla misura del compenso – che la norma chiarisce genericamente dovrà essere «adeguato» – fra il Parco ed il proprietario del fondo boscato.

Il giudice delle leggi, ha ritenuto infondata la questione di illegittimità costituzionale, potendo la norma impugnata, «essere suscettibile di una lettura tale da renderla immune dalle lamentate censure».

A giudizio della Corte la disposizione oggetto del giudizio di costituzionalità «si limita a riconoscere, in caso di disaccordo circa il compenso, la facoltà per le parti di adire un collegio di arbitri chiamati a decidere in qualità di amichevoli compositori». Da tale riconoscimento, prosegue la sentenza, «non è consentito trarre la conseguenza di un divieto di accesso alla giurisdizione ordinaria».

Difficile non avvertire nelle parole della Corte costituzionale lo sforzo di salvare la norma impugnata, quando una disposizione del tutto simile, in materia forestale, ed emanata nello stesso anno della legge istitutiva del Parco d'Abruzzo, era caduta sotto la mannaia della Corte.

Ci riferiamo alla sentenza 27 dicembre 1991, n. 488 con la quale veniva dichiarato incostituzionale l'art. 21 della l. 30 dicembre 1923, n. 3267, cosiddetta legge forestale, dove si prevede l'indennizzo per la compressione del diritto di proprietà in seguito alle limitazioni dell'uso del bosco quale effetto dell'imposizione del vincolo «per altri scopi» ordinariamente denominato protettivo.

Recita la norma dichiarata incostituzionale che «qualora manchi l'accordo tra le parti, la misura dell'indennizzo sarà fissata, a richiesta della parte più diligente, da tre arbitri nominati, uno dal proprietario o possessore del bosco, l'altro dall'Ente o privato che promosse il vincolo ed il terzo, dagli stessi arbitri scelti dalle parti o, in caso di mancato accordo, dal presidente del tribunale del luogo».

A legger bene la disposizione sopra riportata si può affermare con certezza che seppur non siano identiche le parole usate nell'una e nell'altra disposizione, identica ne è la *voluntas legis* e il significato.

In entrambe le due disposizioni, infatti, viene evidenziato che qualora manchi l'accordo fra le parti la misura dell'indennizzo «sarà fissata» – così recita l'art. 21 della l. 30 dicembre 1923, n. 3267 – o «verrà corrisposto» – come recita l'art. 6 della l. 12 luglio 1923, n. 1511 – da un collegio arbitrale.

È in realtà avvertibile in filigrana, nella sentenza n. 115 del 2000, un diverso atteggiamento della Corte verso l'arbitrato agro-forestale, rispetto all'atteggiamento rinvenibile nella sentenza prima richiamata riferentesi alla legislazione forestale che, va rilevato, è stata redatta nove anni prima.

Diverso atteggiamento che, possiamo affermare genericamente essere determinato, nell'interpretazione della norma ad opera della Corte, dalla mutazione del costume sociale; mutazione che si coglie nei segnali provenienti

(1) Cfr. Corte costituzionale, 2-7 dicembre 1991, n. 488, in *Riv. giur. edil.*, 1992, I, p. 273 e in *Foro it.*, 1992, I, p. 999. In dottrina, M. TAMPONI,

L'arbitrato in agricoltura, in *Riv. dir. agr.*, 1999, I, p. 487 ed *amplius* R. VITOLO, *Introduzione al diritto dell'arbitrato*, Napoli, 1997.

dalla dottrina, prima disinteressata all'istituto ed oggi esprime verso di esso un significativo interesse nell'evidenziare il «non trascurabile spazio applicativo» (2).

Al di là della questione di legittimità dell'arbitrato, che oltre alle osservazioni fin qui svolte non consente altri rilievi di fronte ad un'interpretazione della norma effettuata dallo stesso giudice delle leggi, vi è la questione di merito e cioè la determinazione dell'indennizzo per il quale manca una precisa indicazione legislativa e regolamentare. Come considerare allora la compressione del diritto di proprietà forestale per la mancata esecuzione dei tagli in relazione al perseguimento delle finalità di conservazione del bosco disciplinata dalla legge istitutiva del Parco d'Abruzzo?

I dati di riferimento sembrano poter essere le previsioni della legge forestale n. 3267 del 1923, le cui limitazioni al taglio sono però considerate unicamente in funzione della salvaguardia idrogeologica del territorio, espressione della funzione sociale della proprietà secondo il disposto costituzionale. Disposizioni maggiormente selettive rispetto alla legge forestale e quindi ulteriori compressioni provocate all'uso dei beni produttivi, come sono i terreni boscati, determinano infatti, nell'ottica appena enunziata, e come del resto si legge nella legge istitutiva del Parco d'Abruzzo, il diritto all'indennizzo. Ma come calcolare l'ammontare dell'indennizzo dal momento che le norme d'attuazione della legge forestale, ossia le «prescrizioni di massima e di polizia forestale» alle quali la legge stessa rinvia, che inizialmente consentivano il taglio del bosco ceduo senza alcuna limitazione quanto all'estensione della superficie allorché il bosco avesse raggiunto la «maturità», sono state dalla legislazione regionale di questi ultimi anni riviste e corrette in senso limitativo (3)?

In realtà la stessa normativa forestale, prima ancora delle norme regolamentari quali sono le «prescrizioni di massima e di polizia forestale», prevede all'art. 21 il riconoscimento dell'indennizzo in conseguenza della mancata utilizzazione legnosa del bosco sul quale venga a gravare un vincolo speciale, quello cosiddetto protettivo al quale già, per altro verso, abbiamo prima fatto cenno.

In tale ipotesi il vincolo non ha carattere generale, come il vincolo idrogeologico, ma individua un soggetto che si avvantaggia delle limitazioni che subisce un altro soggetto ossia il proprietario del fondo boscato che può essere tale soggetto privato o pubblico, quale la stessa Provincia (4).

L'ammontare dell'indennizzo, recita la legge, sarà stabilito sulla base dei minori redditi derivanti dalle limitazioni imposte alla consuetudinaria utilizzazione del bosco; si tratta in questo caso di un'indicazione legislativa abbastanza precisa. Analoghe, d'altra parte, possono considerarsi le due fattispecie normative, ossia la fattispecie legislativa in esame e quella relativa al Parco d'Abruzzo, entrambe dirette, seppur per fini diversi, alla conservazione dello stato dei luoghi mediante l'astensione del taglio del bosco.

Vale la pena osservare, inoltre, che il riferimento normativo non deve considerarsi relativo a quel determinato bosco, quanto alla zona ove questo si trova (5).

È certo, però, che il parametro offertoci dalla legge, quello, appunto, della «consuetudinaria utilizzazione» del fondo boscato, aveva un senso all'inizio degli anni venti quando il tessuto sociale presentava una evoluzione lentissima, il territorio non era impermeabilizzato come adesso, ed il problema ecologico era assolutamente inesistente.

La «consuetudinaria utilizzazione» considerata in quell'epoca, e cioè nei decenni d'inizio secolo ventesimo, non

può essere – è inutile sottolinearlo – la stessa di sessant'anni dopo, quando si è avvertita la necessità di classificare l'intera categoria dei territori boscati in «bellezze naturali» mediante la l. 8 agosto 1985, n. 431. Una legge, questa, con la quale il bosco viene messo sotto tutela del Ministero dei beni e delle attività culturali in relazione ad ogni intervento che non sia di carattere conservativo, e rispetto ad un taglio che non sia «colturale», dizione quest'ultima, rimasta inesplicita – quando poteva essere oggetto della funzione di indirizzo e coordinamento concertata fra i due Ministeri interessati, quello dei beni culturali e quello dell'agricoltura e foreste – ma che non riteniamo coincida col taglio del bosco consentito dalla legislazione del 1923 e soprattutto dalle norme regolamentari per quanto aggiornate, quali devono intendersi le «prescrizioni di massima e di polizia forestale». La ragione della nostra perplessità è semplice e riposa sulla considerazione che il taglio del bosco quale risultato dell'attività selvicolturale è, nella legislazione sopra richiamata, limitato solo dalla funzione idrogeologica che il bosco assolve. Con la classificazione del bosco in bellezza naturale il taglio del bosco deve essere considerato anche in relazione allo svolgimento della funzione paesaggistico-ambientale, sicché il taglio «colturale» sarà tale quando risultino salvaguardate, oltre quella idrogeologica, anche le altre funzioni che il bosco esercita e per le quali è stato oggetto della classificazione operata dalla legge n. 431 del 1985.

È il taglio colturale del bosco, dunque, che costituisce lo spartiacque fra ciò che deve considerarsi l'uso ordinario del bosco e ciò che, invece, dovrà essere indennizzato (6).

Certo, ci rendiamo conto che con questa riflessione non abbiamo dato, in termini quantitativi, ovvero di concreta esplicitazione del significato di taglio colturale, una risposta al problema del *quantum* dell'indennizzo per la mancata esecuzione del taglio del bosco e quindi per la rinuncia al reddito che questo avrebbe prodotto.

Detto ciò si può tuttavia affermare che se il taglio ordinario del bosco è quello «colturale» che, va evidenziato, non richiede altra autorizzazione che non sia quella forestale – come recita il 4° comma dell'art. 1 della legge n. 431 del 1985 – tale taglio, per la riflessione che abbiamo svolto, non potrà non essere contenuto quanto alla sua estensione e in relazione alla possibilità di esser ripetuto negli anni successivi, soprattutto quando si tratti di bosco ad alto fusto la cui rinnovazione si avrà, a seconda delle diverse specie, trascorsi vari decenni.

Toccherà ora al giudice ordinario, al quale si è rivolto il Comune di Alfedena, nominare un perito selvicolturale (che non potrà essere sfornito di cognizioni giuridiche) al fine di stabilire il compenso dovuto al Parco nazionale. Non potranno comunque essergli di aiuto le disposizioni della legge cornice in materia di aree naturali protette, 6 dicembre 1991, n. 394 che si limita ad evidenziare all'art. 15, comma 2 che «i vincoli derivanti dal piano alle attività agro-silvo-pastorali possano essere indennizzati sulla base di principi equitativi», spettando al Ministro dell'ambiente provvedere alle disposizioni d'attuazione della legge mediante decreto, che non risulta peraltro sia stato fino ad oggi emanato.

Si tratta di questione risolvibile non senza difficoltà, forse avvertita dalla Corte costituzionale allorché ha ritenuto di interpretare la norma nel segno della salvaguardia della previsione del collegio arbitrale senza danno per l'esercizio della funzione giurisdizionale.

Alberto Abrami

(2) Ci si riferisce in particolare allo scritto di M. TAMPONI richiamato nella nota precedente.

(3) Cfr. ABRAMI, *Il ruolo dei territori boscati fra vincolo idrogeologico e vincolo ambientale*, in Atti del II Congresso Naz. di Selvicoltura per il miglioramento e la conservazione dei boschi italiani. Roma, 1999, p. 491.

(4) Sul punto da ultimo, E. CRISTIANI, *Vincolo idrogeologico e tutela*

ambientale, in *Commentario al codice civile*, diretto di P. Schlesinger, Milano, 1998.

(5) Così F. MILANI, *La proprietà forestale*, Milano, 1964, p. 150 e p. 151.

(6) Cfr. A. ABRAMI, *Le aree boscate nel governo del territorio ambiente*, in *Diritto e giur. agr. e amb.*, 1995, p. 597 ed *id.*, *Effetti del vincolo idrogeologico e funzione sociale della proprietà*, in *Dir. e giur. agr. e amb.*, 1996, p. 522.

figura già prevista trent'anni prima, passando ancora una volta sotto silenzio quella della revisione per errore (2).

Ed ancora una volta i giudici si sono attenuti ad una interpretazione rigorosamente letterale, ammettendo l'una ed escludendo l'altra, secondo il loro precedente indirizzo, senza preoccuparsi dello stridente contrasto che ne risultava, e che avrebbe potuto giustificare, almeno, un dubbio d'incostituzionalità.

Quanto alla dottrina, se non erro, un solo studioso, il Pellettieri (3), si è impegnato per salvare il salvabile. Questi ha fatto notare come il r.d. n. 1765 del 1935 avesse abrogato (art. 76) solo il T.U. n. 51 del 1904, e non anche il d.lgs.lgt. n. 1450 del 1917, che, val la pena di ricordarlo in questa sede, era interamente dedicato al lavoro agricolo, sicché, entro l'ambito di applicabilità di quest'ultimo, anche la revisione per errore sarebbe rimasta possibile. Tale conclusione l'Autore manteneva ferma altresì per il periodo successivo al 1965. Ovviamente egli riconosceva che, in tale data, il d.lgs.lgt. n. 1450 del 1917 era confluito, insieme ad altri provvedimenti, nel già ricordato T.U. n. 1124, ma eccepeva come quest'ultimo fosse stato predisposto dal Governo sulla base della delega conferitagli dal Parlamento con la l. 19 gennaio 1963, n. 15, il cui art. 30, terzo comma, poneva un limite ben preciso, in forza del quale «le norme delegate non potevano disporre comunque la diminuzione o il peggioramento delle prestazioni previste ... a favore dei beneficiari della assicurazione». «Sopprimere la possibilità di far correggere un errore» – concludeva il Pellettieri – «implica», per l'appunto «un peggioramento nella disciplina delle prestazioni, in quanto, in caso di verifica di tale errore, l'infortunato ottiene una prestazione inferiore a quella che la legge vuole gli sia attribuita, o non ne ottiene alcuna» (4).

Da ciò l'illegittimità, sempre per la parte concernente gli infortuni in agricoltura, della disposizione inserita nel T.U., per violazione del criterio direttivo di cui alla delega.

Questa tesi ha avuto tuttavia ben scarsa fortuna: fra i trattatisti più recenti il De Matteis la considera insoddisfacente «sul piano sistematico» (5) proprio perché non suscettibile di estensione all'ambito dell'industria (ma in sede di interpretazione dello *ius conditum* cosa si poteva fare di più?) mentre gli altri non la ricordano nemmeno.

Per superare la stretta era necessario un intervento legislativo di segno opposto rispetto a quelli del 1935 e del 1965. Tale, appunto, la norma cui, *ratione temporis*, si è attenuta la Suprema Corte nella decisione qui annotata. In base ad essa «Le prestazioni a qualunque titolo erogate dall'INAIL» potevano essere «in qualunque momento rettificare dallo stesso Istituto in caso di errore di qualsiasi natura commesso in sede di attribuzione, erogazione o riliquidazione delle prestazioni». Si noti come, per ripristinare questa importante finalità della revisione, fossero stati impiegati i termini dal significato più ampio. Fra le «prestazioni» erogate a qualunque titolo doveva infatti ritenersi compresa non solo la rendita per inabilità permanente, ma anche l'indennità giornaliera per inabilità temporanea; inoltre non era previsto alcun limite, né in relazione al tempo, né in rapporto al tipo di errore commesso od alla sua gravità. S'intende che, qualora la rendita fosse stata costituita in esecuzione di

una sentenza definitiva, come nel caso di specie, l'accertamento ivi contenuto non poteva essere più messo in discussione, dal momento che *res iudicata pro veritate habetur* (art. 2909 c.c.): la revisione sarebbe stata quindi consentita solo in presenza dell'altra ipotesi, di un mutamento, in meglio o in peggio, intervenuto nelle condizioni dell'infortunato in epoca successiva. Il che è appunto quanto la Cassazione ha affermato (6).

All'art. 9 del d.lgs. 23 febbraio 2000, n. 38, che contiene la normativa oggi in vigore, non posso dedicare qui molto spazio senza il rischio di andare fuori tema. Mi limito perciò a due rapidissimi rilievi:

A) Esso ammette ancora la rettifica delle «prestazioni a qualunque titolo erogate» allorché l'Istituto sia incorso in un «errore di qualsiasi natura» (primo comma), ma pone all'esercizio della relativa facoltà un limite di tempo, ignoto all'art. 55 della l. 9 marzo 1989, n. 88: dieci anni, che decorrono dalla data di comunicazione dell'originario provvedimento, salvo i casi di dolo o colpa grave dell'interessato, che devono però essere accertati giudizialmente. E questa sembra la novità di maggior rilievo. L'errore non rettificabile comporta il mantenimento delle prestazioni corrisposte quando esso è stato «rilevato» (e non già quando è stato commesso, per cui sono fatti salvi anche gli eventuali aumenti conseguiti *medio tempore*).

B) Come ho già avuto occasione di rilevare in altra sede (7), anche il d.lgs. n. 38 del 2000 si mantiene fedele alla dicotomia (che, personalmente, ritengo ormai anacronistica) fra industria ed agricoltura. A quest'ultima è dedicato il Capo VI (artt. 25-28), che non contiene alcun rinvio all'art. 9, inserito invece nel Capo II. Auguriamoci che tale distribuzione della materia non induca qualche ... difensore troppo zelante a prospettare la tesi contraria a quella che abbiamo visto sostenuta in passato dal Pellettieri: ad affermare, cioè, che oggi la revisione per errore sia possibile solo nell'ambito degli infortuni industriali, con esclusione di quelli agricoli. Se poi questo dovesse accadere, resterebbe pur sempre, come *extrema ratio*, il ricorso ai Giudici della Consulta per violazione del principio di parità *ex art. 3 Cost.*

Antonio Fontana

*

Cass. Sez. I Civ. - 28-3-2000, n. 3699 - Sensale, pres.; Salmè, est.; Sepe, P.M. (conf.) - Conficoni (avv. Foschi) c. Min. Finanze (Avv. gen. Stato). (*Conferma App. Bologna 3 ottobre 1996*)

Imposte e tasse - Imposta di registro - Tariffa - Terreni agricoli - Acquisto a titolo oneroso da parte di imprenditori agricoli - Aliquota ridotta - Applicabilità - Condizioni - Applicabilità del termine triennale di documentazione della qualità soggettiva, anche a soggetti già in possesso della qualità di agricoltori - Esclusione. (D.p.r. 26 ottobre 1972, n. 634, all. A, art. 1 *bis*; l. 21 febbraio 1977, n. 36, art. 2)

Ai fini dell'applicazione dell'aliquota ridotta dell'8 per cento prevista dall'art. 1 bis della tariffa all. A) al d.p.r. n. 634 del 1972 introdotto dall'art. 2 della l. 21 febbraio 1977, n. 36, l'acquirente che già possiede la qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale, deve formulare espressa richiesta nell'atto pubblico e produrre, davanti allo stesso notaio rogante, la documentazione attestante la qualità che vanta. Diversa è invece l'ipotesi in cui l'acquirente non possiede, al momento, tale qualifica, perché, in tal caso, egli deve enunciare, nell'atto di acquisto, l'intento di acquistarla e - quindi - nel triennio successivo, deve produrre la prova, nel modo indicato dalla legge, dell'avvenuto suo acquisto (1).

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 9 settembre 1997, n. 8796, in questa Riv., 1998, 221, con nota di Di PAOLO G., *Imposta di registro: aliquota ridotta solo per l'imprenditore agricolo a titolo principale che certifica tale sua qualità al momento dell'acquisto del terreno*; Cass. 28 giugno 1995, n. 7258, *ivi*, 1996, 36; Cass. 23 febbraio 1993, n. 2216, *ivi*, 1994, 34; Cass. 19 giugno 1990, n. 6159, *ivi*, 1990, 532.

(2) L'art. 83 è inserito nel Titolo I, dedicato all'industria, ma ad esso rinvia testualmente l'art. 230 per l'agricoltura.

(3) PELLETTIERI, *Le prestazioni nell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, nel *Trattato di previdenza sociale* diretto da Bussi e Persiani, IV, Padova, 1981, pp. 301 ss.

(4) PELLETTIERI, *op. cit.*, p. 321.

(5) DE MATTEIS, *L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, Torino, 1996, p. 415.

(6) I precedenti cui la Corte si richiama sono pubblicati: Cass. 15 giugno 1991, n. 6785, in *Riv. inf. mal. prof.*, 1991, II, p. 122; Cass. 10 ottobre 1992, n. 11042, in *Foro it., Rep.*, 1992, s.v. *Infortuni sul lavoro*, n. 232; Cass. 26 maggio 1994, n. 5138, *ibidem*, Rep. 1994, v. cit., n. 146; Cass. 1° luglio 1994, n. 6231, *ibidem*, Rep. 1994, v. cit., n. 181; Cass. Sez. Un. 7 luglio 1999 n. 383 si può leggere, completa di motivazione, su *CD-ROM Giur.*, 1-2000.

(7) Cfr. la nota *I dipendenti dei consorzi di bonifica e l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni*, in corso di pubblicazione su questa Rivista.

(*Omissis*). - FATTO. - Carla Conficoni ha acquistato un terreno agricolo in Forlì dichiarando di voler conseguire la qualificazione di imprenditore agricolo e giovandosi quindi della agevolazione prevista dall'art. 1, nota 1, prima parte della tariffa allegata al d.p.r. n. 131 del 1986 per la registrazione dell'atto. Non avendo l'acquirente prodotto la prescritta certificazione del conseguimento di detta qualifica nel triennio, l'Ufficio del registro di Forlì ha richiesto il pagamento dell'imposta dovuta in regime ordinario. La Commissione tributaria di primo grado, accogliendo il ricorso della contribuente, ha annullato l'avviso di liquidazione e tale decisione è stata confermata dalla commissione di secondo grado.

Con sentenza del 3 ottobre 1996 la Corte d'appello di Bologna ha rigettato il ricorso della Conficoni, osservando che, nel caso in cui l'acquirente al momento dell'atto non abbia già la qualità di imprenditore agricolo, ma intenda conseguirla successivamente, non è possibile fornire la dimostrazione della sussistenza dei requisiti soggettivi nel corso del giudizio contenzioso, ma deve essere prodotta all'amministrazione, nel termine perentorio di tre anni, la prova dell'avvenuto conseguimento della qualifica, con la conseguenza che, in caso di inutile decorso di detto termine, si verifica decadenza dal beneficio.

Avverso la sentenza la Conficoni ha proposto ricorso per cassazione. Resiste con controricorso l'amministrazione finanziaria.

DIRITTO. - La ricorrente ammette che, nel caso di acquisto di terreno da parte di soggetto che dichiara di voler conseguire la qualifica di imprenditore agricolo, il termine triennale previsto per il deposito della prova del conseguimento di tale qualifica ha natura perentoria, ma sostiene che tale termine nella specie dovrebbe ritenersi sospeso fino alla definizione della controversia avente ad oggetto la legittimità dell'avviso di liquidazione con il quale è stato richiesto il pagamento dell'imposta in misura ordinaria. Afferma anche che il giudice adito avrebbe avuto il potere di accertare direttamente la sussistenza dei requisiti per la concessione dell'agevolazione.

Il ricorso è infondato.

Come è stato già ripetutamente affermato (Cass. 8796/1997; 2216/1993), ai fini dell'applicazione dell'aliquota ridotta dell'otto per cento prevista dall'art. 1 *bis* della tariffa all. A d.p.r. n. 634 del 1972 introdotto dall'art. 2 l. 21 febbraio 1977, n. 36, mentre l'acquirente che già possiede la qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale, deve formulare espressa richiesta nell'atto pubblico e produrre, davanti allo stesso notaio rogante, la documentazione attestante la qualità che vanta, nell'ipotesi in cui l'acquirente stesso non possieda, al momento, tale qualifica, egli deve enunciare, nell'atto di acquisto, l'intento di acquistarla, e - quindi - deve produrre la prova, nel modo indicato dalla legge, dell'avvenuto suo acquisto nel termine di tre anni che ha natura perentoria, in quanto il suo inutile decorso implica il potere-dovere dell'ufficio di recuperare la maggiore imposta di registro risultante dall'applicazione dell'aliquota ordinaria, e, quindi, comporta la decadenza del contribuente dall'agevolazione, con la conseguenziale preclusione della possibilità di fornire quella prova successivamente, ancorché in sede d'impugnazione dell'atto impositivo.

Non vi sono ragioni per discostarsi da tale orientamento al quale, per economia espositiva, si rinvia.

Il ricorso deve essere quindi rigettato.

(*Omissis*)

*

Cass. Sez. III Civ. - 11-1-2000, n. 186 - Giuliano, pres.; Calabrese, est.; Iannelli, P.M. (conf.) - Palandri (avv. Bernardini) c. Nesti (avv. Gentiloni). (*Conferma App. Firenze 22 novembre 1996*)

Contratti agrari - Ambito di applicazione - Rapporti oggetto di controversia - In genere - Tentativo obbligatorio di conciliazione - Famiglia colonica - Mancata designazione di un rappresentante - Rappresentanza disgiuntiva - Mancata convocazione di uno dei componenti la famiglia - Nullità - Esclusione. (C.c., artt. 2257, 2266; l. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 46, 48)

Nei confronti della famiglia coltivatrice sono applicabili, in mancanza di nomina di un rappresentante della stessa nei rapporti con il concedente ai sensi dell'art. 48 della l. 3 maggio 1982, n. 203, le disposizioni degli artt. 2266 e 2257 c.c. in materia di società semplice, di talché ciascuno dei suoi componenti

può validamente rappresentare la famiglia stessa, con la conseguenza che la mancata convocazione di uno dei suoi componenti in sede di tentativo obbligatorio di conciliazione a norma dell'art. 46 legge cit. non comporta alcun vizio procedurale (1).

(*Omissis*). - Col primo motivo si denuncia violazione dell'art. 46 e falsa applicazione dell'art. 48 legge n. 203/1982. I ricorrenti deducono che, pur se la famiglia coltivatrice è da intendere come una versione della società semplice, tuttavia anche nella ipotesi della rappresentanza sociale è necessaria la *contemplatio domini*, mentre nel caso in esame nessuno degli odierni ricorrenti aveva mai speso, oltre che il solo proprio nome, anche quello di Palandri Paolo, che non era stato convocato davanti all'Amministrazione provinciale per espletare anche nei suoi confronti il tentativo di conciliazione, sussistendo, pertanto, la lesione dell'art. 46 cit. e la conseguente nullità dell'intero processo.

La censura non è fondata.

È criterio pacifico che, ove non ricorra la richiesta del concedente e la correlativa designazione di un componente la famiglia coltivatrice a rappresentare la stessa nei confronti del concedente medesimo, la rappresentanza processuale della famiglia coltivatrice spetta, attivamente e passivamente, a ciascun componente.

L'art. 48, comma 1 della legge n. 203/82, infatti, espressamente prevede solo l'ipotesi che il concedente richieda l'individuazione di uno dei componenti la famiglia coltivatrice di rappresentarla nei suoi confronti, sicché, in presenza di tale richiesta e di tale designazione, la rappresentanza della famiglia coltivatrice nei confronti del concedente spetta, tanto sul piano sostanziale che su quello processuale, al familiare designato.

Nel caso, invece, non ricorra tale ipotesi, bisogna, in mancanza di norme specifiche, far riferimento alla disciplina della società semplice - su cui la disciplina dettata dall'art. 48 è palesemente modellata - ed in particolare all'art. 2266 c.c., secondo cui la società semplice sta in giudizio nella persona dei soci che ne hanno la rappresentanza (comma 1), ossia in persona di ciascun socio amministratore (comma 2), ed all'art. 2257, comma 1, c.c. secondo cui, salvo diversa pattuizione, l'amministrazione della società spetta disgiuntamente a ciascun socio.

Ora a detti criteri si è attenuta nella fattispecie - in linea con una richiamata, e consolidata, giurisprudenza di questa Suprema Corte - la Corte territoriale fiorentina, allorché ha invero rilevato che, facendo il rapporto di affitto capo alla famiglia coltivatrice, e non essendoci stata la nomina di un rappresentante della stessa, ciascuno dei suoi componenti poteva validamente rappresentare la famiglia, da intendere quale versione della società semplice, di talché nel caso in esame non si riscontravano carenze processuali per la asserita mancata convocazione del solo Palandri Paolo ai fini dell'obbligatorio tentativo di conciliazione previsto dall'art. 46 stessa legge 203/82.

Il fatto, d'altronde, che gli altri componenti - odierni ricorrenti - non abbiano speso, in qualche modo, il nome del Palandri Paolo (*contemplatio domini*) non inficia affatto la validità del giudizio *de quo*, atteso che, in forza dell'esposto principio dell'amministrazione disgiuntiva da parte di tutti i partecipanti alla famiglia coltivatrice, gli effetti processuali della rappresentanza della stessa da parte di uno dei suoi componenti sono riferibili *ope legis* a tutti gli altri.

La particolare disciplina della rappresentanza della famiglia coltivatrice contenuta nell'art. 48 cit. costituisce una regolamentazione *sui generis*, tale da impedire una qualsiasi rilevanza - verso l'esterno - alla presenza di una pluralità di soggetti costituenti la famiglia, dimodoché, in relazione alla denuncia in esame, l'esperito tentativo di conciliazione nei confronti di uno o più degli odierni ricorrenti espandeva i suoi effetti, come ritenuto dal giudice del merito, anche nei confronti di Palandri Paolo. (Per la non necessità del resto della spendita del nome degli altri soci, in una società in nome collettivo, cfr. Cass. n. 1843/1986). Col secondo motivo si denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 5, legge n. 203/1982; contraddittorietà e comunque insufficiente motivazione in punto di gravità dell'inadempimento; omessa motivazione in relazione al carattere migliorativo delle opere effettuate.

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 12 maggio 1999, n. 4686, in *Giust. civ. Mass.*, 1999, 1058; Cass. 23 marzo 1998, n. 3068, in questa Riv., 1998, 379; Cass. 20 marzo 1998, n. 2983, *ivi*, 1998, 282. Da ultimo cfr. Cass. 14 aprile 2000, n. 4859, in questa Riv., 2000.

I ricorrenti lamentano che la Corte d'appello abbia dato per scontato – ai fini della ritenuta gravità dell'inadempimento – che la spesa occorrente per il reinterro ecc. sia di lire 26 milioni, omettendo, di contro, di motivare in relazione all'incidenza dell'intervento sull'ampiezza dell'intero fondo (nella specie, ben 36.400 mq.), senza nulla dire in relazione alla natura degli interventi, conseguendone la contraddittorietà della sentenza, che censura di inadempimento grave opere oggettivamente migliorative del fondo.

Anche tale mezzo non è fondato.

La Corte territoriale ha accertato che i Palandri hanno compiuto sul fondo loro affittato interventi di carattere viabile e che per tali interventi non richiesero il preventivo consenso della concedente, né attuarono la procedura di legittimazione all'esecuzione delle opere, ai sensi dell'art. 16 stessa legge n. 203/82.

Ha ritenuto, quindi, i conduttori responsabili di grave inadempimento stante «l'importanza dell'opera compiuta», consistita nella realizzazione di oltre 1.000 mq. di tracciato viario, con l'impiego di 374 mc. di materiale inerte, per la cui eliminazione ed il successivo reinterro era prevista una spesa di L. 26.000.000.

La Corte ha dunque considerato non solo la somma occorrente per il ripristino, ma anche la natura ed entità dell'opera illegittimamente realizzata, ritenendone perciò la gravità in relazione sia alla mole ed incidenza dell'opera stessa sul fondo in questione che al pregiudizio economico che essa comportava a carico della concedente.

Trattasi di giudizio di fatto circa la gravità dell'inadempimento – demandato come tale al giudice di merito – che è incensurabile in sede di legittimità in quanto sorretto da motivazione adeguata ed esente da vizi logici ed errori di diritto, sicché la proposta censura si risolve in una sollecitazione ad un inammissibile riesame dei fatti. Non condivisibile, peraltro, è che possa parlarsi di «opere oggettivamente migliorative» – e quindi per esse di contraddittorietà della sentenza, che le censura di inadempimento grave – dato che in nessun punto della motivazione si rinviene un'affermazione del carattere migliorativo delle opere effettuate dai Palandri, delle quali, anzi, viene affermata la potenzialità lesiva.

Il ricorso, pertanto, va rigettato. (*Omissis*)

*

Cass. Sez. III Civ. - 17-12-1999, n. 14242 - Duva, pres.; Durante, est.; Giacalone, P.M. (conf.) - De Simone, (avv. Sammaria ed altro) c. LE.DEL. S.r.l. ed altri (avv. Castellano) (*Conferma App. Napoli 2 dicembre 1995*)

Prelazione e riscatto - Convocazione dell'alienante davanti al notaio - Obbligo di comparizione - Configurabilità - Esclusione - Conseguenze - Termine per il pagamento - Inutile decorrenza - Vendita a terzi - Responsabilità del proprietario - Insussistenza. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

In materia di prelazione agraria non è configurabile a carico del proprietario un obbligo di comparizione innanzi al notaio per la stipula della vendita e la ricezione del prezzo, il pagamento del quale deve essere effettuato nel termine di legge a mezzo offerta reale, configurando una condizione sospensiva la cui mancata avveramento restituisce al proprietario la libera disponibilità del fondo; pertanto, non costituiscono fonte di responsabilità per il proprietario né la mancata comparizione presso il notaio né l'alienazione del fondo a terzi dopo l'inutile decorso del termine per il versamento del prezzo (1).

(*Omissis*). - Precede per ragioni di ordine logico l'esame del secondo, terzo, quinto, sesto motivo.

Con il secondo motivo si deduce che la Corte territoriale ha erroneamente ritenuto che la mancata comparizione delle proprietarie innanzi al notaio sia giustificata dall'essere state le medesime convocate *ad horas*, dal momento che l'art. 8 legge 590/1965 non stabilisce entro quale termine deve avvenire la convocazione.

Con il terzo motivo si lamenta errata e contraddittoria motivazione, sostenendosi che la Corte territoriale, dopo avere ritenuto che solo l'offerta reale del prezzo seguita dal deposito è idonea ad evitare la decadenza, ha affermato che il titolare della prelazione ha facoltà di rimandare il pagamento alla stipula dell'atto pubblico

di trasferimento, ove, come nella specie, essa sia anteriore alla scadenza del termine di cui all'art. 8, comma 6°, legge 590/1965.

Si aggiunge che il mancato deposito del prezzo è giustificato dall'essersi le proprietarie «sottratte all'obbligo di correttezza, desumibile dall'art. 1175 c.c., di prestarsi alla stipula dell'atto pubblico di trasferimento», necessario ai fini della trascrizione.

I motivi, che si esaminano congiuntamente perché connessi, sono privi di fondamento.

La giurisprudenza di questa Corte ravvisa oramai pacificamente nella prelazione agraria un diritto potestativo, il cui esercizio comporta, nella ricorrenza di determinati presupposti, la sostituzione di una fattispecie legale di acquisto della proprietà alla fattispecie fondata sullo scambio dei consensi (cfr. *ex plurimis* Cass. 21 novembre 1990, n. 11236).

In relazione alla fattispecie legale la posizione del proprietario concedente, che intende vendere il fondo, è di soggezione all'iniziativa negoziale del titolare della prelazione e di corrispondente limitazione della libertà contrattuale; la posizione di quest'ultimo si sostanzia nel potere di concludere la vicenda acquisitiva del fondo, imprimendo alla stessa una specifica direzione soggettiva, mediante una propria dichiarazione unilaterale recettizia di accettazione, emessa nelle condizioni di tempo e di modo stabilite per legge.

Il momento perfezionativo della fattispecie legale coincide con la dichiarazione unilaterale recettizia; pertanto, la sentenza, che dirima il contrasto sulla sussistenza dei presupposti richiesti per il valido e legittimo esercizio della prelazione è di mero accertamento e non è necessaria la stipula di un nuovo contratto.

L'effetto traslativo della proprietà del fondo non è collegato al momento perfezionativo della fattispecie, ma è subordinato al pagamento del prezzo con la tecnica della *condicio iuris* sospensiva (cfr. Cass. 18 luglio 1992, n. 8726; Cass. 7 agosto 1995, n. 8656; Cass. 19 agosto 1995, n. 8939).

Conseguentemente, il pagamento del prezzo – elemento indispensabile e terminale della vicenda traslativa (cfr. Cass. 21 novembre 1990, n. 11236) – opera con il meccanismo della condizione, anziché secondo il regime dell'adempimento delle obbligazioni: la sua tardività va equiparata alla mancanza e produce l'automatico travolgimento del contratto, senza necessità di domanda risolutoria del proprietario, e la restituzione allo stesso della piena libertà del fondo, salvo i casi di imputabilità *ex art.* 1359 c.c. (cfr. Cass. 12 gennaio 1988, n. 1508).

Nella prospettiva della condizione il pagamento rileva, se accettato o, in mancanza di accettazione, offerto nelle forme previste dagli artt. 1208, 1209, 1214 c.c. e, occorrendo, depositato, costituendo l'offerta seguita dal deposito atto surrogatorio dell'adempimento idoneo a soddisfare l'interesse del proprietario concedente contro la sua volontà e ad estinguere il vincolo obbligatorio con definitiva liberazione del prelazionante.

In tale ambito di idee questa Corte (cfr. la sentenza 18 luglio 1992, n. 8726) ha ritenuto che l'ingiustificato rifiuto di ricevere il pagamento e l'invito a comparire innanzi al notaio per la stipula dell'atto di vendita con contestuale pagamento valgono ad escludere la mora, ma non comportano avveramento della condizione sospensiva dell'effettivo versamento del prezzo.

Ora, sui punti investiti dalle censure la sentenza impugnata ha adottato due *rationes decidendi* autonomamente idonee a sorreggere il *decisum*.

Secondo una di esse solo l'offerta reale del prezzo, accompagnata dal deposito, sarebbe valsa ad «evitare gli effetti sfavorevoli che la legge ricollega al mancato tempestivo adempimento, a meno che il titolare della prelazione non comunichi al proprietario del fondo che il pagamento del prezzo avverrà al momento dell'atto pubblico riproduttivo, invitandolo a comparire davanti al notaio per una data anteriore alla scadenza del termine previsto dalla legge».

Tale *ratio* è in linea con i principi sopra esposti, tranne che per la parte concernente la possibilità di invitare il proprietario innanzi al notaio per la stipula dell'atto di vendita e la ricezione del prezzo; parte che va corretta nell'esercizio dei poteri di cui all'art. 384 c.p.c. nel senso che la possibilità non sussiste.

L'esame delle censure relative all'altra *ratio* (secondo la quale la mancata comparizione è giustificata) diventa a questo punto inutile in quanto l'eventuale loro fondatezza non potrebbe portare alla cassazione della sentenza (cfr. Cass. 10 gennaio 1995, n. 237; Cass. 25 ottobre 1993, n. 10577).

Con il quinto motivo si lamenta l'erroneità e contraddittorietà della motivazione, con la quale la Corte territoriale ha rigettato la domanda risarcitoria, sostenendosi che a seguito del perfeziona-

mento dell'acquisto per effetto dell'esercizio della prelazione sono sorti a carico delle proprietarie ulteriori obblighi, il cui inadempimento le rende responsabili dei danni subiti dall'affittuario; danni consistenti nell'aver dovuto fare ricorso a mutui con sopportazione dei relativi oneri e restrizioni del tenore di vita.

Il motivo è privo di fondamento.

Nessun obbligo ha il proprietario concedente di comparire innanzi a notaio per la stipula della vendita e la ricezione del prezzo; nessuna responsabilità è, pertanto, configurabile a suo carico in relazione ai danni riconducibili alla mancata comparizione.

Il versamento del prezzo funziona come condizione sospensiva, il cui mancato avveramento reintegra il proprietario nella libera disponibilità del fondo; non incorre, pertanto, in responsabilità il proprietario il quale alieni il fondo a terzi dopo l'inutile decorso del termine per il versamento del prezzo.

È ancora infondato il sesto motivo, con il quale si censura la corte territoriale per avere disatteso la richiesta di prova per interpellato e testimoni.

Ed invero, la mancata ammissione di un mezzo istruttorio può dare luogo a vizio rilevante ai sensi dell'art. 360, n. 5, c.p.c., ove il mezzo istruttorio afferisca a punti decisivi della controversia (cfr. Cass. 11 marzo 1995, n. 2859; Cass. 21 ottobre 1992, n. 11491; il che va escluso nella specie, vertendo la prova sulla circostanza della mancata adesione all'invito a comparire innanzi al notaio).

Con il primo motivo si deduce che la Corte territoriale ha ritenuto che non è possibile proporre l'azione di riscatto, una volta che sia stata proposta quella di prelazione, e si sostiene che la prima azione è, invece, data, oltre che nei casi espressamente previsti dall'art. 8, comma 5, legge 590/1965, anche nel caso in cui, come nella specie, il proprietario si sottragga ingiustificatamente all'obbligo del perfezionamento della vendita con il colono accettante.

Con il quarto motivo si deduce mancata ed erronea applicazione dell'art. 8 legge 590/1965 e della legge 2/1979, sostenendosi che, qualora venga proposta l'azione di riscatto, il termine per il pagamento del prezzo decorre dalla comunicazione scritta dell'adesione del terzo acquirente o, in caso di contestazione, dal passaggio in giudicato della sentenza che riconosce il diritto.

I motivi, che si esaminano congiuntamente perché connessi, sono destituiti di fondamento.

Come questa Corte ha avuto occasione di affermare (cfr. le sentenze 2 marzo 1994, n. 2039; 24 aprile 1991, n. 4472; 25 luglio 1989, n. 3499; 14 ottobre 1987, n. 7608), in tema di prelazione e di riscatto agrari nella disciplina fissata dall'art. 8, 5°, 6°, 7° comma, legge 590/1965, modificato dalla legge 817/1971 ed interpretato autenticamente dall'articolo unico legge 2/1979, le disposizioni, secondo le quali i termini per il pagamento del prezzo dovuto al retrattato decorrono dall'adesione al diritto di riscatto e, in caso di contestazione, dal passaggio in giudicato della sentenza che riconosce il riscatto, non escludono l'operatività delle disposizioni che regolano le modalità ed i termini per l'esercizio della prelazione, con la conseguenza che il coltivatore decaduto dalla prelazione per una qualsiasi causa, compreso il mancato versamento del prezzo nel termine di tre mesi dall'accettazione della *denuntiatio*, non può far valere il diritto di riscatto, la cui nascita presuppone la titolarità del diritto di prelazione e la sua lesione per effetto di una condotta del proprietario del fondo.

In conclusione, il ricorso va rigettato. (*Omissis*)

(1) PRELAZIONE AGRARIA E PAGAMENTO DEL PREZZO.

Come si evince dalla sentenza in esame, il giudice di legittimità si è pronunciato sulla questione giuridica relativa al diritto di prelazione agraria e di riscatto, ed ha affermato che l'effetto traslativo della proprietà del fondo non è collegato al momento perfezionativo della fattispecie, ma è subordinato al pagamento del prezzo con la tecnica della *condicio iuris* sospensiva.

Alla luce di tale considerazione, la Suprema Corte, uniformandosi al costante orientamento giurisprudenziale, ha rigettato il ricorso ed ha statuito che il proprietario concedente non ha nessun obbligo di comparire innanzi al notaio per la stipula della vendita e la ricezione del prezzo.

Invero, il versamento di tale prezzo, funzionerebbe come condizione sospensiva, di guisa che, il suo mancato

avveramento, reintegrerebbe il proprietario nella libera disponibilità del fondo e consentirebbe allo stesso di alienarlo a terzi dopo l'inutile decorso del termine per il versamento di tale prezzo, esonerandolo oltretutto, da ogni tipo di responsabilità.

Orbene, devesi rilevare che, in tema di diritto di prelazione agraria e riscatto agrario, e con riguardo alla destinazione agricola del fondo, per il riconoscimento del suddetto diritto si richiede ed è sufficiente l'esistenza di un fondo rustico destinato e suscettibile di un'attività di natura agraria, senza che sia rilevante né la sua estensione, né che nell'attualità esso sia o no coltivato. Preliminarmente, è opportuno evidenziare che su tale argomento è noto il costante orientamento giurisprudenziale secondo cui, la dichiarazione del prelazionante di voler esercitare il relativo diritto, è inidonea a produrre l'effetto acquisitivo della proprietà del fondo offerto in vendita, ove non intervenga entro il termine previsto dal 2° comma dell'art. 8 l. 26 maggio 1965, n. 590, il pagamento del prezzo da effettuarsi mediante offerta reale e, occorrendo, il deposito della somma.

A tale riguardo, infatti, non assume alcun rilievo la dichiarazione del prelazionante che eseguirà il suddetto pagamento al momento della stipulazione del contratto davanti al notaio, anche se la data della stipulazione del contratto è indicata entro il termine in questione.

Invero, gli effetti dell'esercizio della prelazione agraria rimangono caducati ove, nel caso di rifiuto del proprietario del fondo di accettare il pagamento del prezzo, il titolare del diritto di prelazione non provveda entro il termine di legge all'offerta reale ed eventualmente al deposito della somma (v., tra le altre, Cass. 19 agosto 1995, n. 8939, in questa Riv., 1996, 26; Id., 2 febbraio 1995, n. 1244, in Riv. dir. agr., 1996, II, 325; Id., 7 agosto 1995, n. 8656, in Mass., 1995; Id., 9 agosto 1995, n. 8730, in Riv. dir. agr., 1996, II, 325; Id., 11 dicembre 1990, n. 11771, in Giur. agr. it., 1991, 410; Id., 25 luglio 1989, n. 3499, in Giust. civ., 1989, I, 2260; in dottrina, TRIOLA R., *La prelazione agraria*, 2ª ed., Milano, 1990; CASAROTTO G., *La prelazione nell'accesso alla proprietà agraria: prelazione con riscatto quale unitario diritto all'acquisto*, Padova, 1998; CASAROTTO L., *La prelazione agraria: repertorio di dottrina, giurisprudenza e legislazione*, Milano, 1982).

In ogni caso, in tutte le ipotesi di violazione dello *ius prae-lationis*, il rimedio apprestato dall'art. 8 legge n. 590 del 1965 al pretermesso, consiste nell'esercizio dell'azione di riscatto.

Infatti, tale azione produce la sostituzione *ex tunc* dell'avente diritto alla prelazione nella posizione del terzo acquirente del fondo e, conseguentemente, l'acquisto diretto da parte del retraente, dell'immobile dal proprietario venditore, prescindendo dal consenso del compratore retrattato che subirebbe passivamente la situazione determinatasi con la dichiarazione del retrattante, quale atto unilaterale recettizio con effetti *ipso iure*, indipendentemente dalla pronuncia del giudice, il cui eventuale intervento avrebbe solo funzione di accertamento.

Al riguardo, il giudice di legittimità ha affermato che tale effetto si produce se la dichiarazione di riscatto, tempestivamente formulata ai sensi dell'art. 8 della suddetta legge, contiene l'offerta del prezzo con i requisiti di determinatezza, completezza e determinabilità, ed in secondo luogo con l'avverarsi della condizione sospensiva dell'effettivo pagamento del prezzo, o nel caso di rifiuto anche pretestuoso del venditore, con l'offerta reale ed il deposito liberatore della relativa somma nei termini stabiliti dal richiamato art. 8, decorrenti dalla dichiarazione di riscatto o dal passaggio in giudicato della sentenza che riconosce il diritto, salvo che il rifiuto pretestuoso non sia avvenuto nell'imminenza del predetto termine di scadenza ed il ritardo del deposito, con la *fictio iuris* del pagamento che esso produce, non possa essere, pertanto, addebitato al retraente (Cass. 23 giugno 1999, n. 6401, in Mass., 1999; Id., 22 febbraio 1996, n.

1374, in questa Riv., 1996, 617, con nota di TRIOLA R.; ID., 7 agosto 1995, n. 8656, in *Mass.*, 1995; ID., 26 ottobre 1994, n. 8789, in questa Riv., 1995, 154).

In conclusione, solo l'offerta reale del prezzo seguita dal deposito dello stesso, viene considerata idonea ad evitare la decadenza dal diritto di prelazione e di riscatto, quindi, nella specie, il coltivatore decaduto dalla prelazione per non aver versato il prezzo nel termine di legge, non potrà far valere nemmeno il suo diritto di riscatto, che presuppone la titolarità del diritto di prelazione e la sua lesione per effetto di una condotta del proprietario del fondo.

Cecilia Greca

*

Cass. Sez. III Civ. - 1-12-1999, n. 13359 - Duva, pres.; Finocchiaro, est.; Iannelli, P.M. (conf.) - Cattoli s.a.s. (avv. Lais) c. Zannetti (avv. Caffarelli). (*Cassa con rinvio App. Bologna 17 maggio 1997*)

Contratti agrari - Accordi tra le parti - Contratto concluso senza l'assistenza delle organizzazioni professionali - Disciplina della nullità parziale ex art. 1419 c.c. - Applicabilità - Condizioni. (L. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 45, 58)

Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione - Domanda riconvenzionale - Necessità del previo tentativo di conciliazione - Limiti - Fatti costitutivi della pretesa analoghi a quelli dedotti dall'attore - Superfluità del previo tentativo di conciliazione. (C.p.c., artt. 416, 418; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 46)

Qualora un contratto di affitto agrario sia stipulato senza l'obbligatorio intervento delle organizzazioni professionali, ai sensi dell'art. 45 l. 3 maggio 1982, n. 203, la nullità che ne deriva non travolge l'intero negozio, ma soltanto le clausole in contrasto con i precetti della citata legge 203/82, dai quali le clausole nulle vengono sostituite ex art. 1419, comma secondo c.c. (1).

In tema di contratti agrari, l'obbligo del preventivo esperimento del tentativo di conciliazione, di cui all'art. 46 l. 3 maggio 1982, n. 203, non è necessario con riferimento alla domanda riconvenzionale proposta dal convenuto, quando tale domanda, per essere fondata sui medesimi fatti dedotti in giudizio dall'attore, non ampli l'oggetto del giudizio (2).

(*Omissis*).- FATTO. - Con ricorso 31 marzo 1992 Varaldo Maria Grazia, quale socia accomandataria e legale rappresentante della s.a.s. Cattoli conveniva in giudizio, innanzi alla Sezione specializzata agraria del Tribunale di Ravenna, Zannetti Giammarco, chiedendo fosse dichiarata la nullità, o l'invalidità o l'annullamento del contratto di affitto stipulato l'1 gennaio 1990 tra la socia accomandataria Leonesi Paolina, successivamente deceduta, e Zannetti Giammarco, figlio di essa attrice e nipote *ex matre* della Leonesi, relativamente a due poteri (Casanova e Canova) di proprietà della società.

Esponeva l'attrice, a fondamento delle spiegate domande, che sussistevano dubbi sulla autenticità della firma della Leonesi, che aveva sempre negato tale sottoscrizione, che all'epoca costei si trovava in stato di incapacità naturale, che, comunque, il contratto conteneva clausole in deroga della l. 3 maggio 1982, n. 203 pur essendo stato stipulato senza l'assistenza delle organizzazioni professionali di categoria.

Costituitosi in giudizio il convenuto resisteva alle avverse pretese eccependo, da un lato, che la firma della Leonesi era autentica, dall'altro che quest'ultima al momento della sottoscrizione del contratto non era affatto incapace, da ultimo, che la domanda ex art. 45 della l. 3 maggio 1982, n. 203 era improcedibile perché non preceduta dal previo tentativo di conciliazione di cui all'art. 46 della stessa legge e che dalla mancata assistenza delle associazioni professionali al contratto non derivava la nullità o l'annullabilità del contratto stesso, ma, unicamente, la sostituzione delle clausole contrattuali con quelle di legge.

Nelle more di tale giudizio la s.a.s. Cattoli chiedeva ed otteneva, dal presidente della Sezione specializzata agraria presso il Tribunale di Ravenna, decreto ingiuntivo nei confronti dello Zannetti per la somma di lire quaranta milioni, a titolo di affitto nella misura contrattuale e relativa a canoni di affitto per gli anni 1990, 1991, 1992 e 1994 non corrisposti o a suo tempo non accettati dalla società concedente.

L'ingiunto proponeva opposizione, avverso tale decreto, eccependo la improcedibilità della pretesa, per mancato esperimento del tentativo di conciliazione di cui all'art. 46 della l. 3 maggio 1982, n. 203 e la inesistenza del credito per nullità della clausola contrattuale che prevedeva un canone superiore a quello di legge. Opponeva comunque in compensazione propri crediti per lire 17.609.312 conseguenti al pagamento, da parte sua, di cambiali agrarie.

Riuniti, per connessione, i riferiti procedimenti con sentenza 9-11 novembre 1995 il Tribunale di Ravenna, Sezione specializzata agraria, rigettava la domanda di nullità o annullabilità del contratto per incapacità della Leonesi e dichiarava improcedibili tutte le altre.

Poco prima della pronunzia sopra ricordata, e successivamente a questa, peraltro, con ricorsi 27 ottobre 1995 e 12 marzo 1996 la s.a.s. Cattoli introduceva, innanzi al Tribunale di Ravenna, Sezione specializzata agraria, due vertenze con le quali lamentava la nullità e/o la annullabilità del contratto di cui sopra per mancanza del requisito della volontà ex art. 1325, n. 1 c.c., per vizio del consenso costituito da errore essenziale, ex art. 1429 c.c., per vizio del consenso a seguito di dolo determinante ex artt. 1427 e 1439 c.c., nonché per invalidità conseguente a violazione della disciplina dettata dall'art. 45 della l. 3 maggio 1982, n. 203.

Costituitosi in entrambi tali giudizi lo Zannetti eccepeva la carenza di legittimazione attiva della s.a.s. Cattoli e, in via riconvenzionale, chiedeva che la durata del contratto e l'importo del canone convenzionalmente stabiliti, venissero adeguati a quelli legali, con condanna di controparte a restituire le somme percepite in eccedenza.

Riuniti i vari giudizi il giudice adito, con sentenza 10 ottobre-15 novembre 1996 da un lato, rigettava tutte le domande attrici, dall'altro, in accoglimento della riconvenzionale, dichiarava la nullità dei patti in deroga contenuti nel contratto, con conseguente sostituzione della disciplina di legge, rimettendo gli atti innanzi a sé per la determinazione del *quantum*.

Entrambe tali sentenze erano gravate dalla soccombente Cattoli, ma la Corte di appello di Bologna, Sezione specializzata agraria, con sentenza 3 aprile-17 maggio 1997 rigettava entrambi gli appelli.

Quanto alla incapacità naturale della Leonesi al momento della sottoscrizione del contratto oggetto di controversia, osservava la Corte del merito che la stessa non risultava in alcun modo adeguatamente provata, non apparendo attendibile la deposizione resa dal teste Bergamini e risultando, altresì, provata la piena capacità di intendere e di volere della Leonesi al momento della sottoscrizione del contratto in questione.

Escluso, ancora, il dolo dello Zannetti allorché aveva rappresentato alla nonna, per convincerla a sottoscrivere il contratto in questione, la propria precaria situazione patrimoniale, essendo rimasto accertato che questa era effettivamente tale, la Corte ha ritenuto, infine, che eventuali clausole contrattuali in deroga alla l. 3 maggio 1982, n. 203 non conducevano affatto, come invocato dall'attrice, alla nullità del rapporto, ma imponevano la loro sostituzione con quelle legali.

Per la cassazione di tale pronunzia ha proposto ricorso la Cattoli s.a.s., in persona del legale rappresentante e socio accomandatario Varaldo Maria Grazia. Resiste, con controricorso, Zannetti Giammarco. Entrambe le parti hanno presentato memoria.

DIRITTO. - 1. - Con il primo motivo la ricorrente - denunciando «violazione di legge (art. 360, n. 3 c.p.c.) ed omessa motivazione sopra un punto decisivo della controversia (art. 360, n. 5 c.p.c.) in relazione agli artt. 45 e 46 della l. 3 maggio 1982, n. 203» - lamenta che i giudici del merito, pur esaminando nel merito la propria domanda, abbiano omesso di prendere in esame le censure mosse da essa concludente, avverso la sentenza dei primi giudici nella parte in cui questa aveva dichiarato improcedibile, per mancato esperimento del tentativo di conciliazione di cui all'art. 46, della l. 3 maggio 1982, n. 203, la domanda di nullità del contratto di affitto oggetto di controversia per recare clausole in deroga alle previsioni di legge.

2. - La deduzione è inammissibile.

Per difetto di interesse.

I giudici di primo grado – come osservato in parte espositiva – hanno dichiarato improcedibile la domanda relativa alla denunciata nullità o invalidità del contratto in quanto contenente clausole difformi dalla disciplina legale e stipulate senza l'assistenza delle associazioni di categoria perché non previamente sottoposta al tentativo obbligatorio di conciliazione davanti all'Ispettorato provinciale dell'agricoltura.

Tale statuizione è stata censurata, dalla soccombente società, sia sotto il profilo processuale (atteso che l'esame delle domande *de quibus* non richiedeva l'esperimento del tentativo di conciliazione in questione), sia sotto quello di merito (per non avere il giudicante, dichiarato la nullità del contratto).

Pacifico quanto sopra, e pacifico che i giudizi di appello hanno esaminato, nel merito, la questione della pretesa nullità del contratto sotto il profilo di cui sopra, è palese che gli stessi, ancorché implicitamente, hanno ritenuto fondata la prima delle questioni prospettate dall'appellante, ritenendo nella specie non necessario il previo tentativo di conciliazione.

Deve escludersi – conclusivamente sul punto – e che vi sia stata una omessa pronunzia su un punto decisivo della controversia e che sussista interesse, in capo alla ricorrente, a denunciare una statuizione favorevole alla stessa.

3. - Con il secondo motivo la società ricorrente denunciando «violazione di legge (art. 360, n. 3 c.p.c.) ed omessa motivazione sopra un punto decisivo della controversia (art. 360, n. 5 c.p.c.) in relazione all'art. 46 della l. 3 maggio 1982, n. 203 per mancato esperimento del tentativo di conciliazione prima del deposito del ricorso per ingiunzione», lamenta che i giudici di appello non abbiano esaminato le censure mosse da essa concludente alla sentenza di primo grado nella parte in cui la stessa ha dichiarato improcedibile l'istanza per ricorso per ingiunzione.

4. - La censura è fondata.

I primi giudici hanno dichiarato nullo il decreto ingiuntivo emesso in data 5 agosto 1994, dal presidente della Sezione specializzata agraria del Tribunale di Ravenna, perché richiesto senza previo esperimento del tentativo di conciliazione di cui all'art. 46 della l. 3 maggio 1982, n. 203.

Tale statuizione è stata censurata dalla società Cattoli, la quale ha chiesto, tra l'altro, «confermare il decreto ingiuntivo respingendo l'opposizione» e denunciando tra l'altro che il preventivo tentativo di conciliazione non era necessario per il procedimento di ingiunzione, sia per la sua natura di procedimento speciale, sia perché trattasi di attività incompatibile con la natura monitoria del procedimento.

Al riguardo nessuna statuizione è stata adottata dalla Corte di appello di Bologna.

5. - Con il terzo motivo la ricorrente denunciando «omessa motivazione sopra un punto decisivo della controversia (art. 360, n. 5 c.p.c.) in relazione al mancato consenso di tutti i soci accomandatari della s.a.s. per la validità del contratto di affitto (art. 1418, comma 2, 1325, 2318, commi 1 e 2 c.c.)», lamenta che i giudici di appello abbiano omesso qualsiasi motivazione in ordine al quarto motivo di appello e, in particolare, nella parte in cui la sentenza del primo giudice era stata censurata per aver rigettato la domanda di invalidità del contratto di affitto, essendo mancato il consenso alla sua stipulazione da parte di tutti i soci accomandatari.

6. - Anche tale motivo è fondato, e meritevole di accoglimento.

Non si rinviene, infatti, nella sentenza gravata, nella parte motiva, alcuna osservazione, relativamente a tale capo del proposto appello.

Irrilevante, al fine di pervenire ad una diversa soluzione della lite è la circostanza – evidenziata dal controricorrente – che trattandosi di domanda nuova, inammissibilmente introdotta in causa successivamente al deposito del ricorso introduttivo, esattamente il giudice di primo grado l'ha dichiarata inammissibile.

In realtà, tenuta presente la puntuale censura, formulata dalla soccombente sul punto, i giudici di secondo grado non potevano ignorare, come hanno ignorato, totalmente la deduzione.

Né questa Corte può procedere, al riguardo, ad alcun accertamento di fatto e sostituire la propria valutazione – sia sulla «novità» della domanda, sia sulla eventuale sua «fondatezza», ove non ritenuta nuova – a quella omessa dal giudice del merito.

7. - Con il quarto motivo la società ricorrente denunciando «vizio e violazione di legge (art. 360, n. 3 c.p.c.) in relazione all'art. 428 c.c. e insufficiente e contraddittoria motivazione (art. 360, n. 5 c.p.c.) su un punto decisivo della controversia relativamente all'incapacità naturale della *de cuius* Leonesi Paolina» censura la

sentenza gravata nella parte in cui questa ha escluso che la Leonesi versasse, al momento della sottoscrizione del contratto *inter partes*, in stato di incapacità naturale.

8. - La deduzione è inammissibile.

Ancorché, infatti, si denunci – nella intestazione del motivo – da un lato, «violazione di legge in relazione all'art. 428 c.c.» e, dall'altro, «insufficiente e contraddittoria motivazione su un punto decisivo della controversia, relativamente alla incapacità naturale della *de cuius*» in realtà con il motivo in esame non viene prospettata alcuna valida censura, sotto i riferiti profili.

8.1. - Quando nel ricorso per cassazione – in particolare – 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, parte ricorrente omette sia di indicare quale sia l'interpretazione data, dal giudice del merito, della richiamata disposizione (art. 428 c.c.) e i motivi per cui la stessa non possa essere accettata, sia quale sia la «corretta» interpretazione di tale norma.

In realtà parte ricorrente, lungi dal 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.

Né infine, è rilevante, al fine del decidere, che i giudici del merito abbiano omesso qualsiasi giudizio, o apprezzamento, circa la «gravità» del pregiudizio che dall'atto posto in essere dalla Leonesi sarebbe derivato al patrimonio (non della stessa Leonesi ma) della società da questa amministrata.

Come si ricava da una pur superficiale lettura dell'art. 428 c.c., infatti, in tanto gli atti ivi descritti possono essere annullati su istanza della parte che li ha posti in essere, o dei suoi eredi e aventi causa se ne risulti «un grave pregiudizio all'autore», in quanto – previamente – sia dimostrato (ed accertato) che l'atto è stato compiuto da persona «incapace di intendere e di volere».

Pacifico – come risulta dagli accertamenti in fatto compiuti dai giudici di merito – che nella specie non era stata raggiunta alcuna prova circa lo stato di incapacità della Leonesi al momento in cui ha sottoscritto il contratto in questione, è palese che correttamente – e senza alcuna violazione dell'art. 428 c.c. – i giudici del merito hanno omesso qualsiasi superflua indagine sul (eventuale) pregiudizio derivato alla Leonesi (o a terzi) dal concluso contratto.

8.2. - Quanto alla lamentata violazione dell'art. 360, n. 5 c.p.c., pur se nella intestazione si richiama la detta disposizione (secondo cui le sentenze pronunziate in grado di appello possono essere impugnate per ricorso per cassazione «per omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia, prospettato dalle parti o rilevabile di ufficio»), con la deduzione in esame – in realtà – i ricorrenti, *contra legem* e cercando di superare quelli che sono i limiti del giudizio di legittimità, lungi dall'indicare carenze o illogicità presenti nella motivazione fatta propria dai giudici di secondo grado per giungere alla definizione della lite, sollecitano una nuova valutazione, da parte di questa Corte – la quale non è un giudice di merito di terzo grado – del materiale probatorio in atti.

Come noto, il vizio di omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione, denunciabile con ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 360, n. 5 c.p.c., si configura solo quando nel ragionamento del giudice di merito sia riscontrabile il mancato o insufficiente esame di punti decisivi della controversia, prospettati dalle parti o rilevabili di ufficio, ovvero un insanabile contrasto tra le argomentazioni adottate, tale da non consentire l'identificazione del proce-

dimento logico-giuridico posto a base della decisione, con l'avvertimento, peraltro, che al fine di adempiere all'obbligo della motivazione, il giudice del merito non è tenuto a valutare singolarmente tutte le risultanze processuali e a confutare tutte le argomentazioni prospettate dalle parti, essendo invece sufficiente che egli, dopo avere vagliato le une e le altre nel loro complesso, indichi gli elementi sui quali intende fondare il proprio convincimento, dovendosi ritenere disattesi, per implicito, tutti gli altri rilievi e circostanze che, sebbene non menzionati specificamente, sono logicamente incompatibili con la decisione adottata, avendo la Corte di cassazione non il potere di riesaminare e valutare il merito della causa, ma solo quello di controllare, sotto il profilo logico-formale e della correttezza giuridica, l'esame e la valutazione del giudice del merito (in questo senso, ad esempio, Cass. 25 febbraio 1998, n. 2033, nonché recentemente, Cass. 13 gennaio 1999, n. 287, specie in motivazione).

La sentenza impugnata, pertanto, non è suscettibile di cassazione ex art. 360, n. 5 c.p.c. per il solo fatto che gli elementi considerati dal giudice di merito siano, secondo l'opinione della parte ricorrente, tali da consentire una diversa valutazione, conforme alla tesi da lui sostenuta, al di fuori della dimostrazione che la valutazione fattane da quel giudice è illogica (contraddittoria) ovvero che egli avrebbe dovuto considerarne altri (insufficiente) (Cass. 25 febbraio 1998, n. 2008).

Pacifico quanto sopra si osserva che nella specie la ricorrente – lungi dall'evidenziare la presenza, nella motivazione della sentenza gravata, di alcuno dei vizi indicati sopra, unici rilevanti al fine di una censura sotto il profilo di cui all'art. 360, n. 5 c.p.c. (cioè la deduzione di una obiettiva deficienza del criterio logico che ha indotto il giudice alla formulazione del proprio convincimento, ovvero di mancanza di criteri idonei a sorreggere e a individuare con chiarezza la *ratio decidendi*) – si limita a denunciare una difformità rispetto alle attese e deduzioni delle parti, sul valore e sul significato attribuito dal giudice di merito agli elementi delibati, vale a dire l'apprezzamento dei fatti e delle circostanze effettuato secondo i compiti propri di esso giudice di merito.

È palese, sotto tale profilo, la inammissibilità della deduzione, atteso – come osservato sopra – che nel giudizio di legittimità non si può sollecitare un nuovo esame, da parte della Corte di cassazione, del materiale probatorio acquisito agli atti.

Nel caso concreto la domanda ex art. 428 c.c. è stata rigettata – dai giudici di merito – per non essere stata raggiunta la prova (il cui onere incombeva, chiaramente, sulla parte attrice) che la Leonesi fosse incapace di intendere e di volere al momento della sottoscrizione del contratto.

Ciò sia perché la consulenza tecnica espletata non era pervenuta ad alcuna conclusione, sia perché neppure dalle espletate prove orali era emersa la circostanza.

Specie considerato che sia il medico curante della Leonesi, sia il notaio Palmieri avevano deposto per la piena capacità della Leonesi, mentre la deposizione del notaio Bergamini (che aveva dichiarato che la Leonesi era incapace di intendere e di volere) era inattendibile, tenuto presente che lo stesso circa sei mesi dopo il contratto aveva autenticato per ben due volte la firma della stessa Leonesi e ciò deve presumersi ad ogni effetto nella piena consapevolezza, da parte del teste pubblico ufficiale, dello stato di sanità mentale dell'autore della sottoscrizione.

A fronte di tali accertamenti – come accennato sopra rimessi dalla legge in via esclusiva alla valutazione del giudice del merito e non sindacabili in sede di legittimità – sono irrilevanti tutte le deduzioni, ampiamente svolte nel motivo (da pag. 9 a pag. 15 del ricorso) volte a dimostrare che dal fascicolo di causa emergevano altri elementi che avrebbero potuto condurre ad una diversa soluzione della lite.

Sia tenuto presente che – come anticipato – il giudizio di cassazione non è un giudizio di merito di terzo grado, sia considerato che nessun riferimento è contenuto, nel motivo, agli elementi di fatto posti dai giudici del merito a fondamento della loro pronuncia o ad errori – rilevanti sotto il profilo di cui all'art. 360, n. 5 c.p.c. – commessi dai giudici del merito nella loro valutazione.

9. - Con il quinto motivo la ricorrente denunciando «omessa motivazione sopra un punto decisivo della controversia (art. 360, n. 5 c.p.c.) in relazione agli artt. 1418 e 1325 c.c.», censura la sentenza gravata nella parte in cui la stessa ha omissa di prendere in esame il primo motivo d'appello (nel procedimento di impugnazione n. 106/97), con il quale essa concludente aveva dedotto la nullità del contratto di affitto, oggetto di controversia, per mancanza totale del consenso da parte della concedente Leonesi, ex art. 1325, n. 1 c.c.

Oppone parte controricorrente che la deduzione, sopra riassunta, è inammissibile, atteso che allorché la sentenza impugnata fonda la propria decisione su più ragioni, tra loro distinte e indipendenti, l'eventuale errore di diritto su uno degli argomenti enunciati a sostegno della pronuncia non può giustificare il ricorso per cassazione e determinare l'annullamento di essa, quando anche uno solo degli altri argomenti concorrenti sia informato ad esatti principi giuridici e dia adeguata ragione della pronuncia medesima.

10. - Quest'ultimo rilievo non coglie nel segno.

Nella specie, infatti, la s.a.s. Cattoli aveva chiesto – in primo grado – tra l'altro, fosse dichiarata la nullità del contratto di affitto oggetto di controversia per totale mancanza di consenso da parte della concedente Leonesi.

Tale domanda è stata rigettata dai giudici di primo grado e la soccombente Cattoli ha censurato con il primo motivo di appello tale statuizione.

Poiché il giudice – in primo grado come in appello – «deve pronunciare su tutta la domanda» (cfr. art. 112 c.p.c.), è evidente che nella specie la Corte di appello di Bologna, nell'omettere, nella propria sentenza, qualsiasi riferimento a tale aspetto della controversia è venuto meno al proprio dovere.

Certo quanto sopra è palesemente irrilevante, al fine del decidere, che altre domande, proposte dalla stessa Cattoli, non accolte dal giudice di primo grado e dall'attrice appellante sottoposte all'esame dei giudici di appello, siano state da questi ultimi disattese con ampia e articolata motivazione.

Il principio di diritto evocato dal controricorrente – conforme ad una giurisprudenza più che consolidata di questa Corte regolatrice – fa riferimento – in realtà – non all'eventualità (ricorrente nella specie) che la parte abbia formulato più domande e il giudice le abbia rigettate (ancorché implicitamente) tutte, motivando la propria decisione solo relativamente ad alcune, ma alla diversa fattispecie (estranea alla presente vicenda) in cui il giudicante abbia rigettato (o accolto) una domanda sulla base di concorrenti, autonome, *rationes decidendi*, ed il soccombente abbia denunciato l'erroneità solo in alcune di esse.

11. - Con il sesto motivo la ricorrente denunciando «omessa motivazione su un punto decisivo della controversia (art. 360, n. 5 c.p.c.) in relazione all'art. 1429 c.c.» lamenta che i giudizi di appello non abbiano preso in esame il secondo motivo di appello e con il quale si denunciava l'annullabilità del contratto di affitto oggetto di controversia sotto il profilo di cui all'art. 1429 c.c. (errore essenziale).

12. - Al pari del precedente il motivo è fondato.

La Corte di appello di Bologna – come evidenziato anche dalla difesa del controricorrente – ha ritenuto di dovere fare proprie le motivazioni espresse dal giudice di primo grado in ordine alla dedotta annullabilità del contratto «per dolo» dello Zannetti, dolo che – come chiarito in sede penale – era insussistente.

In realtà parte Cattoli aveva denunciato l'annullabilità del contratto sia sotto il profilo del «dolo», sia sotto quello dell'«errore essenziale» in cui si trovava la Leonesi al momento della sua conclusione: non avendo i giudici di appello speso neppure una parola al fine di verificare se sotto quest'ultimo profilo l'appello fosse – o meno – fondato, è evidente che sussiste – anche per la parte *de qua* – l'omessa pronuncia denunciata (cioè la violazione dell'art. 112 c.p.c.).

13. - Con il settimo motivo la società ricorrente denuncia «violazione di legge in relazione all'art. 46 legge n. 203 del 1982 (art. 360, n. 3 c.p.c.) e comunque contraddittoria motivazione (art. 360, n. 5 c.p.c.) in relazione alla domanda riconvenzionale».

Osserva al riguardo la ricorrente – in particolare – che il giudice del merito, preso atto che lo Zannetti aveva proposto domanda riconvenzionale, volta all'applicazione dell'art. 1419, comma 2, e verificato che su di essa non si era svolto il previo tentativo di conciliazione di cui all'art. 46 della l. 3 maggio 1982, n. 203, non poteva giudicare sulla stessa nel merito.

Irrilevante – osserva sul punto la ricorrente – è la circostanza che in via principale, nello stesso giudizio, fosse stata chiesta – dalla controparte – la declaratoria di nullità dello stesso contratto e su tale istanza si fosse sviluppato ritualmente il tentativo di conciliazione, atteso che la giurisprudenza della S.C. è ferma nel ritenere che sono inammissibili le domande, relative a rapporti agrari, non precedute dal tentativo di conciliazione, anche se svolte in via riconvenzionale.

14. - Il motivo è infondato.

Come ripetutamente affermato da questa Corte regolatrice in sede di esegesi dell'art. 46, della l. 3 maggio 1982, n. 203, il giudice investito di una controversia in materia di contratti agrari, al

fine di verificare se la domanda sottoposta al suo esame è, o meno, proponibile (ossia di valutare se la parte abbia adempiuto l'onere posto a suo carico dall'art. 46 legge n. 203 del 1982), deve unicamente accertare, prescindendo da ogni altra indagine, che esista perfetta coincidenza soggettiva fra coloro che hanno partecipato al tentativo di conciliazione e quanti hanno assunto, nel successivo giudizio, la qualità di parte, nonché che le domande formulate dalla parte ricorrente in via principale e da quella resistente in via riconvenzionale, siano le stesse intorno alle quali il tentativo medesimo si è svolto (Cass. 21 ottobre 1997, n. 10322).

Il tentativo di conciliazione di cui all'art. 46 l. 3 maggio 1982, n. 203 – in particolare, come denuncia il ricorrente principale – deve precedere non solo la proposizione della domanda principale (da parte dell'attore), ma anche di quella riconvenzionale (da parte del convenuto).

Perché, peraltro, sorga l'onere in questione non è sufficiente che comunque, formalmente, si proponga una domanda riconvenzionale, ma è indispensabile che per effetto della «nuova» domanda venga ampliato l'ambito della controversia, rispetto ai limiti posti a questa nel tentativo di conciliazione già esperito prima della proposizione della domanda principale. Occorre, in altri termini, che la riconvenzionale investa aspetti nuovi della controversia, che, se conosciuti e valutati dalle parti unitamente a quelli per i quali vi è già vertenza giudiziaria, potrebbero condurre ad una definizione bonaria della lite, evitando l'intervento del giudice (Cass. 27 aprile 1995, n. 4651).

La necessità del previo tentativo di conciliazione di cui all'art. 46 l. 3 maggio 1982, n. 203, in altri termini, sussiste per le domande in tema di contratti agrari proposte in via riconvenzionale, salvo che la domanda stessa si ricolleggi direttamente al contrasto tra le parti ed alle pretese fatte valere dall'attore che abbia esperito la procedura in questione ovvero il convenuto abbia già dedotto le relative richieste in quella procedura, sperimentata dall'attore (Cass. 8 agosto 1995, n. 8685).

Applicando i principi che precedono al caso di specie, non può non convenirsi, con la sentenza in questa sede gravata, che nella specie la domanda riconvenzionale non doveva essere preceduta dal previo tentativo di conciliazione, atteso che con la stessa in alcun modo il convenuto ha «ampliato» il *thema decidendum* come prospettato dalla parte attrice.

La attrice s.a.s. Cattoli – in particolare – previo espletamento del tentativo di conciliazione del caso innanzi all'Ispettorato agrario, aveva dedotto, nella propria domanda principale, tra l'altro, la nullità del contratto di affitto in essere tra essa attrice e lo Zannetti perché, in violazione dell'art. 45 della l. 3 maggio 1982, n. 203 era stato concluso con clausole contrattuali in deroga alla l. 3 maggio 1982, n. 203 senza l'assistenza delle associazioni professionali di categoria.

Non controverso quanto precede è palese che lo Zannetti non ha in alcun modo ampliato il *thema decidendum*, nel senso precisato sopra, così da essere soggetto ad un nuovo tentativo di conciliazione, allorché ha introdotto in causa – in via riconvenzionale – domanda diretta all'applicazione dell'art. 1419, comma 2, c.c. (cioè perché alle clausole nulle fossero sostituite, di diritto, quelle legali, previste dalla legge n. 203 del 1982, trattandosi di norme inderogabili).

Irrilevante, al fine del decidere, da ultimo, è la circostanza che nel verbale del tentativo di conciliazione (svoltosi in margine alla domanda principale) non sia documentata la «richiesta» del convenuto sopra riassunta.

In tanto – infatti – sussiste l'onere – per il convenuto – di far risultare, dal verbale del tentativo di conciliazione, la proposizione, da parte sua, di una domanda riconvenzionale (o di sollecitare lo svolgimento di un nuovo tentativo di conciliazione) in quanto tale domanda ampli il tema del dibattito, e non allorché la sua pretesa si muova – come nella specie – nell'ambito della originaria domanda.

15. - Con l'ottavo – ed ultimo – motivo la ricorrente denunciando «vizio e violazione di legge in relazione agli artt. 27, 45, 58 legge n. 203 del 1982, 1419 c.c. (art. 360, n. 3 c.p.c.) e contraddittoria motivazione in tema», lamenta che i giudici di appello abbiano confermato l'errata decisione del Tribunale di Ravenna secondo cui in presenza di clausole in deroga alla l. 3 maggio 1982, n. 203, convenute tra le parti senza l'assistenza delle associazioni di categoria non sussiste la nullità dell'intero contratto – come previsto dall'art. 58 di tale legge – ma si realizza la sostituzione automatica delle clausole nulle con quelle di cui alla citata legge.

Si osserva, infatti, da un lato, che il presupposto logico-giuridico su cui si articola, in buona sostanza, la motivazione della sen-

tenza Cass. 6 giugno 1995, n. 6360, le cui conclusioni sono state fatte proprie dalla sentenza in questa sede gravata, è l'identità di funzione tra l'art. 1419, comma 2, c.c. e l'art. 27, della l. 3 maggio 1982, n. 203.

In realtà perché operi il meccanismo di cui all'art. 1419, comma 2, c.c. è indispensabile che una norma da un lato commini la nullità di una certa pattuizione, dall'altro, indichi espressamente che la clausola nulla deve essere sostituita con altra: non disponendo l'art. 27 della l. 3 maggio 1982, n. 203 espressamente in tale senso – prosegue il ricorrente – è evidente che non può sostenersi l'equiparazione tra la funzione dell'art. 1419, comma 2, c.c. e quella dell'art. 27 della l. 3 maggio 1982, n. 203.

Anche a prescindere da quanto precede – prosegue ancora la ricorrente – l'ipotesi di nullità del contratto d'affitto trova la propria regolamentazione nell'art. 58 della l. 3 maggio 1982, n. 203 e non nell'art. 27, il quale è relativo ai «contratti agrari», ossia ai contratti diversi da quelli di affitto di fondi rustici, con l'ulteriore conclusione che il contratto di affitto nullo ai sensi dell'art. 45 e dell'art. 58 della legge n. 203 del 1982 non può rientrare nell'art. 27 della stessa legge.

16. - Il motivo non coglie nel segno.

È esatto il rilievo – ampiamente svolto nel motivo – che Cass. 12 gennaio 1995, n. 287, ha affermato il principio – ora invocato dalla ricorrente – secondo cui le norme della l. 3 maggio 1982, n. 203, essendo derogabili dalle parti, a determinate condizioni e con determinate esclusioni, non possono essere considerate imperative e, conseguentemente, è esclusa la eterointegrazione del contratto a norma dell'art. 1419, comma 2, c.c., con la sostituzione delle pattuizioni nulle con clausole aventi contenuto conforme alle norme violate, dovendo invece trovare applicazione l'art. 1419, comma 1, in base al quale le pattuizioni in deroga, adottate senza la prevista assistenza, determinano la nullità dell'intero contratto ove risulti che il contratto medesimo non sarebbe stato concluso senza quelle clausole.

Deve osservarsi – peraltro – che la successiva giurisprudenza di questa Corte è univocamente indirizzata in termini opposti e favorevole – cioè – alla applicabilità, nella specifica materia, dell'art. 1419, comma 2, c.c.

Si è affermato, pertanto, sul punto che per l'accertamento della esistenza di un rapporto di affitto agrario deve ritenersi sufficiente l'esistenza (e la prova) dell'intervenuto *consensus in idem placitum* tra le parti sulla circostanza che una di esse abbia, per fini agricoli, ricevuto in godimento un fondo, del quale l'altra abbia, viceversa, la disponibilità, e non è anche necessaria la dimostrazione di ulteriori circostanze negoziali, essendo il contenuto del contratto (*id est* corrispettivo spettante al concedente, obblighi e diritti delle parti, durata del rapporto, ecc.) rigorosamente predeterminato dalla normativa vigente con disposizioni inderogabili, tali, cioè, da far ritenere senz'altro applicabile, nella specie, la regola di cui all'art. 1339 c.c., secondo la quale eventuali clausole contrattuali devono ritenersi automaticamente sostituite da quelle di legge, se in contrasto con esse (Cass. 2 agosto 1997, n. 7177).

Sempre in questo senso in altra occasione si è osservato – altresì – che per il disposto dell'art. 58 della legge n. 203 del 1982 sull'affitto di fondi rustici, le norme della legge in questione si configurano come imperative, e perciò inderogabili, tutte le volte in cui le parti contraenti non siano, ai sensi dell'art. 45, assistite dalle organizzazioni professionali, assistenza che si risolve in un onere specifico, assolto il quale, quelle norme medesime si degradano a meramente dispositive.

Ne consegue che, nell'eventualità in cui si configuri, invece, la inderogabilità delle norme in questione, le singole pattuizioni nulle per contrasto con quelle medesime norme, conoscono la loro sostituzione con le disposizioni legali, ai sensi del combinato disposto degli artt. 1339 e 1419, comma 2, c.c., alla cui operatività non si rende di ostacolo il fatto che il legislatore non abbia altresì espressamente previsto la sostituzione delle clausole e pattuizioni in contrasto con le disposizioni della legge n. 203 citata (Cass. 21 agosto 1997, n. 7822, ove, in motivazione una serrata e puntuale critica alle diverse argomentazioni svolte in Cass. 12 gennaio 1995, n. 287, cit., critiche che in questa sede non possono che ulteriormente confermarsi).

Essendosi il giudice del merito, nella parte dispositiva della propria pronuncia, attenuto ai riferiti principi, la sentenza non merita censura, nella parte *de qua*.

Contemporaneamente, è palese – alla luce delle considerazioni che precedono – la non pertinenza, al fine del decidere, di tutte le considerazioni svolte dal ricorrente al fine di dimostrare che un con-

stione di nullità o annullamento del contratto in deroga, non vi sia spazio per approfondire il rapporto di interdipendenza tra tutte le clausole stipulate tra le parti e sia, quindi, negata rilevanza sia alla differenza tra clausole essenziali e clausole secondarie, sia al fatto se, senza di esse, i contraenti avrebbero potuto non concludere il negozio stesso.

Si ritiene che la problematica della validità dei contratti in deroga e del rapporto tra violazione delle norme imperative e nullità del contratto *ex art. 1418 c.c.* resti questione aperta, destinata a suscitare in avvenire nuovi dibattiti, soprattutto per l'importanza assunta dalla contrattazione assistita, *ex art. 45 della legge n. 203/82*, nella concessione di fondi rustici.

Nicoletta Rauseo

*

Cass. Sez. I Civ. - 2-6-1999, n. 5366 - Finocchiaro, pres.; Plenteda, est.; Giacalone, P.M. (diff.) - Min. Finanze (Avv. gen. Stato) c. Polverari (avv. Diamantini). (*Cassa e decide nel merito Comm. Trib. Reg. Marche 5 dicembre 1996*)

Imposte e tasse - Imposta di registro - Cessione di un terreno, divenuto edificabile, da parte di un imprenditore agricolo - Imposta di registro - Applicabilità. (D.p.r. 26 aprile 1986, n. 131, art. 40; d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633, artt. 1, 4 e 5)

La cessione da parte di un imprenditore agricolo di un terreno, divenuto edificabile, non rientra - avendo detto terreno perduto la qualità di bene strumentale, cioè di bene relativo all'impresa - tra le operazioni imponibili di cui all'art. 1 del d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633, e pertanto non va assoggettata ad IVA, ma all'imposta (proporzionale) di registro (1).

(*Omissis*). - FATTO. - Con rogito 14 maggio 1993 per notaio Cozza reg.to a Senigallia il 3 giugno 1993 al n. 507 serie I/V, Polverari Romolo vendette alla società Promo Marche s.r.l. un terreno edificabile con sovrastanti capannoni agricoli al prezzo di L. 604.905.000. L'Ufficio del Registro registrò l'atto a tassa fissa ai sensi dell'art. 40 d.p.r. 131/1986, ritenendo sussistente il requisito oggettivo della edificabilità dell'area; ma dubitando del requisito soggettivo, trattandosi di ditta operante in agricoltura, interpellò l'Ufficio IVA, che espresse parere contrario all'applicazione dell'IVA, in difetto di tale requisito.

L'Ufficio del Registro notificò l'avviso di liquidazione con l'imposta supplementare ad entrambi i contraenti, che proposero ricorso alla Commissione tributaria di 1° grado, chiedendone l'annullamento dovendosi la vendita assoggettare ad IVA.

La Commissione respinse il ricorso e la decisione fu appellata dal venditore, il quale invocò la natura agricolo-commerciale della sua attività tale da giustificare l'imposizione IVA. La Commissione regionale di Ancona, con sentenza 6 novembre 1996, accolse il ricorso rilevando che il terreno compravenduto, sul quale erano stati realizzati capannoni ad uso dell'impresa, era stato utilizzato quale bene strumentale per l'esercizio di attività di allevamento che, seppure agricola, ai fini fiscali riceve il trattamento delle imprese commerciali; sicché la cessione in questione indipendentemente dalla destinazione urbanistica è pur sempre cessione di bene di impresa, da assoggettarsi ad IVA.

Avverso tale sentenza ha proposto ricorso per cassazione l'Amministrazione delle finanze dello Stato, chiedendone l'annullamento con un unico motivo di censura.

Ha resistito con controricorso Polverari Romolo.

DIRITTO. - Con l'unico motivo l'Amministrazione delle finanze ha dedotto la violazione dell'art. 40 d.p.r. 26 aprile 1986, n. 131 e degli artt. 1, 4, 5, d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633, in relazione all'art. 360, 1° c., n. 3 c.p.c. Assume la ricorrente che l'alienazione del bene strumentale di impresa gli fa perdere il precedente vincolo di destinazione e ciò in relazione alla natura sia dell'attività esercitata che del bene compravenduto. E poiché all'attività agricola della ditta Polverari era completamente estraneo il compimento di atti di compravendita immobiliare e l'alienazione *de qua* ha riguardato un immobile destinato dal piano regolatore a scopi edificatori, l'atto compiuto è di mero consumo di un bene di un patrimonio aziendale, non inerente all'attività professionalmente

esercitata ai sensi degli artt. 2135 e 2195 c.c. e pertanto non soggetto al regime IVA, bensì all'imposta di registro.

La censura è fondata. Escluso che l'esercizio di attività agricola costituisca un limite all'applicazione del regime IVA alle operazioni imponibili - essendo l'impresa agricola espressamente considerata dall'art. 4 d.p.r. 26 gennaio 1972, n. 633, al pari di quella commerciale - resta da stabilire se possa comprendersi nella categoria delle operazioni imponibili di cui all'art. 1 di tale legge la cessione di beni che abbiano acquisito destinazione diversa da quella che avevano allorché furono impiegati nell'attività di impresa.

La conclusione cui conduce la normativa in esame è negativa, giacché la cessione di cui si tratta, una volta che il terreno assunse il carattere di suolo destinato alla edificazione, perdendo così la qualità di bene strumentale, cioè di bene relativo all'impresa - così come è desumibile dal coordinato disposto degli artt. 54 e 40 TUIR (d.p.r. 917/1986) - uscì dalla tipologia degli atti soggetti ad IVA considerati dall'art. 2 d.p.r. 633/1972.

Deve infatti escludersi che nella nozione dei «beni relativi all'impresa» (art. 54 TUIR) possano ricomprendersi tutti i beni di essa, dal momento che tale nozione implica la combinazione di elementi oggettivi e soggettivi, corrispondendo i primi a quei beni esclusivamente idonei a essere mezzo per l'esercizio della specifica impresa, gli altri alla volontà dell'imprenditore di inserirli stabilmente nella sua organizzazione produttiva, con l'effetto che l'aggregazione strumentale stabilita all'interno dell'azienda, supponendo il concorso di entrambi, cessa nel momento in cui viene meno uno di essi.

Conseguentemente, se il nesso economico del terreno con l'esercizio dell'impresa agricola, ebbe difficoltà a configurarsi a seguito della trasformazione dell'immobile in area destinata alla edificazione, la determinazione dell'imprenditore di escluderlo dalla sua organizzazione, in linea con la mutata valenza economica del cespite, tolse in via definitiva ad esso il carattere originario di bene strumentale, determinando l'assoggettamento del relativo atto di cessione all'imposta del registro.

Il ricorso va pertanto accolto e va cassata la decisione impugnata. Ricorrono i presupposti dell'art. 384, 1° c., c.p.c. per la pronuncia nel merito e per l'effetto va respinto il ricorso del contribuente avverso l'avviso di liquidazione. (*Omissis*)

(1) CESSIONE DI TERRENO AGRICOLO DIVENUTO EDIFICABILE.

La decisione cui è pervenuta la S.C. è ineccepibile e perfettamente conforme sia alla struttura della normativa fiscale che a quella civilistica. L'art. 40 del T.U.I.R. afferma che non si considerano produttivi di reddito fondiario tutti quei beni immobili che vengono utilizzati quali beni strumentali per l'esercizio di un'attività imprenditoriale. Il precedente art. 29, oltre a fornire la nozione di reddito agrario, stabilisce quali sono le attività che devono essere considerate agricole, le modalità di determinazione del reddito derivante dall'attività di allevamento del bestiame che rientra nel normale esercizio dell'agricoltura ed, in ultimo, individua i terreni che non si considerano produttivi di reddito agrario, rinviando a quanto previsto dal 2° comma dell'art. 24 (1). Questo considera non produttivi di reddito dominicale, tra l'altro, quei terreni «... *produttivi di reddito d'impresa di cui alla lett. c) del comma 2 dell'art. 51*» (2). La determinazione del reddito dominicale e del reddito agrario viene così facilmente individuata e, in tal modo, sia la conseguente tassazione che le eventuali agevolazioni vengono applicate mediante meccanismi automatici. Se poi si valutano le pertinenze agricole presenti sul fondo come comprese all'interno dell'unità poderale, va evidenziato che il vincolo di asservimento deve sussistere in maniera permanente. Il rapporto di accessorietà ricorre in presenza di una stretta relazione di servizio tra gli immobili considerati (terreno e capannoni), integrato dalla volontà del proprietario di costituire tra loro un vincolo di complementarietà funzionale (3).

(1) Questa norma, già contenuta nell'art. 28 del d.p.r. 597/73, è stata modificata dall'art. 3 della l. 23 dicembre 1996, n. 662.

(2) La modifica è stata introdotta dall'art. 23 della l. 30 dicembre 1991, n. 413.

(3) Si v. Comm. trib. reg. Toscana, Sez. XXII, 19 dicembre 1997, n. 25, in *Il Fisco*, n. 52, 1998, 12415.

Il trasferimento del fondo a favore di un soggetto che palesemente non esercita, né intende esercitare, attività agricola determina perciò l'applicazione dell'imposta di registro e non può certo essere considerato come atto di trasferimento di immobile strumentale all'esercizio dell'impresa agricola. Infatti, in un caso analogo (4), la S.C. stabilì che l'atto di trasferimento doveva essere assoggettato all'aliquota del 15 per cento prevista dall'art. 1 bis della Tariffa - All. «A». Si noti che nella fattispecie richiamata il terreno venduto era stato incluso solo parzialmente nel piano urbanistico, anche se, a seguito di questa previsione, era diventato abbastanza difficoltoso poter utilizzare il fondo ai fini di coltivazione. Nonostante questa situazione la S.C. decise che, ai fini dell'applicazione della minore aliquota, non è sufficiente che un terreno sia di fatto non coltivato, ovvero non utilizzato, neppure quale pertinenza di un'attività di produzione agricola, bensì occorre che sia giuridicamente edificabile, in quanto incluso in uno strumento urbanistico che gli abbia già impresso tale destinazione economica. L'elemento rilevante è, dunque, la suscettibilità di utilizzazione edificatoria del terreno, circostanza questa che si ricava non in base ad astratte valutazioni, ma da precisi dati di fatto, da considerazioni oggettive e dall'esame della situazione personale del soggetto acquirente.

Le disposizioni contenute nell'art. 81 del T.U.I.R., combinate con quanto disposto dalla l. 30 dicembre 1991, n. 413 e con la normativa relativa all'istituzione dell'I.C.I. - d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504 -, possono fornire ulteriori elementi di valutazione proprio ai fini dell'individuazione della effettiva destinazione economica del terreno (5).

Non ci interessa tanto, nel caso in esame, l'accertamento dell'esistenza di una plusvalenza o l'individuazione dell'intento speculativo, inteso come strategia preordinata alla realizzazione di plusvalenze non imprenditoriali, quanto la precisazione dei criteri che caratterizzano l'edificabilità di un terreno. Infatti, nessun problema si porrebbe nell'ipotesi che fosse l'imprenditore agricolo stesso ad approfittare della nuova situazione venutasi a creare con il passaggio del terreno da agricolo a suolo edificatorio. In tal caso l'intento speculativo balzerebbe subito agli occhi poiché rappresenterebbe proprio il nuovo obiettivo che il proprietario si prefigge. Il punto centrale della questione sta nel fatto, come nota la Relazione che accompagna la citata legge 413/91, che la plusvalenza scaturisce «... non in virtù di un'attività produttiva del proprietario o del possessore, ma per l'avvenuta destinazione edificatoria in sede di pianificazione urbanistica». In simili situazioni non è un fatto soggettivo a realizzare la plusvalenza, bensì un fatto squisitamente oggettivo.

Nella lett. b) del citato art. 81, nell'ultimo capoverso, vengono nominate «... le plusvalenze realizzate a seguito di cessioni a titolo oneroso di terreni suscettibili di utilizzazione edificatoria secondo gli strumenti urbanistici vigenti al momento della cessione» (6). Al successivo punto c) dello stesso art. 81 viene disposta la tassazione di questi redditi.

A prima vista non sembra che il legislatore abbia introdotto un'innovazione di portata eccezionale poiché la nostra legislazione tributaria conosceva già la nozione di «area fabbricabile» cui faceva riferimento l'art. 2 del d.p.r. 633/72. Tuttavia se si confrontano i due concetti si può notare che mentre il legislatore del 1972 pensava a terreni intesi come zone inedificate, la legge 413/91 intende invece riferirsi a terreni «suscettibili di utilizzazione edificatoria» quali aree inedificate certo però potenzialmente predisposte a questo scopo. In sostanza nella norma-

tiva vigente si prefigura una sorta di suscettività edilizia, una edificabilità futura ed attesa in quanto fondata su dati di fatto e sostenuta da strumenti urbanistici che ne prevedono la possibile utilizzazione edificatoria.

Esattamente a distanza di un anno, con l'emanazione della legge 504/92, istitutiva dell'I.C.I., il legislatore sembra cambiare indirizzo per avvicinarsi ad un concetto di area fabbricabile simile alla nozione, faticosamente elaborata dalla giurisprudenza, in riferimento ai terreni sottoposti ad espropriazione per pubblica utilità. L'art. 5 della citata legge fa riferimento a due criteri, il primo di natura legale ed amministrativa; il secondo di natura reale. La fabbricabilità di un'area può essere determinata dal suo inserimento in un piano regolatore o in altre previsioni urbanistiche oppure si può ricavare dalla sua ubicazione e quindi dall'accessibilità, dallo sviluppo edilizio dell'area circostante, dalla vicinanza alle reti viarie urbane e dalla presenza dei servizi essenziali (7). In altri termini, ai fini dell'espropriazione, la circostanza che il terreno venga utilizzato per attività agricola non impedisce che lo stesso, anche se non è ricompreso nel piano regolatore, in presenza di elementi che indicano la sua attitudine ad una possibile utilizzazione edificatoria, possa essere considerato quale area edificabile.

Ai fini dell'I.C.I. le aree da considerare fabbricabili devono essere individuate attraverso criteri che fanno riferimento al valore venale di commercio mediante l'applicazione dei seguenti parametri:

- a) zona di ubicazione;
- b) indice di edificabilità;
- c) destinazione d'uso consentita;
- d) oneri per eventuali lavori di adattamento del terreno necessari per la realizzazione di costruzioni;
- e) prezzi medi rilevati sul mercato.

Nell'applicazione pratica dell'imposta, l'elemento soggettivo o personale o, meglio ancora, imprenditoriale, cioè la qualificazione o meno di imprenditore agricolo o di coltivatore, ritorna in evidenza nel momento in cui vengono comparati due terreni appartenenti l'uno ad un proprietario che lo utilizza per l'esercizio di attività agricole ex art. 2135 c.c., mentre l'altro non svolge sul fondo alcuna attività. In questo caso il primo pagherà l'imposta I.C.I. sulla base del valore agricolo del terreno, mentre l'altro pagherà sulla base del valore del terreno come area potenzialmente suscettibile di utilizzazione edilizia.

Il carattere di suolo destinato all'edificazione è elemento, dunque, riscontrabile mediante un'attenta valutazione della situazione oggettiva, indipendentemente dalla volontà o dalla posizione del soggetto proprietario. L'apparenza non può prevalere sulla realtà neppure nel caso in cui si tenta di mantenere un simulacro aziendale che non ha più alcun significato, alcun valore e nessuna consistenza. A questo punto l'alienazione rappresenta solo l'atto conclusivo di un procedimento che ha portato al cambiamento della destinazione d'uso ed economica del terreno. Si può dire che si tratta quasi della constatazione o, forse, della «presa d'atto», delle mutate condizioni reali del fondo, destinato ad altre funzioni e ad altre attività.

In ultimo, va sottolineato che la normativa tributaria prevista dal più volte citato art. 81 del T.U.I.R. si applica a tutte le cessioni di aree edificabili o di terreni suscettibili di utilizzazione edificatoria a partire dal 1° gennaio 1992.

Antonio Orlando

(4) Cfr. Cass. Sez. I, 1° luglio 1995, n. 7337, in *Giust. civ. Mass.*, 1995, 1330.

(5) La norma richiamata, che riguarda i redditi diversi e, in particolare, la determinazione delle plusvalenze, è stata più volte modificata ed integrata, ma non nella parte riguardante le plusvalenze realizzate mediante lottizzazione di terreni o esecuzione di opere tendenti a renderli edificabili. Altri elementi utili ai fini del presente discorso sono rintracciabili nella normativa concernente il trattamento fiscale delle indennità di espropria-

zione dei terreni e precisamente nella l. 30 dicembre 1991, n. 413 art. 5, nel d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito con modificazioni dalla l. 8 agosto 1992, n. 359, art. 5 bis, nella l. 28 dicembre 1995, n. 549, art. 1, comma 65 e nella l. 23 dicembre 1996, n. 662, art. 3, comma 65.

(6) La modifica è stata inserita dall'art. 11, lett. f) della l. 3 dicembre 1991, n. 413.

(7) V. G.C. MENGOLI, *Manuale di Diritto urbanistico*, Milano, 1997; N. ASSINI, *Codice dell'urbanistica e dell'edilizia*, Padova, 1996.

Cass. Sez. I Civ. - 17-4-1999, n. 3445 - Sgroi, pres.; Marziale, est.; Golia, P.M. (conf.) - Siciliani (avv. Procopi) c. Banca popolare di Crotone (avv. De Luca, Arpa). (*Cassa App. Catanzaro 16 maggio 1996*)

Contratti bancari - Operazioni bancarie in conto corrente - Capitalizzazione trimestrale degli interessi - Chiusura finale del conto - Anatocismo - Insussistenza. (C.c., art. 1238)

Credito agrario - Di esercizio e di miglioramento - Aziende danneggiate da eventi calamitosi - Proroga operazioni - Concessione di mutuo quinquennale - Automaticità - Esclusione. (L. 25 luglio 1956, n. 838, art. 1, modif. dall'art. 8 l. 13 maggio 1985, n. 198)

La capitalizzazione trimestrale degli interessi, fondata sull'esistenza di un uso normativo bancario, non è operativa dopo l'estinzione del conto in quanto l'anatocismo può trovare applicazione solo con riferimento agli interessi maturati nel corso del rapporto, i quali hanno natura compensativa, ma non nei confronti degli interessi dovuti sul saldo finale del conto che hanno invece natura moratoria. La capitalizzazione, pertanto, non può essere ammessa né in applicazione del principio fissato dall'art. 1224 c.c., secondo il quale, se prima della mora siano dovuti interessi superiori a quelli legali, gli interessi moratori sono dovuti nella stessa misura; né in applicazione del disposto dell'art. 7 delle norme bancarie uniformi in tema di conto corrente, che prevede la capitalizzazione degli interessi sul saldo finale, in quanto tali disposizioni costituiscono clausole contrattuali e, come tali, non possono derogare alla norma imperativa di cui all'art. 1283 c.c. (1).

La concessione del prestito quinquennale per il pagamento delle rate e degli interessi afferenti il periodo di proroga dei prestiti in favore degli agricoltori danneggiati dalle calamità naturali del dicembre 1984-gennaio 1985 non rappresenta una conseguenza automatica dell'anzidetta proroga, essendo rimessa all'autonomia negoziale del mutuante e del mutuatario e che comunque richiede una domanda della parte interessata (2).

(Omissis) - 2. - Con il primo motivo, il ricorrente - denunciando violazione e falsa applicazione dell'art. 1831, 1832, 1833 e 1845 c.c., dell'art. 115 c.p.c. e dell'art. 2697 c.c., nonché difetto di motivazione - censura la sentenza impugnata per aver affermato, in relazione al conto n. 211710, che le risultanze degli estratti ricevuti dopo la lettera del 26 marzo 1987 erano da intendersi approvati perché non contestati tempestivamente, senza considerare che, con la lettera sopra indicata, la Banca aveva manifestato l'intenzione di recedere, e che il principio sancito dall'art. 1832 c.c. non è operante dopo la cessazione del rapporto di conto corrente.

2.1. - La doglianza, in tali termini formulata, è fondata. Invero il Siciliani aveva dedotto, già con l'atto d'appello, che il rapporto di conto corrente era stato chiuso il 31 dicembre 1986 e che, pertanto, la capitalizzazione trimestrale degli interessi nell'anno successivo non era giustificata.

Su tale circostanza di fatto la sentenza impugnata tace del tutto, limitandosi ad osservare che gli estratti conto non erano stati contestati.

È agevole però replicare:

- che l'efficacia preclusiva dell'approvazione del conto se rende incontestabile la verità storica dei dati riportati nel conto (ad. es. l'esistenza degli ordini e delle disposizioni del correntista come causale di determinate annotazioni di addebito), lascia impregiudicata ogni questione in ordine al fondamento giuridico delle annotazioni medesime (Cass. 15 giugno 1995, n. 6736);

- che, conseguentemente, la mancata contestazione degli estratti conto non può di per sé essere addotta a dimostrazione della perdurante operatività del rapporto, nel corso del 1987, a meno che da essi (ma ciò non emerge dalla motivazione della sentenza impugnata) non risulti l'esistenza di operazioni incompatibili con la cessazione del rapporto medesimo.

2.2. - Ma tale capo della sentenza impugnata è viziato anche sotto altro profilo.

Non vi è dubbio, infatti, che l'accertamento della data di cessazione del rapporto rivestiva carattere decisivo rispetto al riscontro della fondatezza della domanda proposta dal Siciliani, la quale era diretta a contestare, sulla premessa che la cessazione sarebbe

avvenuta il 31 dicembre 1986, la legittimità della capitalizzazione degli interessi nel corso del 1987.

La legittimità della capitalizzazione (trimestrale) degli interessi durante il rapporto di conto corrente (che non è contestata dal ricorrente e non può essere quindi oggetto di verifica in questa sede) viene tradizionalmente fondata sull'esistenza di un uso normativo.

Ma l'esistenza di un uso siffatto per il periodo successivo alla chiusura (finale) del conto è sicuramente da escludere, dal momento che gli «Usi e le consuetudini del settore del credito accertati su base nazionale» si riferiscono agli interessi maturati nel corso del rapporto (artt. 3 e 8), i quali hanno natura *compensativa* e sono quindi diversi da quelli (di natura moratoria) dovuti sul saldo finale del conto.

Deve quindi ritenersi che la pretesa alla capitalizzazione (trimestrale) degli interessi dovuti sul saldo debitore dei fondi chiusi non ha fondamento normativo.

Tale conclusione non è contraddetta dal primo comma dell'art. 1224 c.c., il quale dispone che «se prima della mora erano dovuti interessi in misura superiore a quella legale, gli interessi moratori sono dovuti nella stessa misura»: appare infatti evidente che la previsione dell'anatocismo non incide sulla «misura» degli interessi quanto sul «contenuto» della prestazione principale ed è quindi estranea alle previsioni di tale disposizione. E tanto meno dall'art. 7 delle c.d. norme bancarie uniformi in tema di conto corrente di corrispondenza, che pure prevede espressamente la capitalizzazione degli interessi sul saldo *finale*. Tali «disposizioni» costituiscono, infatti, semplici clausole contrattuali (Cass. 15 giugno 1994, n. 5815) e, in quanto tali, non possono derogare ad una norma di indubbio carattere imperativo come l'art. 1283 c.c.

La sentenza avrebbe dovuto quindi dar conto delle ragioni che hanno indotto la Corte a ritenere che il rapporto di conto corrente fosse cessato il 31 dicembre 1986, anziché il 31 dicembre 1987. E non averlo fatto integra gli estremi del vizio contemplato dall'art. 360, n. 5 c.p.c.

3. - Il secondo motivo di ricorso (con il quale il ricorrente censura la sentenza impugnata per aver determinato il tasso degli interessi sulle somme a debito nei due conti correnti nella misura del 20 per cento annuo, superiore a quella legale, pur in mancanza di prova in ordine all'esistenza della pattuizione scritta richiesta dall'art. 1284, terzo comma, c.c.) non può trovare ingresso in questa sede perché la relativa doglianza non era stata dedotta nelle precedenti fasi di giudizio e il suo esame implicherebbe accertamenti di fatto riservati al giudice di merito.

4. - Con il terzo (e ultimo) motivo il ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 8, l. 12 maggio 1985, n. 198, per non aver considerato che la banca, con il suo colpevole comportamento, non gli aveva consentito di fruire del prestito quinquennale, di cui avrebbe invece avuto diritto a beneficiare, ai sensi dell'art. 1, terzo comma, legge n. 838 del 1956, per il pagamento delle rate riguardanti il periodo di proroga.

La decisione impugnata si fonda sulla duplice considerazione:

- che il debitore non aveva un diritto soggettivo a fruire del prestito «in quanto ben ... (avrebbe potuto) l'istituto di credito, in conformità alla propria autonomia negoziale, non ritenere conveniente una dilazione dell'adempimento»;

- che comunque egli non aveva provato di aver presentato la domanda diretta ad ottenere tale beneficio, né di trovarsi nelle condizioni stabilite dalla legge per conseguirlo.

4.1. - L'una e l'altra affermazione sono censurate dal ricorrente, ma con argomenti che non possono essere condivisi.

Il ricorrente ammette di non aver presentato la domanda, ma assume che tale adempimento non era necessario, in quanto, una volta concessa la proroga, l'ammortamento quinquennale del debito rappresentava un «atto dovuto», corrispondente ad un diritto del debitore.

Ma, contrariamente a quel che si assume nella memoria, la redazione del terzo comma dell'art. 8 della legge n. 198 del 1985 [il quale è così formulato: «per il pagamento delle rate ... sono concessi ai beneficiari (della proroga) prestiti ad ammortamento quinquennale»] non giustifica tale conclusione, per l'assorbente ragione che la conclusione delle operazioni di prestito agrario, non diversamente da quella delle altre operazioni di credito, era (ed è) rimessa all'autonomia negoziale del mutuante e del mutuatario e quindi ad un libero incontro delle loro volontà: il riferimento alle «modalità previste dall'art. 2 della l. 14 febbraio 1964, n. 38», contenuto nella stessa disposizione, chiarisce, infatti, che la portata della norma sta nella possibilità offerta alle banche di ottenere

dallo Stato un concorso nel pagamento degli interessi, in caso di concessione, ai beneficiari della proroga della scadenza delle rate, di un prestito ad ammortamento quinquennale per le finalità e con le modalità previste dal terzo comma dello stesso art. 1.

Se tale era la natura del rapporto tra la banca e il Siciliani, appare evidente che – come correttamente rilevato nella sentenza impugnata – la concessione del prestito quinquennale per il pagamento delle rate e degli interessi afferenti il periodo di proroga, ai sensi del terzo comma del citato art. 1, legge n. 838 del 1956, non rappresentava una conseguenza «automatica» della «proroga» disposta ai sensi del primo comma dello stesso articolo e postulava, in primo luogo, una richiesta della parte interessata (vale a dire del Siciliani); richiesta che nel caso di specie, per ammissione dello stesso ricorrente, non è stata effettuata.

5. - Il ricorso, pertanto, può essere accolto solo parzialmente, in relazione al primo motivo. Entro tali limiti la sentenza va quindi cassata e la causa rinviata ad altra sezione della Corte d'appello di Catanzaro, che si uniformerà ai principi di diritto sopra formulati al § 2.1, provvedendo inoltre alla liquidazione delle spese della presente fase. (Omissis)

(1-2) CONCESSIONE DI MUTUO, A SEGUITO DI PROROGA DELLA SCADENZA DI CREDITI AGRARI, E ANATOCISMO PRACTICATO DALLE BANCHE ANCHE DOPO LA CHIUSURA FINALE DEL CONTO CORRENTE: DUE QUESTIONI AFFRONTATE DALLA CORTE DI CASSAZIONE.

1. - La Corte di cassazione, con la sentenza che si annota, affronta due questioni: la prima delle quali attiene la capitalizzazione trimestrale degli interessi applicabili sulle risultanze degli estratti conto (anatocismo) che le banche trasmettono ai clienti anche dopo la chiusura finale del conto; pretesa, questa, fondata sull'esistenza di un uso bancario uniforme. La seconda riguarda, invece, la concessione (automatica), a seguito della proroga della scadenza di crediti agrari, disposta *ope legis*, di un mutuo quinquennale a copertura delle rate di credito scadute, in assenza di specifica richiesta del mutuatario.

Avvertiamo, sin d'ora, che con la presente nota, anche per la sede che la ospita, non intendiamo rivolgere particolare attenzione sulla prima delle due questioni, anche se su di esse daremo, in seconda battuta, qualche ragguaglio, ma di intrattenerci sulla seconda questione, la quale offre, a nostro vedere, lo spunto per qualche considerazione.

2. - Rileviamo, dalla sentenza in epigrafe, che un mutuatario denuncia la falsa applicazione dell'art. 8 della l. 13 maggio 1985, n. 198, concernente interventi per i danni causati dalle avversità atmosferiche verificatesi durante i mesi di dicembre 1984 e gennaio 1985, secondo il quale, con il comportamento colpevole tenuto dalla banca, è stato privato dal beneficiario di un prestito quinquennale per il pagamento delle rate di credito agrario scadute.

L'art. 8 della citata legge, che modifica l'art. 1 della l. 25 luglio 1956, n. 838, stabilisce che «gli istituti ed enti che eserci-

tano il credito agrario possono essere autorizzati con decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste, di concerto con il Ministro del tesoro, a prorogare per una volta sola e per non più di 24 mesi, con i privilegi degli artt. 8, 9, 10, 11 e 12 (...) della l. 5 luglio 1928, n. 1760, le scadenze delle rate delle operazioni di credito agrario di esercizio e di miglioramento effettuate con le aziende agricole che abbiano subito un danno in misura non inferiore alla perdita del 35 per cento del prodotto lordo vendibile, per effetto delle eccezionali avversità atmosferiche». Detta disposizione, che rappresenta la continuità storica del disagio causato dalle calamità naturali che hanno colpito vaste zone agricole o dalle situazioni particolari verificatosi a seguito di crisi di mercato (1), è preordinata e caratterizzata come norma generale applicabile in qualsiasi momento, sempreché intervengano determinati fattori: il danno causato da eccezionali avversità atmosferiche e il (conseguente) provvedimento amministrativo del Ministro dell'agricoltura di autorizzazione della proroga delle scadenze delle rate delle operazioni di credito agrario, che comporta (automaticamente) il trasferimento del privilegio legale sulle produzioni successive (2).

Per poter beneficiare delle agevolazioni previste dall'art. 8, dunque, il Ministero dell'agricoltura doveva provvedere ad emanare, come ha emanato, un provvedimento amministrativo [d.m. 5 novembre 1987 (3)], con il quale sono stati autorizzati gli istituti di credito a disporre la proroga della scadenza delle operazioni di credito agrario. Riteniamo che con il provvedimento anzidetto, appunto perché di autorizzazione a prorogare, gli istituti di credito non avrebbero potuto esimersi dal prorogare la scadenza delle rate di credito.

La legge (art. 8) dispone, infatti, che con decreto del Ministro dell'agricoltura gli istituti di credito possano essere autorizzati a prorogare la scadenza delle rate di credito, intendendo con ciò affidare al Ministro un potere che sia, ad un tempo, di certificazione delle zone colpite dall'evento calamitoso e di disposizione agli istituti di credito di dar corso attuativo alla proroga. Con il decreto del Ministro, infatti, gli istituti di credito «sono (stati) autorizzati», *ope legis*, a non esigere il credito, perché non esigibile (4), contro il quale non può essere promossa alcuna azione di recupero del credito medesimo. Dare una interpretazione diversa non avrebbe pregio. Tranne che la locuzione «sono autorizzati» (così si esprime l'art. 1 del d.m. 5 novembre 1987), altro non significa che attribuire una *facoltà* alle banche di operare a loro libito, tra l'altro lesiva del rapporto banche clienti, con la conseguenza inaccettabile, perché pericolosa nella sua discrezionalità, che l'intervento normativo e solidaristico dello Stato e delle regioni, fatta salva qualche eccezione, sarebbe come riservato a pochi casi di eccellenza, scelti dagli istituti di credito a loro discernimento.

È da escludere che la *voluntas legis* sia quella ora adombrata. L'intervento legislativo è ordinato in modo che di esso può beneficiare la generalità dei soggetti, che da quegli eventi calamitosi sono stati colpiti, nel lodevole intento di sollevare l'economia agricola delle zone colpite, di ripristinare le strutture produttive danneggiate (5), di

(1) Va notato che l'art. 8, comma 2°, della l. 5 luglio 1928, n. 1760 è stato integrato con r.d.l. 29 luglio 1928, n. 2085, per essere adeguato a situazioni di fatto che si sarebbero potute verificare come nel caso di mancato od insufficiente raccolto, disponendo che il privilegio sia trasferito sui frutti dell'annata successiva, purché il debitore continui nella conduzione del fondo (cfr. P. GERMANI, *Credito agrario e sue garanzie in Italia*, in *Atti della 1° Assemblea I.D.A.I.C.*, vol. III, Milano, 1962, p. 54). Se ciò rispondeva alla tutela degli agricoltori per superare le situazioni particolari che potevano verificarsi in caso di mancato od insufficiente raccolto, di lì a poco, oltre che per le calamità atmosferiche, si sono dovuti approntare altri necessari temperamenti alla disposizione di principio. Con r.d.l. 23 ottobre 1930, n. 1415, infatti, è stata conferita delega al Ministro dell'agricoltura per autorizzare gli istituti di credito a prorogare la scadenza dei crediti agrari, per una sola volta e non oltre sei mesi dalla scadenza, quando ciò fosse stato necessario anche per la tutela del mercato. Tale disposizione, che non risulta essere stata abrogata specificatamente, ha trovato la sua prima applicazione con d.m. 8

novembre 1939, per far fronte alla particolare situazione in cui vennero a trovarsi i risicoltori, i quali dopo aver sostenuto ingenti spese colturali, a seguito della crisi di mercato, si sono trovati nell'impossibilità di estinguere i prestiti contratti con le banche. Sempre per gli stessi motivi è stata varata successivamente la l. 25 luglio 1956, n. 838. (Sui riferimenti normativi cfr. *Legislazione sul credito agrario* a cura dell'Istituto reg. di Credito agrario per l'Emilia-Romagna, Bologna, 1969).

(2) Cass. 13 gennaio 1936, n. 87, in *Foro it.*, 1936, I, c. 125.

(3) G.U. 2 dicembre 1987, n. 282.

(4) Cass. 14 marzo 2000, n. 2911, in questa Riv., 2000, p. 238, con nota di A. GRASSO, *Un orientamento che si consolida: il credito agrario non ancora esigibile non può essere oggetto di «sequestro»*.

(5) V. art. 4, l. 13 maggio 1985, n. 198, che prevede la concessione di mutui decennali, con preammortamento triennale, per la ricostruzione, ripristino e riconversione delle attrezzature e strutture fondiarie, ivi compresi impianti arborei, rimpianto di vivai, stalle e viabilità aziendale.

scongiorare lo stato di insolvenza delle imprese agricole, in ciò incoraggiando anche la cooperazione delle banche. Diversamente, che senso attribuire all'espressione contenuta nel decreto del Ministro: «gli istituti e gli enti esercenti il credito agrario sono autorizzati a prorogare (...) la scadenza delle rate delle operazioni di credito agrario»?

Né a giustificare una diversa interpretazione della normativa può farsi ricorso all'ultimo comma del modificato art. 1 della l. 25 luglio 1956, n. 838 (6). Detto comma, infatti, pur recitando che «le domande intese ad ottenere la agevolazione (*rectius*: proroga) prevista dal primo comma saranno presentate all'istituto di credito concedente, corredate da un certificato dell'Ispettorato provinciale dell'agricoltura, competente per territorio, dal quale risulti la natura, l'entità e la causale del credito», non precisa il termine entro il quale presentare la richiesta. Ora, pure in assenza di formale richiesta di proroga, questa, nei limiti temporali fissati dalla legge (24 mesi), è operante, specie quando l'evento calamitoso è oggettivamente conosciuto come fatto abbattutosi in una determinata zona. Remota giurisprudenza presupponendo l'evento calamitoso, come fatto oggettivo, percettibile dal comune sentire, ha ritenuto che «incombe all'istituto mutuante l'onere di provare l'insufficienza del raccolto nell'anno di scadenza del prestito, al fine di ottenere la proroga del privilegio legale» (7).

3. - La sentenza in commento enuncia un orientamento, a nostro vedere, diretto a superare una recente giurisprudenza della stessa Cassazione che escludeva «una proroga automatica dei termini di scadenza delle rate» e che dava una interpretazione del decreto ministeriale lesiva dell'interesse generale tutelato dalla legge. Dire che il decreto attribuiva «una facoltà di autorizzare gli istituti di credito a concedere, previa annotazione sulle cambiali, le proroghe consentite» (8), è come negare validità alla legge. La Cassazione, ora, statuendo che la concessione del prestito quinquennale, punto sul quale le parti controbattono, «non rappresenta una conseguenza "automatica" della "proroga" disposta dal primo comma» dell'art. 1 della l. 25 luglio 1956, n. 838, fa assumere alla proroga stessa una sua rilevanza sganciata da ogni valutazione connessa all'incontro delle volontà delle parti (la cosiddetta autonomia negoziale), trovando nella legge il supporto necessario.

Certo, la mancanza di una richiesta di mutuo quinquennale della parte interessata ha avuto il suo peso per la negazione della concessione del mutuo. Occorre ammettere che la banca doveva pure conoscere se il cliente era interessato a ottenere il mutuo a copertura delle rate di credito scaduto ed in questo senso non possiamo non concordare con le conclusioni della Cassazione.

Quel che non si condivide della sentenza è la connessione tra concessione del mutuo e autonomia negoziale. Vale ricordare che l'impossibilità sopravvenuta (evento calamitoso) di

adempiere all'obbligazione non ha determinato soluzioni di continuità in ordine al contratto di credito andato in scadenza (e prorogato), ma ha mantenuto un suo collegamento con i possibili (ed eventuali) successivi sviluppi ad esso contratto connessi o da esso derivati (proroga e trasferimento del privilegio legale, messa in mora, adempimento tardivo della prestazione, risoluzione del rapporto) (art. 1453 c.c.; artt. 8, comma 2°, 10, comma 2°, l. 5 luglio 1928, n. 1760). Non può negarsi che tra proroga, concessione del mutuo e contratto di credito originario esiste un collegamento che non pone in essere rapporti nuovi a sé stanti, al punto che tutto deve essere rimesso «all'autonomia negoziale del mutuante e del mutuatario e quindi ad un libero incontro delle loro volontà», come continua ad insistere la giurisprudenza di legittimità.

Ferma restando (come nel caso di specie) l'opportunità e la necessità della presentazione di una richiesta specifica della parte interessata, non può non sostenersi che è dal rapporto di credito in esistenza che nasce e si forma in favore dell'imprenditore agricolo un diritto soggettivo (9) sia alla proroga delle rate scadute che alla concessione del mutuo quinquennale ed alle altre provvidenze previste dall'art. 8 della l. 13 maggio 1985, n. 196. Ed è questo diritto soggettivo in capo al contraente debole che ci si augura la Cassazione si prenda cura di valorizzare, al fine di dare certezza agli interessati, ovviamente sempreché sussistano le condizioni minime di legge.

4. - Sulla prima questione *en passant* occorre fare una breve considerazione. La legittimità della capitalizzazione degli interessi, durante l'esecuzione del rapporto di conto corrente, è fatta derivare dall'esistenza di un uso normativo creato (ad arte) dalle banche, attraverso un processo derogatorio dell'art. 1283 c.c.

Come è noto l'articolo *de quo*, nel delineare un quadro generale della disciplina delle obbligazioni pecuniarie e degli interessi, impone, al fine di evitare approfittamenti da parte dei creditori e di tutelare i debitori da possibili speculazioni e da pratiche usuarie, limiti inderogabili, disponendo che in mancanza di «usi contrari», gli interessi scaduti possono produrre interessi solo dal giorno della domanda giudiziale o per effetto di convenzione posteriore alla loro scadenza, e sempre che si tratti di interessi dovuti per almeno sei mesi. Di fronte ad un preciso divieto di anatocismo (10), le banche prendendo spunto dalla prima parte dell'art. 1283 e facendo leva sul rinvio agli «usi contrari», hanno derogato a tale divieto, a mezzo delle cosiddette «Norme bancarie uniformi», redatte dall'A.B.I. nel 1952, in ciò supportate dalla giurisprudenza (11). Sin da tempo lontano, infatti, gli usi richiamati dall'art. 1283, nei rapporti bancari per la giurisprudenza sono stati considerati usi normativi che operano sullo stesso piano della norma di cui all'art. 1283 anzidetto, costituendo espressa eccezione al principio generale ivi richiamato (12); cioè sono «usi normativi - dotati dei caratteri obiettivi della costanza, della generalità e della durata, nonché

(6) L'ultimo comma dell'art. 1, l. 25 luglio 1956, n. 838 deve essere letto con riferimento al contenuto dell'art. 5, l. 13 maggio 1985, n. 198.

(7) Cass. 14 aprile 1939, n. 1205; Cass. 14 luglio 1938; App. Catania, 31 gennaio 1936; App. Perugia, 17 gennaio 1934, le cui massime sono riportate in E. CAPPELLI-G. VERUSIO, *Giurisprudenza sul credito agrario* (Massime scelte: 1929-1960), in *Riv. dir. agr.*, 1960, II, p. 354-355.

(8) Così Cass. 28 novembre 1996, n. 10567, in *Giust. civ.*, 1997, I, p. 2195.

(9) Afferma l'esistenza di un diritto soggettivo, seppure con riferimento alla concessione di contributi dello Stato, Cass. S.U., 18 febbraio 1997, n. 1483, in *Giust. civ.*, Mass., 1997.

(10) Sull'anatocismo e i suoi sviluppi la letteratura è vasta. Tra i tanti contributi, v. A. FEDELE, *Appunti in tema di anatocismo giudiziale*, in *Riv. dir. comm.*, 1952, II, p. 31; M. LIBERTINI, *Interessi*, voce in *Enc. dir.*, vol. XXII, Milano, 1972, p. 136; A. DI AMATO, *Anatocismo e prassi bancaria*, in *Giust. civ.*, 1982, I, p. 381; M. COSTANZA, *Norme bancarie uniformi e derogabilità degli art. 1282 e 1284*, *ivi*, 1989, I, p. 2034; C.M. BIANCA, *Diritto civile. 4. L'obbligazione*, Milano, 1990, p. 197; A.A. DOLMETTA, *Per l'equilibrio e la trasparenza delle operazioni bancarie: chiose critiche alla l. n. 154 del 1992*, in *Banca borsa, tit. cred.*, 1992, I, p. 375; L. CAVALLO, *Sulla*

forma del patto di interessi superiori alla misura legale, in *Giust. civ.*, 1994, I, p. 2296; A. RICCI, *È dunque illegittima la capitalizzazione trimestrale degli interessi praticata dalle banche sulle somme prestate al cliente*, in *Contratto e impresa*, 1999, p. 317; G. GIACALONE, *Illegittima la capitalizzazione trimestrale degli interessi bancari a debito dei clienti*, in *Giust. civ.*, 1999, I, p. 1307; M. COSTANZA, *Anatocismo: la svolta della Cassazione*, *ivi*, p. 1587; D. MOSCUZZA, *L'anatocismo nel contratto di conto corrente ordinario e di conto corrente bancario*, *ivi*, p. 1588.

(11) Cass. 18 dicembre 1998, n. 12675, in *Foro it.*, Mass., 1998; Cass. 17 aprile 1997, n. 3296, in *Fallimento*, 1997, p. 1113; Cass. 1° settembre 1995, n. 9227, *ivi*, 1996, p. 163; Cass. 20 giugno 1992, n. 7571, in *Banca borsa, tit. cred.*, 1993, II, p. 358; Cass. 30 maggio 1989, n. 2644, in *Giust. civ.*, 1989, I, p. 2034, con nota di M. COSTANZA; Cass. 6 giugno 1988, n. 3804, in *Banca borsa, tit. cred.*, 1990, II, p. 186; Cass. 5 giugno 1987, n. 4920, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1987, I, p. 668; Cass. 19 agosto 1983, n. 5409, in *Foro it.*, Mass., 1983; Cass. 15 dicembre 1981, n. 6639, in *Giust. civ.*, 1982, I, p. 380, con nota di A. DI AMATO, App. Milano, 11 ottobre 1988, in *Banca borsa, tit. cred.*, 1990, II, 212; Trib. Milano 15 giugno 1989, *ivi*, 1991, II, p. 418.

(12) Cass. 1° settembre 1995, n. 9227, *cit.*

del carattere soggettivo della *opinio iuris* -, che sono propri della norma consuetudinaria, in base ai quali la produzione degli interessi anatocistici prescinde del tutto dai presupposti fissati nell'art. 1283 cod. civ.; essi «hanno uguale natura delle regole stabilite dal legislatore, con la conseguenza che essi sono, come la norma, soggetti al principio *iura novit curia*; pertanto, di essi si può fare applicazione anche nel giudicato di legittimità ed indipendentemente dalle allegazioni delle parti e dalle considerazioni svolte dai giudici di merito». Ed in conseguenza di ciò, «nel contratto di conto corrente bancario è legittima la capitalizzazione degli interessi per periodi inferiori al semestre (nella specie: capitalizzazione trimestrale)» (13). La giurisprudenza di legittimità nel sostenere la propria tesi arriva a considerare gli «usi normativi» bancari usi consuetudinari, quando è risaputo che si tratta di «usi negoziali» o comunque di clausole d'uso previste dall'art. 1340 c.c.

Dalla sintesi della giurisprudenza surriportata viene in risalto che l'anatocismo è legittimo nella considerazione che le norme bancarie uniformi hanno natura normativa, anziché negoziale, appunto perché connotata dal reiterato comportamento delle parti, prescindendo dal dato codicistico e dal dato normativo nazionale e comunitario (14) che in prosieguo di tempo si è andato affermando. Tesi, occorre dire, che ha avuto la meglio sino a quando la stessa Cassazione e qualche magistratura di merito, timidamente se ne sono discostate, ritenendo illegittimo l'anatocismo (15), contestando tra l'altro che le norme bancarie uniformi sono norme di mero uso negoziale e non connotano una reiterazione del comportamento della *opinio iuris ac necessitatis* (16).

Sicuramente sono queste le motivazioni che hanno fatto da presupposto per estendere l'anatocismo della capitalizzazione degli interessi anche dopo la chiusura finale del conto corrente bancario (17). Tuttavia, va rilevato che con la chiusura finale del conto si chiude ogni rapporto (di conto corrente) con la banca, e questa può esigere il pagamento solo di quanto il debitore deve alla stessa, ma ciò non autorizza, perché illegittima, la capitalizzazione trimestrale degli interessi moratori dovuti dal cliente sul saldo debitore finale del conto corrente bancario dopo la chiusura dello stesso, peraltro chiuso per recesso della banca.

La decisione (prima massima) è da condividere; essa, infatti, pur non prendendo in esame la legittimità della capitalizzazione degli interessi trimestrali dovuti durante l'esistenza del rapporto di conto corrente, rileva che tale capitalizzazione non può essere applicata per il periodo successivo alla chiusura finale del conto in quanto gli usi bancari uniformi fanno riferimento solo agli interessi maturati nel corso del rapporto, i quali avendo natura compensativa sono diversi da quelli di natura moratoria, dovuti sul saldo finale del conto.

Alfio Grasso

(13) Cass. 30 maggio 1989, n. 2644; Cass. 20 giugno 1992, n. 7571, *cit.*

(14) È stato rilevato che gli usi bancari uniformi dell'A.B.I. che prevedano la capitalizzazione trimestrale degli interessi, si pongono in contrasto con l'art. 85 Trattato UE che fa divieto di «accordi tra imprese e (di) tutte le pratiche concordate» e sono colpite con la nullità di «pieno diritto»; tra l'altro essi realizzano un uso fortemente vessatorio che contrasta con l'art. 1469-bis c.c. (cfr. Trib. Monza 23 febbraio 1999, in *Corr. giur.*, 1999, p. 565). Va notato che con l'entrata in vigore della nuova legge bancaria (art. 117, comma 6), d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385] devono ritenersi nulle quelle disposizioni pattizie con essa contrastanti e pertanto il rinvio agli usi per la determinazione dei tassi non dispiegano effetti (Cass. 16 marzo 1999, n. 2374, in *Giust. civ.*, 1999, I, p. 1301; Pret. Roma 11 novembre 1996, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1998, p. 183, *contra*: Trib. Roma 27 novembre 1995, in *Foro pad.*, 1996, I, p. 86, con nota di G. MELANDRI). Con riferimento alla l. 7 marzo 1996, n. 108, sull'usura, prende posizione Trib. Busto Arsizio 15 giugno 1998, in *Foro it.*, 1998, I, c. 2997.

(15) Cass. 30 marzo 1999, n. 3096, in *Giust. civ.*, 1999, I, p. 1301; Cass. 16 marzo 1999, n. 2374, *cit.*; Trib. Vercelli 21 luglio 1994, in *Foro it.*, 1995, I, c. 1662.

(16) Cass. 16 marzo 1999, n. 2374, *cit.*

(17) Cass. 22 giugno 1985, n. 3760, in *Giust. civ.*, 1986, I, p. 2529, con nota di F. BUGANI, *Risoluzione del contratto di conto corrente e diritto alla liquidazione degli interessi*.

Cass. Sez. III Civ. - 30-3-1999, n. 3039 - Duva, pres.; Perconte Licatese, est.; Gambardella, P.M. (diff.) - Sindoni ed altri (avv. D'Amico) c. Pettini (avv. Siracusa). (*Cassa App. Messina 21 dicembre 1996*)

Enfiteusi - Affrancazione del fondo - Giudiziale - Procedimento - Fase sommaria di competenza del pretore - Fase eventuale a cognizione piena - Competenza della Sezione specializzata agraria. (L. 22 luglio 1966, n. 607, artt. 4, 5)

Enfiteusi - Affrancazione del fondo - Giudiziale - Fase di cognizione sommaria - Provvedimento del pretore - Forma e contenuto di sentenza - Impugnazione in via ordinaria. (L. 22 luglio 1966, n. 607, artt. 4, 5)

Il procedimento di affrancazione del fondo enfiteutico è un procedimento sommario che, al pari del procedimento per ingiunzione, si articola in due distinte fasi: l'una sommaria di competenza del pretore destinata a concludersi - all'esito di una cognizione generalmente su base documentale - con ordinanza; l'altra eventuale, a cognizione piena, attribuita alla competenza della Sezione specializzata agraria del Tribunale, introdotta a seguito di opposizione avverso il provvedimento pretorile (tanto di rito che di merito, sia positivo che negativo) o in via autonoma, attraverso la riproposizione dell'istanza di affrancazione respinta dal pretore, nella quale sono riesaminate le questioni risolte da questi in via di delibazione sommaria e che si conclude con sentenza; pertanto, mentre l'ordinanza positiva di affrancazione se non opposta nei termini diviene definitiva, l'ordinanza negativa non opposta è inidonea, sia in ragione della riproponibilità della domanda sia della natura sommaria della cognizione pretorile, ad acquistare autorità di cosa giudicata (1).

Proposta innanzi al pretore domanda di affrancazione del fondo enfiteutico, qualora questi esamini il merito della controversia e, travalicando i limiti della cognizione sommaria che gli compete, emani all'esito di un giudizio a cognizione piena un provvedimento espressamente denominato sentenza, questo sarà impugnabile con gli ordinari mezzi e, in mancanza, acquisterà efficacia di cosa giudicata; trattasi peraltro di ipotesi eccezionale da verificare da parte del giudice di merito caso per caso sulla base di una scrupolosa valutazione che tenga conto del tipo di provvedimento, dell'istruttoria espletata e dell'accertamento eseguito (2).

(*Omissis*). - Col primo motivo, denunciando la violazione degli artt. 131, 132 e 324 c.p.c., 2909 c.c. e 4 e 5 della l. 22 luglio 1966, n. 607, nonché il vizio di omessa e insufficiente motivazione su punti decisivi della controversia (art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c.), le ricorrenti si dolgono che la Corte territoriale abbia rigettato il loro appello sol perché il provvedimento del pretore di Barcellona Pozzo di Gotto, avente natura sostanziale di sentenza, sarebbe passato in giudicato. Viceversa un provvedimento pretorile di delibazione negativa di un'istanza di affrancazione non può assumere il contenuto sostanziale di una sentenza; e, ammesso che sia possibile in astratto, ciò sicuramente non è avvenuto nel caso di specie, atteso lo specifico tenore del provvedimento medesimo.

Col secondo mezzo, denunciando la violazione degli artt. 25 e 34 della l. 3 maggio 1982, n. 203, 2697 c.c. e 115 c.p.c. (art. 360, n. 3 c.p.c.), rilevano come la Corte d'appello, atteso il contrasto sulla definizione del rapporto (colonia parziaria per i Pettini; colonia perpetua per le Sindoni), non si sia posto il quesito della distribuzione dell'onere della prova. Era infatti onere di parte attrice provare la natura temporanea del rapporto, sussumibile in uno di quelli cui si riferisce la legge n. 203 del 1982 e precisamente l'art. 34, che ne disciplina la scadenza. Prodotto il contratto di colonia perpetua del 1819, toccava dunque ai Pettini dimostrare l'esistenza di un rapporto diverso e in ogni caso

(1-2) In senso conforme alla prima parte della massima cfr.: Cass. 3 maggio 1990, n. 3637, in *Giur. agr. it.* (M), 1991, 189; Cass. 24 luglio 1991, n. 7301, in questa Riv., 1999, 225 e Cass. 3 luglio 1989, n. 3172, in *Giur. agr. it.*, 1989, 540.

poteva anche soccorrere il giuramento decisorio deferito dalle convenute agli attori.

Il primo motivo è fondato.

Argomenta la sentenza impugnata che sulla inesistenza dell'eccepito rapporto di colonia perpetua si è formato il giudicato, atteso il rigetto, da parte del pretore di Barcellona Pozzo di Gotto, con l'ordinanza-sentenza del 17 giugno 1995, divenuta irrevocabile, dell'istanza di affrancazione proposta dalle Sindoni; sicché per un verso è superfluo l'esame dell'ammissibilità delle prove offerte e dello stesso giuramento decisorio, per altro verso, esclusa l'esistenza della colonia perpetua, non resta che confermare la statuizione di primo grado che ha qualificato il rapporto come colonia parziaria e ne ha dichiarato la cessazione per scadenza del termine legale.

Il pretore, soggiunge la Corte territoriale a migliore giustificazione del suo convincimento, ha oltrepassato i limiti della cognizione sommaria a lui attribuiti per materia e ha esaurito tutti i temi della controversia, «se è vero che, dopo aver richiamato tutti gli elementi che a norma dell'art. 2 della l. 27 luglio 1966, n. 607 deve contenere la domanda di affrancazione, ha ritenuto non solo sforata di prova la qualità di enfiteute in capo alle ricorrenti, ma ha escluso che il rapporto dedotto potesse rientrare tra quelli per i quali è prevista la possibilità di affrancazione».

È giurisprudenza consolidata di questa Corte che la procedura di affrancazione delle enfiteusi e delle prestazioni fondiarie perpetue, disciplinata dalla l. 22 luglio 1966, n. 607, prevede due distinte fasi di giudizio: la prima, a carattere sommario, rimessa alla competenza funzionale del pretore, destinata a concludersi con un provvedimento che ha natura di ordinanza e che diviene definitivo solo se non opposto; la seconda, qualora le parti interessate propongano opposizione avverso il provvedimento pretorile, affidata alla Sezione specializzata agraria del Tribunale e decisa con sentenza, sia quando l'ordinanza del pretore contenga una delibazione di merito (di accoglimento o di rigetto dell'istanza di affrancazione), sia che si esaurisca in un provvedimento di carattere meramente processuale di non luogo a provvedere, giacché anche in quest'ultima ipotesi il provvedimento del pretore ha pur sempre carattere interlocutorio, e non definitivo, di ordinanza, che conclude la fase sommaria della procedura, passibile di impugnazione (ai sensi dell'art. 5, 5° comma della legge cit.) davanti alla Sezione specializzata agraria in sede di cognizione piena, per il riesame delle questioni, sostanziali o processuali, già risolte in via di semplice delibazione (Cass. 3 maggio 1990, n. 3637).

Il procedimento in esame, più particolarmente, è stato collocato nella categoria dei procedimenti sommari di cui al titolo I del libro IV del codice di rito, posto che, pur con le peculiarità della sua disciplina, non sono pochi né trascurabili i punti di possibile accostamento con alcuni di essi, principalmente il procedimento di ingiunzione di cui agli artt. 633 e ss. c.p.c. Se ne è coerentemente dedotto che, se, in linea di massima, l'opposizione alla Sezione agraria, in sede di cognizione piena avverso l'ordinanza del pretore, può essere proposta anche nel caso di rigetto dell'istanza di affrancazione, la parte soccombente conserva altresì la facoltà, analogamente a quanto la legge dispone in materia ingiuntiva (art. 640 c.p.c.), di riproporre la domanda al pretore, corredandola della documentazione mancante o integrando quella già prodotta (Cass. 8 agosto 1997, n. 7362; 4 marzo 1986, n. 1359; 14 ottobre 1981, n. 5379; Sez. Un. 9 ottobre 1972, n. 2929; cfr. per l'assimilazione al procedimento monitorio, oltre a Sez. Un. n. 2929 del 1972, cit., Cass. 6 novembre 1987, n. 8226 e 1° settembre 1982, n. 4782).

La riproponibilità, senza limiti di tempo, in alternativa all'opposizione avanti alla Sezione specializzata agraria, dell'istanza di affrancazione rigettata dal pretore è argomento invero decisivo per escludere che una siffatta ordinanza negativa, qualora non opposta nei termini avanti al giudice agrario, abbia attitudine a passare in cosa giudicata. Si consideri peraltro che la cognizione sommaria della fase pretoria è normalmente documentale, e dunque, in forza di tale sommarietà, il pretore potrà emettere un provvedimento negativo solo quando *prima facie* sulla base della documentazione prodotta e senza procedere ad attività istruttoria, constati che l'affrancazione non può essere disposta (cfr., su tale ultimo punto, Cass. Sez. Un. cit. in mot.). Viceversa si riconosce che l'ordinanza positiva di affrancazione, immediatamente esecutiva e destinata a divenire definitiva se nei tre mesi dalla sua notificazione il procedimento non sia riassunto davanti alla Sezione

specializzata agraria per il giudizio a cognizione piena, è idonea a passare in giudicato (Cass. 4 marzo 1986, n. 1359; 12 ottobre 1982, n. 5269; 14 ottobre 1981, n. 5379; 4 dicembre 1980, n. 6319).

Si verifica insomma una situazione in tutto e per tutto parificabile, da un lato, al decreto motivato di rigetto della domanda di ingiunzione (art. 640, 2° e 3° comma, c.p.c.), ritenuto senza contrasto inidoneo a passare in giudicato; e dall'altro al provvedimento di accoglimento della medesima domanda, ossia al decreto ingiuntivo, per sua natura idoneo ad acquistare autorità di cosa giudicata sostanziale, se non opposto nei termini.

In un solo caso può assumere efficacia di cosa giudicata il provvedimento negativo emesso dal pretore: vale a dire quando il pretore pronunci sulla domanda di affrancazione all'esito di un ordinario giudizio a cognizione piena, travalicando la cognizione sommaria che gli compete, entrando nel merito della controversia, esaminando *funditus* il rapporto dedotto in giudizio ed escludendo il diritto all'affrancazione con un provvedimento espressamente denominato sentenza, contro il quale saranno esperibili gli ordinari mezzi d'impugnazione, con la conseguenza, in mancanza, del suo passaggio in giudicato (Cass. 3 luglio 1989, n. 3172; Sez. Un. 9 ottobre 1972, n. 2929, cit., in mot.).

Questa ipotesi del pretore che oltrepassi i limiti della cognizione sommaria a lui attribuita, trascurando l'obbligo, impostogli dalla legge, di affidare al giudizio del giudice collegiale le riserve e le eccezioni formulate dalle parti (art. 4, 4° comma, legge n. 607 del 1966), ed emetta un provvedimento avente contenuto sostanziale di una sentenza, sia pure anomala, esulando dagli schemi ordinari, è tuttavia eccezionale, da verificare quindi caso per caso col dovuto rigore. Ne consegue che il giudice innanzi al quale sia eccepito il giudicato esterno, asserritamente formatosi su un rigetto a cognizione piena, da parte del pretore, della domanda di affrancazione proposta ai sensi della legge n. 607 del 1966, è tenuto a valutare col massimo scrupolo il contenuto del provvedimento di diniego, specie quando non abbia nemmeno la denominazione formale di sentenza, esponendo, con una motivazione particolarmente approfondita ed esauriente, le ragioni per le quali debba ritenersi che il pretore si sia illegittimamente arrogato una potestà di cognizione piena e abbia proceduto, con l'ausilio di una compiuta istruttoria, ad un accertamento altrettanto pieno e definitivo dei fatti oggetto di causa, piuttosto che, secondo le speciali regole processuali, ad una semplice e sommaria delibazione, destinata a sfociare in un provvedimento interlocutorio avente carattere e sostanza di ordinanza.

È di tutta evidenza che la Corte territoriale non ha affatto adempiuto a tale rigoroso obbligo di motivazione, avendo affermato l'esistenza di una sostanziale sentenza e, per l'effetto, del giudicato con un argomento insignificante, ossia per il solo fatto che il pretore abbia ritenuto da un lato non provata la qualità di enfiteute in capo alle ricorrenti, e dall'altro abbia escluso che il rapporto dedotto in causa possa rientrare tra quelli passibili di affrancazione; senza considerare che nulla vieta, dal punto di vista logico e giuridico, che un siffatto duplice accertamento negativo sia stato compiuto anche in via di semplice e sommaria delibazione, vale a dire senza attività istruttoria e sulla sola base dei documenti esibiti, cioè *prima facie* nel rispetto della competenza funzionale stabilita dalla legge.

L'interpretazione, da parte del giudice di merito, del giudicato esterno è censurabile in sede di legittimità soltanto per violazione dell'art. 2909 c.c. e, in genere, di norme e principi di diritto in tema di *res iudicata*, oppure per motivazione insufficiente o incongrua; vizi tutti fondatamente denunciati, per quanto sopra esposto, dalle ricorrenti col primo motivo e che pertanto impongono (con l'assorbimento del secondo, erroneamente numerato come terzo, giacché, se verrà meno il giudicato sulla inesistenza della colonia perpetua, si riproporranno gli ordinari oneri probatori stabiliti dalla legge) la cassazione della sentenza impugnata, col rinvio allo stesso giudice *a quo* il quale provvederà anche sulle spese del presente giudizio di legittimità. (*Omissis*)

*

Cass. Sez. III Civ. - 22-1-1999, n. 594 - Giuliano, pres.; Finocchiaro, est.; Mele, P.M. (conf.) - Farabella (avv. Faleppa) c. Romano (avv. Cacciatore). (*Conferma App. Salerno 12 febbraio 1997*)

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Deroga convenzionale a disposizioni di legge inderogabili (art. 45 legge 203 del 1982) - Ammissibilità - Condizioni - Assistenza delle rispettive organizzazioni professionali - Necessità - Espresa indicazione della non conformità delle singole clausole alle disposizioni legislative concretamente derogate - Necessità - Esclusione - Fattispecie. (L. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 4, 45, 51, 58)

Il contratto di affitto di un fondo rustico concluso, ex art. 45 della legge n. 203 del 1982, con l'assistenza delle rispettive organizzazioni professionali è valido anche con riferimento alle clausole pattuite in deroga alla disciplina legale, senza che sia, altresì, necessaria l'espresa precisazione, accanto ad ognuna delle clausole predette, della non conformità alla previsione legislativa in concreto derogata (nella specie, concluso inter partes un contratto di affitto contenente l'espresa previsione della durata quinquennale del rapporto con correlativo obbligo di immediato rilascio del terreno alla scadenza da parte dell'affittuario, il giudice di merito, con sentenza confermata dalla S.C., ha ritenuto valida tale clausola, derogatoria al disposto dell'art. 4 della legge 203 del 1982 - obbligo di disdetta a carico del concedente -, poiché legittimamente convenuta in presenza delle competenti organizzazioni di categoria, ed aveva altresì escluso che la mancata indicazione, in seno alla clausola predetta, della non conformità alla relativa previsione legislativa ne potesse inficiare la validità) (1).

(1) DURATA DEL CONTRATTO DI AFFITTO DI FONDI RUSTICI E ACCORDI IN DEROGA.

La questione che è stata posta all'esame della Corte di cassazione presenta un aspetto singolare rispetto alla normativa contenuta nell'art. 4 della legge n. 203/1982 (1). Si tratta di vedere se in caso di accordo concluso con l'intervento delle associazioni professionali agricole trovi applicazione la disdetta, quale atto negoziale unilaterale recettizio

diretto a impedire la tacita rinnovazione del contratto di affitto (2).

La clausola oggetto dell'interpretazione da parte della sentenza in epigrafe era così formulata: «la durata del contratto è di anni cinque e andrà a scadere il 10 novembre 1992, data improrogabile ed essenziale per cui il conduttore assume l'impegno di rilasciare il terreno libero e sgombro da persone e da cose».

La clausola non si limita a fissare il termine del contratto derogando al principio della durata minima contenuta negli artt. 1 e 2 della legge in questione, ma contempla anche l'obbligo del rilascio del fondo. La scadenza del contratto si verifica automaticamente per effetto del decorso del tempo, né trova posto nella elaborata motivazione l'idea di un diritto alla rinnovazione del contratto, in quanto le parti lo hanno già fissato con l'assistenza delle associazioni professionali agricole (3).

Va in proposito ricordato che numerosi accordi collettivi in deroga conclusi con l'osservanza dell'art. 45, terzo comma della legge n. 203/1982 (4) considerano superflua la disdetta in quanto il solo decorso del tempo è sufficiente per provocare la scadenza del contratto.

A questo punto si pone anche un problema di regole di interpretazione stabilite negli artt. 1362 e s. c.c. In proposito è opportuno tenere presente il principio «conservazione del contratto» contenuto nell'art. 1367 c.c. che è la conseguenza del principio di interpretazione secondo buona fede contenuto nell'articolo precedente (5). In base al principio di buona fede il contratto deve essere interpretato secondo l'aspettativa logica e obiettiva della controparte. Non vi è dubbio che la previsione di un termine di scadenza inferiore a quello contemplato dall'art. 1 della legge 203/1982 soddisfa l'interesse del proprietario ad ottenere la restituzione del fondo e quello del coltivatore ad una conduzione economicamente più proficua.

È appena il caso di osservare che non spetta al giudice di legittimità interpretare le clausole del contratto in modo diverso da quello del giudice di merito; altrimenti nel giudizio di fronte alla Corte di cassazione si sarebbe di fronte ad un giudizio di terzo grado.

Luigi Tortolini

(1) Il testo della sentenza è pubblicato in questa Riv., 2000, 35.

(2) Giurisprudenza costante. Cass. 2 febbraio 1997, n. 3780, in questa Riv., 1997, 343; App. Roma 13 febbraio 1995, *ivi*, 1995, 301, con nota di S. MASINI, *Cessazione dei contratti in corso e comunicazione della disdetta nel termine dell'annata agraria*; Cass. 23 novembre 1994, n. 9916, in *Arch. locazioni*, 1995, 356; Cass. 26 aprile 1983, n. 2859, in *Giust. civ. Mass.*, 1983, 1025; Cass. 23 gennaio 1985, n. 300, in *Giur. agr. it.*, 1985, 633. Per la dottrina cfr. D. CALABRESE, *I patti agrari*, Padova, 1994, p. 10; L. CORSARO, *I nuovi patti agrari. Commento alla l. 3 maggio 1982, n. 203*, in ACAGNINO - CORSARO - MACRÌ, Milano, 1982, p. 24. Senza la disdetta il termine finale del contratto non è operante. Cfr. A. GERMANÒ, in R. ROMAGNOLI - A. GERMANÒ, *Affitto di fondi rustici. Affitto a coltivatore diretto*, in *Commentario al cod. civ.* Scialoja-Branca, libro IV - *Le obbligazioni*, (artt. 1628-1654), Bologna-Roma, 1990, p. 172. La comunicazione della disdetta impedisce che il contratto si rinnovi, anche se esista un comportamento concludente in senso contrario. Di conseguenza la percezione del canone di affitto da parte del locatore non significa la continuazione del contratto. Cfr. Trib. Savona 2 marzo 1995, n. 144, in questa Riv., 1995, 368, con nota di S. MASINI, *Comunicazione della disdetta e comportamento concludente delle parti ai fini della rinnovazione del contratto*.

(3) Nella disciplina dei contratti agrari esiste un conflitto tra la legge e l'autonomia privata. Mentre la legge tende a proteggere l'interesse dei coltivatori diretti considerati da un punto di vista di politica legislativa come la classe più debole, l'autonomia privata ha lo scopo di rendere più flessibile il contenuto del contratto adattandolo alle diverse necessità locali. L'unico limite, come è noto, è costituito dal divieto di valersi delle associazioni professionali agricole per far risorgere contratti di mezzadria e di colonia ormai superati. Cfr. E. CASADEI - A. GERMANÒ, (a cura di), *Atti del convegno su «autonomia privata e autonomia collettiva sui contratti agrari - art. 45 l. 3 maggio 1982, n. 203*. (Firenze 22-24 novembre 1990), Milano, 1992; E.

CASADEI - A. GERMANÒ (a cura di), *Gli accordi collettivi - Atti del convegno* (Firenze 14-15 giugno 1991), Milano, 1992. Gli atti dei due convegni sono inseriti nella serie di pubblicazioni dell'Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato di Firenze. Cfr. per una problematica in generale, L. COSTATO, in L. COSTATO, *Trattato breve di diritto agrario it. e comunit.*, Padova, 1997, p. 200.

(4) Cfr. art. 2, 6° comma, accordo prov. Pordenone 20 gennaio 1997, in *Nuovo dir. agr.*, 1997, 359; accordo reg. Sardegna 14 aprile 1997, *ibid.*, 497; art. 4, comma 6°, accordo prov. Brescia 24 dicembre 1993, *ivi*, 1996, 278; accordo reg. Lombardia 15 marzo 1993, *ivi*, 1996, 276; art. 3 accordo prov. Pavia 30 aprile 1995, *ivi*, 1996, p. 290; art. 1, comma 6°, accordo prov. Ferrara 12 ottobre 1998, *ivi*, 1998, 527; art. 3, comma 5°, accordo prov. Perugia 18 dicembre 1997, *ivi*, 1998, 145. Non in tutti gli accordi il decorso del termine pone fine al contratto senza bisogno di disdetta: si prevede in alcuni accordi un nuovo incontro delle organizzazioni professionali agricole per stabilire nuove condizioni in ordine alla durata del contratto (cfr. accordo prov. Vicenza 17 maggio 1992, in *Riv. dir. agr.*, 1992, I, 652; art. 3, ultimo comma, accordo prov. Treviso 24 ottobre 1997, in *Nuovo dir. agr.*, 1997, 361). Altre volte gli accordi risultano particolarmente elastici prevedendo una durata adattabile alle diverse coltivazioni (cfr. art. 4 accordo prov. Cremona 22 settembre 1997, in *Nuovo dir. agr.*, 1997, 503; art. 3 accordo prov. Parma 21 dicembre 1993, *ivi*, 1996, 281. In giurisprudenza cfr. Cass. 15 febbraio 1998, n. 2138, in questa Riv., 1998, 285 con nota redazionale.

(5) Cfr. ad es. G. MIRABELLA, *Dei contratti in generale*, in *Commentario Utet al cod. civ.*, libro IV, p. II, 195; G. CIAN - A. TRABUCCHI, *Commentario breve al cod. civ.*, Padova, 1988, p. 1993; G. OSTI, v. *Contratto*, in *Noviss. dig. it.*, vol. IV, Torino, 1959, 591 s.; F. CARRESI, *Dell'interpretazione del contratto*, in *Commentario al cod. civ.*, Bologna-Roma, 1992, p. 111. Sull'interpretazione di buona fede cfr. CARRESI, *op. cit.*, p. 95 s.

È chiaro, pertanto, che la condotta, così come descritta nel capo di imputazione, è penalmente rilevante anche ai sensi del d.lgs. n. 22/97.

Compito del giudicante è quello di stabilire – una volta accertata la colpevolezza – quale sia, nell'ambito dei due sistemi di norme, quella che consente, ai sensi dell'art. 2, terzo comma, c.p., l'applicazione della sanzione più favorevole all'imputato.

La sentenza impugnata, per le esposte considerazioni va annullata con rinvio alla Corte d'appello di Brescia (art. 569, ult. comma, c.p.p.), essendo stato proposto ricorso *per saltum* (art. 569, primo comma, c.p.p.) avverso sentenza appellabile (arg. *ex art.* 593, terzo comma, c.p.p.), relativa, cioè, a reato punito congiuntamente con arresto e ammenda, sia ai sensi del d.p.r. 915/82 (artt. 16 e 26), sia a norma del d.lgs. 22/97 (art. 51, primo comma, lett. *b* e secondo comma). (*Omissis*)

(1) SUCCESSIONI DI LEGGI PENALI NEL TEMPO: LO STOCCAGGIO DI RIFIUTI TOSSICO-NOCIVI SENZA AUTORIZZAZIONE COSTITUISCE TUTTORA REATO.

La sentenza in commento torna a proporre la questione relativa ai rapporti intercorrenti tra le fattispecie di reato previste nel d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (1) e quelle contemplate nell'ormai abrogato d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915 (2).

In particolare, nel caso di specie, il giudice di *prime cure* aveva assolto l'imputato dall'accusa di stoccaggio di rifiuti tossico-nocivi in assenza dell'autorizzazione richiesta dagli artt. 16, comma 1, lett. *b* e 26 del d.p.r. 915/82 cit., sul presupposto dell'avvenuta abrogazione di questo da parte dell'art. 56, comma 1, lett. *b* del d.lgs. 22/97 cit.

La Suprema Corte, a seguito di ricorso *per saltum*, ha, correttamente, annullato la sentenza di primo grado, rilevando che l'abrogazione di una norma incriminatrice non comporta la non punibilità di condotte poste in essere nel periodo di vigenza di tali norme se, contestualmente all'abrogazione, sia emanata altra norma incriminatrice della stessa condotta.

Sul punto, la dottrina penalistica (3) precisa che, quando una legge penale successiva, lungi dal limitarsi ad abrogare una disposizione incriminatrice preesistente, ne riformula il contenuto mediante la sostituzione di elementi costitutivi o l'aggiunta di nuovi, sorge il problema di stabilire se permanga la rilevanza penale della condotta in esame e, ove ne sussistano i presupposti, di individuare, in concreto, la disciplina applicabile, in quanto più favorevole al reo.

Nel caso in cui la normativa sopravvenuta, nell'abrogare la disciplina previgente, riproduca determinate fattispecie criminose o le regoli diversamente, infatti, l'abrogazione va interpretata non come *abolitio criminis*, ma come fenomeno di successione di leggi penali nel tempo (4), di cui all'art. 2 del codice penale (5).

Sul punto, la problematica di maggiore rilievo consiste proprio nel determinare i criteri che presiedono alla distin-

zione tra il fenomeno dell'abrogazione e quello, più complesso, della successione di leggi nel tempo e, in particolare, della cosiddetta «successione modificativa».

In argomento, mentre secondo un orientamento della dottrina, per aversi successione è indispensabile l'esistenza di un rapporto strutturale di continenza tra le fattispecie astratte (6), secondo un'altra impostazione, invece, deve essere verificata la «continuità» del tipo di illecito, stabilendo se il fatto concreto costituisca o meno reato ai sensi della nuova legge (7).

Con riferimento al caso di specie, va innanzitutto premesso che l'abrogazione del d.p.r. 915/82, per effetto del d.lgs. 22/97, deve ritenersi applicabile soltanto nell'ipotesi in cui la normativa pregressa non trovi più una sostanziale regolamentazione in quella sopravvenuta, mentre, in tutti gli altri casi, è necessario porre a confronto le due discipline, in relazione ai singoli elementi della fattispecie astratta e della condotta in esame, non potendo considerarsi automatica la trasposizione dei reati di cui al d.p.r. 915/82, in quelli contemplati dal cosiddetto decreto «Ronchi» (8).

La dottrina precisa come i rapporti tra i due sistemi normativi determinino diverse conseguenze, a seconda del momento in cui è stato posto in essere il comportamento contestato (9). Infatti, nel caso in cui risulti integrata la fattispecie illecita in base ad entrambi i decreti va applicata la *lex mitior*, più favorevole al reo, mentre, nell'ipotesi in cui la condotta, iniziata sotto la vigenza del d.p.r. 915/82, sia proseguita successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. 22/97, la permanenza del reato determina l'applicazione soltanto delle sanzioni contemplate in quest'ultimo provvedimento. Infine, qualora la condotta che costituiva reato ai sensi della normativa abrogata risulti depenalizzata in quella successiva e non sia rapportabile ad alcuna delle nuove figure di illecito penale, il fatto assume rilievo soltanto sotto il profilo amministrativo.

Poste queste considerazioni di ordine generale, appare necessario appuntare l'attenzione, in particolare, su alcuni profili attinenti, specificatamente, alla contravvenzione contestata nel caso in esame.

In particolare, la verifica della sopravvivenza dell'illecito presuppone, da un lato, la sussistenza di un nesso di continuità precettiva tra le previsioni a confronto e, dall'altro lato, alla luce delle definizioni e classificazioni adottate dal decreto «Ronchi», la riconducibilità del fatto commesso sotto la vigenza della normativa abrogata alla nuova fattispecie incriminatrice (10).

Va osservato che, sebbene il d.lgs. 22/97 ed il d.p.r. 915/82 abbiano sicuramente in comune il medesimo oggetto giuridico, rappresentato dall'interesse dello Stato alla corretta gestione di tutte le fasi dello smaltimento dei rifiuti, e mirino entrambi a garantire un'elevata protezione dell'ambiente ed a prevenire ogni danno o pericolo per la salute e l'incolumità della collettività e dei singoli (11), la normativa attualmente vigente ha, però, ampliato e tipizzato i comportamenti illeciti,

(1) D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, recante «Attuazione delle direttive 91/156/CEE, sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio», in *G.U.* 15 febbraio 1997, n. 38, S.O.

(2) D.p.r. 10 settembre 1982, n. 915, recante «Attuazione delle direttive 75/442/CEE relativa ai rifiuti, 76/403/CEE, relativa allo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili e 78/319/CEE, relativa ai rifiuti tossici e nocivi», in *G.U.* 15 dicembre 1982, n. 343.

(3) Cfr. FIANDACA G.-MUSCO E., *Diritto Penale – Parte Generale*, 1995, Bologna, p. 75 ss.

(4) Cass. Sez. III Pen., ord. 18 maggio 1998, Cauzzo, in *Impr. e ambiente*, 1998/10, 863.

(5) I commi 2 e 3 dell'art. 2 del codice penale, dispongono che «nessuno può essere punito per un fatto che, secondo una legge posteriore, non costituisce reato; e, se vi è stata condanna, ne cessano l'esecuzione e gli effetti penali. Se la legge del tempo in cui fu commesso il reato e le posteriori sono diverse, si applica quella le cui disposizioni sono più favorevoli al reo, salvo che sia pronunciata sentenza di condanna».

(6) Cfr. FIANDACA G.-MUSCO E., *Diritto Penale*, cit. Gli Autori rilevano che, per aversi successione di leggi penali nel tempo, deve instaurarsi, tra la normativa previgente e quella successiva, un rapporto di

continenza tale che vi sia una relazione di genere a specie, o l'ampliamento, da parte della norma successiva, del contenuto di una precedente, più specifica.

(7) Cfr. MANTOVANI F., *Diritto Penale – Parte Generale*, 1992, Padova, p. 122.

(8) In particolare, la Suprema Corte (Cass. Pen., 23 dicembre 1998, n. 13577, Busi, in *Riv. pen.*, 1999/1, p. 31) ha puntualizzato che soltanto se la nuova legge si risolve nell'abolizione di norme incriminatrici già in vigore e nella formulazione contestuale di ipotesi criminose del tutto diverse, i fatti anteriori perdono ogni valenza penale, che, invece, conservano se le nuove disposizioni danno luogo ad un particolare rapporto di interferenza con quelle abrogate o modificate, da accertarsi in base alla comparazione delle singole fattispecie.

(9) Sul punto, diffusamente, DE FALCO G., *I nuovi illeciti nella gestione dei rifiuti. Note schematiche*. In *Cass. pen.*, 1998, p. 2247 ss.

(10) In questo senso, cfr. PAGLIARO, *La legge penale tra irretroattività e retroattività*, in *Giust. pen.*, 1991, I, p. 1 ss.

(11) A tal proposito, la Suprema Corte ha posto in evidenza, in generale, l'esistenza di un nesso di continuità e di omogeneità tra le previsioni dei due testi normativi ed un'interferenza tra le fattispecie incriminatrici (Cass. Sez. III Pen., 10 febbraio 1999, n. 3608, Panza ed altri).

si da disciplinare in modo esaustivo ogni fase dell'attività di gestione dei rifiuti, riproducendo, in parte, le condotte precedentemente vietate ed adeguandole ai principi della legislazione comunitaria in materia (12).

Va aggiunto che la Corte di cassazione (13), nell'evidenziare proprio come l'emanazione del d.lgs. 22/97 non abbia comportato la totale abrogazione del d.p.r. 915/82, ha rilevato che alcune fattispecie sono state riprodotte in quelle posteriori, ma con una terminologia differente.

L'esame comparativo delle fattispecie criminose risulta complicato, quindi, proprio dalle differenti classificazioni adottate nei due testi di legge e, in particolare, dalla scomparsa della categoria dei rifiuti tossico-nocivi e dalla specificazione e disciplina delle varie forme di attività di gestione dei rifiuti.

Con riferimento al caso di specie, emerge, dalla lettura della sentenza in commento, che i giudici della Suprema Corte, lungi dall'entrare nel merito dei problemi suindicati, si sono limitati a definire quali pericolosi i rifiuti tossico-nocivi *de quibus* e ad assimilare lo «stoccaggio» del d.p.r. 915/82 al «deposito preliminare» del d.lgs. 22/97, concludendo, quindi, per la rilevanza penale della condotta contestata.

I due profili evidenziati, che avrebbero meritato, probabilmente, maggiore attenzione in quella sede, vanno approfonditi separatamente.

In relazione alla problematica relativa alla scomparsa della categoria dei rifiuti tossico-nocivi ed alla nascita dei rifiuti pericolosi, deve osservarsi che, in base all'art. 2 d.p.r. 915/82, venivano considerati tossico-nocivi tutti i rifiuti che contenevano o erano contaminati dalle sostanze elencate in allegato al decreto. Sul punto era poi intervenuta la delibera interministeriale del 27 luglio 1984 che, oltre a contenere le concentrazioni limite e le caratteristiche che dovevano presentare le sostanze elencate nell'allegato 1 al d.p.r. 915/82, forniva tre diversi criteri per l'inclusione di un rifiuto tra i tossico-nocivi e, in particolare, il criterio delle concentrazioni, il criterio della tossicità ed il criterio dei flussi (14).

La trasposizione dalla classificazione dei rifiuti tossico-nocivi a quella dei rifiuti pericolosi è stata considerata, non a caso, «un passaggio oscuro del decreto Ronchi» (15), di tal che può ben dirsi che la sentenza *de qua* appare, sul punto, oltremodo «sbrigativa», limitandosi ad inquadrare i fanghi di molazza e le polveri di abbattimento dei fumi tra i rifiuti pericolosi, senza, peraltro, svolgere alcuna considerazione in merito.

A ben vedere, infatti, la tossicità e la nocività rappresentano soltanto due delle caratteristiche di pericolosità di un rifiuto e, secondo la classificazione introdotta dal decreto Ronchi (16), si definiscono quali «pericolosi» i «rifiuti non domestici precisati nell'elenco di cui all'allegato D, sulla base degli allegati G, H, ed I».

Deve precisarsi che il catalogo costituito dall'allegato D è fondato su un criterio di individuazione «formale», nel senso che un rifiuto è da classificare come pericoloso soltanto quando risulti incluso nel predetto allegato (17) e ciò a differenza del sistema previgente, incentrato sulla verifica della concreta tossicità/nocività della sostanza.

A ciò va aggiunto che l'art. 57, comma 1 del d.lgs. 22/97, nel disporre che ogni riferimento ai rifiuti tossico-

nocivi si deve intendere riferito ai rifiuti pericolosi, riconduce tale assimilazione, in realtà, al solo ambito delle norme regolamentari e tecniche che disciplinano la raccolta, il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti.

In quest'ottica, quindi, deve essere esclusa ogni possibilità di trasposizione diretta della categoria dei rifiuti tossico-nocivi in quella dei rifiuti pericolosi, essendo necessario, di volta in volta, verificare l'inclusione della sostanza tra quelle annoverate nel decreto Ronchi (18).

Con riferimento alla seconda problematica evidenziata, relativa alle fasi di gestione dei rifiuti ed allo specifico regime autorizzatorio previsto, l'art. 16 del d.p.r. 915/82 prevedeva l'obbligo di autorizzazione per «ogni fase dello smaltimento dei rifiuti tossico-nocivi», tra cui, in particolare, lo «stoccaggio provvisorio», vale a dire l'accumulo o l'ammasso di rifiuti di provenienza, in attesa del successivo invio alle ulteriori fasi di smaltimento (scarica, incenerimento, trattamento).

Il d.lgs. 22/97 ribalta l'approccio proposto dalla vecchia normativa che riconosceva nello smaltimento il cardine del sistema ed individua la gestione dei rifiuti quale attività centrale, nelle diverse forme della raccolta, del trasporto, del recupero e dello smaltimento.

Con riferimento, in particolare, alla definizione di «stoccaggio», l'art. 6, comma 1, lett. *l*) del decreto Ronchi stabilisce che rientrano in tale nozione le attività di smaltimento consistenti nelle operazioni di deposito preliminare di rifiuti, di cui al punto D 15 dell'allegato B, nonché le attività di recupero consistenti nelle operazioni di messa in riserva di materiali di cui al punto R 13 dell'allegato C. Le attività di stoccaggio, sia nella forma del deposito preliminare che della messa in riserva, sono soggette ad autorizzazione regionale, ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. 22/97, norma la cui inosservanza è sanzionata *ex art.* 51 del medesimo decreto.

Ciò posto, può dirsi che la nozione, ormai abrogata, di «stoccaggio provvisorio», accumulo di rifiuti in attesa di avviarli ad un'operazione di smaltimento, ben può essere trasposta in quella di «deposito preliminare», rinvenibile nella vigente disciplina e che, pertanto, l'esercizio di tale attività è tuttora subordinato al rilascio di una specifica autorizzazione.

Dall'attenta lettura del decreto Ronchi, però, emerge anche un'altra forma di accumulo temporaneo di rifiuti effettuabile prima della raccolta e dell'avvio ad un'operazione di smaltimento, vale a dire quella del «deposito temporaneo dei rifiuti», di cui all'art. 6, comma 1, lett. *m*).

Tale operazione, consentita nel rispetto di determinati obblighi gestionali, non rappresenta un'ipotesi di «stoccaggio» ai sensi dell'art. 6, lett. *l*) della vigente disciplina e non è soggetta all'obbligo di autorizzazione regionale.

Va sottolineato come l'attuale deposito temporaneo ben possa integrare la nozione di «stoccaggio provvisorio» di cui al d.p.r. 915/82 e che, quindi, in sede di analisi delle fattispecie, diviene necessario analizzare le forme e le caratteristiche dell'accumulo temporaneo dei rifiuti, al fine di verificare se ricorrano o meno le condizioni di cui all'art. 6, lett. *m*) del d.lgs. 22/97, sia con riferimento al quantitativo dei rifiuti, che alle tempistiche di rimozione degli stessi (19). Nell'ipotesi, infatti, in cui l'attività possa essere qualifi-

(12) Cass. Sez. III Pen., 23 dicembre 1998, n. 13577, cit.

(13) Cass. Sez. III Pen., 21 ottobre 1998, n. 10952, Boccanera, in *Impr. e ambiente*, 1999/1, p. 87; in *Riv. pen.*, 1998, p. 989.

(14) Sul punto RAPISARDA SASSOON C., *Capire l'ambiente*, 1994, Ed. Il Sole 24 Ore, p. 202 ss.

(15) Cfr. GIAMPIETRO P., *Dai rifiuti tossico-nocivi ai rifiuti pericolosi: un (altro) passaggio oscuro del Decreto Ronchi*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1997/4, p. 1271 ss. Sul punto anche GIAMPIETRO F., *Decreto «Ronchi»: l'oscura disciplina dei rifiuti pericolosi*, in *Cass. pen.*, 1998, p. 702 ss.

(16) Cfr. FICCO P., GERARDINI F., *La gestione dei rifiuti, Il nuovo sistema dopo il Decreto Ronchi*, Ed. Ambiente, 1998, p. 145 ss.

(17) Corte d'appello Torino, Sez. IV, 11 marzo 1997, Aprà ed altri, in *Impr. e ambiente*, 1997/8, p. 647 ss., con note di GIAMPIETRO F., *Oscurità e lacune del decreto Ronchi sui rifiuti pericolosi a prova di giudice penale*.

GIAMPIETRO P., *La pericolosità della (di una certa) logica giuridica nella dichiarata sopravvenienza, al decreto Ronchi, dei rifiuti tossici e nocivi*.

(18) L'elenco deve considerarsi vincolante, non essendo ammessa la possibilità di dimostrare, attraverso specifiche analisi, la non pericolosità, in concreto, di un determinato rifiuto.

(19) In particolare, per i rifiuti pericolosi, il d.lgs. 22/97, prevede che la raccolta e l'avviamento alle operazioni di recupero o di smaltimento avvengano con cadenza almeno bimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito, ovvero, in alternativa, quando il quantitativo dei rifiuti in deposito non superi i 10 metri cubi l'anno. La norma dispone, inoltre, che il deposito deve essere effettuato per tipi omogenei e nel rispetto delle relative norme tecniche, nonché, per i rifiuti pericolosi, nel rispetto delle norme che disciplinano il deposito delle sostanze pericolose in essi contenute.

cata come deposito temporaneo, la mancanza di autorizzazione non integrerebbe alcun illecito, con conseguente esclusione di ogni rilevanza penale del fatto.

In conclusione, quindi, deve rilevarsi come la sentenza in commento appaia condivisibile là dove esclude che l'abrogazione di una norma incriminatrice possa *sic et simpliciter* far venire meno la punibilità di un fatto, quando, contestualmente, sia stata emanata altra norma che sanzioni la stessa condotta, ma appaia superficiale, nella parte in cui omette di affrontare, specificatamente, le problematiche suesposte.

Segnatamente, nella motivazione del provvedimento, i giudici della terza sezione hanno dato per scontati, sia l'inserimento dei rifiuti *de quibus* tra i pericolosi, sia la trasposizione della nozione, superata, di stoccaggio provvisorio in quella di deposito preliminare.

Va, infatti, ribadito, alla luce delle considerazioni svolte, come tali valutazioni siano indispensabili al fine di effettuare l'esame comparativo delle fattispecie e di individuare con correttezza la normativa cui sussumere la condotta contestata.

Maria Adele Prosperoni

*

Trib. Catania - Sez. Giarre - 7-7-1999 - La Mantia, est. - Giuffrida (avv. Furci) c. Cali (avv. Corsaro).

Contratti agrari - Affitto - Destinazione agrituristica del fondo concesso in affitto - Sfratto per morosità - Competenza della Sezione specializzata agraria.

Eccepita l'incompetenza del giudice adito, trattandosi di contratto di affitto di fondo rustico per lo svolgimento di attività agrituristica connessa con l'attività agricola principale di coltivazione del fondo, rilevato che l'eccezione non appare prima facie infondata, la causa va rimessa alla Sezione specializzata agraria (1).

(Omissis). - FATTO. - Con atto di citazione notificato il 15 marzo 1999 Giuffrida Innocenzo citava in giudizio Cali Isidoro, quale presidente dell'Associazione «Etna Contea di Mascali», per sentire convalidare lo sfratto per morosità per omesso pagamento dei canoni mensili dal novembre 1998 della villa padronale sita in Mascali, via Chiesa Tagliaborse, n. 35.

L'intimato si costituiva in giudizio ed eccepiva l'incompetenza per materia del giudice adito in favore della Sezione specializzata agraria del Tribunale di Catania ai sensi dell'art. 47 legge 203/82, sostenendo che gli immobili erano stati concessi per attività agrituristica, esercitata effettivamente dal conduttore in stretta connessione con l'attività agricola principale di coltivazione del fondo.

Con ordinanza del 21 aprile 1999, questo Giudice, alla luce dell'eccezione di incompetenza funzionale sollevata dall'intimato, disponeva il cambiamento del rito *ex art.* 426 c.p.c., siccome previsto dall'art. 667 c.p.c. e fissava per la discussione e decisione l'odierna udienza, assegnando alle parti termine per integrazione degli atti e deposito di memorie e documenti.

Acquisita la documentazione prodotta dalle parti all'odierna udienza, esaurita la discussione orale, il Giudice poneva la causa in decisione, dando lettura della presente sentenza con motivazione contestuale.

DIRITTO. - L'eccezione proposta dall'intimato è fondata e per effetto deve essere accolta. Per pacifica giurisprudenza, infatti, «qualora nel giudizio instaurato dall'attore con domanda di rilascio dell'immobile il convenuto eccepisca l'incompetenza del giudice adito, deducendo quella della Sezione specializzata agraria, il giudice deve rimettere a questa la cognizione della causa, rientrando nella competenza della medesima anche l'accertamento della natura del rapporto, tranne che sulla base delle deduzioni delle parti e senza necessità di attività istruttoria risulti *prima facie* che la materia del contendere è diversa da quella devoluta alla cognizione del giudice specializzato e non presenta con questa alcun collegamento» (v. Cass. civ. 6751/93).

Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente - 7-8/2000

Pertanto, aderendo al superiore orientamento e rilevato che all'esame degli atti l'eccezione sollevata dall'intimato non appare *prima facie* infondata, questo giudice dichiara la propria incompetenza per materia a decidere la presente causa per la quale è, invece, competente la Sezione specializzata agraria del Tribunale di Catania, dinanzi alla quale le parti dovranno riassumere la causa nel termine perentorio di sei mesi. (Omissis)

(1) AFFITTO DI FONDO RUSTICO PER ATTIVITÀ AGRITURISTICA E COMPETENZA DELLA SEZIONE SPECIALIZZATA AGRARIA.

1. - La sentenza in commento offre lo spunto per alcune riflessioni in tema di agriturismo. Nella fattispecie in esame, le parti avevano convenuto un contratto di «locazione per uso diverso», specificando che i locali venivano concessi per lo sviluppo dell'attività agrituristica e si ponevano a carico del conduttore lavori di ordinaria e straordinaria manutenzione dei caseggiati e l'obbligo di coltivazione del fondo. L'oggetto del contratto è dato dal godimento dell'immobile e dall'obbligo di coltivare il fondo. Il conduttore convenuto in giudizio per sentire convalidare lo sfratto per morosità per omesso pagamento dei canoni mensili, eccepiva l'incompetenza per materia del giudice adito in favore della Sezione specializzata agraria del Tribunale di Catania ai sensi dall'art. 47 legge 203/82, per essere stati concessi gli immobili per lo svolgimento di attività agrituristica. Il giudice dichiarava la propria incompetenza per materia a decidere la causa e rimetteva le parti dinanzi la Sezione specializzata del Tribunale.

2. - L'art. 2 della l. del 5 dicembre 1985, n. 730 definisce attività agrituristiche le attività di ricezione ed ospitalità esercitate dagli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 del codice civile, singoli o associati, attraverso l'utilizzazione della propria azienda, in rapporto di connessione e complementarità rispetto alle attività di coltivazione del fondo, silvicoltura e allevamento del bestiame, che devono comunque rimanere principali. La norma, definite attività agrituristiche quelle di ricezione ed ospitalità, prevede due requisiti: uno di carattere soggettivo e l'altro oggettivo. Il primo attraverso un rinvio all'art. 2135 del c.c., il secondo nella specificazione che tale attività deve avvenire attraverso l'utilizzazione dell'azienda agricola, attraverso un rapporto di connessione e complementarità rispetto alle attività di coltivazione del fondo, silvicoltura, allevamento del bestiame che devono restare principali.

La specificazione consiste nel rapporto di complementarità con quelle di coltivazione del fondo, silvicoltura e allevamento del bestiame, attività che devono comunque rimanere principali.

Quanto al primo profilo, quello soggettivo, il rinvio testuale all'art. 2135 c.c., esclude che si possa fare riferimento a categorie che non possedano i requisiti richiesti dalla norma del codice o che si possa limitare la definizione solo a determinate categorie di soggetti escludendo altri che pure sono imprenditori. L'ulteriore precisazione della utilizzazione della propria azienda esclude che per le attività agrituristiche il soggetto possa porre in essere una struttura diversa da quella agricola, cioè deve utilizzare gli stessi beni. Il secondo comma chiarisce che lo svolgimento dell'attività agrituristica, nel rispetto delle norme, non costituisce distrazione della destinazione agricola dei fondi e degli edifici interessati. Il legislatore qualifica tali attività connesse specificando che devono essere complementari all'attività agricola che deve restare principale, oltre ad integrare il rendimento naturale delle attività essenzialmente agricole.

3. - Il problema attiene alla qualificazione da dare alla attività economica non agricola se svolta da soggetto agricoltore nell'ambito dell'attività agricola e cioè stabilire sino

a che punto tale attività, che agricola non è, possa fittiziamente essere ritenuta tale.

La problematica è la stessa dell'art. 2135 c.c. In tale norma il legislatore la discriminante tra attività agricola e attività commerciale la ha individuata nella connessione, restando così priva di supporto normativo la ricostruzione in termini di attività mista e quindi di impresa mista. Affermazione quest'ultima che darebbe luogo ad una scissione dell'impresa e conseguentemente all'applicazione di diverse discipline alla stessa impresa ma che non assume rilevanza nell'ipotesi in cui non si debbano applicare discipline diverse o nell'ipotesi in cui il legislatore opera una finzione considerando un'attività agricola che agricola non è. In tali casi il legislatore ha scelto il criterio della connessione per consentire che si applichi la disciplina dell'impresa agricola all'attività in considerazione.

L'attività principale qualifica l'imprenditore e le altre attività, se svolte nell'ambito del criterio previsto dal legislatore, non snaturano la qualificazione dell'impresa in capo all'unico soggetto. Ovviamente tutto ciò presuppone l'unicità sotto il profilo soggettivo, essendo ovvio che ove manchi l'identità di imprenditore non è possibile qualificare la diversa attività in termini di criterio di connessione. Si può ritenere che lo svolgimento di attività agricola consenta all'imprenditore di svolgere attività diverse da quelle agricole che, senza il nesso di connessione, avrebbero carattere non agricolo.

Alla luce di quanto detto non pare corretta l'affermazione che ritiene in tali casi essersi in presenza di impresa mista dal momento che il legislatore ha normativamente risolto il problema. La portata dell'art. 2 della l. 5 dicembre 1985, n. 730 è tale da delegittimare la classica distinzione tra attività connesse tipiche ed atipiche (1). Non c'è dubbio che il legislatore ha espressamente previsto e disciplinato la fattispecie e la legge contiene in sé la regola di connessione, con la conseguenza che sono da considerarsi tipiche (2).

Ed infatti le attività di ricezione e di ospitalità devono essere esercitate attraverso l'utilizzazione dell'azienda in rapporto di connessione e complementarità nel senso che le attività agricole devono restare principali.

Ai fini della nostra indagine non ci pare necessario esaminare la problematica inerente la classificazione e la conseguente distinzione tra attività agricola e commerciale o se esistano attività che occupino uno spazio diverso dalle cennate attività. Secondo la prima esiste nel codice solo uno schema per il quale gli imprenditori possono essere agricoltori o commerciali, per la seconda, invero, è anche configurabile anche un imprenditore civile.

Pare invece opportuno affrontare il problema emerso in giurisprudenza della contemporanea presenza nella stessa impresa dello svolgimento delle due attività, quella agricola e quella commerciale (3). In astratto tale fattispecie è configurabile, dovrà tuttavia verificarsi se il legislatore ha operato una scelta.

Non c'è dubbio che il legislatore con la legge in esame ha operato una scelta qualificando, in presenza di determinati requisiti, un'attività che agricola non è, come agricola. L'art. 2 qualifica le attività di ricezione ed ospitalità agricole. La giurisprudenza di fronte a tale scelta operata dal legislatore non può introdurre una norma che non esiste, ma può solo limitarsi ad affermare che un'attività in concreto ha o

meno i requisiti ma non può riqualificare la fattispecie, normativamente prevista. È evidente che le attività svolte sono diverse ma alla luce della scelta operata dal legislatore non è consentito frazionare l'impresa affermando che si è in presenza di impresa mista.

L'affermazione della Suprema Corte, che ritiene che l'attività di agriturismo comprende due imprese, quella agricola e quella commerciale in testa allo stesso imprenditore, sarebbe giustificata dal tenore della legge 730 del 1985 e dall'art. 2195 c.c.

Da tale premessa la Corte ha ricavato il seguente corollario: che in caso di affitto c.d. ordinario l'affittuario è titolare di un'unica impresa, nell'altro (affitto a scopo agriturismo), allo stesso compete la duplice qualifica di imprenditore agricolo e di imprenditore commerciale (4).

È stato correttamente rilevato come tali affermazioni della Suprema Corte appaiono connotate da incoerenza sia sul piano logico-formale che da indifferenza verso le scelte normative operate dal legislatore. Alla base di tali ragionamenti della Corte c'è sicuramente una lettura dell'art. 2135 c.c. in contrasto con una lunga elaborazione dottrinale e giurisprudenziale e una interpretazione della legge 830 del 1985 che prescindere dalla intenzione del legislatore (5). Ed invero il problema della distinzione tra l'attività agricola e commerciale ha costituito da tempo oggetto di elaborazioni scientifiche al fine di individuare i requisiti soggettivi ed oggettivi sia le norme a cui fare riferimento (generali o speciali) (6). Da tale dibattito non è possibile trarre una conclusione come quella sostenuta nella sentenza e che cioè allo stesso soggetto-imprenditore fanno capo due imprese: quella agricola e quella commerciale e in caso di affitto si avrebbero quindi due contratti tipizzati il primo come «ordinario» e il secondo «a scopo di agriturismo».

La Corte ha testualmente affermato che «in caso di affitto di fondo rustico la causa del contratto è l'esercizio sul fondo stesso, da parte del conduttore, della normale attività di coltivazione, diversa è la causa del contratto di affitto al fine dell'esercizio, su questo, dell'attività di agriturismo, che importa una utilizzazione ulteriore, e diversa del bene terra e relative attrezzature».

Pare opportuno premettere che il richiamo alla causa appare denso di equivoci e ciò indipendentemente dalla definizione che della stessa si voglia dare. Ma l'affermazione è ben più grave ove riferita a materia nella quale il legislatore è intervenuto con normativa imperativa, tipizzando il rapporto di affitto (7).

Tali conclusioni si pongono in contrasto, come si è già visto, con la legge 730 del 1985. Il legislatore ha tipizzato l'attività agrituristica, in relazione alla quale il contratto si caratterizza e non è consentito all'interprete sostituirsi al legislatore. Comunque non c'è dubbio che la causa del contratto di affitto permanga sempre identica, pur comprendendo prestazioni o oggetto, che isolatamente considerati, possano essere regolati dal legislatore diversamente. Così l'affermazione della Corte porterebbe ad ipotizzare un contratto misto: ma si è già visto come nella materia agraria ciò non è possibile. Né è corretto operare una scissione dell'attività d'impresa allorché il legislatore ha espressamente tipizzato l'attività, che in funzione della connessione con l'attività agricola viene alla stessa ricondotta e non può l'interprete autonomamente operare una scissione al fine di

(1) ALESSI, *L'impresa agricola*, Artt. 2135-2140, in Commentario Schlesinger, Milano, 1990, 204.

(2) JANNUCCI, *Agriturismo e attività «connesse» all'agricoltura*, in *Riv. dir. civ.*, 1987, 204. Secondo ALBISINNI invece va qualificata come attività agricola connessa atipica, Commento all'art. 2 della legge 5 dicembre 1985, n. 730. *Disciplina dell'agriturismo*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1986, 752.

(3) Cass. Sez. III Pen., 6 novembre 1989, n. 15168, in *Giur. agr. it.*, 1990, 481.

(4) Cass. 3 marzo 1999, n. 1793, in questa Riv., 1999, 345.

(5) ALBISINNI, *La connessione negata: la legge 730/85 sull'agriturismo e l'art. 2135 c.c. riscritti dalla Corte di Cassazione*, in questa Riv., 1999, 345.

(6) MOSCO, *Le attività connesse all'agricoltura e il problema dei limiti fra attività agricole e attività commerciali*, in *Foro it.*, 1990, I, 3250.

(7) GIORGIANNI, *Riflessioni sulla tipizzazione dei contratti agrari*, in *Riv. dir. agr.*, 1969, I, 147.

applicare la diversa disciplina per l'attività, singolarmente considerata.

È stato quindi correttamente osservata la mancanza di linearità da parte della Suprema Corte nell'affrontare la problematica relativa al contratto di affitto di fondo rustico avente per oggetto lo svolgimento di attività agrituristica (8). Certo non appare corretta l'affermazione, peraltro immotivata, che l'attività agrituristica, anche se non comporta mutamento della destinazione agricola, è del tutto diversa dalla normale attività di coltivazione, che è lo scopo del contratto di affitto e il cui svolgimento da parte dell'affittuario costituisca inadempimento (9), perché l'art. 2 della legge stabilisce che «l'attività agrituristica non costituisce distrazione dalla destinazione agricola dei fondi rustici ma si pone in rapporto di connessione e complementarietà con essa», mentre secondo altro orientamento spetterebbe all'affittuario coltivatore diretto che svolge attività agrituristica, il diritto di prelazione (10).

Infatti la destinazione agrituristica del fondo non comporta mutamento di destinazione ad utilizzazione edilizia, poiché il fondo rimane agricolo, essendo diretta a realizzare le finalità di cui all'art. 1 della l. 5 dicembre 1985, n. 730. La Corte ha implicitamente ammesso che l'attività agrituristica esercitata in conformità alle norme di legge, può essere oggetto di un contratto di affitto di fondo rustico e non si comprende perché abbia mutato tale orientamento.

4. - L'art. 9 della l. 14 febbraio 1990, n. 29 ha attribuito alla competenza delle Sezioni specializzate agrarie tutte le controversie in materia di contratti agrari. Poiché le controversie relative all'interpretazione, qualificazione e applicazione delle norme in materia di contratti agrari sono devolute alla competenza del giudice specializzato, ove innanzi al giudice ordinario venga invocata l'esistenza di un rapporto agrario, la causa deve essere rimessa al giudice specializzato a meno che non risulti *prima facie* l'inconfigurabilità dell'eccezionale rapporto agrario.

Antonino Pavone

(8) Cass. 27 novembre 1991, n. 12684, in questa Riv., 1992, 149 e in *Riv. dir. agr.*, 1995, II, 140, con nota di FERRUCCI.

(9) Cass. 9 luglio 1992, n. 8385, in questa Riv., 1993, 223, con nota di ALBISINI, *Agriturismo come attività agricola «non normale» e causa di risoluzione del contratto di affitto agrario*.

(10) Cass. 27 novembre 1991, n. 12684, cit.

*

Cons. Stato, Sez. IV - 22-4-1999, n. 694 - De Lise, pres.; Barra Caracciolo, est. - Regione Puglia (avv. Panarelli e Scardigli) c. V.E. (avv. Volpe). (*Conferma T.A.R. Bari, Sez. I, 23 maggio 1990, n. 431*)

Agricoltura e foreste - Proprietà coltivatrice - Agevolazioni - Finanziamento - Vincolo di indivisibilità del fondo - Permanenza durante la fruizione del finanziamento - Necessità. (L. 14 agosto 1971, n. 817, art. 11)

Agricoltura e foreste - Proprietà coltivatrice - Finanziamento - Estinzione anticipata del mutuo - Cancellazione del vincolo di indivisibilità del fondo - Diniego - Illegittimità. (L. 14 agosto 1971, n. 817, art. 11)

Il sistema di agevolazioni creditizie e fiscali per la formazione e l'ampliamento della proprietà coltivatrice di cui alla l. 14 agosto 1971, n. 817, è il presupposto costituzionale e legislativo per l'imposizione del vincolo di indivisibilità del fondo acquistato; tale vincolo deve sussistere non solo al momento dell'acquisto, ma anche successivamente finché dura l'effettiva fruizione del finanziamento (1).

Una volta autorizzata l'estinzione del mutuo, con l'integrale restituzione delle somme ancora dovute e la corresponsione di più

alti ordinari interessi e di imposte maggiorate, non sussiste alcuna differenza tra il fondo in precedenza oggetto di mutuo ex lege 14 agosto 1971, n. 817 - concernente provvidenze per lo sviluppo della proprietà coltivatrice - e il fondo acquistato sul libero mercato, per cui, in tale ipotesi, illegittimamente viene negata la cancellazione del vincolo di indivisibilità del fondo (2).

(Omissis). - 2. - Nel merito, l'appello si incentra sulla interpretazione dell'art. 11 della l. 14 agosto 1971, n. 817 quale prospettata dalla Regione, che sostiene che il vincolo di indivisibilità di fondi rustici previsto dalla norma in questione non avrebbe natura e funzione di garanzia delle agevolazioni creditizie e fiscali concesse dallo Stato, per cui l'aver rinunciato a tali agevolazioni non comporterebbe, in via automatica, la possibilità di frazionare il fondo, salvo che si dimostri che lo stesso, se diviso, sarebbe in grado di adempiere la sua funzione economica sociale (cioè favorire un migliore assetto fondiario a fini di sviluppo dell'agricoltura).

L'assenza di un collegamento funzionale tra agevolazioni finanziarie e vincolo di indivisibilità sarebbe altresì confermata dal richiamo che opera l'art. 11 cit. all'art. 720 c.c. (impeditivo del frazionamento di immobili non comodamente divisibili ove rechi pregiudizio alle ragioni dell'economia).

3. - La tesi è da disattendere.

La norma in rilievo (art. 11 legge n. 817 del 1971), in realtà, impone un vincolo di indivisibilità che concerne, secondo la lettera del suo stesso comma 1, i «fondi acquistati con le agevolazioni creditizie concesse dallo Stato per la formazione o l'ampliamento della proprietà coltivatrice». Si tratta cioè di un vincolo *ex lege* che, come tale, per essere ritenuto compatibile con gli artt. 42 e 44 Cost., deve essere strettamente giustificato dal perseguimento di un concreto obiettivo legato alla finalità di «conseguire il razionale sfruttamento del suolo» (art. 44 Cost.).

Questa finalità non è però un'esigenza assoluta che grava sui proprietari terrieri in termini di obbligazione reale immanente alla titolarità del diritto, ma solo in quanto lo Stato, mediante la legge, preveda una specifica azione conformativa della proprietà medesima, onde è contemporaneamente consentita l'imposizione legale di «obblighi e vincoli» e la fissazione di limiti di estensione. Al di fuori di un regime legale di intervento positivo la norma costituzionale non può essere letta come autorizzante poteri sostanzialmente espropriativi, perché capaci di comprimere i poteri di destinazione e di disposizione dei fondi stessi (attenuandone considerevolmente il valore di scambio), e altresì una potestà ablatoria in senso lato, connessi al solo presupposto dell'esistenza di beni immobili del genere in titolarità dei privati. La norma costituzionale esprime chiaramente questo connotato, descrivendo i fini di «razionale sfruttamento del suolo» e di instaurazione di «equi rapporti sociali» come un risultato da «conseguire», per il quale il legislatore deve dunque dettare una disciplina che si leghi a promozione della bonifica, trasformazione del latifondo e in generale di aiuto allo sviluppo (cfr. art. 44 Cost. medesimo).

Nel caso in esame, la disciplina legale di intervento positivo, in funzione conformativa ai parametri costituzionali, si manifesta essenzialmente, secondo l'intitolazione della stessa legge n. 817 del 1971 («Disposizioni per il rifinanziamento delle provvidenze per lo sviluppo della proprietà coltivatrice»), in un sistema di agevolazioni creditizie e fiscali per «la formazione o l'ampliamento della proprietà coltivatrice».

Pertanto, l'attuazione del detto sistema agevolativo è il presupposto costituzionale e legislativo per l'imposizione del vincolo di indivisibilità e, successivamente, per la sussistenza del potere autoritativo dell'Ispettorato all'agricoltura di revoca dello stesso (potere discrezionalmente orientato a valutare, in caso di successione ereditaria, l'efficacia tecnica ed economica delle potenziali imprese familiari conseguenti all'autorizzabile divisione del fondo acquistato con le agevolazioni: art. 11, comma 3 legge stessa).

4. - Senonché il presupposto legale dell'attuazione del sistema conformativo in funzione agevolativa deve sussistere, in base alla *ratio* costituzionale del sistema medesimo, non solo al momento dell'acquisto del fondo, ma, altresì, successivamente, nel senso di permanere mediante la effettiva fruizione del finanziamento, tant'è che quest'ultimo ha durata trentennale (in termini di ammortamento del relativo mutuo), esattamente come l'art. 11, comma 1 pone in trenta anni la durata del vincolo di indivisibilità.

Il potere derogatorio che consente la discrezionale «revoca» del vincolo (trattasi in realtà di un provvedimento discrezionale

di «esenzione» che, secondo un'autorevole dottrina, può essere assimilato agli atti autorizzatori), di conseguenza, è collegato anche esso al permanere della *ratio* del vincolo (cioè protrarsi «naturale» di operatività del finanziamento): solo a questa condizione il potere di «revoca» avrebbe una tipicità causale capace di riflettere il perseguimento dell'interesse pubblico concreto quale espresso dalla legge che prevede il potere stesso. In tal senso, può farsi riferimento alla «nominatività» del provvedimento, come requisito ulteriore a quello della tipicità legale, nel senso che la norma, o l'insieme delle disposizioni che configurano il potere, devono esprimere uno specifico interesse pubblico capace di giustificare il potere di adottare quel tipo di atto, e questo interesse legalmente nominato non può che enuclearsi in conformità delle previsioni costituzionali a base della legislazione considerata.

5. - L'ipotesi ricorrente nel caso di specie, cioè la rinuncia volontaria alle agevolazioni in precedenza accordate, non rientra dunque nell'ambito dei presupposti di fatto che la fattispecie legale considera come legittimanti all'esercizio del potere di revoca, e ciò proprio perché si impone alla situazione dei proprietari interessati e dei relativi fondi al di fuori del quadro legale di intervento conformativo (intervento, appunto, ormai esauritosi).

Si può in tal senso condividere l'affermazione del Tribunale per cui l'ipotesi in questione non è disciplinata dall'art. 11 *de quo* onde, autorizzata l'estinzione anticipata del mutuo, (con l'integrale restituzione delle somme ancora dovute, la corresponsione di più alti ordinari interessi e di imposte maggiorate), non sussiste alcuna differenza tra il fondo rustico in precedenza oggetto di mutuo *ex lege* n. 817 del 1971 ed il fondo rustico acquistato sul libero mercato. (Si consideri, d'altra parte, che il vincolo di indivisibilità era certamente vigente finché perdurante l'operatività del mutuo e delle agevolazioni fiscali).

Nell'ipotesi qui in esame, dunque, non sussistendo i presupposti per l'assoggettamento del fondo in questione al potere di «revoca» di cui all'art. 11, comma 3 cit., sostanzialmente autorizzatorio ma giustificato a monte dell'inserimento formale ed attuale nel programma agevolativo del legislatore, non poteva legittimamente Amministrazione negare quella che, in termini pratici, si risolveva in un'abrogazione del vincolo di indivisibilità, da esprimere formalmente ai fini di certezza giuridica perseguiti dai privati che, correttamente, si sono richiamati all'affidamento suscitato dal precedente espletamento della pratica estintiva del finanziamento.

Alla luce delle considerazioni che precedono, l'appello deve essere respinto. (*Omissis*)

(1-2) SUL VINCOLO DI INDIVISIBILITÀ EX ART. 11 LEGGE 817 DEL 1971: UN'EVOLUZIONE GIURISPRUDENZIALE TANTO ATTESA.

La sentenza che si annota apre spiragli di non poco rilievo in materia di vincoli previsti dalla legislazione agraria.

Fino a pochi anni fa, la giurisprudenza sembrava irremovibile su una interpretazione restrittiva dell'art. 11 della l. 14 agosto 1971, n. 817, per cui, una volta trascritto il vincolo di indivisibilità, era impossibile rimuoverlo qualunque fosse la vicenda successiva della proprietà (salvo soltanto il caso, espressamente previsto, della successione ereditaria e della possibilità di costituire, con la divisione, più aziende razionali e funzionali) (1).

Si possono ricordare in proposito Cons. Stato, Sez. II, dec. 17 febbraio 1976, n. 102; Cons. Stato, Sez. II, parere 28 settembre 1976; Cons. Stato, Sez. II, dec. 26 gennaio 1983, n. 2; Cons. Stato, Sez. II, dec. 30 ottobre 1996, n. 3123; Circ. Min. Agricoltura 16 febbraio 1985, n. 90037. Una prima

(1) Neppure il legislatore, che è tornato a legiferare in tema di indivisibilità con la l. 15 dicembre 1998, n. 441, ha saputo approfittare dell'occasione per chiarire i dubbi ora fugati dal Consiglio di Stato.

apertura è venuta dal T.A.R. Bari (dec. 23 maggio 1990, n. 431, in *Trib. amm. reg.*, 1990) che ha riconosciuto la possibilità di cancellazione del vincolo in presenza della rinuncia del coltivatore ai benefici creditizi e fiscali a suo tempo ottenuti e della intervenuta estinzione anticipata del mutuo concesso.

Ora è il Consiglio di Stato che, confermando la citata decisione del T.A.R. Bari, ribadisce con ampia motivazione quella apertura.

I principi che si possono enucleare dalla decisione del Consiglio di Stato sono sostanzialmente due:

1) il vincolo di indivisibilità consegue soltanto all'acquisto di fondi rustici fatto con le agevolazioni «creditizie» concesse dallo Stato per la formazione o l'arrotondamento della proprietà coltivatrice (e va trascritto solo in questa ipotesi);

2) una volta venuta meno l'agevolazione creditizia (con la rinuncia del coltivatore, il rimborso della somma mutuata, il pagamento delle imposte dovute e l'estinzione anticipata del mutuo concesso) il vincolo di indivisibilità non ha più alcuna ragion d'essere e va revocato e cancellato dai registri immobiliari.

L'innovazione giurisprudenziale sta ovviamente nel secondo principio, introdotto dal T.A.R. Bari prima e dal Consiglio di Stato poi.

Ma è rilevante anche il primo, sol che si pensi che nella pratica si è sempre ritenuto che il vincolo di indivisibilità conseguisse ad ogni acquisto fatto nell'esercizio della prelazione o del riscatto agrario, prescindendo dalla concessione delle agevolazioni creditizie.

La decisione del Consiglio di Stato ci ricorda, sia pure per implicito, che non è così: quando il coltivatore acquista nell'esercizio della prelazione o del riscatto ma non invoca benefici creditizi, il vincolo di indivisibilità non sorge e non va quindi trascritto.

L'apertura giurisprudenziale qui oggetto di commento consente di sperare che anche la Corte di cassazione possa rivedere la posizione assunta di recente su un aspetto analogo della legislazione agraria.

Intendiamo riferirci all'art. 28 della l. 26 maggio 1965, n. 590 ed alla pronuncia 11 giugno 1992, n. 7159 emessa dalla Corte Suprema, secondo la quale la vendita del fondo nel decennio dall'acquisto è affetta da nullità assoluta (quando l'acquisto è stato fatto nell'esercizio della prelazione), prescindendo dalle agevolazioni creditizie e fiscali previste dalla legge 590/65 (la sentenza è riportata in questa Rivista a pag. 481 del 1993).

La pronuncia della Corte, per altro in contrasto con tutti i precedenti dello stesso consesso (v. Cass. 9 ottobre 1976, n. 3351; 20 gennaio 1986, n. 363; 12 febbraio 1988, n. 1524 e 14 dicembre 1990, n. 11903) è stata ampiamente criticata in dottrina (v., per tutti, FRANCARIO, *La logica della sanzione. A proposito di un'illogica interpretazione dell'art. 28 della legge n. 590 del 1965 da parte della Cassazione*, in *Dir. agric.*, 1995, 95).

Come l'art. 11 della legge 817/71, anche l'art. 28 della legge 590/65 attiene soltanto alle agevolazioni creditizie e fiscali e risponde ad un identico principio: se ricorri all'intervento dello Stato per beneficiare di aiuti economici (creditizi e fiscali), devi sopportare i vincoli che il legislatore ti impone; ma se rinunci a quei benefici e ripristini la situazione creditizia e tributaria in modo che non permanano a carico dello Stato oneri di sorta, quei vincoli non hanno motivo di persistere.

Chissà che il ripensamento del Consiglio di Stato non induca anche la Corte Suprema a rivedere la propria posizione attuale ed a ritornare sulla propria giurisprudenza anteriore (che aveva trovato l'assenso di tutti).

Oscar Cinquetti

Giurisprudenza dei giudici comunitari in materia agricola e ambientale

di LUIGI COSTATO

I. - CIRCOLAZIONE DELLE MERCI

Una legislazione nazionale che vieta agli alimentaristi di praticare il commercio ambulante in una data circoscrizione amministrativa qualora non svolgano la loro attività commerciale anche all'interno di un esercizio stabile nel quale mettono in vendita anche merci oggetto del commercio ambulante, situato in tale circoscrizione amministrativa o in un comune limitrofo, è atta ad ostacolare gli scambi intracomunitari e viola l'art. 28 (già 30) del Trattato.

Sentenza in causa C-254/98 del 13 gennaio 2000, *TK - Heimdienst Sass GmbH*, ex art. 234 (già 177) del Trattato.

Dopo due sentenze, di primo e secondo grado, emesse dai giudici austriaci che avevano dato applicazione a una normativa nazionale senza sentire il bisogno di porre questioni pregiudiziali, l'Oberster Gerichtshof, adito con ricorso per «revision», ha deciso di chiedere ai giudici comunitari di interpretare l'art. 28 (già 30) del Trattato per valutare se esso si opponga a che fornai, macellai e alimentaristi praticino il commercio ambulante in una data circoscrizione amministrativa austriaca (*Verwaltungsbezirk*) qualora non svolgano la loro attività commerciale anche all'interno di un esercizio stabile nel quale mettono in vendita anche merci oggetto del commercio ambulante, situato anch'esso in tale circoscrizione amministrativa o in un comune limitrofo, in quanto atta ad ostacolare gli scambi intracomunitari.

La Corte ha osservato che la disposizione nazionale in questione – oramai non si hanno problemi a dichiarare che si interpreta la legge interna in sede di procedura di interpretazione pregiudiziale del diritto comunitario – riguarda le modalità di vendita di talune merci, che potrebbero essere compatibili con il Trattato; non è, invece, così per il fatto, secondo la Corte, che le regole contenute nell'art. 53 *bis* della GewO (codice austriaco del commercio e dell'industria, emanato alla vigilia dell'ingresso dell'Austria nella C.E. e cioè nel 1994) determinano zone geografiche in cui ciascuno degli operatori interessati può porre in commercio le sue merci e possono incidere in modo diverso sullo smercio dei prodotti nazionali e di quelli provenienti da altri Stati membri.

Gli effetti restrittivi di questa norma non possono essere riconosciuti come assolutamente ipotetici e aleatori, afferma la Corte, dato che le merci provenienti da altri Stati membri non potrebbero mai essere oggetto di commercio ambulante in una circoscrizione amministrativa austriaca situata in una zona non frontaliere.

In verità l'affermazione non convince apparendo addirittura contraria al vero, dato che comunque le vendite ambulanti di prodotti nazionali e stranieri sono trattate esattamente allo stesso modo dalla legge austriaca, e così aveva ritenuto anche l'avv. generale La Pergola, le cui conclusioni sono state disattese; da tale parità di trattamento non può che derivare la indifferenza delle regole, secondo quanto affermato dalla giurisprudenza *Keck*, e la non applicabilità del divieto di cui all'art. 28 (ora 30) del Trattato.

Ci troviamo, dunque, di fronte ad un ulteriore *revirement* della Corte?

II. - PRELIEVI AGRICOLI

Il ricorso per l'annullamento di una decisione della Commissione in ordine al diniego del rimborso di prelievi

agricoli per violazione dei principi di legittimo affidamento e di certezza del diritto, non essendo questi vizi provati dalla ricorrente, è respinto, come lo è in relazione ad errori manifesti di valutazione della Commissione, anch'essi non provati.

Sentenza in causa T-290/97 del 18 gennaio 2000, *Mahibas Dordtselaan BV - Commissione*, ex art. 230 (già 173), comma 4°, del Trattato.

Si tratta di una vicenda complicata che prende le mosse da una sentenza del Tribunale (sent. in causa T-346/94 del 9 novembre 1995, *France aviation - Commissione*, in *Raccolta*, 1995, II, p. 2841) a seguito della quale la Commissione ha abrogato la sua decisione 14 novembre 1994, con la quale aveva affermato, a fronte di quesito rivoltole sulla base del codice doganale europeo dalle autorità olandesi, che una domanda di rimborso di parte dei prelievi pagati dalla ricorrente per l'importazione di parti di pollo non poteva avere risposta positiva. In effetti la citata sentenza aveva stabilito che la procedura di richiesta di parere da parte delle autorità nazionali prevista dal codice doganale non garantiva sufficientemente la posizione della parte privata, e che dunque la pratica doveva essere accompagnata da una dichiarazione dell'interessato attestante la conoscenza della pratica trasmessa e di non avere, eventualmente, nulla da aggiungere; in conseguenza di questa sentenza la Commissione, come detto, aveva affermato che la sua decisione non era «né valida né ricevibile» in quanto non accompagnata dalla dichiarazione sopraddetta.

Successivamente, essendo stato nuovamente avanzato il quesito da parte delle autorità olandesi, accompagnato questa volta dalla dichiarazione della parte, la Commissione aveva adottato la decisione 22 luglio 1997, C (97) 2331, rivolta al Regno dei Paesi bassi nella quale si afferma che la detta domanda di rimborso non è giustificata. In effetti la domanda della ricorrente era stata determinata dal fatto che in un primo tempo essa aveva pagato una certa somma per i prelievi in questione, che aveva dovuto incrementare a richiesta delle dogane olandesi essendo risultato che le fatture presentate e relative alla merce importata erano inesatte; la Commissione ha affermato che il fatto che alcune fatture fossero inesatte costituisce, per qualunque soggetto che effettui una dichiarazione in dogana, un rischio professionale inevitabile e non può di per sé essere considerato come una circostanza particolare ed eccezionale.

È questa decisione che è stata impugnata in questa causa, e l'impugnazione era basata su quattro motivi, dei quali si esamineranno qui il primo, il secondo e il quarto, essendo il terzo del tutto specifico della questione e non di interesse generale.

Il primo riguarda la violazione del reg. 22454/93 della Commissione che stabilisce alcune misure di applicazione del codice doganale europeo (reg. 2913/92 del Consiglio), l'abuso di potere e la violazione del principio di certezza del diritto; la ricorrente ha sostenuto che il reg. 2434/93 non esigeva la presentazione di una dichiarazione della parte relativa alla pratica e che pertanto, essendo stata abrogata la prima decisione, la Commissione non avrebbe dovuto provvedere una seconda volta, essendo già scaduto il termine per l'adozione di una nuova decisione.

Il Tribunale, dopo avere ricostruita l'intera vicenda, ha concluso negativamente nei confronti della ricorrente, avendo la Commissione rispettato una decisione dei giudici comunitari contenuta nella sentenza *France aviation* (cui era tenuta ai sensi dell'art. 176 – ora 233 – del Trattato) e, anche dal punto di vista sostanziale, adottata la seconda decisione riprendendo il

contenuto della prima. Né deve, ad avviso del Tribunale, ritenersi rilevante il fatto che la Commissione, nell'abrogare la precedente decisione, la abbia qualificata «né valida né ricevibile» dato che, comunque, essa era in termini per adottare una successiva decisione. Non essendo stato provato dalla ricorrente che, in mancanza delle irregolarità sostenute nell'attività della Commissione e relative alla prima decisione, il procedimento avrebbe potuto portare ad una decisione diversa da quella impugnata, il Tribunale ha respinto questo motivo. Dunque, il Tribunale ha scelto la via della conferma dell'atto adottando un criterio di giudizio fondato su aspetti sostanziali e rifiutando di seguire i ragionamenti formalistici della parte ricorrente.

Il secondo motivo concerne la violazione del principio di tutela del legittimo affidamento, che sarebbe derivata dal fatto che la Commissione, avendo abrogato la prima decisione ma avendo sollecitato le autorità olandesi a ripresentare il quesito accompagnato dalla dichiarazione di parte, aveva reso convinta la ricorrente che la prima domanda di autorizzazione al rimborso avrebbe ricevuta risposta positiva se non fosse stata viziata per motivi che non si sarebbero presentati nella seconda procedura.

Il Tribunale ha respinto il motivo sostenendo, in particolare, che il comportamento della Commissione non lasciava intendere che la decisione avrebbe potuto avere un esito diverso da quello avuto dalla prima, abrogata, e dalla seconda; anche in questo caso i giudici comunitari hanno adottato la soluzione «conservativa» dell'atto.

Il quarto motivo concerne la mancanza di motivazione della decisione della Commissione, anch'esso respinto dal Tribunale che, sulla base di una consolidata giurisprudenza, ha confermato che pur essendo imposta dal Trattato (art. 153 già 190) e, di conseguenza, necessaria per la validità dell'atto, la motivazione «non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti» ai fini dell'adozione dell'atto; comunque, hanno notato i giudici, lo scambio di corrispondenza fra autorità olandesi e ricorrente dimostra che quest'ultima era perfettamente al corrente dei fatti che lamenta non siano stati riportati in motivazione. Infine, la situazione particolare invocata dalla ricorrente a sostegno della sua tesi circa l'applicabilità dell'art. 13 del reg. 1439/79 non appare sussistere per il fatto dell'esistenza di un regolamento doganale olandese, essendo questo, come quello degli altri Stati membri, sistema derogatorio applicato in via «generale e oggettiva agli operatori interessati» sicché la situazione della ricorrente non era, neppure sotto questo profilo, di «natura particolare».

III. - ORGANISMI GENETICAMENTE MODIFICATI

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

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

Sentenza in causa C-6/99 del 21 marzo 2000, *Associazione Greenpeace France*, ex art. 177 (ora 234) del Trattato

Le questioni sollevate dal Conseil d'Etat alla Corte di giustizia non sembrano meritevoli di particolari attenzioni quanto al loro contenuto tecnico-formale: le risposte, cioè, sono obbligate e si ha quasi l'impressione che i giudici francesi abbiano cercato di scaricare sulla Corte un problema «politico» più che giuridico.

Entrambe le domande, infatti, hanno trovato una risposta quasi obbligata nelle parole della Corte, che ha confermato, senza proporsi particolari difficoltà, quanto era già scritto nella dir. 90/220 quanto al primo quesito, e ha ripetuto un suo corrente orientamento sui compiti del giudice nazionale quanto al secondo.

In sostanza la procedura prevista per la messa in circolazione di OGM deve essere valutata, per constatare il suo rispetto da parte dello Stato membro, ad opera del giudice nazionale che dovrà, in questo caso, rivolgersi alla Corte che valuterà se i difetti procedurali hanno inciso sulla validità della decisione della Commissione in ordine all'ammissione dell'OGM stesso; quanto all'obbligo dello Stato membro che ha ricevuto la domanda di immissione in circolo dell'OGM, qualora lo stesso abbia inoltrato la documentazione accompagnata dal suo parere positivo alla Commissione, al termine dell'*iter* dovrà rilasciare l'autorizzazione, come – oltre alla direttiva – anche logica vuole.

Diverse possono essere le considerazioni da fare sul problema generale degli OGM, come questa occasione sembra consentire; ma saranno brevi note, che vogliono solo esporre lo stato delle cose.

Durante il VI Congresso mondiale di diritto agrario svoltosi ad El Ejido (Almería, Spagna) nel mese di aprile del 2000 il dott. Jim Chen, degli Stati Uniti d'America, ha esposto la posizione che potremmo oramai definire classica degli statunitensi – e dei produttori di OGM – sul punto, affermando che:

- non si è dimostrato in alcun modo che gli OGM oggi al centro dell'attenzione (soia e mais, e proprio al mais si riferisce la causa trattata dal Conseil d'Etat) siano pericolosi per la salute;

- essi consentono di aumentare la produttività dei suoli utilizzando una minore quantità di erbicidi, consentono – e meglio consentiranno, quando saranno affiancati da altri OGM – di creare una grande abbondanza di prodotti agricoli per lottare contro la fame nel mondo.

A queste argomentazioni si può opporre il fatto che:

- se non si conoscono controindicazioni, ciò non dimostra che non possano esercitare, oggi ignote per nostra mancanza di strumenti di indagine;

- il mondo appare già dotato di grandi scorte alimentari che non riesce a distribuire ai paesi bisognosi. Dunque, non è questione di abbondanza, ma di volontà politica dei possibili donatori e dei governanti degli Stati riceventi.

Forse, per altro, non si può negare che anche un certo *metus novi* può essere alla base dell'ostilità degli OGM, che vagamente ricorda altre opposizioni alle novità manifestatesi in ogni epoca storica; il punto di equilibrio pare essere, comunque, l'opportunità di applicare il principio di precauzione e di cercare di conoscere quanto più si può le conseguenze derivanti dall'uso degli OGM.

MASSIMARIO

Giurisprudenza civile

(a cura di PAOLA MANDRICI)

Contratti agrari - Controversie - In genere - Controversie antecedenti alla legge 203/82 - Disciplina processuale applicabile - Rito del lavoro. (C.p.c., art. 409; 1. 3 maggio 1982, n. 203, art. 47)

Cass. Sez. III Civ. - 7-4-2000, n. 4371 - Giuliano, pres.; Finocchiaro, est.; Apice, P.M. (conf.) - Andaloro (avv. Nicosia) c. De Lisi (avv. Cosentino). (*Conferma App. Messina 31 dicembre 1996*)

Anche le controversie agrarie promosse in epoca antecedente all'entrata in vigore della legge n. 203 del 1982 sono soggette alla disciplina processuale delle controversie di lavoro quanto alle modalità di deduzione della prova, in primo come in appello (1).

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 12 dicembre 1980, n. 6433, in *Foro it.*, 1981, 19, con nota di BARONE C.M., *Inosservanza del rito del lavoro in primo grado e termine per l'appello*, in *Giust. civ.*, 1981, 1077, con nota di NASI A., *Rito del lavoro e forma dell'impugnazione davanti alle Sezioni specializzate agrarie*, Cass. 12 dicembre 1978, n. 5910, in *Giur. agr. it.*, 1979, 96, con nota di BRUSCA F., *Ancora sull'ammissibilità dell'appello proposto con citazione avverso alla sentenza della Sezione specializzata agraria*, in *Foro it.*, 1979, 966, con nota di MARTELLA V., *Ammissibilità dell'appello proposto con atto di citazione nel rito del lavoro (materia agraria)*, Cass. 16 aprile 1977, n. 1417, in *Giur. agr. it.*, 1978, 353, con nota di BUSFETTO G., *In tema di onere probatorio e ancora di rito del lavoro*, Cass. 18 novembre 1976, n. 4321, *ivi*, 1978, 93, con nota di GERMANÒ A., *Competenza, rito e consulente tecnico nelle controversie agrarie*. In dottrina, si veda, tra i tanti: GERMANÒ A., *Il processo agrario e il nuovo processo del lavoro*, in *Riv. dir. agr.*, 1974, 285-311; MORSILLO G., *Problematica dei rapporti tra il nuovo processo del lavoro ed il processo avanti alle Sezioni specializzate agrarie*, in *Giur. agr. it.*, 1974, 23-30; PALERMO A., *Processo agrario e diritto del lavoro*, in *Nuovo dir. agr.*, 1974, 239-246; ROMANO G., *Contratti agrari e processo*, *ivi*, 1976, 55-67; CAPPIELLO I., *Limiti di applicabilità del nuovo rito del lavoro nelle controversie in materia agraria*, in *Giur. agr. it.*, 1977, 589-596; GERMANÒ A., *Norme procedurali per le controversie agrarie*, *ivi*, 1982, 291-296; CONSOLO C., *Commento all'art. 47 l. 3 maggio 1982, n. 203*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1982, 1513-1520; MORSILLO G., *Proposte per un dibattito sul rito del lavoro nelle controversie agrarie*, in *Giur. agr. it.*, 1988, 455; LO SURDO G., *In tema di rito del lavoro nelle controversie agrarie. Proposte*, *ivi*, 1988, 526-527; NICOLINI M., *Le controversie agrarie fra rito del lavoro e riforma del processo civile*, *ivi*, 1989, 80-82.

*

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - In genere - Norme regolatrici - Applicabilità a tutti i contratti agrari - Comodato di un fondo rustico - Inclusione - Esclusione - Comodato modale avente ad oggetto un fondo rustico - Ininfluenza. (C.c., art. 1803; 1. 3 maggio 1982, n. 203, art. 27)

Cass. Sez. III Civ. - 2-6-2000, n. 7364 - Giuliano, pres.; Calabrese, est.; Apice, P.M. (conf.) - Coop. Agricola Zootechnica S.r.l. (avv. Fortunato) c. Ilicini S.r.l. (avv. Romano). (*Conferma App. Potenza 23 settembre 1998*)

In tema di rapporti agrari la disposizione prevista dall'art. 27 legge n. 203/82 - secondo cui le norme regolatrici dell'affitto dei fondi rustici si applicano anche a tutti i contratti agrari, stipulati dopo l'entrata in vigore della legge medesima - non trova applicazione con riguardo alla concessione in comodato di un fondo rustico, stante l'impossibilità di qualificarla come contratto agrario (la cui causa, estranea al comodato, è quella di costituire un'impresa agraria sul fondo altrui), anche nel caso in cui, trattandosi di comodato modale avente per oggetto una cosa produttiva, il comodatario non si limiti ad una semplice attività di custodia, ma svolga un'attività di gestione (1).

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 5 ottobre 1995, n. 10447, in questa Riv., 1996, 641; Cass. 8 marzo 1988, n. 2347, in *Giur. agr. it.*, 1989, 124; in *Nuova giur. civ.*, 1989, 173, con nota di MANSERVISI S.

Lavoro - Lavoro subordinato e lavoro autonomo - Accertamento - Carattere subordinato del rapporto - Lavoro tra parenti - Criterio - Soggetti non conviventi - Presunzione di gratuità - Esclusione.

Cass. Sez. Lav. - 27-12-1999, n. 14579 - Amirante, pres.; Putaturo Donati, est.; Palmieri, P.M. (parz. diff.) - INPS (avv. Mulas e Sarto) c. Criccio (n.c.). (*Cassa con rinvio, Trib. Potenza 4 giugno 1997*)

Per negare che le prestazioni lavorative svolte nell'ambito di un gruppo parentale diano luogo a un rapporto di lavoro subordinato o di parasubordinazione occorre accertare l'esistenza di una partecipazione costante dei vari membri alla vita e agli interessi del gruppo, ossia uno stato di mutua solidarietà e assistenza, dovendo in difetto di ciò, specie quando le prestazioni lavorative siano svolte nell'ambito di un'attività professionale esercitata al di fuori della comunità familiare, escludersi l'ipotesi del lavoro gratuito, la cui presunzione peraltro non opera quando i soggetti non convivano sotto il medesimo tetto ma stiano in unità abitative autonome e distinte (1).

(1) Conf., Cass. 14 dicembre 1994, n. 10664, in *Giust. civ.*, Mass., 1994. Nel senso che - ove la presunzione di gratuità delle prestazioni lavorative fra persone legate da vincoli di parentela o affinità debba essere esclusa per l'accertato difetto della convivenza degli interessati - non opera *ipso iure* una presunzione di contrario contenuto, indicativo cioè dell'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato ma sussiste l'obbligo di dimostrarne, con prova precisa e rigorosa, tutti gli elementi costitutivi e, in particolare, i requisiti indefettibili della onerosità e della subordinazione, v. Cass. 27 luglio 1999, n. 8132, in questa Riv. (M), 2000, 141.

*

Prelazione e riscatto - Prelazione - Comunicazione della volontà del proprietario della volontà di alienare il fondo - Forma - Rinuncia al diritto di prelazione - Validità - Condizioni. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7)

Prelazione e riscatto - Riscatto - Esercizio - Forma e modalità. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

Cass. Sez. III Civ. - 14-4-2000, n. 4858 - Longo, pres.; Finocchiaro, est.; Maccarone, P.M. (parz. diff.) - Gross (avv. Clementi) c. Holzhey (avv. Manzi). (*Cassa con rinvio App. Trento 23 agosto 1997*)

Il diritto di prelazione previsto dall'art. 8 l. 26 maggio 1965, n. 590 diventa attuale e concreto solo nel momento in cui il proprietario concedente comunica ai soggetti indicati nell'art. 7 l. 14 agosto 1971, n. 817, in qualunque modo e, perciò anche solo verbalmente, la sua volontà di alienare il fondo a titolo oneroso, con indicazione del futuro acquirente, del prezzo pattuito, delle modalità di pagamento di questo, non avendo carattere cogente ed inderogabile il procedimento notificatorio previsto dall'art. 8 citato. Conseguente che un'eventuale rinuncia, anche se per iscritto, alla prelazione da parte del coltivatore preferito in tanto è valida e produttiva di effetti in quanto sia data - con qualsiasi mezzo - la prova che la stessa è successiva alla conoscenza, da parte del rinunciante, di tutti i dati sopra indicati, non essendo ammissibile una rinuncia ad un diritto non ancora sorto (1).

Il diritto di riscatto a favore del coltivatore diretto, previsto dall'art. 8 l. 26 maggio 1965, n. 590, integrando un diritto potestativo, si esercita tramite dichiarazione unilaterale recettizia di carattere negoziale, che deve rivestire la forma scritta e deve provenire dal titolare del diritto stesso o da un suo procuratore cui, anteriormente, sia stato conferito con atto scritto il relativo potere (2).

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 29 maggio 1998, n. 5306, in questa Riv., 1998, 569; Cass. 13 giugno 1992, n. 7250, *ivi*, 1992, 597.

(2) Sulla natura recettizia dell'atto di esercizio del riscatto cfr.: Cass. 13 febbraio 1997, n. 1333; Cass. 26 ottobre 1994, n. 8789, in questa Riv., 1995, 154.

Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Reati - In genere - Condotta pericolosa per la salute pubblica - Applicabilità delle contravvenzioni previste dalla legge n. 283 del 1962 - Esclusione - Assorbimento nei delitti previsti dagli artt. 444 o 452 c.p. - Sussistenza. (C.p., artt. 444, 452; l. 30 aprile 1962, n. 283, artt. 5, 6)

Cass. Sez. I Pen. - 14-6-2000, n. 7032 - La Gioia, pres.; Losana, est.; Viglietta, P.M. (conf.) - P.G. in proc. Beccarini ed altro, ric. (Conferma App. Milano 22 settembre 1999)

Allorché nella condotta tenuta siano ritenuti sussistenti gli estremi della pericolosità per la salute pubblica, è esclusa l'applicabilità degli artt. 5 e 6 della legge n. 283 del 1962, restando le relative contravvenzioni assorbite nei delitti previsti dagli artt. 444 e 452 c.p. (1).

(1) In senso conforme cfr. Cass. Sez. I, 21 dicembre 1988, n. 2108, Di Stefano, 180.396, in *Mass. dec. pen.*, 1989; Idem, Sez. IV, 11 ottobre 1996, n. 9086, Tarditi, 206.100, *ivi*, 1997; Idem, Sez. I, 26 novembre 1996, n. 1367, Grimandi, 207.708, *ivi*, 1997.

*

Sanità pubblica - Inquinamento idrico - Reato ex art. 15 d.p.r. n. 203 del 1988 - Natura istantanea - Ragioni. (D.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, artt. 15, 25)

Cass. Sez. III Pen. - 4-5-2000, n. 5207 - Zumbo, pres.; Piccialli, est.; Meloni, P.M. (parz. diff.) - Murri, ric. (Annulla senza rinvio App. Milano 21 ottobre 1999)

In tema di emissioni inquinanti, il reato previsto dall'art. 15 del d.p.r. n. 203 del 1988 ha natura istantanea, ancorché con effetti eventualmente permanenti, nell'ipotesi di utilizzazione dell'impianto modificato, con aumento o variazione qualitativa delle relative emissioni, con verifica del momento consumativo alla data di realizzazione delle modifiche, non precedute dalla prescritta preventiva autorizzazione (1).

(1) In senso contrario, Cass. Sez. III 21 dicembre 1994, n. 12710, D'Alessandro, 200.951, in *Mass. dec. pen.*, 1995; Idem, Sez. III 25 luglio 1995, n. 8324, Cascone, 202.483, in questa Riv., 1996, 724; Idem, Sez. III, 18 dicembre 1997, n. 11836, Pasini, 209.339-209.340, in *Mass. dec. pen.*, 1998.

*

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Pesci e prodotti ittici - Sostanze nocive - Nozione - Presenza di mercurio - Attitudine a provocare danno alla salute - Sussistenza. (L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5)

Cass. Sez. III Pen. - 18-4-2000, n. 4743 - Avitabile, pres.; Grassi, est.; Siniscalchi, P.M.; (parz. diff.) - Melloni, ric. (Annulla con rinvio App. Milano 16 aprile 1999)

Per sostanze alimentari «comunque nocive» ai sensi dell'art. 5, lett. d), della legge n. 283 del 1962, devono intendersi quelle che possono arrecare concreto pericolo alla salute dei consumatori. Tale pericolosità, quindi, non è data dalla ipotetica ed astratta possibilità di nocimento della sostanza alimentare ma dalla attitudine concreta di essa a provocare danno alla salute pubblica. (Fattispecie relativa a pesce contenente mercurio. Nell'enunciare il principio di cui in massima la S.C. ha puntualizzato che il mero superamento del parametro previsto dalla legge e dal d.m. 9 dicembre 1993, non rappresenta di per sé sicuro indice di nocività del pesce in cui è stata riscontrata la presenza di mercurio, giacché tale nocività può essere desunta dal giudice anche da

altri elementi, purché il relativo apprezzamento sia sul punto adeguatamente e logicamente motivato. Nella specie peraltro il reato è stato ritenuto sussistente sulla base della riscontrata presenza di una percentuale di mercurio quasi doppia rispetto a quella consentita) (1).

(1) In argomento, Sez. III, 30 giugno 1995, c.c., n. 1792, Lodi ed altro, 202.058, in questa Riv., 1997, 148.

*

Bellezze naturali - Vincolo di inedificabilità assoluta - Ex art. 1 quinquies legge 431 del 1985 - Piano paesistico regionale - Adozione - Venir meno del vincolo di inedificabilità - Realizzabilità di opere compatibili - Autorizzazione - Necessità. (L. 8 agosto 1985, n. 431, art. 1 quinquies)

Bellezze naturali - Vincolo di inedificabilità assoluta ex art. 1 quinquies legge 431 del 1985 - Interventi compatibili - Individuazione. (L. 8 agosto 1985, n. 431; d.l. 27 giugno 1985, n. 312, art. 1 quinquies; d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, art. 82)

Bellezze naturali - Zone sottoposte a vincolo - Interventi in assenza di autorizzazione - Sufficienza ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 1 sexies legge 431 del 1985 - Esclusione - Idoneità degli stessi ad incidere sull'originario assetto dei luoghi - Necessità. (L. 8 agosto 1985, n. 431, art. 1 sexies)

Cass. Sez. III Pen. - 7-3-2000, n. 2732 - Pioletti, pres.; Franco, est.; Geraci, P.M. (diff.) - Gargiulo, ric. (Annulla con rinvio App. Napoli 28 gennaio 1999)

L'avvenuta adozione del piano paesistico regionale non legittima la realizzazione, senza alcuna autorizzazione, di opere ritenute, a giudizio dell'autore, compatibili con lo stesso; ma semplicemente fa venire meno il carattere di assolutezza ed inderogabilità del vincolo di inedificabilità, previsto medio tempore dall'art. 1 quinquies della l. 8 agosto 1985, n. 431, rendendo, quindi, autorizzabili, ovviamente dalla competente autorità amministrativa, le opere compatibili (1).

Ai sensi dell'art. 1 quinquies del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, introdotto dalla l. 8 agosto 1985, n. 431, in nessun caso è possibile derogare al divieto di inedificabilità da esso posto, fatta eccezione per gli interventi di manutenzione straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici; interventi per i quali, ai sensi dell'art. 82, comma ottavo, del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, così come sostituito dall'art. 1 del d.l. 312 del 1985, non è richiesta l'autorizzazione ambientale (2).

Ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 1 sexies della l. 8 agosto 1985, n. 431 è necessario non solo che si verificano interventi non autorizzati su zone vincolate, ma che gli stessi siano idonei ad incidere negativamente sull'originario assetto dei luoghi sottoposti a protezione. Ne consegue che sono inscrivibili nella sfera dell'irrilevanza penale tutti gli interventi che non pongono neppure astrattamente in pericolo in paesaggio (3).

(1-2) In senso conforme, Cass. Sez. III 5 agosto 1998, n. 9164, Portella D. ed altri, 211.864, in *Mass. dec. Pen.*, 1999.

(3) In argomento vedi, Cass. Sez. III, 5 aprile 1994, n. 3954, Lambri, 197.592, in questa Riv., 1995, 253, Idem, Sez. III 24 ottobre 1995, n. 10557, Montone, 202.702, in *Mass. dec. Pen.*, 1995; Idem, Sez. III 15 giugno 1998, n. 7147, P.M. e Vassallo, 211.218, *ivi*, 1998; Idem, Sez. III 27 gennaio 1999, n. 1150, Galimberti e altri, 212.247, *ivi*, 1999. In senso contrario, Sez. VI 19 settembre 1997, n. 8520, Stanzione, 209.282, in *Mass. dec. pen.*, 1998. In senso conforme, Sez. III 4 novembre 1995, n. 10924, Giacomelli e altri, 203.544, *ivi*, 1996; Idem, Sez. III 25 marzo 1998, n. 3693, Ruffatti, 210.469, *ivi*, 1998.

PARTE III - PANORAMI

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Autorizzazione permanente di un additivo e autorizzazione temporanea di nuovi additivi, nuovi impieghi di additivi e nuovi preparati nell'alimentazione degli animali. *Reg. Commissione 26 giugno 2000, n. 1353/2000.* (G.U.C.E. 28 giugno 2000, n. L 155)

Modifica della decisione 98/94/CE che stabilisce i criteri ecologici per l'assegnazione del marchio comunitario di qualità ecologica al tessuto-carta. *Dec. Commissione 15 giugno 2000, n. 2000/413/CE.* (G.U.C.E. 28 giugno 2000, n. L 155)

Modifica del reg. (CEE) n. 2759/75 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni suine. *Reg. Consiglio 19 giugno 2000, n. 1365/2000.* (G.U.C.E. 29 giugno 2000, n. L 156)

Proroga della data limite per le semine di taluni seminativi in alcune regioni effettuata nell'ambito della campagna 2000/2001. *Reg. Commissione 28 giugno 2000, n. 1374/2000.* (G.U.C.E. 29 giugno 2000, n. L 156)

Modifica del reg. (CEE) n. 2282/90 recante modalità di applicazione delle misure intese ad aumentare il consumo e l'uso delle mele nonché il consumo degli agrumi. *Reg. Commissione 28 giugno 2000, n. 1375/2000.* (G.U.C.E. 29 giugno 2000, n. L 156)

Modalità di applicazione del reg. (CE) n. 814/2000 del Consiglio relativo alle azioni di informazione riguardanti la politica agricola comune. *Reg. Commissione 29 giugno 2000, n. 1390/2000.* (G.U.C.E. 30 giugno 2000, n. L 158)

Modifica degli allegati delle direttive 86/362/CEE, 86/363/CEE e 90/642/CEE del Consiglio, che fissano le quantità massime di residui di antiparassitari rispettivamente sui e nei cereali, sui e nei prodotti alimentari di origine animale e su e in alcuni prodotti di origine vegetale, compresi gli ortofrutticoli. *Dir. Commissione 22 giugno 2000, n. 2000/42/CE.* (G.U.C.E. 30 giugno 2000, n. L 158)

Disciplina dell'impiego di materiale a rischio per quanto concerne le encefalopatie spongiformi trasmissibili e modifica della decisione 94/474/CE. *Dec. Commissione 29 giugno 2000, n. 2000/418/CE.* (G.U.C.E. 30 giugno 2000, n. L 158)

Completamento dell'allegato del reg. (CE) n. 2301/97 relativo all'iscrizione di talune denominazioni nell'albo delle attestazioni di specificità previsto dal reg. (CEE) n. 2082/92 del Consiglio relativo alle attestazioni di specificità dei prodotti agricoli e alimentari. *Reg. Commissione 6 luglio 2000, n. 1482/2000.* (G.U.C.E. 7 luglio 2000, n. L 167)

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. Consiglio 8 maggio 2000, n. 2000/29/CE.* (G.U.C.E. 10 luglio 2000, n. L 169)

Misure contro l'emissione di inquinanti gassosi e particolato inquinante prodotti dai motori destinati alla propulsione dei trattori agricoli o forestali e recante modificazione della direttiva 74/150/CEE del Consiglio. *Dir. Parlamento europeo e Consiglio 22 maggio 2000, n. 2000/25/CE.* (G.U.C.E. 12 luglio 2000, n. L 173)

Modifica di alcuni elementi dei disciplinari concernenti numerose denominazioni figuranti nell'allegato del reg. (CE) n. 1107/96 relativo alla registrazione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine nel quadro della procedura di cui all'art. 17 del reg. (CEE) n. 2081/92 del Consiglio. *Reg. Commissione 12 luglio 2000, n. 1509/2000.* (G.U.C.E. 13 luglio 2000, n. L 174)

Modifica dell'allegato B del reg. (CEE) n. 1766/92 del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali. *Reg. Commissione 12 luglio 2000, n. 1510/2000.* (G.U.C.E. 13 luglio 2000, n. L 174)

Modifica dell'allegato II del reg. (CE) n. 1255/1999 del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari. *Reg. Commissione 13 luglio 2000, n. 1526/2000.* (G.U.C.E. 14 luglio 2000, n. L 175)

Modifica dell'allegato I del reg. (CE) n. 2038/1999 del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero. *Reg. Commissione 13 luglio 2000, n. 1527/2000.* (G.U.C.E. 14 luglio 2000, n. L 175)

LEGISLAZIONE NAZIONALE

Istituzione del Centro nazionale di informazione e documentazione europea. *L. 23 giugno 2000, n. 178.* (G.U. 3 luglio 2000, n. 153)

Regolamento recante aggiornamento del d.m. 27 febbraio 1996, n. 209, concernente la disciplina degli additivi alimentari consentiti nella preparazione e per la conservazione delle sostanze alimentari. Recepimento della direttiva 98/72/CE. *D.M. (sanità) 10 marzo 2000, n. 183.* (G.U. 5 luglio 2000, n. 155)

Approvazione delle determinazioni adottate dall'organo interprofessionale istituito dal protocollo di accordo, relativo alla denominazione di origine protetta del «Prosciutto di S. Daniele», approvato con d.m. 29 ottobre 1999. *D.M. (politiche agricole e forestali) 22 giugno 2000.* (G.U. 8 luglio 2000, n. 158)

Disposizioni correttive e integrative del d.lgs. 27 maggio 1999, n. 165, recante soppressione dell'AIMA e istituzione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), a norma dell'art. 11 della l. 15 marzo 1997, n. 59. *D.Lgs. 15 giugno 2000, n. 188.* (G.U. 10 luglio 2000, n. 159)

Misure per la lotta obbligatoria contro la flavescenza dorata della vite. *D.M. (politiche agricole e forestali) 31 maggio 2000.* (G.U. 10 luglio 2000, n. 159)

Riclassificazione delle zone svantaggiate, ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 16 aprile 1997, n. 146. *Del. C.I.P.E. 25 maggio 2000, n. 42.* (G.U. 12 luglio 2000, n. 161)

Emergenza del settore agrumi. Programma di intervento dell'AIMA per l'anno 2000, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 610/1982. *Del. C.I.P.E. 25 maggio 2000, n. 43.* (G.U. 12 luglio 2000, n. 161)

Revoca del d.m. 15 febbraio 1999 relativo al riconoscimento dell'idoneità a condurre le prove ufficiali di campo con prodotti fitosanitari. *D.M. (politiche agricole e forestali) 22 maggio 2000.* (G.U. 14 luglio 2000, n. 163)

Elenco dei provvedimenti rilasciati dal Ministero della sanità in materia di prodotti fitosanitari nel quarto trimestre 1999, di cui vengono pubblicate le etichette ai sensi dell'art. 5, comma 9, del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 194. (G.U. 15 luglio 2000, n. 164, suppl. straord.)

Elenco dei provvedimenti rilasciati dal Ministero della sanità in materia di prodotti fitosanitari nell'anno 1999, ai sensi dell'art. 12, comma 2, del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 194. (G.U. 15 luglio 2000, n. 164, suppl. straord.)

Regolamento di esecuzione del quinto censimento generale dell'agricoltura, a norma dell'art. 37 della legge 17 maggio 1999, n. 144. *D.P. 6 giugno 2000, n. 197.* (G.U. 18 luglio 2000, n. 166)

Approvazione dello statuto del «Consorzio tutela Moscato di Scanzo» e conferimento dell'incarico allo svolgimento delle funzioni di tutela, di valorizzazione e di cura generale degli interessi connessi alla sottozona del vino a denominazione di origine controllata «Valcalepio - Moscato di Scanzo Passito», ai sensi dell'art. 19, comma 1, della legge 10 febbraio 1992, n. 164. *D.M. (politiche agricole e forestali) 5 luglio 2000.* (G.U. 21 luglio 2000, n. 169)

Approvazione dello statuto del «Consorzio per la tutela e valorizzazione dei vini D.O.C. Caluso, Carema e Canavese» e conferimento dell'incarico allo svolgimento delle funzioni di tutela, di valorizzazione e di cura generale degli interessi connessi alle relative denominazioni di origine, ai sensi dell'art. 19, comma 1, della legge 10 febbraio 1992, n. 164. *D.M. (politiche agricole e forestali) 6 luglio 2000.* (G.U. 21 luglio 2000, n. 169)

Elenco dei provvedimenti rilasciati dal Ministero della sanità in materia di prodotti fitosanitari nel primo trimestre 2000, di cui vengono pubblicate le etichette ai sensi dell'art. 5, comma 9, del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 194. (G.U. 22 luglio 2000, n. 170, suppl. straord.)

Approvazione del sesto piano triennale della pesca marittima e dell'acquacoltura Del. 2000/2002 - legge n. 41/1982. *Del. C.I.P.E. 25 maggio 2000, n. 50.* (G.U. 25 luglio 2000, n. 172)

Adozione del sesto Piano nazionale della pesca e dell'acquacoltura 2000-2002. *D.M. (politiche agricole e forestali) 25 maggio 2000.* (G.U. 27 luglio 2000, n. 174, suppl. ord. n. 121)

Regolamento recante aggiornamento del d.m. 21 marzo 1973, concernente la disciplina igienica degli imballaggi, recipienti, utensili destinati a venire in contatto con le sostanze alimentari o con sostanze d'uso personale. Recepimento della direttiva n. 99/91/CE. *D.M. (sanità) 15 giugno 2000, n. 210.* (G.U. 28 luglio 2000, n. 175)

Disposizioni urgenti per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti urbani, speciali e speciali pericolosi, nonché in materia di bonifica e risanamento ambientale dei suoli, delle falde e dei sedimenti inquinanti, nonché in materia di tutela delle acque superficiali e sotterranee e dei cicli di depurazione nel territorio della regione siciliana. *Ord. P.C.M. Dip. Prot. Civ. 21 luglio 2000, n. 3072.* (G.U. 28 luglio 2000, n. 175)

Autorizzazione all'organismo di controllo denominato «C.S.Q.A. - Certificazione qualità agroalimentare s.r.l.», in Thiene, ad effettuare funzioni di controllo nel settore delle carni di pollame previste dagli articoli 10, 11 e 12 del reg. CEE n. 1538/1991. *D.M. (politiche agricole e forestali) 5 luglio 2000.* (G.U. 28 luglio 2000, n. 175)

Fissazione degli standard minimi di qualità per i percorsi individuati ai sensi della legge 27 luglio 1999, n. 268, recante «Disciplina delle strade del vino». *D.M. (politiche agricole e forestali) 12 luglio 2000.* (G.U. 28 luglio 2000, n. 175)

Ulteriore cofinanziamento nazionale dei piani di sviluppo rurale di cui al regolamento CE n. 1257/99, per l'annualità 2000, ai sensi della legge n. 183/1987. *D.M. (tesoro, bilancio e programmazione economica) 19 luglio 2000.* (G.U. 29 luglio 2000, n. 176)

1976, n. 386, in base al disposto dell'art. 24 della legge 8 maggio 1998, n. 146. *L.R. 7 marzo 2000, n. 10.* (B.U. 11 marzo 2000, n. 15)

EMILIA-ROMAGNA

Modifiche alla l.r. 15 febbraio 1994, n. 8 «Disposizioni per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio dell'attività venatoria». *L.R. 16 febbraio 2000, n. 6.* (B.U. 18 febbraio 2000, n. 24)

FRIULI-VENEZIA GIULIA

Disposizioni in materia di personale regionale e di organizzazione degli uffici regionali, di lavori pubblici, urbanistica, edilizia residenziale pubblica e risorse idriche, di previdenza, di finanza e di contabilità regionale, di diritto allo studio, di pari opportunità tra uomo e donna, di agricoltura, di commercio, di ricostruzione, di sanità, di disciplina delle nomine di competenza regionale in enti ed Istituti pubblici e di riduzione del prezzo della pompa delle benzine nel territorio regionale. *L.R. 15 febbraio 2000, n. 1.* (B.U. 16 febbraio 2000, n. 7)

LOMBARDIA

Norme per gli interventi regionali in agricoltura. *L.R. 7 febbraio 2000, n. 7.* (B.U. 11 febbraio 2000, n. 6, 1° suppl. ord.)

MOLISE

Regolamento di attuazione della l.r. n. 7/1998, ad oggetto: «Norme per la protezione e l'incremento della fauna ittica e per l'esercizio della pesca nelle acque interne». *R.R. 29 dicembre 1999, n. 2.* (B.U. 15 gennaio 2000, n. 1)

Regolamento per gli allevamenti e per la detenzione della fauna selvatica. *R.R. 29 dicembre 1999, n. 3.* (B.U. 15 gennaio 2000, n. 1)

Regolamento di esecuzione della l.r. 11 aprile 1997, n. 9, in materia di tutela, valorizzazione e gestione del suolo demaniale tratturale. *R.R. 11 febbraio 2000, n. 1.* (B.U. 16 febbraio 2000, n. 3)

Legge forestale della Regione Molise. *L.R. 18 gennaio 2000, n. 6.* (B.U. 1° febbraio 2000, n. 2)

PIEMONTE

Misure straordinarie ad integrazione della l.r. 4 settembre 1996, n. 70 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio», della l.r. 16 agosto 1989, n. 47 «Norme per l'allevamento e per la marchiatura obbligatoria dei cinghiali e dei relativi ibridi» e della l.r. 8 giugno 1989, n. 36 «Interventi finalizzati a raggiungere e conservare l'equilibrio faunistico ed ambientale nelle aree istituite a Parchi naturali, Riserve naturali ed Aree attrezzate». *L.R. 27 gennaio 2000, n. 9.* (B.U. 2 febbraio 2000, n. 5)

Provvedimento per la tutela e lo sviluppo dei territori e dell'economia collinare. *L.R. 28 febbraio 2000, n. 16.* (B.U. 1° marzo 2000, n. 9)

TRENTINO-ALTO ADIGE

(Provincia di Bolzano)

Disposizioni urgenti nel settore dell'agricoltura. *L.P. 14 dicembre 1999, n. 10.* (B.U. 28 dicembre 1999, n. 57)

(Provincia di Trento)

L.P. 23 novembre 1978, n. 48 concernente «Provvedimenti per il potenziamento delle aree forestali e loro risorse» - entità dei premi forfettari di cui all'art. 14, per l'anno 2000. *D.P. 25 gennaio 2000, n. 5.* (B.U. 8 febbraio 2000, n. 6)

UMBRIA

Modificazioni ed integrazioni della l.r. 2 dicembre 1998, n. 44 - Norme per la tutela e lo sviluppo del patrimonio ittico regio-

LEGISLAZIONE REGIONALE

CALABRIA

Norme per la tutela e la valorizzazione del bergamotto. *L.R. 14 febbraio 2000, n. 1.* (B.U. 21 febbraio 2000, n. 10)

Modifiche ed integrazioni alla l.r. 5 maggio 1990, n. 41, recante: «Istituzione anagrafe canina, prevenzione randagismo e protezione degli animali». *L.R. 3 marzo 2000, n. 4.* (B.U. 11 marzo 2000, n. 15)

Interventi urgenti a favore dei produttori agricoli della provincia di Crotona. *L.R. 3 marzo 2000, n. 7.* (B.U. 11 marzo 2000, n. 15)

Affidamento dell'agenzia regionale per lo sviluppo e per i servizi in Agricoltura (ARSSA) delle attività relative ai beni immobili di riforma fondiaria di cui agli articoli 9, 10 e 11 della legge 30 aprile

nale, la salvaguardia degli ecosistemi acquatici e l'esercizio della pesca. *L.R. 11 febbraio 2000, n. 11*. (B.U. 23 febbraio 2000, suppl. ord. n. 4)

Disciplina della raccolta, commercializzazione e valorizzazione dei funghi epigei spontanei freschi e conservati. *L.R. 21 febbraio 2000, n. 12*. (B.U. 25 febbraio 2000, n. 9)

LIBRI

Il regime giuridico delle aree protette, di ALBERTO ABRAMI - G. Giappichelli Editore, Torino, 2000, pagg. 263, L. 36.000.

L'opera dell'A. offre un ampio panorama della legislazione in materia di aree protette, spaziando con notevole capacità di sintesi, dai primi anni '20 ad oggi e offrendo in più occasioni spunti interessanti per ulteriori approfondimenti di una tematica estremamente attuale.

Nella prima parte del libro l'A., partendo dalla legislazione sull'istituzione dei parchi nazionali cosiddetti storici, si sofferma sulle riserve naturali statali e sulle aree protette regionali, per commentare, infine, i due capisaldi fondamentali della normativa degli ultimi anni ottanta, ossia la l. 8 agosto 1985, n. 431, comunemente nota come «legge Galasso» e la l. 18 maggio 1989, n. 183 sulla difesa del suolo.

La seconda parte del volume, invece, si occupa diffusamente della l. 6 dicembre 1996, n. 394, che costituisce uno spartiacque rispetto alla precedente disciplina sulle aree protette, per esaminare, successivamente, l'organizzazione del territorio protetto ad opera dell'ente parco, con riferimento anche alla struttura amministrativa ed ai poteri che tale ente può attualmente esercitare.

Il volume si chiude con un'interessante panoramica sulla legislazione regionale in materia di aree protette e con un'appendice nella quale sono raccolti i provvedimenti legislativi nazionali inerenti, appunto, il tema delle aree protette.

In merito ai parchi storici l'Autore considera, come tali, il Gran Paradiso, il Parco nazionale d'Abruzzo, il Parco nazionale del Circeo, lo Stelvio e preferisce escludere, contrariamente a quanto afferma la dottrina dominante, il Parco della Calabria: mentre i primi, infatti, sono nati nel medesimo periodo storico, in forza di leggi emanate a cavallo delle due guerre mondiali, il Parco della Calabria, osserva l'Autore, è stato istituito alla fine degli anni '60 in un contesto legislativo che ormai risente del dibattito relativo alla pianificazione territoriale con elementi decisamente nuovi rispetto alla disciplina pregressa.

Aspetti di sicuro interesse presenta la domanda dell'Autore se la legislazione in materia di aree protette non sia stata, con l'entrata in vigore della Costituzione, e in particolare dell'art. 9 sulla tutela del paesaggio, costituzionalizzata. Segue un'ampia riflessione, nella quale l'Autore cerca, opportunamente, di rispondere a tale quesito soffermandosi sulle diverse sfumature che il termine paesaggio assume a partire dalla l. 29 giugno 1939, n. 1497, fino all'emanazione della legge Galasso, passando appunto attraverso il dettato costituzionale.

Nell'ambito del capitolo sulle riserve naturali statali, è approfondita la vicenda del contenzioso sollevato dalle Regioni in merito ai decreti con cui il Ministero dell'agricoltura istituiva le riserve naturali: tale operazione, infatti, è stata interpretata dalle Regioni, come un attentato da parte dello Stato ad un diritto di proprietà che esse avrebbero dovuto esercitare su tali aree, ai sensi della legge delega 16 maggio 1970, n. 281.

La legge delega sopra cit. offre all'Autore lo spunto per alcune ulteriori considerazioni sulle competenze delle Regioni in materia di aree protette.

In particolare, si rileva come, a differenza dei parchi nazionali, privi di meccanismi funzionali di raccordo nei confronti degli interventi che si svolgono sui terreni circostanti i confini dell'area protetta, l'istituzione di parchi e riserve regionali è prevista per lo più all'interno di un sistema programmatico, determinato con legge, che è costituito dal piano regionale dei parchi e delle riserve.

Nel capitolo dedicato alla legislazione protezionistica degli anni '80 un ampio spazio è dedicato alla «legge Galasso» che, tra l'altro, ha posto numerosi problemi per quanto concerne la possibilità di utilizzare «economicamente» il patrimonio forestale, soprattutto a seguito dell'emanazione di normative comunitarie tese a promuovere la «forestazione produttiva», come ad es. il reg. CEE 2080/92 che istituiva un regime di aiuti alle misure forestali nelle aziende agricole, aiuti oggi previsti nell'ambito del capo VIII del reg. CE 1257/99. L'A., infatti, pro-

prio in merito a questo aspetto si sofferma a valutare la compatibilità dell'attività agro-silvo-pastorale con le norme essenzialmente vincolistiche della legge 1497/39 e della «legge Galasso» per affrontare la controversa questione del «taglio culturale».

Infine, in merito alla legge 183/89 si evidenzia come i «risvolti ambientali e la problematica delle acque che la legge intende disciplinare spingono le finalità della normativa verso una concezione della difesa del suolo inteso non soltanto in senso tecnico, ossia idrogeologico, bensì nel senso ben più ampio di difesa di un territorio comprensivo delle necessità vitali dei cittadini». L'A. cerca, inoltre, di chiarire quali sono gli ambiti applicativi di una legge che presenta elementi di contatto con la disciplina sulle acque ed in particolare con la legge 36/94, ma anche, nei suoi strumenti programmatici e di intervento, con la legislazione sui consorzi di bonifica.

Non è casuale, infatti, che molte Regioni nell'attribuire le competenze all'Autorità di bacino, siano state costrette a rivedere, nella medesima legge, anche alcune funzioni spettanti ai consorzi, al fine di circoscrivere i rispettivi ambiti di intervento, anche se non sempre l'intento è pienamente riuscito e spesso si avverte la sensazione che, in materia di difesa del suolo, a livello regionale, si sovrappongano le competenze di più enti.

Notevoli spunti di riflessione e dibattito desta il problema sollevato dal prof. Abrami relativo alla compatibilità dell'attività agricola all'interno delle aree protette e, una volta appurato che questa è consentita dal legislatore, egli si chiede se l'attività agricola debba intendersi in senso restrittivo come esclusiva coltivazione del fondo o, invece, come esercizio dell'impresa agricola ai sensi dell'art. 2135 c.c.

La conclusione cui giunge l'A. offre l'occasione per ulteriori approfondimenti del tema che, da sempre, vede una certa contrapposizione tra ambientalisti e imprenditori agricoli, oggi forse più sfumata, anche per la valenza ambientale che il legislatore comunitario ha riconosciuto all'attività agricola.

Recenti orientamenti della politica agricola comunitaria, richiamati anche nei «considerando» del reg. CE 1257/99, sottolineano il ruolo multifunzionale dell'impresa agricola, oggi non più finalizzata esclusivamente all'attività produttiva, ma vocata anche ad offrire alla collettività servizi di natura «ambientale».

Ampio spazio è dedicato, nella seconda parte del volume, agli aspetti più «operativi» connessi alla gestione delle aree protette; in particolare al piano e al regolamento dell'Ente parco e alle funzioni ricoperte dai suoi organi amministrativi. In questo contesto l'A. effettua alcune considerazioni sul gradino della gerarchia in cui si colloca il piano del parco rispetto ad altri strumenti di programmazione, come il piano di bacino, il piano paesaggistico, il piano territoriale ed urbanistico e così via, chiarendo problemi applicativi che spesso sorgono, di fronte a norme che per alcuni versi sembrano prevedere strumenti di intervento tra loro simili o che comunque pare possano sovrapporsi.

Meritano attenzione anche le pagine dedicate a chiarire il rapporto tra il rilascio dei nulla-osta relativi ad interventi o opere all'interno dell'area protetta ad opera dell'Ente parco ed altri provvedimenti amministrativi, con particolare riferimento alla Valutazione di Impatto Ambientale (V.I.A.). In particolare, si accenna al dibattito sorto in dottrina, sull'opportunità di aver introdotto il criterio del silenzio-assenso in una disciplina che mira alla tutela dei beni ambientali e per la quale, secondo alcuni, sarebbe stata più opportuna la previsione del silenzio-diniego.

Infine, la chiarezza espositiva e la notevole capacità di sintesi di norme comunque piuttosto complesse nella loro articolazione, fanno di questo volume una piacevole lettura, oltre che un agevole strumento di consultazione per chi volesse avere un quadro esauriente della legislazione in materia di aree protette ed alcuni utili riferimenti bibliografici e giurisprudenziali.

Annalisa Saccardo