

DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DI DOTTRINA
GIURISPRUDENZA E LEGISLAZIONE
DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **7/8**

LUGLIO-AGOSTO 2001 - ANNO X

Spedizione in abbonamento postale - 45%

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

EDIZIONI

TELLUS

SOMMARIO

Parte I - DOTTRINA

STEFANO MASINI: Politiche di sviluppo dell'Unione Europea e domini collettivi.....	425
AMEDEO POSTIGLIONE: Responsabilità per i siti inquinati: due norme a confronto	432
ANTONELLA VOLPE: Sicurezza alimentare: la questione della etichettatura, un problema non più solo di politica interna	435
NOTE A SENTENZA	
ELVIRA CARRETTA: Industria alimentare, olio d'oliva e uso alternativo del diritto	443
FERDINANDO ALBISINNI: Miscele e regole (Postilla)	446
LUCA AMENDOLA: Confermato dalla Cassazione il potere del Commissario per la liquidazione degli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione	448
GIANFRANCO Busetto: Confinante comproprietario e diritto di prelazione	450
CARLO GATTA: Una distinzione spesso negletta tra contributi agricoli unificati (riguardanti i lavoratori dipendenti) e contributi previdenziali dei coltivatori diretti	452
ENZO DI SCIASCIO: Indennizzo e giurisdizione: alcune osservazioni in materia di danno provocato da fauna selvatica	455
MARIA AMBROSIO: Diritto di ripresa e correlata definizione di coltivatore diretto: non coincidenza con la formulazione codicistica dell'art. 2083 c.c.	458
GIUSEPPE DI PAOLO: Soggetta ad Iva la cessione, da parte di impresa agricola, di un terreno suscettibile di utilizzazione edificatoria	463

ANTONIO ORLANDO: Regolamento di giurisdizione e competenza del Commissario per gli usi civici	465
PATRIZIA MAZZA: Vendita di pollame e tutela della salute pubblica	467
FRANCESCO MAZZA: Servizio di depurazione e livelli di accettabilità delle acque	469
MARIO CARDILLO: Sulla tutela di vini e aceti: denominazione, zona di produzione, imbottigliamento	474
ANGELA R. STOLFI: Subingresso in terreno di riforma fondiaria	475
CARLO GATTA: L'infortunio del coltivatore diretto verificatosi nel corso di attività di pulizia di locali adibiti alla vendita al dettaglio di prodotti della propria azienda è indennizzabile come infortunio agricolo	476
LUIGI TORTOLINI: Vendita di erbe, scadenza del contratto e azione possessoria	479
ALFIO GRASSO: Sul diritto del socio di ispezionare i libri sociali nelle società cooperative	481

Parte II - GIURISPRUDENZA (*)

ACQUE

Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarico da depuratore - Natura <i>ex se</i> di insediamento produttivo - Scarico finale - Dipende dal tipo di reflui trattati. <i>Cass. Sez. III Pen. 16 dicembre 1999, n. 14245</i> , con nota di F. MAZZA	468
Acque - Tutela dall'inquinamento - Attività di prelievo dei campioni - Scelta del metodo - Prelievo istantaneo - Procedimenti attivati prima del 13 giugno 1999 - Legittimità. <i>Cass. Sez. III Pen. 16 dicembre 1999, n. 14245</i> , con nota di F. MAZZA	468
Acque - Tutela dall'inquinamento - Immissione occasionale - Superamento dei valori limite - Configurabilità del reato. <i>Cass. Sez. III Pen. 11 ottobre 2000, n. 10583 (M)</i>	485
Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarico indiretto - Normativa prevista dal d.lgs. 19 maggio 1999, n. 152 -	

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

	pag.		pag.
Applicabilità - Esclusione - Limiti - Vasche a tenuta poggianti sul terreno - Divieto - Verifica sulle eventuali immissioni - Necessità - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 28 febbraio 2001, n. 8337(M)</i>	485	gamenti con la criminalità organizzata - Conseguenze - Decadenza dei rappresentanti comunali nella Comunità montana - Subentro del Commissario prefettizio - Necessità. <i>Cons. Stato, Sez. I 10 luglio 2000, n. 666/2000 (M)</i>	486
AGRICOLTURA E FORESTE		Comunità montana - Organi - Rappresentanza del Comune - Decadenza - Subentro del Commissario prefettizio - Esercizio voto plurimo - Esclusione. <i>Cons. Stato, Sez. I 10 luglio 2000, n. 666/2000 (M)</i>	486
Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - FEOGA - Truffa aggravata (art. 640 bis c.p.) - Fattispecie autonoma - È tale. <i>Cass. Sez. II Pen. 20 febbraio 2001, n. 6940</i>	470	Comunità montana - Organi - Rappresentanza del Comune - Scioglimento del Consiglio comunale per cause diverse dai collegamenti con criminalità organizzata - Decadenza dei consiglieri comunali dall'incarico di rappresentanti nella Comunità montana - Esclusione. <i>Cons. Stato, Sez. I 10 luglio 2000, n. 666/2000 (M)</i>	486
Agricoltura e foreste - Riforma fondiaria - Ente di sviluppo agricolo in Basilicata - Assegnazione provvisoria - Deliberazione di procedere alla vendita a favore dell'assegnatario provvisorio - Posizione dell'assegnatario provvisorio sicuramente differenziata rispetto alla generalità dei consociati - Messa in vendita del terreno mediante gara - Lesione della posizione differenziata dell'assegnatario provvisorio - Annullamento. <i>Cons. Stato, Sez. VI 4 gennaio 2000, n. 42, con nota di A.R. STOLFI</i>	475	Comunità montana - Organi - Rappresentanza dei Comuni - Annullamento delle elezioni comunali - Incidenza sui rappresentanti del Comune nella Comunità montana - Esclusione. <i>Cons. Stato, Sez. I 10 luglio 2000, n. 666/2000 (M)</i>	486
Agricoltura e foreste - Riforma fondiaria - Assegnazione terreni - Atto complesso di concessione amministrativa e di contratto di compravendita - Conseguenze sulla giurisdizione. <i>T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. II 7 ottobre 2000, n. 3407(M)</i>	486	CONTRATTI AGRARI	
BELLEZZE NATURALI		Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Concedente - Qualità di coltivatore diretto - Nozione - Coincidenza con qualità di piccolo imprenditore - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 21 luglio 2000, n. 9593, con nota di M. AMBROSIO</i>	457
Bellezze naturali - Parchi e riserve nazionali - Parco dello Stelvio - Poteri autorizzatori nella fase transitoria - Spettano alla Provincia. <i>T.R.G.A. Trentino-Alto Adige - Sezione di Bolzano 20 novembre 2000, n. 330 (M)</i>	486	Contratti agrari - Vendita di erbe - Cessazione - Rilascio del fondo - Proroga tacita del contratto - Qualità di affittuario - Inammissibilità. <i>Trib. Roma 17 ottobre 2000, con nota di L. TORTOLINI</i>	478
Bellezze naturali - Violazione dell'art. 1 <i>sexies</i> legge n. 431 del 1985 - Sanzione applicabile - Art. 20, lett. c) legge n. 47 del 1985 - Modificazione dopo l'approvazione del d.lgs. n. 490 del 1999 - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 28 febbraio 2001, n. 8359(M)</i>	485	Contratti agrari - Controversie - Procedimento - Competenza e giurisdizione - Sezioni specializzate - In genere - Deduzioni in giudizio di un rapporto di affitto di fondo rustico - Competenza della Sezione specializzata agraria - Infondatezza <i>prima facie</i> della deduzione - Competenza del giudice ordinario. <i>Cass. Sez. III Civ. 4 aprile 2001, n. 4969 (M)</i>	484
CACCIA E PESCA		Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Durata - Contratti in corso - Data di inizio del contratto - Insediamento nel fondo della famiglia - Irrilevanza - Illegittimità costituzionale dell'art. 2 legge n. 203 del 1982 con riferimento agli artt. 3 e 35 Cost. - Manifesta infondatezza. <i>Cass. Sez. III Civ. 5 aprile 2001, n. 5074 (M)</i>	484
Caccia e pesca - Pesca sportiva - Regione Lazio - Uso dell'attrezzo «bilancia» - Divieto - Prosecuzione dell'utilizzazione in via transitoria - Condizione - Iscrizione nel ruolo ad esaurimento dei possessori - Inosservanza del termine per l'iscrizione - Rimozione dell'attrezzo - Legittimità. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II 14 luglio 2000, n. 5889(M)</i>	486	Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Durata - Contratti in corso - Data di inizio del contratto - Insediamento del conduttore nel fondo - Rilevanza - Modificazioni successive del contratto o novazioni soggettive dello stesso - Irrilevanza. <i>Cass. Sez. III Civ. 5 aprile 2001, n. 5074 (M)</i>	484
COMUNITÀ EUROPEA		Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione (stragiudiziale) - In genere - Giudizio promosso dal concedente per la risoluzione anticipata del contratto di affittanza - Intervento volontario del familiare coltivatore indicato come coadiutore nella conduzione del fondo - Necessità del tentativo di conciliazione - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 6 aprile 2001, n. 5154 (M)</i>	484
Comunità europea - Norme e regolamentazioni tecniche - Etichettatura dell'olio di oliva - Legge italiana - Obbligo di rinvio di adozione - Violazione - Inapplicabilità della legge italiana. <i>Corte di giustizia C.E. 26 settembre 2000, in causa C-443/98, con nota di E. CARRETTA</i>	441	COOPERAZIONE	
COMUNITÀ MONTANA		Cooperazione - Società cooperativa - Socio <i>uti singulus</i> - Diritti di ispezionare i libri sociali di cui all'art. 2421,	
Comunità montana - Carattere giuridico - Funzioni. <i>Cons. Stato, Sez. I 10 luglio 2000, n. 666/2000 (M)</i>	486		
Comunità montana - Organi - Rappresentanza dei Comuni - Rappresentanti esterni - Esclusione. <i>Cons. Stato, Sez. I 10 luglio 2000, n. 666/2000 (M)</i>	486		
Comunità montana - Organi - Rappresentanza dei Comuni - Scioglimento del Consiglio comunale per colle-			

pag.	pag.
<p>nn. 1 e 3, c.c. - Diritto di ottenere estratti - Delega ad un procuratore speciale - Ammissibilità. <i>Trib. Parma, Sez. di Fidenza, ord. 15 settembre 2000</i>, con nota di A. GRASSO</p>	<p>481</p>
GIURISDIZIONE CIVILE	
<p>Giurisdizione civile - Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Controversia tendente al ristoro dei danni cagionati alla produzione agricola dalla fauna protetta - In particolare: danni arrecati ad attività di itticoltura - Giurisdizione del giudice amministrativo - Devoluzione - Fondamento. <i>Cass. Sez. Un. Civ. 29 settembre 2000, n. 1050</i>, con nota di E. DI SCIASCIO</p>	<p>453</p>
<p>Giurisdizione civile - Regolamento di giurisdizione - In genere - Ricorso per cassazione proposto in via ordinaria - Avverso provvedimento non decisorio - Motivi non attinenti la giurisdizione - Inammissibilità - Motivo attinente alla giurisdizione - Convertibilità in istanza di regolamento preventivo di giurisdizione - Condizioni. <i>Cass. Sez. Un. Civ. 27 maggio 1999, n. 298</i>, con nota di A. ORLANDO</p>	<p>464</p>
IMPOSTE E TASSE	
<p>Imposte e tasse - IVA - Oggetto - In genere - Beni strumentali - Nozione - Portata - Natura immobile del bene - Compatibilità - Conseguenze in tema di assoggettamento ad IVA del relativo atto di cessione. <i>Cass. Sez. Trib. 3 aprile 2000, n. 3987</i>, con nota di G. DI PAOLO</p>	<p>461</p>
PRELAZIONE E RISCATTO	
<p>Prelazione e riscatto - Comproprietà del fondo confinante con quello posto in vendita - Spettanza del diritto a ciascun comproprietario coltivatore diretto - Esercizio indipendente dagli altri comproprietari. <i>Cass. Sez. III Civ. 17 gennaio 2001, n. 590</i>, con nota di G. Busetto</p>	<p>449</p>
PREVIDENZA SOCIALE	
<p>Previdenza sociale - Contributi unificati in agricoltura - Esenzione contributiva di cui all'art. 8 della l. 25 luglio 1952, n. 991 - Terreni situati ad una altitudine non inferiore ai 700 metri sul livello del mare - Applicabilità del beneficio - Lavoratori dipendenti dell'imprenditore agricolo - Esclusione del beneficio - Per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni. <i>Cass. Sez. Lav. 24 ottobre 2000, n. 13981</i>, con nota di C. GATTA</p>	<p>450</p>
<p>Previdenza sociale - Assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali - Agricoltura - Coltivatore diretto - Vendita dei propri prodotti in locali distanti dalla sede aziendale - Attività connessa a quella di coltivazione - Infortunio verificatosi nel corso della pulizia dei locali adibiti alla vendita - Indennizzabilità. <i>Trib. Novara 21 febbraio 2001</i>, con nota di C. GATTA</p>	<p>476</p>
PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO	
<p>Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Locali ed esercizi di produzione, vendita e consumo - Autorizzazioni sanitarie - Allevamento di polli destinati alla vendita - Autorizzazione sanitaria a norma dell'art. 2 della legge n. 283 del 1962 - Neces-</p>	<p>sità. <i>Cass. Sez. III Pen. 3 novembre 1999, n. 12487</i>, con nota di P. MAZZA</p> <p>467</p> <p>Produzione, commercio e consumo - Vini, mosti e aceti - Aceto balsamico di Modena - Tecnica di produzione - Riproduzione in altre zone - Possibilità. <i>Cons. Stato, Sez. VI 30 ottobre 2000, n. 5798</i>, con nota di M. CARDILLO</p> <p>471</p> <p>Produzione, commercio e consumo - Vini, mosti e aceti - Aceto balsamico di Modena - Utilizzazione di mosti di una esclusiva zona - Necessità - Esclusione. <i>Cons. Stato, Sez. VI 30 ottobre 2000, n. 5798</i>, con nota di M. CARDILLO</p> <p>471</p> <p>Produzione, commercio e consumo - Vini, mosti e aceti - Aceto balsamico tradizionale di Modena e Aceto balsamico di Modena - Differenze - Utilizzazione di mosti provenienti da una esclusiva zona - Solo per aceto tradizionale balsamico di Modena. <i>Cons. Stato, Sez. VI 30 ottobre 2000, n. 5798</i>, con nota di M. CARDILLO</p> <p>471</p> <p>Produzione, commercio e consumo - Vini, mosti e aceti - Produzione vini - Vini di qualità - Imbottigliamento in zona delimitata - Obbligo - Esclusione - Fattispecie. <i>Cons. Stato, Sez. VI 9 ottobre 2000, n. 5388</i>, con nota di M. CARDILLO</p> <p>471</p> <p>Produzione, commercio e consumo - Vini, mosti e aceti - Produzione vini - Vini di qualità - Vino Frascati - Imbottigliamento in zona delimitata - Imposizione obbligo - Specifica motivazione - Necessità. <i>Cons. Stato, Sez. VI 9 ottobre 2000, n. 5388</i>, con nota di M. CARDILLO</p> <p>471</p> <p>Produzione, commercio e consumo - Vini, mosti e aceti - Produzione vini - Tutela delle denominazioni di origine - Denominazione geografica di provenienza - Prevalenza sul nome del vitigno. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II ter 10 maggio 2000, n. 3889</i>, con nota di M. CARDILLO</p> <p>471</p> <p>Produzione, commercio e consumo - Vini, mosti e aceti - Produzione vini - Tutela delle denominazioni di origine - Abbinamento della denominazione di origine controllata con il nome del vitigno - Fattispecie - Vino d.o.c. «Molise» con abbinamento al vitigno «Montepulciano» - Illegittimità. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II ter 10 maggio 2000, n. 3889</i>, con nota di M. CARDILLO</p> <p>471</p>
REATI CONTRO L'INCOLUMITÀ PUBBLICA	
<p>Reati contro l'incolumità pubblica - Delitti - Adulterazione e contraffazione di sostanze alimentari o di altre cose - Commercio di sostanze alimentari nocive - Differenze - Fattispecie. <i>Cass. Sez. I Pen. 19 dicembre 2000, n. 5536 (c.c.) (M)</i></p>	<p>485</p>
USI CIVICI	
<p>Usi civici - Commissari regionali - Poteri - Possibilità, per il giudice competente a decidere la controversia, di disapplicare una sentenza della Corte costituzionale - Esclusione - Fondamento - Conseguenze - Dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma secondo, della legge 1766/1927, nella parte non prevedente la persistenza del potere del Commissario per gli usi civici di promuovere di ufficio i giudizi di sua competenza, pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal comma primo dello stesso art. 29 (sentenza della Corte costituzionale n. 46 del 1995) - Disapplicazione di detta decisione, invasiva del potere legislativo, da</p>	

parte del predetto Commissario, con conseguente declinazione della giurisdizione - Illegittimità. <i>Cass. Sez. Un. Civ. 23 febbraio 2001, n. 68</i> , con nota di L. AMENDOLA	448
Usi civici - Impugnazioni - Ricorso per cassazione - Decreto per la comparizione delle parti - Provve- dimento provvisorio di riconoscimento del com- pesso - Carattere decisorio - Insussistenza - Conseguenze - Esclusione dell'ammissibilità del ricorso anche <i>ex art. 111 Cost. Cass. Sez. Un. Civ. 27 maggio 1999, n. 298</i> , con nota di A. ORLANDO	464
Usi civici - Commissari regionali - Commissario regio- nale e giudice ordinario - Pendenza del procedi- mento di legittimazione <i>ex art. 9</i> della legge n. 1766 del 1927 - Insorgenza di controversia fra coloro che l'hanno promosso e altro soggetto che lamentano l'esclusione dal godimento del diritto di uso civico - Giurisdizione del Commissario liqui- datore - Sussistenza. <i>Cass. Sez. Un. Civ. 27 mag- gio 1999, n. 298</i> , con nota di A. ORLANDO	464

MASSIMARIO

- <i>Giurisprudenza civile</i>	484
- <i>Giurisprudenza penale</i>	485
- <i>Giurisprudenza amministrativa</i>	486

Parte III - PANORAMI

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

- <i>comunitaria</i>	487
- <i>nazionale</i>	487
- <i>regionale</i>	487

LIBRI

P. DELL'ANNO: La tutela delle acque dall'inquinamento. Commento al d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 (<i>F. Mazza</i>)	488
A. BONAZZA-G. ZECCA: L'impresa agricola: Imposte dirette - Imposte indirette - Iva - Regimi contabili - Bilancio di esercizio (<i>A. Orlando</i>)	488

Indice cronologico delle decisioni (*)

Data	Autorità	pagina
1999		
MAGGIO		
27	Cass. Sez. Un. Civ. n. 298	464
NOVEMBRE		
3	Cass. Sez. III Pen. n. 12487	467
DICEMBRE		
16	Cass. Sez. III Pen. n. 14245	468
2000		
GENNAIO		
4	Cons. Stato, Sez. VI n. 42	475
APRILE		
3	Cass. Sez. Trib. n. 3987	461
MAGGIO		
10	T.A.R. Lazio, Sez. II <i>ter</i> n. 3889	471
LUGLIO		
10	Cons. Stato, Sez. I n. 666 (quesito) (M)	486
14	T.A.R. Lazio, Sez. II n. 5889 (M)	486
21	Cass. Sez. III Civ. n. 9593	457
SETTEMBRE		
15	Trib. Parma - Sez. Fidenza	481
26	Corte di giustizia C.E., in causa C-443/98	441
29	Cass. Sez. Un. Civ. n. 1050	453

Data	Autorità	pagina
OTTOBRE		
7	T.A.R. Puglia-Lecce, Sez. II n. 3407 (M)	486
9	Cons. Stato, Sez. VI n. 5388	471
11	Cass. Sez. III Pen. n. 10583 (M)	485
17	Trib. Roma	478
24	Cass. Sez. Lav. n. 13981	450
30	Cons. Stato, Sez. VI n. 5798	471
NOVEMBRE		
20	T.A.R.G.A. Trentino-Alto Adige - Bolzano n. 330 (M) .	486
DICEMBRE		
19	Cass. Sez. I Pen. n. 5536 (c.c.) (M)	485
2001		
GENNAIO		
17	Cass. Sez. III Civ. n. 590	449
FEBBRAIO		
20	Cass. Sez. II Pen. n. 6940	470
21	Trib. Novara	476
23	Cass. Sez. Un. Civ. n. 68	448
28	Cass. Sez. III Pen. n. 8337 (M)	485
28	Cass. Sez. III Pen. n. 8359 (M)	485
APRILE		
4	Cass. Sez. III Civ. n. 4969 (M)	484
5	Cass. Sez. III Civ. n. 5074 (M)	484
6	Cass. Sez. III Civ. n. 5154 (M)	484

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

Politiche di sviluppo dell'Unione Europea e domini collettivi (*)

di STEFANO MASINI

1. Attuale funzione economico-sociale delle proprietà collettive in direzione della valorizzazione del territorio quale strumento di produzione. - 2. Forme organizzative delle proprietà collettive e ruolo delle Regioni. - 3. Modelli di gestione e rilevanza ecologica dei beni agro-silvo-pastorali appartenenti a comunioni familiari. - 4. Evoluzione degli obiettivi della politica agricola comune ed operatività delle misure di sviluppo rurale rispetto alle proprietà collettive. - 5. Interesse costituzionale alla protezione dell'ambiente, pluralità delle forme organizzative e tipicità delle situazioni locali. - 6. Disciplina dell'utilizzazione delle risorse naturali e proprietà collettive: implicazioni teoriche.

1. - Il mantenimento di un forte radicamento con le origini storiche e con le vocazionalità geografiche del territorio porta – per quanto interessa sviluppare con il presente contributo – a guardare la gestione delle proprietà collettive nella prospettiva di un processo di crescita delle condizioni economiche e delle dinamiche sociali di comunità in prevalenza distribuite in montagna ed in zone alto collinari dell'interno.

Nel momento in cui si modifica il rapporto con le risorse naturali, rendendole disponibili per usi alternativi in una logica di multifunzionalità, che poggia su una base agricola, l'integrazione e lo sviluppo di attività tradizionali, entro una cornice delimitata del territorio, possono essere realmente intraprese, con il sostegno pubblico, mediante azioni sostenibili di animazione locale.

In vero, costituisce un dato di comune condivisione come le proprietà collettive abbiano svolto una essenziale funzione economico-sociale in una società contadina fondata sulla maggiore importanza della terra e lo sfruttamento delle sue risorse per consentire condizioni minime di sopravvivenza alle popolazioni, destinata, per altro, bruscamente ad affievolirsi sotto l'influenza della cultura mercantile con l'attrazione dell'esercizio dei commerci ed il logoramento del sistema giuridico piegato ai principi di un accentuato liberalismo di matrice individualistica. Nuovi interessi della collettività, postulati dallo sviluppo economico, pretendono una più equa distribuzione della ricchezza e, di fronte alla garanzia assoluta della proprietà come attributo della personalità umana e, mano a mano, della maggiore rilevanza che vengono acquistando l'impresa e le istanze sociali del lavoro, l'esercizio dei diritti di godimento diretto viene visto con crescente disfavore e limitato al massimo, dimostrando la graduale maturazione del pensiero giuridico a premiare «posizioni di diritto non senza fondamento in quelle attività e opere effettive, che pure mosse da intenti egoistici, sono giudicate indispensabili dalla vita della comunità» (1).

Sotto l'influenza di aspirazioni collettive si sono, quindi, susseguiti nel tempo consistenti fenomeni di lottizzazione

con assegnazione di destinazioni irreversibili del suolo e innumerevoli episodi di appropriazione abusiva, tutti riconducibili – come ha osservato Paolo GROSSI (2) – alla scelta di imboccare «la strada perversa della intolleranza culturale» – con grave pregiudizio all'interesse generale alla salvaguardia ambientale e paesistica del territorio.

L'aspettativa che oggi viene maturando risulta, però, quella che la presenza riconoscibile e condivisa di un'insieme di norme e tradizioni regolatrici della vita delle comunità locali possa tornare a promuoverne il controllo del territorio in modo da soddisfare l'accresciuta attenzione verso la scelta di nuove forme gestionali e si faccia tramite dello svolgimento di una serie di attività legate tra loro da un sistema di relazioni stabili e integrate, rispondente a criteri di tutela e valorizzazione delle risorse naturali.

Si tenga conto, infatti, che il patrimonio agro-silvo-pastorale può essere gestito oltre che in relazione ai tradizionali usi produttivi, che ne hanno giustificato in precedenza il godimento al fine di soddisfare la crescente domanda di beni per il consumo alimentare, anche facendo riferimento all'aumento del valore sociale di *utilità* differenziate, così da trovare quegli spunti essenziali per avviare in una giusta direzione la rilettura sistematica e complessiva del sistema della proprietà collettiva e la rivalutazione degli interessi che ne sono a fondamento.

Sotto questo profilo, va subito sottolineato che il tratto essenziale dell'istituto risiede nel collegamento interiore che unisce il territorio con destinazione agro-silvo-pastorale alle linee fondamentali della identità paesaggistica dei luoghi alla cui regolazione ha contribuito l'opera di generazioni di originari con un aggiornamento continuo ad esigenze mutevoli di vita. L'insieme delle fattezze visibili del territorio viene, cioè, descritto dal diverso combinarsi nel tempo di forme di gestione compenstrate con vicende di ordine politico, economico o sociale e rivela una evidente specificità e differenziazione come risultato dell'osservanza di antichi usi e quale conseguenza dell'adattamento a condizioni geogra-

(*) Relazione svolta alla VI Riunione Scientifica organizzata dal «Centro studi e documentazione sui demani civici e le proprietà collettive» dell'Università degli studi di Trento, sul tema «*Domini collettivi e nuovi protagonisti per la promozione dello sviluppo rurale*», Trento, 9-10 novembre 2000.

(1) Così BASSANELLI, voce *Diritto agrario*, in *Noviss. dig. it.*, vol. V, Torino, 1960, 784.

(2) In questi termini, si veda l'A., *I domini collettivi come realtà complessa nei rapporti con il diritto statale*, in *I demani civici e le proprietà collettive. Un*

diverso modo di possedere un diverso modo di gestire, Atti della II Riunione Scientifica (Trento, 7-8 novembre 1996), a cura di Pietro Nervi, Padova, 1998, 18, il quale sottolinea che «l'età del più acceso liberalismo economico è anche quella del più acceso e del più bieco assolutismo giuridico, intendendo con una simile nozione il monopolio del diritto operato dallo Stato e la riduzione dei precedenti diversi canali culturali a una sola cultura giuridica, in base ai cui valori si dà validità a tutti gli istituti, ma anche si condanna alla irrilevanza e alla illecità quanto risulta esorbitare dai suoi schemi rigidi».

fiche date di ordinamenti agrari richiedenti particolari regole nell'uso di boschi e pascoli (3).

La non uniformità, nella distribuzione sul territorio, delle varie forme di proprietà collettive, una volta venuta meno la originaria valenza economica connessa alla indigenza delle popolazioni, nel processo di coesione e sviluppo in seno all'Unione europea, va letta, per tanto, secondo una prospettiva diversa da quella dell'*isolamento* e della *separatezza* in dipendenza del riconoscimento del fondamentale ruolo di presidio a tutela della sicurezza degli ecosistemi e di strumento di valorizzazione di potenzialità economiche di quei caratteristici luoghi.

Nella maturata prospettiva di coinvolgimento dell'ambiente – considerato in tutte le sue componenti naturali ed antropiche – risulta definitivamente abbandonata la tendenza ad assoggettare a regole omogenee situazioni molto articolate e diverse indicando, piuttosto, la via della promozione delle opportunità che caratterizzano ciascuna zona rurale in modo da potenziarne la vitalità economica e mantenere il valore ricreativo anche a scopo turistico.

L'affermazione di principi storico-giuridici del passato e, sopra tutto, l'accento sugli attuali aspetti gestionali contribuiscono, non di meno, a dare l'idea che «il concetto di patrimonio comunitario è espressione di un'etica che consiste, per l'individuo come per una organizzazione economica, a porre al primo posto delle proprie preoccupazioni la cura costante di opporsi ad una diminuzione della sostanza patrimoniale, in termini quantitativi e qualitativi» (4) e in ciò mostra una sicura rispondenza al noto parametro costituzionale che legittima l'utilizzazione della terra in funzione della razionalità del suo sfruttamento e di una maggiore equità nei rapporti sociali.

Può essere corretto osservare che, se una conveniente utilizzazione economica delle risorse naturali possa stabilirsi a condizione che ne sia assicurata la rinnovabilità, non sia meno vera la precisazione che soltanto se le attività intraprese manifestano un certo livello di redditività resta possibile la garanzia del relativo mantenimento (5). Si vuol dire che non va certo sottovalutato il rilievo che ha la continuità della destinazione agro-silvo-pastorale nel conservare la valorizzazione di una zona o di un ambito territoriale; ma nella situazione corrispondente al mantenimento della comunità che gode, a titolo originario, di una posizione, piuttosto di godimento, che di appartenenza di beni, assume certamente importanza la qualifica di essenziale strumento di produzione.

Riconosciute meritevoli di essere incentivate ed aiutate proprio perché operanti in aree ad economia marginale e caratterizzate da handicap naturali occorre, allora, impostare le basi di una proposta che non si limiti soltanto ad opporsi all'intento *liquidatorio* affacciandosi *de jure condendo* nelle numerose proposte di revisione della materia (6), ma configuri per queste strutture collettive e comuni della proprietà una piena valorizzazione, in coerenza con la previsione di misure di sostegno

per le forme di gestione ambientale delle zone rurali mediante indennità compensative e agevolazioni per gli investimenti.

2. - L'atterazione che la l. 31 gennaio 1994, n. 97, recante «Nuove disposizioni per le zone montane», riserva alle forme organizzative di gestione della proprietà collettiva variamente denominate appare, in questo senso, ordinata ad introdurre alcuni elementi di certezza nella relativa fisionomia giuridica e consistenza organizzativa (7), che sembrano indispensabili al fine di indirizzare l'intervento del legislatore regionale nell'applicazione del programma destinato a riguardare – su tutto il territorio dell'Unione – il settore agro-ambientale, l'imboschimento e l'aiuto alle zone svantaggiate.

Del resto, la Regione è il più adeguato ambito territoriale di intervento capace di tener conto della diversa origine dei diritti dipendente dalla varietà di situazioni economiche ed orografiche, sia in considerazione della relativa natura di ente esponenziale delle comunità insediate sul territorio, che per la rappresentazione del ruolo di ente più vicino ai destinatari delle attività, degli interventi e dei servizi (8).

I principi tracciati per la definizione di un regime giuridico unitario delle proprietà collettive sono, così, rivolti ad assicurare la conservazione secondo il tradizionale regime consuetudinario fondato su laudi, quaderni o statuti senza, tuttavia, rimettere all'esclusiva volontà dei consorti partecipanti la relativa gestione, in relazione alla estensione superficiale ed al valore economico di beni che suggeriscono forme di tutela e di vigilanza amministrative nell'interesse generale ad evitare arbitrarie innovazioni di uso od irrazionali modalità di sfruttamento.

Resta, dunque, riservata alla competenza regionale la previsione di puntuali norme capaci di assicurare la coincidenza dei fini delle associazioni familiari con quelli che presiedono alla continuità dell'ordinamento statale.

In particolare, per riaffermare il collegamento di queste istituzioni all'ambiente economico-sociale a cui sono radicate ed alla cui attiva conservazione sono finalizzate, devono risultare precisate le condizioni che possono autorizzare il mutamento di destinazione dei singoli beni in comunione per lo svolgimento di attività diverse da quelle agro-silvo-pastorali, facendo salva la originaria consistenza forestale del patrimonio da intenti di speculazione e dal perseguimento di interessi soltanto individuali.

Va riguardata, invece, alla luce del principio di *sussidiarietà* la considerazione del ruolo fondamentale che le comunità familiari possono assolvere nella disciplina della pianificazione territoriale orientata ai criteri della sostenibilità, tenendo conto della relativa natura di beni di interesse generale per l'importanza nella conservazione ambientale, così che i modi di utilizzazione abbiano significativa corrispondenza nella accresciuta domanda della collettività di tutela del patrimonio naturale e di fruizione culturale.

(3) Osserva CARLETTI, *Gli utilizzi delle terre collettive e di uso civico* (Comunicazione presentata al convegno organizzato dalla Corte suprema di cassazione sul tema «Gli usi civici: realtà e prospettive», Roma, 1-2 giugno 1989), in *Nuovo dir. agr.*, 1989, 298, che «La storia prova che solo le destinazioni agrarie e forestali sono in grado di assicurare insieme la rinnovazione della risorsa e il suo uso collettivo. Ogni altro utilizzo implica l'appropriazione privata del suolo in ragione della specializzazione dell'iniziativa economica e della complessità dell'organizzazione del lavoro che essa esige; a sua volta la specializzazione dell'iniziativa implica un maggior livello di investimenti in termini di innovazione tecnologica e la trasformazione irreversibile delle risorse impiegate compresa la risorsa suolo».

(4) Così NERVI, *Aspetti economici della gestione delle terre civiche nella realtà attuale* (relazione al Convegno «La gestione delle proprietà collettive», Roma, 14 marzo 1997), in questa Riv., 1997, 376, il quale aggiunge: «Il che impone di individuare principi di gestione che assicurino la protezione e la trasmissione del patrimonio alle generazioni future, garantendo loro una serie di risorse che anch'esse saranno libere di utilizzare in funzione delle proprie scelte».

(5) Sul punto, cfr. CARLETTI, *Gli utilizzi di uso civico come modello per la tutela dell'ambiente*, in *Nuovo dir. agr.*, 1983, 437.

(6) Cfr. MASOTTO, *Gli usi civici nei progetti di riforma al parlamento nazionale, in Il ruolo economico e sociale dei demani civici e delle proprietà collettive. Le terre civiche: dove, per chi, per che cosa*, Atti della III Riunione Scientifica

(Trento, 13-14 novembre 1997), Padova, 1999, 217 e ancora RECCHI, *Proposte parlamentari e non – sugli usi civici e sui demani collettivi*, in *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, vol. I, Milano, 2000, 703, il quale rileva (717): «Prese nel loro complesso le proposte parlamentari ... tendono quindi alla eliminazione di forme di autogoverno di formazioni sociali e di proprietà di cittadini che al pari di tutte le altre sono tutelate dalla nostra Costituzione; e che (nonostante tante, troppe usurpazioni avvenute soprattutto quando i beni sono amministrati dai Comuni) più delle proprietà individuali hanno costituito finora e possono costituire ancor oggi un freno alla speculazione edilizia ed utile strumento per la tutela dell'ambiente».

(7) In argomento, si veda *amplius* GIUFFRIDA, *Il conferimento della personalità giuridica di diritto privato alle organizzazioni montane*, in *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, vol. I, cit., 181.

(8) Osserva GERMANÒ, *Riordino e tutela delle Regole e delle Organizzazioni montane per la gestione dei beni agro-silvo-pastorali: il caso della Regione Veneto*, in *Il dir. dell'agr.*, 1995, 65, che «si dovrebbe concludere nel senso che le leggi regionali, cui la legge nazionale ha «riservato» il riordino delle comunioni familiari montane, possono emanare le sole disposizioni che consentano di raggiungere la *fine della valorizzazione*, produttivistica ed ambientale, *dei beni* agro-silvo-pastorali. In altre parole, i «paletti» dell'intervento regionale sono costituiti dalla gestione dei beni, senza che in esso possa essere coinvolto il modo di essere dei soggetti».

3. - Se con l'avvento della riforma del '27 risulta evidente la posizione disegnata per le proprietà collettive di *reliitto* di primordiali regimi di appartenenza travolti e sommersi dalla diffusione della proprietà del singolo, la loro attuale vitalità e rispondenza ad interessi concreti discende, dunque, da una diversa sensibilità di approccio con l'ambiente nel quale l'uomo vive ed agisce.

Sotto questo profilo risulta, anzi, facile osservare come gli stessi modi di gestione abbiano conosciuto un lento processo di adeguamento al mutamento delle esigenze maturate nella società rispetto alla rigidità delle funzioni che erano chiamati ad assolvere per lo più rispetto alla produzione di materie prime o di utilità minori riconducibili a scopi alimentari.

A prescindere dalla diversa configurazione di diritti spettanti alla popolazione su proprietà private altrui o, comunque, non appartenenti alla comunità di abitanti, il giudice costituzionale nella sentenza (4 luglio) 11 luglio 1989, n. 391 (9), interviene, anzi, ad offrire una lettura innovativa nella materia, ponendo in evidenza la funzione di tutela ecologica, nell'interesse della collettività nazionale, nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di una integrazione tra uomo e ambiente naturale sulla scorta della così detta legge Galasso, che ha sottoposto a vincolo paesaggistico «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici».

La decisione rileva, però, sotto un altro profilo, consentendo all'emersione di quella che potremmo definire la *polifunzionalità* delle terre appartenenti ai domini collettivi, attesa la legittimazione di attività che favoriscono fruizioni pubbliche dei terreni non immediatamente riconducibili ai tradizionali modi dello *sfruttamento* agro-silvo-pastorale e consistenti in attività ricreative, didattiche, scientifiche e culturali, aperte ad una nuova considerazione, in particolare, del bosco come elemento dell'ambiente naturale da conservare integro ed alla connessa destinazione pubblica alla fruizione come bene ecologico.

Di qui la conclusione a cui perviene la Corte - da accogliere con qualche attenuazione nel riferimento più preciso alla varietà di forme e di tipi della proprietà collettiva - che «per i beni silvo-pastorali la destinazione pubblica all'utilizzazione come fattori produttivi, impressa dalla legge del 1927, viene subordinata, nel nuovo ordinamento costituzionale, all'interesse di conservazione dell'ambiente naturale, in vista di un'utilizzazione come beni ecologici, tutelato dall'art. 9, 2° comma Cost.».

Il connotato ritenuto caratterizzante la titolarità del gruppo familiare e, cioè, non l'appartenenza della cosa, ma il godimento di servizi che la cosa rende o è idonea a rendere ove sia convenientemente impiegata (10), consente, comunque, di soffermare l'attenzione su esigenze adatte a promuovere un elevato grado di convergenza dei risultati economici rispetto alla soluzione dei problemi dell'ambiente per la cui soddisfazione gioca un ruolo decisivo la continuativa presenza dell'uomo sul territorio. Ne discende una certa facilità a sgombrare il terreno dal diffuso pregiudizio - maturato nel clima della riforma ma ancora al presente diffuso - che non siano più coerenti con le dinamiche sociali ed economiche attualmente dominanti, in quanto l'utilità maggiore che una comunità può trarre dal godimento controllato delle risorse agricole e forestali si lega, proprio, alla funzione ambientale che, da un lato, si risolve nel mantenimento di adeguate condizioni di vita e, dall'altro lato, si traduce nel vantaggio di utilità ritraibili dallo svolgimento di attività produttive.

A questo punto la riflessione deve essere, quindi, spostata al riconoscimento dei gruppi di originari quali figure soggettive alle quali può essere attribuita la titolarità di rapporti a contenuto patrimoniale, in quanto destinatarie di finanziamenti

principalmente derivanti da trasferimenti a carico dell'Unione europea diretti a promuovere la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni ottimali del territorio.

4. - Il nuovo corso della politica comunitaria legato agli obiettivi di *Agenda 2000* può consentire un recupero produttivo delle terre in proprietà collettiva, una volta abbandonato un modulo di azione volto ad incentivare l'intensificazione di una produzione non competitiva, con la scelta di introdurre un complesso di misure destinate ad incentivare «comportamenti desiderabili sotto il profilo sociale, territoriale e ambientale» (11).

Nell'ambito di un approccio integrato su base territoriale vengono, infatti, promossi interventi di valorizzazione dell'intero tessuto economico delle aree rurali, contribuendo a rafforzare quei modelli *spontanei* di organizzazione delle attività in grado di operare la più corretta e vantaggiosa gestione dei terreni aventi vocazione agro-silvo-pastorale con l'inserimento di variabili ambientali nella logica economica.

La consapevolezza di una utilizzazione economica che, nella ricerca di una adeguata redditività, riesca a coniugare l'aspettativa di contenimento dell'impatto di effetti corruttori e perturbatori risponde, del resto, alla sostituzione del sostegno attuato mediante i prezzi e l'intervento sui mercati con incentivi finanziari direttamente erogati per la prestazione di servizi ambientali rispondenti alle esigenze dell'intera società.

In altri termini, la praticabilità dei nuovi strumenti di sviluppo rurale richiede che, al fine di far fruttare la terra ed incrementare il rendimento delle colture, sia necessario rispettare l'equilibrio naturale ed applicare tecniche rispettose dell'ambiente, assicurando in cambio aiuti. Diversamente, ove siano registrate esternalità negative derivanti dall'attività di coltivazione in grado di provocare impoverimento o alterazione di talune risorse, è impegnata la stessa responsabilità dell'agricoltore, che reca danno alla collettività e contraddice all'utilità sociale, tanto da giustificarne una penalizzazione economica.

Mentre diminuisce l'esigenza, finora ritenuta prevalente, di incrementare la produzione di beni alimentari si valuta, così, la possibilità di nuovi sbocchi alle attività di coltivazione e, a fianco dei più tradizionali insediamenti caratterizzati da una elevata specializzazione degli ordinamenti produttivi associati a processi di integrazione verticale della filiera agro-alimentare, trovano spazio altre forme organizzative destinatarie delle diverse misure di politica rurale, mirate alle specifiche esigenze regionali, in quanto possano beneficiare di un ambiente favorevole ad investimenti innovativi ed allo svolgimento di attività sostenibili.

In questa cornice è possibile considerare la questione - ai fini del presente contributo di più urgente rilevanza pratica - della *operatività* di tali misure rispetto alle proprietà collettive.

Ogni situazione relativa a quelle parti del territorio che sono sede degli antichi ordinamenti rivela, infatti, la necessaria presenza di una comunità che affidi spontaneamente le ragioni del proprio benessere all'affermazione della coincidenza tra interesse alla conservazione della qualità dell'insieme dei requisiti naturali di vita e di lavoro ed interesse ad una durevole organizzazione a fini economici di una porzione di territorio. Si tratta, dunque, di conoscere le eventuali modalità per promuovere, secondo criteri di gestione produttiva adeguata alle condizioni locali, le terre con destinazione agro-silvo-pastorale spettanti a comunità di originari, il cui uso è rimasto ancorato fino ad ora a criteri di mera conservazione dell'esistente.

La fonte che più da vicino occorre richiamare è il regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999, che definisce il quadro del sostegno comunitario per uno sviluppo rurale sostenibile (12), proseguendo il regime di aiuti

(9) La sentenza della Corte è pubblicata in *Le Regioni*, 1990, 1594, con nota di DE MARTIN, *Gli spazi e le condizioni per una specifica fruizione ecologica dei beni soggetti ad usi civici*.

In argomento, si veda, ancora, CROSETTI, *Il rapporto tra gli usi civici e il paesaggio*, in *Il ruolo economico e sociale dei demani civici e delle proprietà collettive. Le terre civiche: dove, per chi, per che cosa*. Atti della III Riunione Scientifica (Trento, 13-14 novembre 1997), cit., 203.

(10) Sul punto, si veda GIANNINI, *I beni pubblici*. Dispense delle lezioni

del Corso di Diritto amministrativo tenute nell'Anno Acc. 1962-63, Roma, 1963, 34.

(11) In questi termini, cfr. DE FILIPPIS e SALVATICI, *La politica agricola comunitaria: una riforma incompiuta*, in *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, vol. I, cit., 253.

(12) In dottrina, si vedano i contributi di RAGIONIERI, *Diritto rurale comunitario*, Milano, 1999, 1 e seg. e ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano, 2000, 1 e seg. e 237 e seg.

anche al settore forestale compatibile con le esigenze di tutela e di miglioramento dell'ambiente al fine di contribuire ad un uso continuato delle superfici boschive ed al mantenimento e valorizzazione delle risorse della silvicoltura.

Il sostegno previsto risulta, nello specifico indirizzo, diretto al mantenimento ed allo sviluppo delle funzioni economiche, ecologiche e sociali delle foreste, ma viene accordato, per esplicita previsione dell'art. 29, par. 3, soltanto riguardo alle superfici «che siano di proprietà di privati o di loro associazioni ovvero di comuni o di loro associazioni».

Ad una prima lettura della formula sembra, in vero, che all'alternativa tra proprietà privata – il cui contenuto è individuato con precisione dal codice civile e, in specie, dall'art. 832 – e proprietà pubblica – vincolata a precise finalità in base ad una serie di norme concernenti i particolari poteri esercitabili della Pubblica Amministrazione – non possa sfuggirsi, rendendo, dunque, improbabile il riferimento di tali misure alle particolari proprietà collettive che fanno capo, secondo la tradizione storica, ad associazioni chiuse, con patrimonio inalienabile e soggetto al godimento promiscuo degli appartenenti.

Anche il confronto impostato sul piano della comparazione con la lettura della stessa norma regolamentare nelle altre lingue ufficiali della U.E. risulta privo di immediata utilità, ripetendosi la concorrente ed esclusiva previsione, nella concessione del sostegno, riguardo a foreste ed a superfici che siano, ad esempio, di proprietà «*by private owners or by their associations or by municipalities or their associations*» o, ancora, «*de particuliers, de leur associations ou de commune ou de leur associations*».

Se non che, assume non secondario rilievo segnalare come nei considerando del regolamento si legga espressamente che, data la varietà delle zone rurali della Comunità, la politica delle misure di sviluppo rurale dovrebbe essere informata al principio della *sussidiarietà*, risultando la sua applicazione la più decentrata possibile e imperniata sulla partecipazione e su un approccio dal *basso verso l'alto*.

Si costruisce, così, un possibile grimaldello per scardinare quella *dicotomia* prefigurata, in termini assoluti, tra aspetto privatistico ed aspetto pubblicistico nella previsione dell'intervento comunitario, pervenendo ad una interpretazione estensiva delle misure previste nel settore forestale, in grado di segnalare come l'appartenenza delle foreste possa riconoscersi oltre che nel tratto della nuda titolarità o patrimonializzazione in capo ad enti pubblici territoriali (i comuni o le loro associazioni) anche sotto il profilo dell'uso collettivo, spettante ad una comunità individuata, secondo prerogative esistenti *ab antiquo* e di consolidata tradizione.

Ove non si voglia immediatamente accreditare la riconduzione della proprietà collettiva nell'ambito del settore privatistico in formale adesione alla scelta di riordinamento che la legge n. 97 del 1994 ha operato in ordine alla disciplina di dette forme associative, potrebbe proporsi una interpretazione non rigorosamente letterale del comune, tanto più che non si fa espressamente richiamo alla natura pubblica di un ente portatore della potestà di normazione, in grado di auto-determinare l'indirizzo amministrativo della propria attività oltre che quello programmatico all'interno della circoscrizione territoriale, lasciando aperta la via alla comprensione, appunto, di *altri* enti «di natura composita e complessa e risalenti nella loro origine ad un tempo in cui molto evanescente era la distinzione tra pubblico e privato» (13).

Non è difficile, sul punto, richiamare come lo stesso r.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3267, recante «Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani», all'interno del Titolo IV – «Gestione dei patrimoni silvo-pastorali dello Stato, dei comuni e di altri Enti» –, dedica, appunto, il Capo II alla disciplina dei «Patrimoni silvo-pastorali dei comuni ed altri Enti», disponendo che siano utilizzati in conformità di un apposito piano economico per la cui formazione la Pubblica Amministrazione può concedere adeguati contributi.

Per riconoscere l'applicabilità delle misure di sviluppo rurale anche riguardo a queste forme di collettivismo si è, ancora, argomentato come una soluzione pratica possibile potrebbe essere quella di «riunire in una o più associazioni di silvicoltori organismi gestori ed altri soggetti» e che, comunque, i gruppi di antichi originari sono sicuramente *produttori* di legno, tanto da ammettere una diretta equiparazione agli imprenditori forestali (14).

A parte questo profilo – su cui torneremo tra poco – si presenta, infatti, l'eventualità di forzare il riferimento, sul versante pubblicistico, alle associazioni tra enti idonee a risolvere non solo il problema di un utilizzo conveniente della proprietà forestale all'interno di un ambito allargato e suscettivo di offrire una diversa valutazione dei costi e dei benefici della gestione in relazione alla forma organizzativa scelta per la conduzione, ma anche l'altra questione della legittimazione a risultare titolari di misure di derivazione comunitaria.

Milita in questa direzione, con soluzione di continuità rispetto alla legislazione in vigore, il richiamo a quelle norme della legge forestale (artt. 150 e seg. r.d.l. n. 3267 cit.) secondo cui università agrarie, comunanze, partecipanze e società di antichi originari possono deliberare, impegnando la minoranza, la formazione di consorzi con altri corpi morali, per l'assunzione di personale tecnico e di custodia per la gestione dei propri boschi e pascoli, quando la deliberazione sia presa da coloro che rappresentano la maggioranza degli interessi ed almeno il terzo dei componenti la comunione.

L'*azienda per la gestione dei domini collettivi*, per questa sua connotazione associativa sembra, così, idonea a dar soluzione al tradizionale problema della frammentazione in quanto, ferma restando la titolarità originaria della proprietà, si assicura la continuità delle attività e la conservazione dei beni dai quali i partecipanti al gruppo traggono la possibilità di lavoro e la relativa qualifica giuridica di *imprenditori*, se è vero quello che il BOLLA (15) scrive a proposito dell'azienda forestale, sede naturale per garantire una buona gestione tecnica delle varie produzioni forestali, pastorali e agrarie, quale «impresa che la legge qualifica *speciale* perché comporta un regolamento diverso determinato dai fini perseguiti».

Al medesimo risultato di riconoscere l'importanza strategica dei domini collettivi negli interventi strutturali di sviluppo rurale sembra, d'altra parte, di poter pervenire sulla scorta dell'analisi delle misure che si sono succedute nell'elaborazione della politica agricola comune, a favore della difesa e della valorizzazione delle foreste (16).

L'art. 1 del regolamento (CEE) n. 1609/89 del Consiglio del 29 maggio 1989 «che modifica in materia di imboschimento delle superfici agricole il regolamento (CEE) n. 797/85 relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie» dispone, infatti, che l'aiuto previsto in applicazione degli sforzi comunitari per ridurre la produzione agricola eccedentaria

(13) Così LOMBARDI, *Il ruolo economico e sociale dei demani civici e delle proprietà collettive. Le terre civiche: dove, per chi, per che cosa*. Atti della III Riunione Scientifica (Trento, 13-14 novembre 1997), cit., 23.

(14) Così COSTATO, *Gli organismi gestori di proprietà collettive forestali possono ottenere finanziamenti comunitari?*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, II, 435, il quale osserva «si è veramente sicuri che gli statuti delle proprietà collettive impediscono ai regolieri ... di svolgere attività imprenditoriale utilizzando come supporto anche i diritti d'uso che essi hanno sulle terre – e, dunque, sulle terre collettive?»

Se la risposta fosse negativa, allora le prospettive potrebbero divenire assai più favorevoli, fors'anche in ogni caso, perché i domini collettivi e i loro «partecipanti» potrebbero costituire associazioni di produttori legittimati ad accedere, credo, ai finanziamenti comunitari previsti anche dalla nuova regolamentazione.

(15) Sul punto, si veda BOLLA, *La recezione del problema della montagna nell'art. 44 della Costituzione ed i suoi effetti sulla evoluzione in ordinamento del regime forestale italiano*, in *Scritti di diritto agrario*, Milano, 1963, 877.

(16) Nel senso della individuazione dei soggetti titolari di domini collettivi come destinatari degli aiuti all'imboschimento della politica forestale comunitaria, cfr. ADORNATO, *L'impresa forestale*, Milano, 1996, 247, il quale osserva che «le comunità degli antichi originari possono essere il cardine di una disciplina diretta a consegnare il territorio alle generazioni future immune dalle speculazioni e dalle aggressioni devastanti del mercato, facendole diventare sede delle decisioni realmente efficaci e restituendo loro sia i poteri di indirizzo che quelli di gestione, oltre che di autonomia nei confronti dei poteri programmatori degli enti sovraordinati».

debba essere riconosciuto accanto agli imprenditori agricoli a titolo principale a «qualsiasi altra persona, nonché alle associazioni e cooperative forestali o agli altri enti che effettuano l'imboschimento delle superficie agrarie». La formula appositamente ampia e comprensiva di una pluralità di figure soggettive, accelerando l'adattamento delle strutture agrarie riguarda, dunque, tutti «quei soggetti che ... hanno in comune un rapporto diretto e immediato con il fondo e, attraverso esso, con l'ambito territoriale, onde salvaguardarlo nelle sue peculiarità economiche-sociali-culturali» (17).

Né risulta difficile attrarre nell'alveo dell'esercizio di un'agricoltura, per così dire *territoriale*, le proprietà gestite da comunità o discendenti di antichi originari con diritti di godimento su vaste estensioni di boschi e pascoli, in quanto anche per esse i terreni continuano ad assolvere ad un ruolo produttivo ma rappresentano, sopra tutto, uno spazio di significativa rilevanza ambientale per il fatto che il godimento riflette l'esigenza di conservazione in modo che continuino a soddisfare le necessità dei successivi membri del gruppo.

Può essere, tuttavia, evidenziato come il godimento di boschi e foreste sia immediatamente collegato ad una attività produttiva che, in molte zone rurali con scarse alternative economiche, costituisce una componente fondamentale della politica integrata di sviluppo rurale per il contributo al reddito e all'occupazione della comunità residente. Occorre, cioè, sgombrare il campo da un diffuso pregiudizio (18) legato alla valutazione secondo cui le proprietà collettive siano da considerare un grave ostacolo ad una utilizzazione economica efficiente, sia per la capacità di soddisfare interessi di rilevanza sociale, che per la possibilità riservata all'originario gruppo di famiglie di intraprendere attività aventi una specifica fisionomia imprenditoriale.

Che possa caratterizzarsi come tale la gestione di proprietà collettive – almeno agli effetti della estensione di aiuti destinati a modificare le strutture produttive – risulta, ancora, evidenziato nei considerando del regolamento (CEE) n. 1610/89 del Consiglio del 29 maggio 1989 «recante norme d'applicazione del regolamento (CEE) n. 4256/88 per quanto riguarda l'azione di sviluppo e la valorizzazione delle foreste nelle zone rurali della Comunità», ove si fa implicito riferimento alla creazione di redditi alternativi per le *persone* che lavorano nell'agricoltura attraverso una diversificazione delle attività forestali in grado di produrre contemporaneamente effetti positivi sulla conservazione e miglioramento del terreno, della fauna, della flora e del regime idrico non che sullo sviluppo di ecosistemi favorevoli all'agricoltura.

In contrario, si solleva l'obiezione che i beni forestali in godimento collettivo non possano dirsi oggetto di un'impresa autonoma in quanto si tratta di produzioni coordinate ad altre poste in essere dalla comunità ovvero non condizionata dalla economicità, dalla professionalità o, più semplicemente, dallo scopo di tornaconto del proprietario - imprenditore, ma di produzioni volte al diretto soddisfacimento di bisogni dei membri della comunità stessa (19).

In verità, un'autorevole dottrina (20) insiste nel rilevare, più in generale, come l'organizzazione ad impresa mal si attagli alla silvicoltura e, di fronte alla diffusione di iniziative volte a valorizzare le molteplici funzioni del bosco, denuncia di tro-

varsì di fronte «alla manifestazione, di certo del tutto estranea all'idea di silvicoltura e di attività agricola, di una autonoma impresa commerciale, alla cui *dimensione aziendale* il bosco non appartiene, né può costituire elemento; ma individua soltanto il *supporto ambientale* dove l'attività si svolge».

Non è questa la sede per riprendere una disputa che porta l'interprete a riflettere sulla nozione generale ed a ripensare al rapporto tra questa e la tipologia specifica dell'impresa agricola (21), ma la natura di ordinamento oggettivamente definito di beni costituenti una unità economica su cui sono impressi perpetuamente vincoli di destinazione ad un uso agro-silvopastorale consente di rinvenire, nella gestione comune dei membri del gruppo, il centro di riferimento e di organizzazione di un rapporto di produzione. Può dirsi che non sia metodologicamente corretto imbrigliare in una formula concettuale una realtà complessa e «sfuggente a definizioni univoche» (22), ma per l'ordinamento comunitario risulta sufficiente la posizione – per dirla, proprio, con il Ferri (23) – di *produttore* agli effetti del riconoscimento di interventi di sostegno legati al soddisfacimento, piuttosto, di aspettative generali alla conservazione delle risorse naturali, che di incremento delle rese unitarie di produzione.

Si ché, proprio, richiamandosi alle ragioni per cui si ricorre all'intervento comunitario, operante su un mercato eccedentario di prodotti agricoli, diventa difficile negare la legittimazione delle proprietà collettive ad essere destinatarie delle misure di sviluppo rurale orientate al mantenimento della popolazione nelle campagne quale condizione essenziale alla conservazione dell'equilibrio sociale ed alla tutela degli aspetti ambientali del territorio.

Il regolamento (CE) n. 1750/1999 della Commissione del 23 luglio 1999, recante «disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (F.E.A.O.G.)», si limita, del resto, a stabilire l'esclusione dei boschi e delle foreste dal regime di sostegno quando appartengono al demanio statale e regionale ovvero alle case regnanti e, nel caso in cui siano di proprietà di persone giuridiche, quando il capitale è detenuto per almeno il cinquanta per cento da uno di tali enti.

Mentre la redazione dei piani di sviluppo rurale, in attuazione del regolamento sul sostegno allo sviluppo, elimina ogni dubbio, confermando l'individuazione di un modello di proprietà appartenente a soggetti privati ma vincolata alla destinazione della cosa e, quindi, alla sua gestione per quanto riguarda la messa in opera di misure forestali, sia per l'utilizzazione del suolo e le condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti della silvicoltura, che per mantenere e migliorare la stabilità ambientale.

5. - L'analisi delle interferenze tra economia ed ecologia conseguente alla riforma della politica agricola comunitaria finisce con il rivelare, dunque, l'esistenza di una pluralità di forme organizzative a servizio di un progetto capace di ripristinare con responsabilità l'equilibrio tra gestione produttiva ed aspettative della collettività ad avere un ambiente salubre.

Il percorso – tracciato con sufficiente approssimazione – è rimasto a lungo privo di qualsiasi aggancio a situazioni legate

(17) Così ADORNATO, *L'impresa forestale*, cit., 417.

(18) Sul punto, si veda NERVI, *Aspetti economici della gestione delle terre civiche nella realtà attuale* (relazione al Convegno «La gestione delle proprietà collettive», Roma, 14 marzo 1997), cit., 377.

(19) Così PATRONE, *Economia forestale*, Firenze, 1970, 409.

(20) Così FERRI, *Natura, ambiente, agricoltura*, in *I demani civici e le proprietà collettive. Un diverso modo di possedere un diverso modo di gestire*. Atti della II Riunione Scientifica (Trento, 7-8 novembre 1996), cit., 62.

(21) In argomento, cfr. GERMANO, *Riedizione della tesi della inesistenza della «impresa agricola» come impresa in senso tecnico: una critica*, in *Riv. dir. agr.*, 1993, I, 406 e, da ultimo, sia consentito il rinvio a MASINI, *Sulla delega per l'orientamento di una moderna definizione dell'impresa agricola*, in questa Riv., 2000, 365.

(22) Così CORTESE, voce *Domini collettivi*, in *Enc. dir.*, vol. XIII, Milano, 1964, 914.

(23) Cfr. FERRI G.B., *Proprietà e impresa in agricoltura: variazioni su un vecchio tema*, in *Riv. dir. comm.*, 1987, 317, il quale sottolinea che «per essere imprenditore agricolo basta che si produca. Del tutto diverso è il ruolo e la nozione così come risulta dall'art. 2082 c.c.», riesumando la precedente affermazione secondo cui «quando invece l'attività dell'imprenditore agricolo si volga essenzialmente al mercato e dunque il momento produttivo del fondo sia del tutto strumentale rispetto a quello (principale) dello scambio, si versa in quell'esercizio industrializzato dell'agricoltura che, per così dire, trasforma l'imprenditore agricolo in imprenditore industriale». Si veda, inoltre, dello stesso A., *Alla ricerca dell'imprenditore agricolo e del tempo perduto a ricercarlo dove non si trovava*, in *Proprietà produttiva e impresa agricola. Saggi*, Torino, 1996, 126.

al soddisfacimento di esigenze individuali o sociali di cura e conservazione dell'ambiente posto che altre erano le tensioni avvertite ed i valori richiamati in vista di auspicati mutamenti sociali, pur avvertendosi la presenza dei primi segni di compromissione e levandosi le prime allarmate denunce per episodi di degrado e compromissione delle risorse.

Una lettura innovativa impostata a partire dall'art. 44 Cost. (24) ha introdotto, tuttavia, un itinerario di ricerca che scorge nell'espressione *suolo* il contenuto più ampio di *territorio* da intravedere oltre che nell'equilibrio delle linee della sua conformazione, come *habitat* di vita rappresentativo dell'insieme di risorse naturali che, in quanto non rinnovabili, richiedono che forme di godimento e di utilizzazione siano realizzate nell'ambito di una gestione appropriata e sostenibile. Nel momento in cui il suolo messo a coltura viene in rilievo in quanto costituente la maglia di un ordito più vasto ne discende, quindi, che la preventiva tutela del territorio risulta collegata all'uso razionale ed alla socialità del godimento di beni capaci di realizzare per tutti una migliore qualità della vita: formula nella quale sono racchiuse nuove istanze, emergenti dalla evoluzione sociale, che segnalano le necessità della loro soddisfazione, impegnando lo Stato-comunità ad un programma articolato secondo direttive primariamente impegnative delle autonomie, siano esse locali ovvero funzionali.

Il modo di produrre legato all'agricoltura non può più, semplicemente, apparire come un fatto di ordine tecnico subordinato alle ragioni del profitto individuale, rappresentando, piuttosto, un processo sociale che organizza un sistema di relazioni sedimentate nella comunità locale, non trasferibili in altre aree, e dipendente in larga misura dalle variabili ambientali e territoriali. È un errore, infatti, considerare il sistema sociale ed il suo sviluppo come indipendenti dai fatti naturali; mentre occorre aver riguardo alla costruzione consapevole di questo difficile rapporto nel quale confluiscono, insieme, interessi pubblici e privati, finalità produttive e conservative.

L'approccio più recente seguito nella erogazione delle misure di sostegno, tiene conto, ad esempio, delle complesse interazioni idonee a caratterizzare un tessuto sociale che fa leva sulla dipendenza dalle risorse locali, la cui valorizzazione è resa possibile dalla riallocazione dei benefici ambientali in termini di servizi alla collettività. Attraverso la riscoperta di tradizionali attività legate alla destinazione agro-silvo-pastorale del suolo si riesce a superare la marginalità delle aree più interne e marginali, promuovendo un processo di sviluppo in cui il territorio diviene la variabile determinante per soddisfare e far valere le accresciute esigenze di una società economicamente sviluppata e capace di rispondere, in termini di disponibilità di risorse, alla crescente domanda di tutela della natura.

Si può ben intendere che l'instaurazione di adeguate condizioni di salubrità ambientale passa, anzi tutto, attraverso la promozione di quegli interventi che, risultando strettamente collegati alla tipicità delle situazioni locali, possono certamente rinvenire nell'avvicinamento tra centri decisionali

ed interessi amministrati la garanzia di specifiche previsioni positive oltre che la spinta effettiva per la relativa attuazione. Avere cura dell'ambiente, conservarlo e renderlo fruibile costituisce, così, una scelta strategica per la competitività del territorio e l'organizzazione della vita sociale in quanto si attribuisca una piena responsabilità a quei soggetti direttamente interessati alla ricognizione dei fabbisogni, alla valutazione della fattibilità di iniziative ed all'impegno alla concreta verifica delle situazioni di incompatibilità.

In questo senso, sembra di poter fissare la specificità delle antiche forme di godimento della terra in un modello di gestione coerente con le locali vocazioni produttive di partenza, volto a soddisfare interessi di rilevanza sociale e di rispondere ad una logica di integrazione sul territorio, la cui permanente validità, rispetto ai caratteri sussunti dal legislatore per stabilire la ricaduta degli interventi di sostegno, si riflette nel collegamento con le esperienze di *sviluppo endogeno* (25).

6. - L'accennata conformità ad un utilizzo vantaggioso delle risorse naturali comuni conduce, infine, a ritornare sulla valutazione della disciplina giuridica corrispondente a quella struttura, per meglio valutare le implicazioni, con la costruzione di una moderna regolamentazione giuridica dell'ambiente.

Tradizionalmente la dottrina era solita ricomprendere le risorse naturali tra le *res communes omnium*, ponendone in rilievo la sostanziale irrilevanza giuridica a motivo della relativa abbondanza rispetto ai bisogni umani (26). Ragioni connesse al miglioramento della qualità della vita ed alla valorizzazione dei profili della utilizzazione e fruizione comune, determinate dai cambiamenti prodottisi nel corso degli anni, hanno fatto sì che tali risorse siano venute in seguito ad acquisire una rilevanza sempre maggiore, sul piano sociale, in quanto idonee a soddisfare una serie di bisogni di carattere estetico-culturale, igienico-sanitario ovvero di conservazione del patrimonio naturale.

Fino a quando i fenomeni di alterazione ecologica non hanno mostrato un aspetto inquietante non si è, in ogni caso, tenuto in adeguata considerazione che un interesse, che in un determinato contesto storico-culturale fa capo ad una pluralità di persone, possa essere oggetto di espressa protezione nell'ordinamento, con la conseguenza di negare rilevanza, quale punto di riferimento di situazioni giuridiche soggettive, ad entità diverse da quella rispetto a cui fosse ipotizzabile un rapporto *esclusivo* (27).

In sostanza, alla pretesa che ciascun soggetto dispone al paritario e libero uso dei beni naturali e all'astensione da ogni attività che possa turbarne le modalità di uso, non ha per lungo tempo corrisposto alcuna presa di posizione del legislatore volta a riconoscerne adeguata veste formale. Mettendo in evidenza il momento sociale ai fini della qualificazione si è, anzi, andati alla ricerca del fondamento della differenziazione del trattamento giuridico, assumendo che la scelta riguardante le modalità di impiego sia «libera, nel senso che le situazioni soggettive di potere e di diritto sulla cosa non sono disciplina-

(24) Conferma GALLONI, *Intervento*, in *I demani civici e la proprietà collettiva. Un diverso modo di possedere un diverso modo di gestire*. Atti della II Riunione Scientifica (Trento, 7-8 novembre 1996), cit., 211, «Il principio di fondo della proprietà collettiva, quello della sua destinazione irrevocabile alle generazioni future del gruppo, viene singolarmente a coincidere con il concetto dello sviluppo sostenibile, e cioè della salvaguardia della vita delle generazioni future contro i rischi dell'inquinamento ambientale. Sono due concezioni che vengono ad incontrarsi. Non c'è stato nessuno che di proposito le ha volute accostare, però di fatto si incontrano».

(25) In argomento, cfr. GIAU, *La gestione polifunzionale degli ecosistemi collettivi agro-silvo-pastorali*, in *I demani civici e le proprietà collettive. Un diverso modo di gestire*. Atti della II Riunione Scientifica (Trento, 7-8 novembre 1996), cit., 67, il quale osserva che «il prevalere dell'interesse collettivo rispetto a quello individuale generano forti conflitti a meno che i due interessi non confluiscono in un unico soggetto. Questo caso si dovrebbe realizzare proprio nelle Proprietà collettive e nei Demani civici. Almeno in astratto, essi dovrebbero riuscire ad esprimere, spontaneamente ed istituzionalmente, l'interesse ad una equità *infra* e *inter* generazionale, non permettendo la prevalenza dei singoli componenti orientati a obiettivi individuali e di breve periodo. Per le proprietà collettive la gestione poli-

funzionale è non soltanto possibile ma, con tutta probabilità, già realizzata, anche involontariamente, in virtù delle tecniche tradizionalmente prevalentemente impiegate, le quali, da sempre, conciliano la produzione con la conservazione dell'ambiente».

(26) Si veda PATTI, *La tutela civile dell'ambiente*, Padova, 1979, 147, il quale precisa che il «bene è giuridico quando arreca utilità e nel contempo non è presente ... in quantità sufficiente per soddisfare i bisogni ... dei consociati. Utilità e scarsità sono ... i due presupposti che determinano l'interesse del diritto per il bene e condizionano la qualificazione del bene come giuridico ... Ciò che quindi determina ... la necessità dell'inserimento di nuove voci nel catalogo dei beni giuridici è ... la progressiva rarefazione di alcuni beni».

(27) Sul punto, cfr. ANASTASI, *Premesse ad uno studio per la qualificazione dell'ambiente naturale come bene giuridico*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, vol. I, t. 1, *Diritto civile*, Milano, 1978, 40, il quale rileva che «nel vasto ambito della esperienza giuridica non è eccezionale l'individuazione di beni che non spettano ai singoli in quanto tali, né alle cosiddette 'totalità' personificate. Si tratta, in tali ipotesi, di vere e proprie forme di 'proprietà collettiva', assimilabili alla comunione di tipo germanico. Lo schema, peraltro, non sarebbe esclusivo della proprietà, in quanto (precedendo per successive generalizzazioni) si afferma l'esistenza del 'diritto collettivo'».

te neppur anzi esistono», così che, «chiunque può liberamente godere le utilità quantitativamente illimitate della cosa, sol che nello svolgimento della propria attività si attenga a certe norme di convivenza stabilite dalle leggi dello Stato» (28).

Solo a seguito delle sollecitazioni impresse da una domanda sociale relativa alla conservazione ed all'uso razionale delle risorse naturali, è venuta maturando una crescente attenzione rispetto alle caratteristiche che connotano le modalità di uso dei beni suindicati e, nella contitolarità della situazione soggettiva riferibile a tutti i componenti della collettività, è stato possibile rinvenire la particolare natura dell'interesse idoneo a fungere da criterio di qualificazione.

Nel processo di elaborazione scientifica comincia a delinearsi l'ipotesi ricostruttiva di beni che non possono essere destinati, altrimenti, che all'uso generale, in quanto non formano oggetto di una appropriazione esclusiva da parte di alcun soggetto e tanto meno dello Stato. Il mutato scenario suggerisce, per tanto, di non riproporre più la questione tradizionale dell'attribuzione soggettiva e della connessa tutela ridicibile al pregiudizio recato ad una situazione (proprietaria) privata, quanto l'approfondimento di un'analisi tendente a stabilire la disciplina di tutela diretta o immediata di interessi *ultraindividuali* al controllo dei fatti che incidono sulle caratteristiche dell'ambiente di vita dell'uomo, conformemente alla caratterizzazione in senso sociale del godimento delle utilità (29).

Il problema sembra trovare una possibile risposta nella ricerca di un diverso punto di equilibrio tra la tutela dell'individuo e le esigenze della collettività.

In quanto non risulta più legittimo un godimento libero dei beni ambientali, imponendosi il rispetto e la gestione di vincoli, l'elaborazione di criteri di coordinamento degli interessi e l'adozione di strumenti di composizione dei conflitti, l'affermarsi della domanda diffusa e preferenziale rivolta all'ambiente, che riflette essenziali requisiti di dignità, di salute e di requisiti adeguate di vita dell'individuo, richiede che sia l'*autonomia locale* o la *formazione sociale* ad avere rappresentanza diretta e possibilità di cura effettiva degli interessi di chi sia nel suo ambito o vi appartenga e, cioè, ad esercitare funzioni e compiti di intervento.

Questa sembra, del resto, l'origine che ha preservato nel tempo le proprietà collettive, caratterizzando situazioni diversissime distribuite sul territorio e ne rende attuale la funzione economico-sociale rispetto alla utilizzazione delle risorse fornite dall'ambiente assunto a base di un modo di vita e di ordinamento sociale *alternativo*.

In un sistema basato sulla fruizione delle utilità immediatamente presenti in natura, i terreni con destinazione silvo-pastorale in godimento delle comunioni familiari non hanno storicamente consentito l'emersione di forme di sfruttamento e di

modi di dominio di carattere individualistico tali da metterne in pericolo le possibilità di conservazione e di rinnovamento, quanto tipi di gestione in grado di assicurare alla comunità la disponibilità di strumenti di lavoro e di produzione, garantendone il rispetto e la perpetuità della destinazione impressa a favore dei discendenti. Come ha osservato il BOLLA (30): «si forma così una coscienza collettivistica degli interessi, una disciplina comunitaria dei beni; opera la convinzione che l'utile individuale e quello collettivo non sono in contrasto; che anzi interesse individuale e utilità della comunanza possono essere strumenti di lavoro e di stabile convivenza sociale».

Sembra interessante, del resto, rilevare che la stessa estensione del vincolo paesistico alle terre che servono al godimento della generalità degli abitanti non debba essere collegata tanto a profili di pregio estetico ed a valori culturali registrati in un dato momento, quanto al carattere dinamico di un ordinamento alla base della vita economica e sociale di un gruppo in osservanza a principi di cooperazione e di solidarietà, che si presenta come «valida alternativa al modello capitalistico e speculativo di sfruttamento del territorio» (31).

La Costituzione aveva chiaramente già mostrato di comprendere come con riguardo alle zone montane si trattasse di orientare l'intervento pubblico verso il sostegno di un tipo di sviluppo raccordato con le esigenze imposte da un precario equilibrio delle scarse risorse agricole e forestali e proporzionato ad una limitata produttività attraverso l'aiuto di mezzi finanziari adeguati e permanenti. Quando ci si sofferma a valutare la proprietà comune delle regioni alpine si ha, infatti, la rappresentazione di un ambito che non è solo geografico, ma descrittivo di una trama di relazioni economiche e sociali che rivela la misura di compatibilità, che si è venuta determinando, tra la vita della comunità residente e l'evoluzione della natura e richiede misure infrastrutturali destinate a migliorarne le condizioni di fruizione e di godimento, perché l'inevitabile abbandono sarebbe tale da provocare ulteriori fenomeni di degrado conseguenti alla disattivazione di forme di presidio umano per la difesa delle risorse naturali.

In questi termini, l'indicazione di un percorso di sviluppo sostenibile fa realmente comprendere l'attualità di un ordinamento responsabile verso la propria comunità in base al condizionamento delle facoltà di utilizzazione dei beni ad uno scopo comune, che privilegia l'interesse alla vita in un ambiente ecologicamente salubre rispetto all'interesse economico puramente individuale e determinato dal funzionamento del mercato, ma capace, nello stesso tempo, di conservare le opportunità di scelta, in ordine ai modi di utilizzazione del patrimonio comune, a favore delle generazioni future, tanto da risultare a pieno titolo, ancorando le sue radici nel corso della storia, strumento di ammodernamento dell'agricoltura europea (32). □

(28) Così GIANNINI, *I beni pubblici. Dispense delle lezioni del Corso di diritto amministrativo tenute nell'Anno Acc. 1962-63*, cit. 39.

(29) Un'ampia riflessione è svolta da GALLONI, *Diritto agrario ed ambiente* (introduzione ad un Corso di diritto agrario ambientale presso la Facoltà di Giurisprudenza - Seconda Università di Roma «Tor Vergata»), in questa Riv., 1996, 6, il quale solleva l'interrogativo se «... questa trasformazione in atto non può incidere anche, in termini generali, sulle basi della cultura giuridica moderna e delle stesse concezioni elaborate dalla dottrina e dalla giurisprudenza nel corso degli ultimi secoli». In particolare, secondo l'A. ci si deve «porre il problema se tra la costruzione medioevale della proprietà collettiva e la costruzione moderna di una proprietà rigorosamente individuale (alla quale si collega la costruzione dell'impresa compiuta dal diritto contemporaneo) ci sia lo spazio per una costruzione post-moderna della proprietà e dell'impresa sulle quali può incidere e, in qualche modo, divenire preminente l'interesse all'intera società e, quindi, in generale alla conservazione del territorio e dell'ambiente.

Ci si deve, in altri termini, chiedere se quel principio così radicato nel diritto medioevale, secondo cui il diritto alla vita e i bisogni alimentari di vita e di sopravvivenza delle popolazioni dovevano sempre prevalere sul diritto di proprietà (privata o pubblica) del Signore feudale, della Chiesa o del Demanio e dar luogo ad una serie di istituti (proprietà collettiva, università agrarie, usi civici) così tenacemente combattuti dal diritto moderno, non abbia nulla da insegnare al giurista di oggi nel momento in cui la spinta ecologica fa rinascere, contro i rischi

dell'inquinamento, analoghi principi di prevalenza del diritto alla vita delle popolazioni rispetto ai diritti individuali della proprietà e dell'iniziativa economica».

(30) Cfr. BOLLA, *Le comunioni familiari ereditarie dei territori alpini e la legge 16 giugno 1927 sul riordinamento degli usi civici*, in *Scritti di diritto agrario*, cit., 514.

(31) In questo senso, si legga LORIZIO, *Demani civici ad una svolta: il vecchio ed il nuovo* (relazione al Convegno «La gestione delle proprietà collettive», Roma, 14 marzo 1997), in questa Riv., 1997, 382, la quale precisa: «Le gestioni civiche, proprio perché non soggette esclusivamente alle regole del profitto, sono in grado di privilegiare meccanismi di tutela delle risorse vitali: esse possono così permettere di ricreare e ristabilire condizioni idonee di vivibilità degli aggregati sociali».

(32) Di recente, GALLONI, *Proprietà collettiva: un diverso modo di possedere, un diverso modo di gestire*, in questa Riv., 1999, 7, svolgendo alcune riflessioni in ordine alla funzione di conservazione del territorio come qualificazione della proprietà collettiva, introduce «il passaggio verso quello che alcune correnti di pensiero chiamano oggi il "post moderno". Il superamento della filosofia dell'essere, e cioè della nuova qualità della vita liberata dagli eccessivi condizionamenti economici, parte certamente da una revisione dello stesso concetto della proprietà individuale in chiave di utilizzazione dei beni strumentali e di accettazione senza riserve, a fianco della proprietà individuale o pubblica, della proprietà collettiva, ma introduce anche in modo prepotente la dimensione ambientale».

Responsabilità per i siti inquinati: due norme a confronto

di AMEDEO POSTIGLIONE

Come è noto le due leggi quadro in materia di gestione dei rifiuti (d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22) e di tutela delle acque dall'inquinamento (d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152) prevedono un articolato sistema sanzionatorio (penale, amministrativo e civile). Per i rifiuti vedansi gli artt. da 50 a 55 *bis* del citato d.lgs. 22/97, mentre per le acque le sanzioni sono contenute nel titolo V del d.lgs. 152/99 (artt. da 54 a 58, sanzioni amministrative e danno ambientale; artt. da 59 a 61, sanzioni penali).

In questa sede ci occupiamo del confronto tra le due normative solo per l'aspetto di danno ambientale e bonifica dei siti.

Occorre subito precisare che il concetto giuridico di «danno ambientale» è definito – sotto il profilo civilistico – nella l. 8 luglio 1986, n. 349 (art. 18), come integrata dalla l. 3 agosto 1999, n. 265 (artt. 3 e 4) in tema di legittimazione.

Il danno ambientale civilistico conserva una sua autonomia, come peraltro è espressamente riconosciuto dall'art. 58, comma 2, d.lgs. n. 152/99 (e come è da ritenere anche in tema di rifiuti, benché manchi una previsione esplicita), rispetto alla bonifica dei siti (con riferimento alla parte di danno non eliminabile con la bonifica stessa). Il danno ambientale ha una dimensione generale e più ampia rispetto alla bonifica dei siti, che ne è un aspetto.

Di conseguenza i soggetti pubblici o privati che sono legittimati ad agire davanti al giudice civile possono farlo secondo i principi generali e l'evoluzione giurisprudenziale (costituzionale e della Corte di cassazione) nella materia dei rifiuti, delle acque, come per gli altri settori ambientali.

Eguale pacifico è che nel settore dei rifiuti e delle acque le autorità amministrative competenti applicano le sanzioni amministrative tipiche previste, mentre la magistratura si occupa delle sanzioni penali espressamente stabilite.

Il legislatore, tuttavia, con le due leggi citate ha inteso fare un ulteriore passo nel sistema sanzionatorio, prevedendo una sanzione penale collegata alla mancata bonifica dei siti inquinati (art. 51 *bis* d.lgs. n. 22/97 per i rifiuti e art. 58 d.lgs. n. 152/99 per le acque).

Il legislatore avrebbe potuto favorire il ricorso al giudice civile, già competente per il danno ambientale *ex art.* 18 l. 349/86: inserendo un ruolo di obbligatorietà – a certe condizioni – del P.M. (ordinario e della Corte di conti); favorendo ulteriormente l'accesso sociale anche con misure di agevolazione fiscale per le spese; istituendo un fondo comune ambientale; introducendo un ombudsman specifico; prevedendo un meccanismo di messa in mora delle P.A. competenti entro un dato tempo, scaduto il quale la loro azione potesse divenire obbligatoria e non più discrezionale; ecc.

Questa via rimane aperta, ma di fatto sembra non incontri il favore necessario, anche per la crisi della giustizia civile ed i suoi tempi (oltre naturalmente ai problemi pratici dell'anticipo delle spese per la difesa e la precostituzione delle prove).

La nostra opinione è che la via civilistica ha un sicuro avvenire, perché consente anche misure preventive oltre

che ripristinatorie e risarcitorie. Esistono ostacoli solo culturali (anche nella Magistratura, oltre che nella P.A.), che lentamente possono essere superati. La via giudiziaria civile offre tutte le garanzie di un processo equilibrato secondo regole certe.

Il legislatore ha, invece, ritenuto di dover ricorrere ad un ulteriore strumento repressivo penale, collegato alla omessa bonifica dei siti inquinati.

La scelta legislativa appare problematica, in quanto è ben noto che i soggetti economici sono più sensibili a strumenti economici e fiscali, più che alla minaccia di sanzioni penali (almeno di quelle attuali, aventi natura contravvenzionale). Va, altresì, precisato che è sempre meglio prevenire che dover bonificare! Ha poi senso nella legge 152/99 prevedere la depenalizzazione degli scarichi industriali (quasi tutti) e poi aggiungere un reato di danno ambientale?

Per quanto riguarda i rifiuti il concetto di «sito inquinato» con la relativa procedura di bonifica (*ex artt.* 17 e 51 *bis* d.lgs. 22/97), va tenuto distinto dall'abbandono di rifiuti (puntuale e più lieve) *ex art.* 50 stessa legge: in questo secondo caso è prevista una sanzione amministrativa per l'«abbandono» ed una sanzione distinta penale per la «omessa rimozione» a seguito dell'ordinanza del Sindaco.

Per le acque è chiaro che lo «scarico» come evento puntuale è punito con sanzione penale, amministrativa e civile mentre va tenuta distinta l'ipotesi più grave di un inquinamento di una «area» o di un «sito» *ex art.* 58 d.lgs. n. 152/99.

Per i rifiuti 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 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 campionamento 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 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).

Per le acque la legge 152/99 così stabilisce:

«Art. 58 (Danno ambientale, bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati).

1. Chi con il proprio comportamento omissivo o commissivo in violazione delle disposizioni del presente decreto provoca un danno alle acque, al suolo, al sottosuolo e alle altre risorse ambientali, ovvero determina un pericolo concreto ed attuale di inquinamento ambientale, è tenuto a procedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale delle aree inquinate e degli impianti dai quali è derivato il danno ovvero deriva il pericolo di inquinamento, ai sensi e secondo il procedimento di cui all'art. 17 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.

2. Ai sensi dell'art. 18 della l. 8 luglio 1986, n. 349, è fatto salvo il diritto ad ottenere il risarcimento del danno non eliminabile con la bonifica ed il ripristino ambientale di cui al comma 1.

3. Nel caso in cui non sia possibile una precisa quantificazione del danno di cui al comma 2, lo stesso si presume, salvo prova contraria, di ammontare non inferiore alla somma corrispondente alla sanzione pecuniaria amministrativa, ovvero alla sanzione penale, in concreto applicata. Nel caso in cui sia stata irrogata una pena detentiva, solo al fine della quantificazione del danno di cui al presente comma, il ragguglio fra la stessa e la pena pecuniaria, ha luogo calcolando quattrocentomila lire, per un giorno di pena detentiva. In caso di sentenza di condanna in sede penale o di emanazione del provvedimento di cui all'art. 444 del codice di procedura penale, la cancelleria del giudice che ha emanato il provvedimento trasmette copia dello stesso al Ministero dell'ambiente. Gli enti di cui al comma 1 dell'art. 56 danno prontamente notizia dell'avvenuta erogazione delle sanzioni amministrative al Ministero dell'ambiente al fine del recupero del danno ambientale.

4. Chi non ottempera alle prescrizioni di cui al comma 1, è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno e con l'ammenda da lire cinque milioni a lire cinquanta milioni.

Rispetto all'analogia norma sui rifiuti si possono fare alcune osservazioni:

a) il fatto può essere omissivo o commissivo, ma sempre doloso o colposo (per i rifiuti è prevista anche l'ipotesi del fatto «accidentale» di non facile definizione giuridica in termini di responsabilità);

b) in tema di rifiuti si fa riferimento al «superamento di limiti» legali (art. 17, 2° comma e art. 51 *bis* d.lgs. 22/97), mentre per le acque si parla di «danno alle acque, al suolo, sottosuolo e alle altre risorse», con un più ampio parametro di antigiuridicità («la violazione delle disposizioni del presente decreto»: nel caso di superamento di parametri basta un mero campionamento amministrativo seguito da analisi per documentare l'obbligo del ripristino), per le acque si può ritenere che la procedura di bonifica presupponga un accertamento della violazione (in sede amministrativa o giurisdizionale) oppure che scaturisca dall'evento in senso fisico (ancor prima della accertata antigiuridicità).

La prima opinione sembra confortata indirettamente dall'art. 58, 3° comma, ma la seconda appare più conforme alla lettera ed alla logica dell'art. 58, 1° e 4° comma.

La questione ha grande rilevanza pratica.

Se il danno ambientale viene considerato come una ipotesi criminale residuale e aggiuntiva, occorre aspettare che il soggetto sia stato condannato in via definitiva ad una sanzione amministrativa o penale e solo dopo si può applicare la sanzione penale ulteriore *ex art.* 58 d.lgs. 152/99, relativa alla omessa bonifica del sito inquinato.

Se, invece, come riteniamo, trattasi di reato autonomo anche sotto il profilo temporale, l'antigiuridicità può essere valutata in relazione al parametro generale della «violazione delle disposizioni del presente decreto», comprese le disposizioni non assistite da sanzioni specifiche (oppure solo con riferimento più ristretto a queste), mentre sono in corso di accertamento.

È difficile conciliare gli obblighi che scattano immediatamente secondo la procedura *ex art.* 17 d.lgs. 22/97 con

l'accertamento della responsabilità penale, a meno di non voler accogliere le tesi secondo cui il reato è di mera condotta e che l'inquinamento ne costituisca il mero presupposto.

La procedura comprende varie fasi:

– sussiste l'obbligo per il soggetto responsabile di dare entro 48 ore dall'evento notifica al comune, alla provincia e alla regione nonché agli organi di controllo sanitario ed ambientale della situazione di danno, ovvero del pericolo concreto ed attuale di inquinamento ambientale;

– sussiste obbligo, per lo stesso soggetto, entro le 48 ore successive a detta notifica di dare comunicazione agli organi predetti degli interventi di messa in sicurezza adottati per non aggravare la situazione di danno ambientale e/o di inquinamento reale o potenziale, contenere gli effetti e ridurre il rischio sanitario ed ambientale;

– successivamente scatta la procedura formale per la bonifica definitiva e in questo contesto entro 30 giorni dall'evento deve essere presentato al comune e alla regione il progetto di bonifica con successivi adempimenti ben scandenziati a livello temporale;

– infine è imposto l'obbligo di eseguire puntualmente il progetto di bonifica approvato dall'autorità amministrativa.

Quel che è certo è che il legislatore non si è mosso in materia tanto delicata con la necessaria chiarezza.

La collocazione della norma insieme con le sanzioni amministrative (titolo V, cap. I, d.lgs. 152/99) è impropria, perché trattasi di ipotesi di reato.

La dizione «in violazione delle disposizioni del presente decreto» è generica e troppo ampia.

Anche l'art. 58, comma 3, che richiama i procedimenti penali e amministrativi e le relative sanzioni non aiuta a risolvere il problema dell'ambito di operatività della norma, perché tale comma si riferisce alla «quantificazione del danno» e non al danno antiggiuridico ed alla sua estensione:

In attesa di una prassi convincente (o di una modifica legislativa), sembra si possa ritenere:

a) il reato è di danno o pericolo concreto e nasce subito con la relativa condotta omissiva o commissiva;

b) il giudice penale deve agire per questa ipotesi di reato subito, ove ne abbia gli elementi;

c) l'interessato è tenuto giuridicamente subito ad attivare la procedura di bonifica, che è strutturata secondo criteri temporali precisi (34 giorni circa in tutto, almeno per la formalizzazione della procedura);

d) si può porre il problema della opportunità di sospendere il procedimento penale se gli adempimenti formali preventivi sono stati adottati e certificati dalle P.A. fino all'approvazione definitiva;

e) in tal caso il reato è dichiarato non punibile per intervenuta bonifica del sito.

Questa ricostruzione può portare alla prescrizione del reato (4 anni e 6 mesi) se i tempi si allungano.

L'altra ipotesi deresponsabilizza il soggetto nella fase temporale procedurale e lega in modo automatico questioni concettualmente distinte (le singole ipotesi di sanzioni amministrative e penali ed il diverso problema della bonifica di un intero sito od area inquinata).

Una conferma della natura di reato di danno o pericolo concreto (e non di reato omissivo presunto, che si assumerebbe ove il soggetto non proceda all'adempimento dell'obbligo di bonifica, come ha ritenuto la Corte di cassazione, Sez. III, 7 giugno 2000, imp. Pizzuti), si ricava, a nostro avviso, dalle più recenti integrazioni normative: art. 114, comma 7 della legge finanziaria 23 dicembre 2000, n. 388 e art. 9 l. 23 marzo 2001, n. 93 (c.d. Ronchi *ter*).

La legge finanziaria introduce una sanatoria per gli illeciti preesistenti, ossia per le situazioni verificatesi in epoca anteriore all'emanazione del d.lgs. 22/97 e del d.m. 25 ottobre 1999, n. 471, come aveva, invece, ritenuto la sentenza citata.

Questa legge, infatti, afferma la non punibilità sostanziale

«per i reati direttamente connessi all'inquinamento del sito», lasciando impregiudicato l'obbligo di realizzare o completare la bonifica del sito.

Questa disposizione di favore giova soltanto per i soggetti che abbiano «notificato» alle autorità competenti la volontà di procedere alla bonifica.

La sanatoria – sempre in base alla citata legge finanziaria – non può applicarsi «quando i fatti di inquinamento siano stati commessi a titolo di dolo o comunque nell'ambito di attività criminali organizzate volte a realizzare illeciti guadagni in violazione delle norme ambientali».

Benché l'ambito di operatività della sanatoria non sia molto chiaro, un punto appare evidente: il concetto di sanatoria è riferito dalla legge ai «fatti di inquinamento» o «ai reati direttamente connessi all'inquinamento del sito», cioè a reati consumati di danno o pericolo concreto.

L'obbligo del ripristino permane, perché opera in modo distinto, anche se collegato, con il reato sostanziale, nel senso di poter rendere non più possibile un reato già commesso. Con la sanatoria è intervenuto il legislatore a rendere non più punibili le situazioni pregresse, ma il reato sostanziale non viene meno se non alla condizione di una «corretta» bonifica («qualora la realizzazione ed il completamento degli interventi ambientali si realizzino in conformità alle predette procedure o ai predetti accordi di programma ed alla normativa vigente in materia»).

Merita di essere segnalato anche l'art. 9 della legge 93/2001 che opportunamente distingue il profilo sostanziale del reato di danno o pericolo concreto per cui si procede e quello procedimentale (tecnico-amministrativo) di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale: il sequestro giudiziario disposto dall'autorità giudiziaria penale non può impedire – con le opportune cautele nella raccolta delle prove – l'esecuzione degli interventi necessari, anche a fini di prevenzione di ulteriori danni.

Come si vede, anche in questo caso, il reato è già in fase di accertamento per gli aspetti di inquinamento del sito, mentre l'obbligo di ripristino opera come possibile causa di non punibilità e, comunque, non interferisce con l'accertamento del reato già posto in essere.

Nella normativa sopravvenuta (art. 114 legge finanziaria citata) si dà una precisazione del concetto di «costi sopportabili», nel senso che il rischio è coperto solo in parte.

Non si può esigere una bonifica degli impianti in esercizio che comporti «un arresto prolungato delle attività produttive» o che comunque implichi «costi sproporzionati rispetto al fatturato annuo prodotto dall'impianto».

In tal modo la bonifica non è assoluta, ma è soltanto quella socialmente ed economicamente sostenibile.

Applicare questi concetti «economici» ad un meccanismo di recupero da ottenere sotto la comminatoria di sanzioni penali non sarà facile.

Infine si segnala nell'art. 9 legge 93/2001 l'enfasi alle «misure di sicurezza», la cui realizzazione è logicamente prioritaria in ogni fase della bonifica ambientale «indipendentemente dalla tipologia, dalle dimensioni e dalle caratteristiche dei siti inquinati nonché della natura degli inquinamenti».

Trattasi, a nostro parere, di una giusta preoccupazione, potendo il problema della sicurezza porsi anche per impianti non di grandi dimensioni e per inquinamenti sinergici e cumulativi di sostanze non tossiche o particolarmente pericolose.

In conclusione il legislatore – in attesa di una strategia economica diversa meno declaratoria e di immagine e pubblicistico-assistenziale nella sostanza – cerca di «incentivare» il recupero di moltissimi siti inquinati e gravemente contaminati che sono in tutta la realtà del Paese.

Se la Magistratura, quale organo di garanzia, deve avere un ruolo, occorre, a nostro parere, definire meglio il suo compito in questo delicato settore nel rapporto con i privati e le P.A. competenti. □

Sicurezza alimentare: la questione della etichettatura, un problema non più solo di politica interna

di ANTONELLA VOLPE

1. Il «libro bianco sulla sicurezza alimentare». - 2. La direttiva europea sull'etichettatura. - 3. La legislazione italiana in materia.

1. - «Capire per scegliere»: potrebbe essere lo slogan più adatto da rivolgere alla generalità dei consumatori, per i quali infatti è divenuto sempre più importante avere cognizione del prodotto alimentare da scegliere tra gli innumerevoli disponibili sul mercato.

L'etichettatura rappresenta pertanto il punto di partenza per la costruzione o ristrutturazione del capitolo inerente alla «sicurezza alimentare».

Le linee generali dettate dall'Unione Europea, e concettualmente riassunte nel «Libro bianco sulla sicurezza alimentare» [Bruxelles, 12 gennaio 2000 COM (1999) 719 def.], nonché fissate nella Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 novembre 2000 [COM (2000) 716 definitivo] rappresentano un energico e decisivo apporto alla materia.

Assicurare che l'U.E. disponga degli *standards* più elevati possibili di sicurezza alimentare costituisce per la Commissione una priorità strategica fondamentale.

Il «Libro bianco» rispecchia proprio tale priorità.

Al riguardo, l'istituzione di un'Autorità alimentare europea indipendente – entro il 2002, non appena varata la legislazione necessaria – costituisce, secondo la Commissione, la risposta più appropriata a siffatta esigenza.

Dovranno inoltre essere realizzate determinate misure per migliorare e rendere coerente il *corpus* legislativo concernente tutti gli aspetti dei prodotti alimentari «dai campi alla tavola», vale a dire lungo tutto il percorso della catena alimentare.

Il «Libro bianco» delinea più di 80 azioni contemplate per i prossimi anni.

Dando seguito al «Libro verde» della Commissione sui principi generali della legislazione in materia alimentare nell'Unione Europea [COM (97) 176 def.] ed alle successive consultazioni, verrà a delinearci un nuovo quadro giuridico che coprirà l'intera catena alimentare, compresa la produzione di mangimi per gli animali; si stabilirà un elevato livello di protezione per la salute dei consumatori e si attribuirà in modo chiaro la responsabilità primaria di una produzione alimentare sicura alle industrie e ai fornitori. A tal fine si istituiranno appropriati controlli ufficiali sia a livello nazionale che a livello europeo.

La salute ed il benessere degli animali da cui derivano prodotti alimentari, ad esempio, è essenziale per la salute pubblica e per la protezione dei consumatori. Alcune malattie infatti le c.d. zoonosi quali la tubercolosi, la salmonellosi e la listeriosi possono essere trasmesse agli esseri umani proprio attraverso gli animali contaminati.

Questione importante è dunque la possibilità di rintracciare i prodotti lungo tutta la catena alimentare e, di qui, la capacità di prendere misure di salvaguardia rapide ed effi-

caci onde rispondere ad emergenze sanitarie che si manifestino in qualsiasi punto della stessa.

L'obiettivo finale è quello di arrivare all'obbligo dell'etichettatura su tutti i prodotti della catena.

Sul punto è ancora calda la polemica sul versante Ogm, gli organismi geneticamente modificati, che da tempo imperversa nel nostro Paese, e non solo! Fra le rivolte dei ricercatori e le linee direttive fissate nel «Libro bianco» che impone sia il principio di precauzione, ovvero il controllo sulla sicurezza degli alimenti, sia la revisione decennale delle autorizzazioni per gli Ogm messi in commercio prendono oggi posizione anche le associazioni di categoria.

Ed infatti l'obiettivo diffuso nonché dichiarato *in primis* dalla Cna (Confederazione nazionale artigiano) alimentare è la c.d. rintracciabilità del *biotech*, già a monte della catena.

Il punto è questo: se la soia geneticamente manipolata entra nei mangimi animali, ne troveremo presto traccia nella carne che si mette in tavola!

E proprio un regolamento sulla rintracciabilità ed etichettatura degli organismi modificati sarebbe – secondo il settore alimentare della Confederazione artigiano – lo strumento più idoneo per suddividere la responsabilità del prodotto per fasi ed evitare pertanto che tutto il peso dell'organismo modificato cada sull'anello finale della catena, vale a dire il piccolo imprenditore o il trasformatore, costretto ad usare prodotti di cui non è direttamente responsabile.

La polemica sulle sperimentazioni a tutto campo è un terreno davvero delicato; la ricerca deve avere infatti come obiettivo la salvaguardia della salute e dunque chi permette la commercializzazione di alimenti a rischio deve farlo non senza averne controllato la pericolosità.

Ecco perché è di fondamentale importanza l'indicazione sulla presenza di Ogm, a partire dal mangime sino all'ultimo derivato della catena alimentare.

Compito dell'U.E. è il controllo sui singoli prodotti che entrano nel mercato interno affinché siano etichettati; tutti, sia gli Ogm che i derivati.

Il «Libro bianco» offre una puntuale risposta a tali esigenze, introducendo nei Paesi della Comunità una normativa più severa nei confronti degli Ogm.

Intanto l'autorizzazione alla commercializzazione di un prodotto contenente Ogm, non durerà per più di dieci anni e verranno messi fuori commercio entro il 2004 gli organismi resistenti agli antibiotici, che da sempre hanno scatenato le resistenze dell'integralismo europeo contro il *biotech*. Inoltre, la Commissione ha stabilito l'obbligo di sottoporre a riesame le esenzioni alle disposizioni in tema di autorizzazione all'immissione di nuovi alimenti, ad esempio alimenti ed ingredienti di alimenti, contenenti o derivanti da Ogm.

Per tale motivo la Commissione ha adottato, a partire dal settembre 2000, un regolamento di attuazione onde chiarire le procedure fissate nel regolamento sui nuovi alimenti (n. 258/97/CE) e presenterà a tempo debito una proposta per migliorare tale regolamento conformemente al quadro normativo riveduto, per quanto concerne l'emissione deliberata nell'ambiente di Ogm, in virtù della direttiva 90/2290/CEE.

Dicembre 2001 è dunque l'ultimo termine che la Commissione si è prefisso per formulare la relazione sull'attuazione del regolamento 258/97, con il dichiarato obiettivo di esaminare l'applicazione della normativa sui «Nuovi prodotti alimentari» e valutarne l'impatto sulla sanità pubblica, sulla protezione e sull'informazione dei consumatori, nonché sul funzionamento del mercato interno.

Ingerire alimenti modificati e resistenti agli antibiotici, infatti, esporrebbe l'uomo all'attacco di batteri non più curabili con la medicina tradizionale.

Inoltre, l'effetto di manipolazioni genetiche sarebbe destinato a farsi sentire sull'individuo con effetti differiti nel tempo ed esiti imprevedibili.

Così, secondo la menzionata normativa comunitaria, i prodotti contenenti Ogm dovranno recare l'indicazione attraverso l'etichettatura. Inoltre ogni organismo modificato avrà un codice di identificazione. In «lista di attesa» per entrare nel mercato europeo vi sono quattordici nuovi prodotti, tra cui pomodori, mais, rape e bietole, che dovranno poi essere regolarmente registrati.

Al riguardo, Paesi quali l'Italia, la Francia, il Lussemburgo, la Grecia, la Danimarca e l'Austria si sono dichiarati favorevoli a mantenere la moratoria che blocca la registrazione dei nuovi Ogm almeno sino a quando non saranno approvate norme precise sull'etichettatura e sulla rintracciabilità dei prodotti contenenti Ogm.

Sul versante poi della sperimentazione la normativa europea prevede che tutte le coltivazioni – sia sperimentali che commerciali – siano registrate presso l'autorità pubblica.

In Italia tra gli Ogm sperimentati vi sono ortaggi, cereali, piante da frutto, oleaginose, floricole, soia. Altre sperimentazioni comprendono il cotone, il tabacco, colture destinate a foraggio, industria cosmetica, biomedicina.

In definitiva, anche – e soprattutto – in questo settore «si devono completare ed armonizzare le disposizioni in materia di etichettatura», sottolinea la Commissione, nell'ottica, ovviamente della trasparenza e dunque dell'informazione a tutela del consumatore.

Norme vincolanti in materia di etichettatura dovranno quindi assicurare che i consumatori dispongano delle informazioni sulle caratteristiche del prodotto: ad esempio la composizione, la conservazione e l'uso; informazioni che consentano loro di effettuare una scelta.

Gli operatori dovrebbero essere liberi di fornire anche ulteriori informazioni sull'etichetta, purché siano corrette e non fuorvianti.

Nel contesto dell'OCM, quella dell'etichettatura è diventata una questione di politica commerciale in molteplici ambiti, tra cui appunto quello della sicurezza alimentare, come abbiamo del resto già evidenziato, e ciò in relazione sia agli accordi sugli ostacoli tecnici agli scambi, che alle misure sanitarie e fitosanitarie.

La Commissione ha quindi indicato una serie di orientamenti multilaterali in materia di etichettatura onde evitare dispute inutili. Il che è di particolare interesse per la Comunità, considerata la nostra posizione sul diritto dei consumatori all'informazione.

Al di là della *codificazione della direttiva sull'etichettatura* (direttiva 2000/13/CE del 20 marzo 2000) di cui si parlerà in seguito, la Commissione intende proporre un nuovo emendamento che eliminerà l'attuale possibilità di non indicare i componenti o gli ingredienti dei componenti là dove essi costituiscono meno del 25 per cento del prodotto finale.

Una etichettatura completa degli ingredienti, infatti, non solo assicurerà un'informazione ottimale dei consumatori quanto alla composizione di un prodotto alimentare, ma nel contempo garantirà la necessaria informazione di quei consumatori che, per ragioni sanitarie o etiche, devono o intendono evitare certi ingredienti. In tale contesto si dovrà ancora considerare il problema del trasferimento degli additivi lungo la catena alimentare. Inoltre, per gli ingredienti che sono allergeni riconosciuti, ma per i quali si deve indicare soltanto il nome della categoria, si contemplerà la possibilità di indicare la presenza di tali allergeni onde consentire di evitarli ai consumatori che presentano sensibilità a tali prodotti.

La direttiva sull'etichettatura, come vedremo, proibisce che si attribuiscono agli alimenti proprietà di prevenire, trattare o curare una malattia umana o il riferimento a tali proprietà: ciò perché si ritiene che simili dichiarazioni potrebbero indurre i consumatori a fare scelte dietetiche non sempre equilibrate. La Commissione comunque si è impegnata ad esaminare se nella normativa U.E. si possano introdurre disposizioni specifiche a disciplina delle «indicazioni funzionali» (ad esempio in ordine agli effetti benefici di una sostanza nutritiva su determinate funzioni fisiche normali), nonché delle «indicazioni nutrizionali» (che descrivono, ad esempio, la presenza o l'assenza o il livello di una sostanza nutritiva contenuta in un prodotto alimentare o il suo valore rispetto ad un prodotto analogo).

I consumatori manifestano, infatti, una crescente attenzione per il valore nutrizionale degli alimenti che acquistano e sempre più si avverte la necessità di fornire informazioni corrette sugli alimenti che consumano: sotto questo aspetto la direttiva sull'etichettatura nutrizionale ha un ruolo fondamentale da svolgere.

Infine, la Commissione si è impegnata ad esaminare la necessità di allineare le disposizioni della direttiva sull'etichettatura nutrizionale ai bisogni ed alle aspettative dei consumatori.

Queste sono le «linee d'azione», in sede europea, in materia di etichettatura degli alimenti; inutile poi sottolineare l'importanza e la complementarità di altrettanti interventi in ordine agli strumenti atti ad assicurare al consumatore una giusta riparazione in caso di messaggi pubblicitari fuorvianti. Al riguardo, la Commissione formulerà una proposta di modifica della direttiva sulla pubblicità fuorviante e si attiverà affinché le disposizioni in materia di pubblicità e di etichettatura relative a tali affermazioni costituiscano un quadro legislativo coerente.

Questi, in sintesi, i piani di intervento della Commissione, tracciati nel «Libro bianco sulla sicurezza», laddove vengono fissati obiettivi e scadenze; vale a dire, in ordine alla proposta di modifica della direttiva sull'etichettatura nutrizionale, il termine fissato per l'adozione da parte della Commissione è l'imminente luglio 2001, mentre per l'adozione da parte del Consiglio e/o del Parlamento europeo è fissato il termine del luglio 2002; in ordine poi alla proposta di modifica della direttiva sulla pubblicità fuorviante il termine fissato per l'adozione da parte del Consiglio e/o del Parlamento è quello del luglio 2002, ma la direttiva è già stata emanata il 20 marzo 2000 dal Parlamento europeo e dal Consiglio; si tratta infatti della già citata direttiva 2000/13/CE relativa appunto al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti sia l'etichettatura che la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità; per quest'ultimo aspetto si veda in particolare il paragrafo n. 14 laddove recita «le norme di etichettatura devono comportare anche il divieto di indurre in errore l'acquirente (...). Per essere efficace, tale divieto deve essere esteso alla presentazione dei prodotti alimentari ed alla relativa pubblicità».

L'attuazione di tutte le misure proposte nel «Libro bianco sulla sicurezza» consentirà di organizzare la sicurezza ali-

mentare in modo più coordinato ed integrato con l'intento di raggiungere il livello più elevato possibile di protezione della salute.

Tuttavia, la molteplicità degli obiettivi, ha comportato alcune divergenze di approccio alla legislazione alimentare, nonché alcune incongruenze, se non addirittura lacune.

A tal proposito, la Commissione ha presentato la «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio» dell'8 novembre 2000, che stabilisce i principi ed i requisiti generali della legislazione alimentare, che istituisce l'Autorità europea per gli alimenti e che fissa le procedure nel campo della sicurezza alimentare.

Secondo la Commissione, l'istituzione di una nuova Autorità, quale punto di riferimento scientifico per l'intera Unione, contribuirà a realizzare un elevato livello di protezione della salute dei consumatori e di qui, a ripristinare la fiducia degli stessi nel mercato dei prodotti alimentari.

Uno degli intenti del regolamento è appunto fissare alcune definizioni comuni, tra cui quella di «alimento», e garantire un elevato livello di protezione sanitaria ed un efficace funzionamento del mercato interno. Tuttavia la proposta non intende soltanto armonizzare le disposizioni nazionali, ma anche fornire un insieme basilare di principi e definizioni per la futura legislazione alimentare europea.

La proposta valuta, inoltre, i procedimenti logici ed efficaci per la raccolta e l'analisi di dati scientifici e di altra natura, nonché le modalità per riconoscere i rischi emergenti per la salute ed il ruolo dell'Autorità europea per gli alimenti in una situazione di crisi per la sicurezza alimentare. Istituisce altresì un sistema di allarme rapido per gli alimenti ed i mangimi, destinato ad integrare e migliorare quello attuale. Specifica, infine, procedure e competenze nel caso in cui un rischio grave per la salute sia stato accertato nell'approvvigionamento alimentare europeo, indipendentemente dalla circostanza che il prodotto incriminato sia di origine comunitaria o extracomunitaria.

Una maggiore trasparenza a tutti i livelli della politica di sicurezza alimentare è dunque il filo conduttore dell'intero «Libro bianco» e di tale successivo «Regolamento», nel pieno rispetto del diritto dei consumatori di ricevere informazioni accurate e non fuorvianti; tale *leit motiv* contribuirà in modo fondamentale ad accrescere la fiducia del consumatore nella politica di sicurezza alimentare dell'U.E., laddove la sicurezza alimentare non può più essere considerata una questione di politica interna del singolo Paese.

Il successo delle misure proposte nel «Libro bianco» è intrinsecamente legato al sostegno del Parlamento europeo e del Consiglio. La piena attuazione di esse dipenderà poi dall'impegno degli Stati membri.

A ben vedere, il «Libro bianco» sollecita un forte coinvolgimento da parte degli operatori del settore che, in definitiva, hanno la responsabilità primaria, nel quotidiano, delle prescrizioni in materia di sicurezza alimentare.

2. - Come abbiamo precedentemente accennato, la Commissione ha proposto ben 80 strumenti di intervento individuati nel «Libro bianco»; tra quelli nel frattempo già attuati, decisamente importante è la direttiva c.d. sull'etichettatura, direttiva per alcuni aspetti già esaminata, ma che ora ci accingiamo ad analizzare per esteso anche per evidenziare in che modo – e se – gli obiettivi della Commissione in materia sono stati realizzati.

Tale direttiva ha origine dalla proposta di modifica della direttiva 79/112/CEE sull'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari nonché la relativa pubblicità.

Il «Libro bianco» ne fissava obiettivi e termini: vale a dire specificava a quali condizioni si possono formulare le «indicazioni funzionali» e le «indicazioni nutrizionali»; il tutto entro luglio 2001 per quanto riguarda l'adozione da parte della Commissione ed entro luglio del 2002 per quanto attiene all'adozione da parte del Consiglio e/o del Parlamento europeo.

Ed allora, con netto anticipo rispetto ai tempi prefissati, il 20 marzo 2000 viene emanata la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

Tale atto è abrogativo della direttiva 79/112/CEE del Consiglio del 18 dicembre 1978 in ordine al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti appunto l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità, direttiva a più riprese modificata.

Sul presupposto che «differenze tra le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di etichettatura dei prodotti alimentari possono ostacolare la libera circolazione e possono creare disparità nelle condizioni di concorrenza» (par. 2), il testo della direttiva ha inizio con una serie di considerazioni in cui si sottolinea come sia «... necessario ravvicinare dette legislazioni per contribuire al funzionamento del mercato interno» (par. 3). La presente direttiva ha lo scopo di stabilire le norme comunitarie di carattere generale ed orizzontale applicabili a tutti i prodotti alimentari immessi in commercio (par. 4). «Le norme di carattere specifico e verticale riguardanti soltanto determinati prodotti alimentari devono invece essere stabilite nell'ambito delle disposizioni che disciplinano i singoli prodotti» (par. 5); «qualsiasi regolamentazione relativa all'etichettatura dei prodotti alimentari deve essere fondata anzitutto sulla necessità di informare e tutelare i consumatori» (par. 6).

Un'etichettatura adeguata concernente la natura esatta e le caratteristiche del prodotto, che consenta al consumatore di operare la sua scelta con cognizione di causa, è infatti il mezzo più adeguato in quanto crea meno ostacoli alla libera circolazione delle merci (par. 8).

È pertanto «necessario stabilire l'elenco delle diciture che devono figurare in linea di principio nell'etichettatura di tutti i prodotti alimentari» (par. 9).

Tuttavia il carattere orizzontale della presente direttiva non ha permesso, in un primo tempo, di includere tra le indicazioni obbligatorie tutte quelle che devono aggiungersi all'elenco applicabile in linea di massima a tutti i prodotti alimentari. Sarà necessario adottare, in un ulteriore momento, alcune disposizioni comunitarie che completino le norme già stabilite (par. 10). Inoltre, pur in assenza di norme comunitarie di carattere specifico, gli Stati membri hanno la facoltà di prevedere, attraverso una particolare procedura comunitaria, disposizioni nazionali che si aggiungano alle norme generali della presente direttiva (par. 11).

Le norme di etichettatura devono comportare – come abbiamo già esaminato – anche il divieto di indurre in errore l'acquirente o di attribuire ai prodotti alimentari proprietà medicamentose. Per essere efficace, tale divieto deve essere esteso alla presentazione dei prodotti alimentari ed alla relativa pubblicità (par. 14). «Occorre lasciare agli Stati membri la facoltà di fissare, tenuto conto delle condizioni locali e delle circostanze pratiche, le modalità di etichettatura dei prodotti alimentari venduti alla rinfusa. In tal caso dev'essere comunque garantita l'informazione del consumatore» (par. 16).

Queste, a grandi linee, sono le premesse sui cui si apre il testo della direttiva sull'etichettatura, il cui art. 1 ne circoscrive espressamente l'ambito di applicazione ai prodotti alimentari «destinati ad essere consegnati come tali al consumatore finale», nonché ai prodotti alimentari «destinati ad essere consegnati a ristoranti, ospedali, mense ed altre collettività analoghe, in appresso denominate «collettività»».

Attraverso 28 articoli la direttiva fornisce *in primis* una definizione dettagliata di «etichettatura» quale «menzioni», «indicazioni», «marchi di fabbrica», «immagini o simboli» riferentisi ad un prodotto alimentare e figuranti su qualsiasi imballaggio, documento o cartello, etichetta, anello o fascetta che accompagni tale prodotto alimentare o che ad esso si riferisca.

Si procede poi ad individuare le modalità di realizzazione dell'etichettatura in modo tale da non indurre in errore l'acquirente; focalizzando i divieti in ordine all'attribuzione

in genere al prodotto alimentare di proprietà che in realtà non possiede; sono comunque fatte salve le disposizioni comunitarie applicabili alle acque minerali naturali e ai prodotti alimentari destinati ad un'alimentazione particolare, tali divieti e limitazioni si estendono anche alla presentazione ed alla pubblicità del prodotto alimentare (art. 2); realizzandosi con ciò quanto espressamente codificato già nel «Libro bianco» sulla sicurezza alimentare.

L'art. 3 prevede poi le indicazioni c.d. «obbligatorie»; mentre gli artt. 4-17 riguardano le indicazioni in ordine alla denominazione di vendita, agli ingredienti, alla quantità di un ingrediente o di una categoria dello stesso, alla quantità netta dei prodotti preconfezionati, ai prodotti rapidamente deperibili, alle istruzioni per l'uso. Tali norme sanciscono deroghe e condizioni in materia di etichettatura, quali ad esempio quella prevista al n. 2 dell'art. 3 per cui «in deroga al par. 1, gli Stati membri possono mantenere le disposizioni nazionali che impongono le indicazioni dello stabilimento di fabbricazione o di condizionamento per la loro produzione nazionale»; o quella prevista dall'art. 4 in ordine a determinati prodotti alimentari per i quali è consentito disporre a livello comunitario altre indicazioni «obbligatorie» oltre a quelle già previste dall'articolo precedente; o ancora quella prevista per i prodotti rapidamente deperibili dal punto di vista microbiologico, per i quali il termine minimo di conservazione è sostituito dalla data di scadenza.

Si tratta peraltro di deroghe sancite anche a tutela del consumatore nel caso in cui possa confondersi o comunque essere indotto in errore nella propria scelta di mercato: si pensi infatti alla disposizione sulla «denominazione di vendita» (art. 5), che prevede un'indicazione aggiuntiva dello stato fisico in cui si trova il prodotto alimentare o del trattamento specifico da esso subito (ad es.: in polvere, liofilizzato, surgelato, concentrato, o affumicato), «se l'omissione di tale indicazione può confondere l'acquirente».

La tutela del consumatore, nell'ottica del più vasto panorama della sicurezza alimentare e di qui della salute pubblica, è dunque la tematica centrale dell'intera direttiva ora esaminata e costituisce, come più volte la Commissione ha sottolineato, una questione che travalica i circoscritti confini della politica interna per assurgere ad obiettivo di politica comune; spostandosi in tal modo l'attenzione sul problema del ravvicinamento delle disposizioni legislative nazionali.

3. - Per quanto attiene alla disciplina positiva di diritto interno, in ordine ai singoli alimenti ci sembra interessante, nonché maggiormente esplicativo, trattare l'etichettatura degli oli, quella delle arance ed infine quella delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine.

Le disposizioni normative relative all'etichettatura degli oli di oliva, fatta eccezione per alcune norme specifiche di cui si farà cenno più avanti, sono essenzialmente riconducibili a quelle di carattere generale applicabili a tutti i prodotti alimentari preconfezionati destinati al consumatore.

A livello nazionale la normativa di riferimento attualmente in vigore è il d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109 (attuazione delle direttive 89/395 CEE e 89/396 CEE concernenti l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari) e successive modifiche ed integrazioni, che stabilisce quali indicazioni devono riportare i prodotti alimentari preconfezionati. Tali indicazioni sono: la denominazione di vendita; il quantitativo netto; il termine minimo di conservazione; le modalità di conservazione; il nome o la ragione sociale o il marchio depositato o la sede o del fabbricante o del confezionatore o di un venditore stabilito nella Comunità; la sede dello stabilimento di produzione o di confezionamento; una dicitura che consenta di identificare il lotto di appartenenza del prodotto; le indicazioni ecologiche.

Esaminiamole ora singolarmente.

La «denominazione di vendita» da utilizzare in etichetta deve essere conforme alla classificazione ed alle definizioni previste dalla normativa vigente (all. 1 del regolamento 136/66 CEE). Le denominazioni di vendita del prodotto destinato al consumatore sono: «olio extravergine di oliva», «olio vergine di oliva», «olio di oliva», «olio di sansa di oliva», «olio lampante».

A ben vedere, la qualità dell'olio di oliva e le conseguenti diversificazioni sopra menzionate sono elemento fondamentale, in quanto la nomenclatura non rispondente alla realtà può generare confusione nel mercato soprattutto fra i consumatori, che possono trovare in commercio prodotti con indicazioni in ordine alla qualità non rispondenti alla reale origine del prodotto.

Per quanto attiene al «quantitativo netto», esso deve essere indicato in litri e le quantità nominali ammesse sono 0,10 - 0,25 - 0,50 - 0,75 - 1,00 - 2,00 - 3,00 - 5,00 - 10,00.

Il «termine minimo di conservazione» è la data preferibile di consumo e viene indicato con la dicitura «da consumarsi preferibilmente entro» seguita dalla data oppure dall'indicazione del punto della confezione in cui essa figura, punto purtroppo non sempre agevole da individuarsi. La data deve essere espressa almeno con l'indicazione del mese e dell'anno.

Le «modalità di conservazione» sono accorgimenti riguardanti il modo più corretto di conservare l'olio, ad esempio «conservare al riparo dalla luce e lontano da fonti di calore».

Le indicazioni sul «nome o sulla ragione o marchio depositato o sede o del fabbricante o del confezionatore o di un venditore stabilito nella Comunità» vengono in generale fatte precedere da diciture quali «imbottigliato da ...», «prodotto da ...», «prodotto e imbottigliato da ...», «confezionato da ...», «distribuito da ...» e simili.

Per «sede» si intende la località (Comune) ove è ubicata la sede legale o sociale dell'operatore.

La «sede dello stabilimento di produzione o di confezionamento» può essere omessa nel caso di impresa produttrice o confezionatrice che disponga di un unico stabilimento ubicato allo stesso indirizzo della sede legale o sociale.

La «dicitura che consenta di identificare il lotto di appartenenza del prodotto» non è richiesta quando il termine minimo di conservazione figura con la menzione del giorno, mese ed anno, in modo da identificare una specifica partita.

Le «indicazioni ecologiche» consistono in un invito a non disperdere i contenitori nell'ambiente dopo l'uso e, nel caso di contenitori diversi dal vetro, nell'utilizzo di un marchio relativo al materiale utilizzato (in conformità al d.m. 20 giugno 1989 - Etichettatura degli imballaggi e dei contenitori per liquidi).

Le indicazioni relative al «quantitativo netto» ed al «termine minimo di conservazione» devono figurare in etichetta nello stesso campo visivo.

Tutte le indicazioni devono essere in lingua italiana, chiaramente leggibili ed indelebili.

Al riguardo, la citata direttiva 2000/13/CE, non introduce sostanziali novità.

In linea con la normativa europea, infatti, la legislazione nazionale prevede che, accanto alle indicazioni obbligatorie appena descritte, sulle etichette degli oli si possano trovare una serie di indicazioni a carattere facoltativo che in ogni caso non devono essere tali da indurre in primo luogo in errore gli acquirenti in merito alle caratteristiche, natura, qualità, composizione, quantità, conservazione, origine o provenienza e modalità di ottenimento; in secondo luogo, tali indicazioni non devono indurre l'acquirente ad attribuire proprietà atte a prevenire, curare o garantire una malattia, né devono accennare a proprietà farmacologiche; non devono infine evidenziare caratteristiche particolari, quando analoghi prodotti possiedono le medesime caratteristiche.

Tra le «indicazioni facoltative» quelle previste dalla normativa comunitaria sono: le «informazioni nutrizionali»

(conformi al d.lgs. 16 febbraio 1993, n. 77 di attuazione della direttiva 907496/CEE relativa all'etichettatura nutrizionale dei prodotti alimentari); le «indicazioni concernenti il metodo di produzione biologico» (conformi al regolamento CEE n. 2092/91); le «denominazioni di origine protette» e le «indicazioni geografiche protette» (conformi al reg. CEE n. 2081/92); la «designazione dell'origine nazionale o Comunitaria» (conforme al reg. CE n. 2815/98).

Inoltre può essere presente in etichetta una serie di indicazioni al momento non ancora disciplinate, quali ad esempio: «olio di prima spremitura a freddo», «olio monovarietale o bivarietale», «olio artigianale», «olio primizia o novello», «olio fruttato, o amaro o dolce», ecc....

In conclusione è di tutta evidenza come nell'etichetta di un olio debbano comparire «indicazioni obbligatorie» che possono esser altresì integrate da «indicazioni di carattere facoltativo»; tuttavia – e purtroppo – queste ultime risultano prive di riferimenti normativi e attualmente non verificabili.

A questo punto sono doverose alcune considerazioni: in merito alle indicazioni obbligatorie, le attuali denominazioni di vendita non sono sempre correttamente comprensibili per il consumatore e spesso possono trarlo in inganno.

Sarebbe quindi opportuno adottare una nuova classificazione – attualmente in corso di revisione a livello comunitario – che renda maggiore chiarezza sul prodotto che si intende acquistare.

Sebbene l'orientamento comunitario sia di tutt'altro avviso (cfr. reg. CE n. 2815/98), l'origine del prodotto dovrebbe figurare tra le indicazioni obbligatorie previste in etichetta, anche se l'origine dichiarata si riferisce solo al luogo in cui le olive vengono trasformate e non, come auspicato dai produttori italiani, al luogo di ottenimento delle olive.

Per quanto riguarda poi «le indicazioni facoltative», generalmente utilizzate per valorizzare un prodotto rispetto ad un altro, sarebbe opportuno stabilire le norme che possano garantire il consumatore sulla veridicità di quanto dichiarato in etichetta, come del resto già è avvenuto per le indicazioni relative all'origine e al metodo di coltivazione biologico.

Un tipico caso di dicitura che può creare distorsione della concorrenza nonché fornire un'informazione falsa al consumatore è l'indicazione dell'acidità; tale parametro, pur essendo semplice ed agevole da controllare, viene spesso assimilato erroneamente ad un indicatore primario di qualità.

Un esempio corrente di informazione da sottoporre a normalizzazione riguarda la dicitura «prima spremitura a freddo» che compare di frequente nelle etichette degli oli, mentre la stragrande maggioranza degli oli non è più ottenuta tramite spremitura bensì per centrifugazione, e la temperatura «a freddo» non è definita e controllabile.

Un altro esempio di informazione che sarebbe opportuno regolamentare attiene alle indicazioni dei sapori (fruttato, amaro, dolce, ecc.) che dovrebbero soddisfare criteri oggettivi. A tal fine bisognerebbe, prima di utilizzare tali informazioni in etichetta, acquisire il parere di un gruppo *panel* riconosciuto.

Per i cosiddetti «oli primizia o novelli» la normativa dovrebbe prevedere un termine fra la data di estrazione e la vendita al consumatore.

Per quanto concerne gli oli dichiarati «ottenuti da una o due varietà di olive», non essendo attualmente possibile attraverso esami di laboratorio individuare l'origine varietale dichiarata, bisognerebbe prevedere un sistema di certificazione che consenta di risalire all'origine del prodotto.

In definitiva, l'utilizzo delle indicazioni facoltative deve necessariamente soddisfare criteri stabiliti da una specifica normativa comunitaria che determini, peraltro, la possibilità di controllare tali indicazioni attraverso esami chimico-fisici o tramite la documentazione in possesso dell'operatore.

In conclusione, riguardo alle etichettature sugli oli di oliva da porre al consumo, i suggerimenti da consigliare circa le indicazioni da riportare sulle etichette sono: la tipo-

logia dell'olio (olio extravergine d'oliva, olio vergine d'oliva ecc.); il luogo di confezionamento; la località di provenienza delle olive; la campagna oleicola di riferimento; il frantoio di molitura; dove sono state eseguite le analisi organolettiche sulla qualità del prodotto; se il prodotto ha subito processi di raffinazione.

Sul piano operativo, ci si rende conto delle difficoltà tecniche che possono incontrarsi nel ricomprendere tali e tante informazioni in un'unica etichetta; tuttavia tali indicazioni, garantirebbero una maggiore tutela del consumatore fruitore del prodotto; obiettivo questo fondamentale per il mercato interno, nonché – come abbiamo del resto evidenziato – per quello internazionale.

In ordine all'etichettatura delle arance, le disposizioni relative alle indicazioni che devono comparire sugli imballaggi contenenti arance destinate al consumatore sono riconducibili al reg. n. 920/89 CEE della Commissione, del 10 aprile 1989 che stabilisce, più in generale, le norme di qualità per gli agrumi.

Tali indicazioni sugli imballaggi, raggruppate sullo stesso campo visivo e visibili dall'esterno sono: «l'identificazione», la «natura del prodotto», l'«origine» dello stesso, le «caratteristiche commerciali».

L'«identificazione» consiste nell'indicazione dell'imballatore e/o dello spedite, del nome o indirizzo o simbolo di identificazione rilasciato o riconosciuto da un servizio ufficiale.

La «natura del prodotto» è la designazione della specie se il prodotto non è visibile dall'esterno, nonché la denominazione della varietà.

L'«origine del prodotto» è il Paese di origine ed eventualmente la zona di produzione o denominazione nazionale, regionale, o locale.

Le «caratteristiche commerciali» si traducono nella categoria di qualità (extra, I e II); nel calibro (espresso, conformemente alle scale di calibrazione, dal numero di riferimento della scala e, in caso di presentazione in strati ordinati, dal numero dei frutti); da ultimo, nell'eventuale indicazione dell'impiego di un agente conservante in conformità della regolamentazione comunitaria in materia (... trattato con ...).

Accanto alle citate indicazioni possono comparire alcune «indicazioni facoltative» quali ad esempio un «marchio di controllo», l'«etichettatura nutrizionale» ed altro, che in ogni caso non devono trarre in inganno l'acquirente.

Terminiamo ora l'analisi dei singoli alimenti con un tema di estrema attualità: l'etichettatura di carni bovine e prodotti a base delle stesse.

Al riguardo, la normativa di riferimento è il reg. CE n. 1760/2000 del 17 luglio 2000 del Consiglio, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine abrogativa del reg. CE n. 820/97.

Vi è poi il reg. CE n. 1825/2000 del 25 agosto 2000, della Commissione, recante norme di attuazione del reg. CE n. 1760/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base delle stesse.

Il d.m. 30 agosto 2000, in recepimento ed attuazione delle norme comunitarie sopracitate, reca modalità applicative del reg. CE n. 1760/2000 sull'etichettatura obbligatoria e su quella facoltativa delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine.

Infine il d.m. 22 dicembre 1997, recante modalità applicative supplementari del reg. n. 820/97 (abrogato dal reg. CE n. 1760/2000), è valido per le parti non abrogate inerenti alle organizzazioni già autorizzate ad etichettare le carni bovine.

Le «indicazioni obbligatorie» che devono comparire sulle etichette delle confezioni di carne sono *in primis* un numero di riferimento o un codice che evidenzia il nesso tra le carni e l'animale o gli animali; tale numero può essere il numero di identificazione del singolo animale da cui provengono le carni o il numero di identificazione di un gruppo di animali;

poi vi è il numero di approvazione del macello presso il quale sono stati macellati gli animali; da ultimo, il numero di approvazione del laboratorio di sezionamento.

Dal 1° gennaio 2002 gli operatori e le organizzazioni di produttori dovranno indicare in etichetta le seguenti ulteriori informazioni: lo Stato membro o il Paese terzo di nascita; gli Stati membri o Paesi terzi in cui ha avuto luogo l'ingrasso; lo Stato membro o il Paese terzo in cui ha avuto luogo la macellazione.

Le «indicazioni facoltative» riportabili in etichetta riguardano informazioni relative alla «macellazione», all'«allevamento», all'«animale», ed alle eventuali «altre informazioni» contenute nel disciplinare di produzione approvato dal Ministero delle politiche agricole e forestali.

Le informazioni relative alla «macellazione» attengono ai dati sul macello e sul laboratorio di sezionamento; vale a dire l'età dell'animale macellato, la data di macellazione e/o di preparazione delle carni, il periodo di frollatura delle carni ecc.; le informazioni in ordine all'«allevamento» consistono nell'azienda di nascita e/o di allevamento, nella tecnica di allevamento, nel metodo di ingrasso, in altre indicazioni relative all'alimentazione ecc.; in ordine alle informazioni relative all'«animale» devono essere riportate, sempre facoltativamente, la razza, il tipo genetico, la categoria ecc.

In ogni caso è necessario che l'etichetta così costituita riporti il logotipo di identificazione dell'operatore unitamente al relativo codice alfanumerico attribuito dal menzionato Ministero. L'etichetta delle carni provenienti da animali ingrassati e macellati in Italia può riportare l'indicazione «Carni di bovino nato, ingrassato e macellato in Italia» oppure la dizione «Origine Italia».

Invero, in tale settore sarebbe quanto mai opportuno anticipare il completamento dei dati inerenti all'etichettatura obbligatoria; in tal modo i consumatori potrebbero acquisire maggiori informazioni circa la rintracciabilità della carne che acquistano; sarebbe inoltre necessario prevedere uno specifico sistema sanzionatorio per le inosservanze delle disposizioni che disciplinano propriamente l'etichettatura.

A conclusione della nostra indagine sulla disciplina dell'etichettatura nel più vasto panorama della sicurezza alimentare, non è facile formulare la giusta «ricetta» che funga da catalizzatore atto ad innescare quelle automatiche reazioni che a cascata si riversano e coinvolgono l'intero settore.

Al riguardo, pare auspicabile fornire una sintesi delle

indicazioni che potrebbero rivelarsi utili, ai fini di una efficace etichettatura, nel tentativo di fare chiarezza nel «caos alimentare» dei nostri giorni.

Fondamentale appare infatti riportare tutte le informazioni possibili sul prodotto utili a garantirne la qualità e «rintracciabilità», quali ad esempio la provenienza, i luoghi, i soggetti, i trattamenti fisici, i trattamenti chimici, quelli aggiuntivi e quelli sostitutivi.

Importante è poi riuscire ad identificare quello che è rimasto o è stato addizionato o sottratto dopo eventuali trattamenti produttivi e/o trasformativi.

Fondamentale è dunque l'etichettatura dettagliata; chiunque voglia sapere qualcosa, infatti, di un qualsivoglia prodotto alimentare deve poterlo apprendere leggendone appunto l'etichetta.

Tuttavia abbiamo già accennato alle difficoltà tecniche della realizzazione di un'etichetta densa di indicazioni ed allora quanto mai importante appare la conservazione dei documenti contenenti informazioni dettagliate; pretendere ad esempio un protocollo di produzione e/o di trasformazione tecnico, depositato e registrato *a priori*, al quale possano avere accesso gli organi controllori o addirittura le forze dell'ordine per eventuali controlli; il tutto, a tutela sia del produttore in buona fede che del consumatore che ne richieda la verifica.

Chiara ne è la *ratio*: chiunque può richiedere controlli (soprattutto le associazioni di consumatori) e le verifiche sono assegnate a Forze di Polizia autorizzate a controllare i protocolli depositati. Ai produttori ed ai trasformatori non conviene mentire sull'etichetta, e neppure sul protocollo perché in caso di riscontro è azionabile il sistema sanzionatorio con eventuale denuncia per falso ed altre ipotesi di reato, sfociando così nell'ambito della penale responsabilità.

Ancora una volta quanto mai auspicabile appare un'etichettatura non solo esauriente ma soprattutto chiara, un'etichettatura che consenta al consumatore di «scegliere» con cognizione e con coscienza.

In definitiva il futuro di una corretta ed efficace politica della sicurezza alimentare – e di qui della salute pubblica – è affidato principalmente alla realizzazione compiuta di una cultura della trasparenza e dell'informazione; una cultura che sempre più segnali l'importanza della comunicazione diretta ed aperta con il consumatore, che da soggetto passivo deve finalmente assumere il ruolo di soggetto cosciente ed informato. □

PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte di giustizia C.E. - 26-9-2000, in causa C-443/98 - Rodríguez Iglesias, pres.; Gulmann, est.; Jacobs, Avv. gen. (diff.) - Unilever Italia S.p.A. c. Central Food S.p.A.

Comunità europea - Norme e regolamentazioni tecniche - Etichettatura dell'olio di oliva - Legge italiana - Obbligo di rinvio di adozione - Violazione - Inapplicabilità della legge italiana. (Trattato CE, art. 234; direttiva del Consiglio 28 marzo n. 83/189/CEE)

La legge italiana n. 313 del 1998 sull'etichettatura dell'olio d'oliva deve essere disapplicata dal giudice nazionale, anche nelle controversie tra privati vertenti su diritti ed obblighi di natura contrattuale, poiché avente ad oggetto regole tecniche adottate durante un periodo di rinvio di adozione (1).

(Omissis)

La controversia nella causa a qua e la questione pregiudiziale

18. - Il 29 settembre 1998, in esecuzione di un ordine della Central Food, la Unilever ha fornito a quest'ultima 648 litri di olio extravergine di oliva per un ammontare di ITL 5.330.708.

19. - Con lettera del 30 settembre 1998 la Central Food ha informato la Unilever che l'olio d'oliva fornito non era etichettato conformemente alla legge controversa. Essa ha di conseguenza rifiutato di pagare l'importo dovuto e ha invitato la Unilever a ritirare la merce in giacenza nel proprio magazzino.

20. - Il 2 ottobre 1998 la Unilever ha contestato la posizione della Central Food. Facendo valere che, nell'ambito della procedura di notifica ed esame dei progetti di regole tecniche istituito dalla direttiva 83/189, la Commissione aveva ingiunto alla Repubblica italiana di astenersi dal legiferare in materia di etichettatura dell'olio fino al 5 maggio 1999 e ricordando la sentenza CIA Security International, la Unilever ha sostenuto che la legge controversa non doveva essere applicata. Asserendo che l'olio d'oliva fornito era pertanto del tutto conforme alla normativa italiana in vigore, essa ha invitato la Central Food ad accettare la consegna e ad effettuare il pagamento.

21. - A fronte del nuovo rifiuto della Central Food, il 21 ottobre 1998 la Unilever ha proposto un ricorso dinanzi al Pretore di Milano al fine di ottenere un'ingiunzione di pagamento per un importo corrispondente al prezzo della fornitura.

22. - Di conseguenza, il Pretore di Milano ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte di giustizia la seguente questione pregiudiziale:

«Se la legge interna, promulgata ed entrata in vigore nello Stato membro (legge n. 313 del 3 agosto 1998), possa essere disapplicata dal giudice nazionale chiamato ad emettere un'ingiunzione di pagamento relativamente a fornitura di olio extravergine d'oliva etichettato in modo non conforme alle disposizioni della legge nazionale anzidetta, considerato che, a seguito della notifica e del conseguente esame di un progetto di legge nazionale relativo all'etichettatura d'origine dell'olio extravergine d'oliva, dell'olio d'oliva vergine e dell'olio d'oliva, la Commissione europea ha provveduto, sulla base dell'art. 9 paragrafo 3 della direttiva 83/189 (in materia di procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche), a rivolgere un formale invito allo Stato notificante perché non legiferi, fissando termine (sino al 14 settembre 1999) relativamente alle norme di commercializzazione dell'olio d'oliva, in attesa dell'adozione di una regolamentazione comunitaria nella materia in parola».

Sulla questione pregiudiziale

Il carattere di regole tecniche delle prescrizioni sull'etichettatura contenute nella legge controversa

23. - In via preliminare occorre esaminare se, come ha sostenuto il governo italiano, la questione pregiudiziale sia senza oggetto perché la legge controversa non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 83/189.

24. - In primo luogo, tale governo osserva che la legge controversa non contiene prescrizioni che possano essere qualificate regole tecniche ai sensi della direttiva 83/189. Esso fa riferimento alla finalità della legge controversa consistente nel tutelare il consumatore attraverso una corretta informazione sull'origine o sulla provenienza dell'olio d'oliva, al fatto che si tratta di prodotti agricoli e alla circostanza che le prescrizioni dettate dalla legge controversa non riguardano tali prodotti né si ripercuotono sulle caratteristiche degli stessi.

25. - A questo proposito basta ricordare che, ai sensi del suo art. 1, punto 1), la direttiva 83/189 intende per «prodotto» tanto i prodotti industriali quanto quelli agricoli e che, ai sensi del punto 2) dello stesso articolo, la direttiva 83/189 intende per «specificazione tecnica» una specificazione che figura in un documento che definisce le caratteristiche richieste dei prodotti, comprese le prescrizioni applicabili al prodotto per quanto riguarda l'etichettatura. Regole nazionali che contengano siffatte specificazioni costituiscono specificazioni tecniche ai sensi della direttiva 83/189 indipendentemente dai motivi che ne hanno giustificato l'adozione (v., in questo senso, sentenza 20 marzo 1997, causa C-13/96, Bic Benelux, *Racc.* pag. I-1753, punto 19).

26. - Così, la legge controversa, che disciplina l'etichettatura relativa all'origine dell'olio d'oliva, contiene prescrizioni da qualificare come «specificazioni tecniche» ai sensi della direttiva 83/189.

27. - Dato che l'osservanza di tali prescrizioni è obbligatoria *de iure* per la commercializzazione dell'olio d'oliva in Italia, si tratta appunto di regole tecniche, ai sensi dell'art. 1, punto 9), della direttiva 83/189.

28. - In secondo luogo, il governo italiano fa valere che la legge controversa era esentata da notifica in forza dell'art. 10 della direttiva 83/189, dato che essa era stata adottata conformemente alla direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978, 79/112/CEE, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale, nonché la relativa pubblicità (*G.U.* 1979, L 33, pag. 1), la quale, all'art. 3, n. 1, punto 7), impone di indicare nell'etichetta il luogo di origine o di provenienza del prodotto qualora l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il consumatore circa l'origine o la provenienza effettiva del prodotto alimentare.

29. - Tale punto di vista non può essere accolto. Come rilevato dalla Commissione, detta disposizione della direttiva 79/112, redatta in termini generici, lascia agli Stati membri un margine di manovra sufficientemente importante perché sia escluso che prescrizioni nazionali sull'etichettatura relativa all'origine come quelle adottate dalla legge controversa possano essere qualificate come disposizioni nazionali che si conformano ad un atto comunitario cogente, ai sensi dell'art. 10, n. 1, primo trattino, della direttiva 83/189.

30. - Di conseguenza, si deve concludere che prescrizioni come quelle sull'etichettatura contenute nella legge controversa costituiscono regole tecniche rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva 83/189.

Gli effetti della violazione dell'art. 9 della direttiva 83/189

31. - Con la sua questione pregiudiziale il giudice *a quo* chiede, in sostanza, se il giudice nazionale, nell'ambito di un procedimento civile tra singoli in ordine a diritti e obblighi di natura contrattuale, debba rifiutare di applicare una regola tecnica nazionale adottata durante un periodo di rinvio di adozione previsto all'art. 9 della direttiva 83/189.

32. - Al riguardo, la Unilever fa valere che la Corte ha confermato, nella sua sentenza CIA Security International, che una regio-

la tecnica nazionale adottata in violazione degli obblighi derivanti dagli artt. 8 e 9 della direttiva 83/189 non può in nessun caso essere opposta a singoli.

33. - La Commissione sostiene, da un lato, che la sentenza CIA Security International, relativa ad una controversia tra singoli, ha accertato l'inapplicabilità di una regolamentazione tecnica adottata in violazione della direttiva 83/189 e che dalla detta sentenza discende che tale inapplicabilità poteva essere fatta valere in una controversia tra singoli. Essa aggiunge che non esistono motivi per cui tale conseguenza dell'inosservanza della direttiva 83/189 non si produca anche in un procedimento per decreto ingiuntivo come quello oggetto della causa *a qua*.

34. - D'altra parte, a suo parere, l'inapplicabilità si impone, nel contempo, in caso di violazione dell'obbligo di notifica sancito all'art. 8 della direttiva 83/189 e in caso di inosservanza dei periodi di rinvio di adozione previsti all'art. 9 della stessa direttiva. Infatti, l'adozione di una regola tecnica nazionale dopo la notifica del progetto ma durante il periodo di sospensione, senza tener conto delle osservazioni o delle altre reazioni della Commissione e degli altri Stati membri, comporterebbe di fatto un rischio di creazione di nuovi ostacoli agli scambi intracomunitari del tutto identico a quello risultante dall'adozione di una regola tecnica nazionale in violazione dell'obbligo di notifica.

35. - Il governo italiano, sostenuto dal governo danese, rileva che la Corte ha sì riconosciuto effetto diretto a talune disposizioni delle direttive nel senso che dei singoli, in mancanza di una corretta trasposizione, possono far valere tali disposizioni nei confronti dello Stato membro inadempiente, ma che essa ha altresì dichiarato che estendere tale giurisprudenza all'ambito dei rapporti tra singoli significherebbe riconoscere in capo alla Comunità il potere di emanare norme che facciano sorgere con effetto immediato obblighi a carico di questi ultimi, mentre tale competenza le spetta solo laddove le sia attribuito il potere di adottare regolamenti. Così, risulterebbe dalla giurisprudenza costante della Corte che una direttiva non può di per sé creare obblighi a carico dei singoli e non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei loro confronti. Non potrebbe derogarsi a tale conclusione sulla base della sentenza CIA Security International. Il dispositivo di tale sentenza non sembrerebbe destinato a far cadere il principio secondo il quale una direttiva non può produrre effetto diretto nei rapporti orizzontali tra singoli.

36. - Inoltre, i governi italiano, danese e olandese fanno valere, in particolare, che, nella sentenza CIA Security International, la Corte ha unicamente dichiarato che l'inadempimento dell'obbligo di comunicazione sancito all'art. 8 della direttiva 83/189 comporta l'inapplicabilità della regola tecnica interessata. Ora, l'art. 9 della direttiva 83/189 differirebbe sostanzialmente dall'art. 8. Sarebbe l'efficacia del controllo preventivo previsto dall'art. 8 della direttiva 83/189 ad avere determinato tale interpretazione. Invece, l'inapplicabilità in caso di inosservanza degli obblighi di rinvio di adozione previsti all'art. 9 non contribuirebbe all'obiettivo di efficacia del controllo da parte della Commissione. In una situazione del genere, la circostanza che uno Stato membro non abbia rispettato una disposizione procedurale come quella di cui all'art. 9, n. 3, della direttiva 83/189 non potrebbe aver altro effetto se non quello di permettere alla Commissione di proporre un ricorso per inadempimento contro lo Stato inadempiente.

37. - Tenuto conto di tali osservazioni, occorre, in primo luogo, esaminare se la conseguenza giuridica dell'inosservanza degli obblighi della direttiva 83/189 sia la stessa per quanto riguarda l'obbligo di rispettare i periodi di rinvio di adozione, conformemente all'art. 9 della direttiva 83/189, e per quanto riguarda l'obbligo di notifica, conformemente all'art. 8 della direttiva 83/189.

38. - Al riguardo, si deve ricordare che la sentenza CIA Security International verteva su una regola tecnica non notificata conformemente all'art. 8 della direttiva 83/189, il che spiega perché tale sentenza, nel suo dispositivo, si limiti ad accertare la non applicabilità delle regole tecniche non notificate conformemente a tale articolo.

39. - Tuttavia, nell'espone la motivazione che ha condotto a tale accertamento, la Corte ha altresì esaminato gli obblighi derivanti dall'art. 9 della direttiva 83/189. Ora, tale motivazione dimostra che, alla luce dell'obiettivo della direttiva 83/189 nonché della formulazione del suo art. 9, i detti obblighi devono essere trattati allo stesso modo di quelli derivanti dall'art. 8 della stessa direttiva.

40. - Così, al punto 40 della sentenza CIA Security International, è stato sottolineato che la direttiva 83/189 è volta a tutelare, mediante un controllo preventivo, la libera circolazione delle merci, che

costituisce uno dei fondamenti della Comunità, e che tale controllo è efficace se tutti i progetti di regole tecniche in essa ricompresi devono essere notificati e se l'adozione e l'entrata in vigore delle dette regole – salvo quelle la cui urgenza giustifica un'eccezione – devono essere sospese durante i periodi stabiliti dall'art. 9.

41. - Quindi, al punto 41 della stessa sentenza, la Corte ha dichiarato che la notifica e il periodo di rinvio di adozione consentono alla Commissione e agli altri Stati membri di accertare se il progetto di cui trattasi frapponga ostacoli agli scambi in contrasto con il Trattato CE ovvero ostacoli che occorre evitare adottando provvedimenti comuni o armonizzati, nonché di proporre modifiche ai provvedimenti nazionali progettati. Tale procedura consente del resto alla Commissione di proporre o emanare norme comunitarie che disciplinino la materia oggetto della misura progettata.

42. - Al punto 50 della sentenza CIA Security International, la Corte ha precisato che lo scopo della direttiva 83/189 non è semplicemente quello di informare la Commissione, ma, in una prospettiva più ampia, quello di eliminare o limitare gli ostacoli agli scambi, di informare gli altri Stati membri delle regolamentazioni tecniche progettate da uno Stato, di concedere alla Commissione e agli Stati membri il tempo necessario per reagire e proporre una modifica che consenta di ridurre le restrizioni alla libera circolazione delle merci derivanti dalla misura progettata e di lasciare alla Commissione il tempo necessario per proporre una direttiva di armonizzazione.

43. - La Corte ha proseguito rilevando che il testo degli artt. 8 e 9 della direttiva 83/189 è chiaro, dal momento che essi prevedono una procedura di controllo comunitario dei progetti di regolamentazioni nazionali e la subordinazione della data della loro entrata in vigore al benessere o alla non opposizione della Commissione.

44. - Anche al punto 48 della sentenza CIA Security International, dopo aver ricordato che la finalità della direttiva 83/189 è la tutela della libera circolazione delle merci mediante un controllo preventivo e che l'obbligo di notifica costituisce un mezzo essenziale per l'attuazione del detto controllo comunitario, la Corte ha rilevato che l'efficacia di tale controllo sarà ancora maggiore se la direttiva viene interpretata nel senso che l'inadempimento dell'obbligo di notifica costituisce un vizio procedurale sostanziale atto a comportare l'inapplicabilità ai singoli delle regole tecniche di cui è causa, dalle considerazioni riportate ai punti 40-43 della presente sentenza risulta che l'inosservanza degli obblighi di rinvio di adozione dettati all'art. 9 della direttiva 83/189 costituisce anch'essa un vizio procedurale sostanziale atto a comportare l'inapplicabilità delle regole tecniche.

45. - Pertanto, occorre accertare, in secondo luogo, se l'inapplicabilità delle regole tecniche adottate in violazione dell'art. 9 della direttiva 83/189 possa essere fatta valere in un procedimento civile relativo ad una controversia tra singoli su diritti e obblighi di natura contrattuale.

46. - Innanzi tutto, occorre constatare che, nell'ambito di un procedimento civile di tale natura, l'applicazione di regole tecniche adottate in violazione dell'art. 9 della direttiva 83/189 può avere l'effetto di ostacolare l'utilizzazione o la commercializzazione di un prodotto non conforme a tali regole.

47. - Ciò si verifica così nella fattispecie di cui alla causa principale, dato che l'applicazione della normativa italiana può ostacolare la commercializzazione da parte della Unilever dell'olio extravergine di oliva da essa messo in vendita.

48. - Occorre poi ricordare che l'inapplicabilità come conseguenza giuridica della violazione dell'obbligo di notifica è stata pronunciata, nella sentenza CIA Security International, nel dare soluzione a questioni pregiudiziali proposte nell'ambito di un procedimento relativo ad una controversia tra imprese concorrenti basata su disposizioni nazionali che vietavano le pratiche commerciali sleali.

49. - Infatti, discende dalla giurisprudenza della Corte che l'inapplicabilità di una regola tecnica non notificata conformemente all'art. 8 della direttiva 83/189 può essere fatta valere in una controversia tra singoli per i motivi menzionati ai punti 40-43 della presente sentenza. Lo stesso vale per quanto riguarda l'inosservanza degli obblighi sanciti dall'art. 9 della stessa direttiva e non vi è motivo, a questo proposito, di trattare in maniera diversa controversie tra singoli in materia di concorrenza sleale, come nella causa CIA Security International, e controversie tra singoli vertenti su diritti ed obblighi di natura contrattuale, come nella controversia oggetto della causa *a qua*.

50. - Se è vero, come hanno rilevato i governi italiano e danese, che una direttiva non può di per sé creare obblighi a carico di

un singolo e non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei suoi confronti (v. sentenza 14 luglio 1994, causa C-91/92, Faccini Dori, *Racc.* pag. I-3325, punto 20), tale giurisprudenza non si applica in una fattispecie in cui l'inosservanza dell'art. 8 o dell'art. 9 della direttiva 83/189, che costituisce un vizio procedurale sostanziale, comporta l'inapplicabilità della regola tecnica adottata in violazione di uno di tali articoli.

51. - In una fattispecie del genere, contrariamente all'ipotesi della mancata trasposizione delle direttive cui si applica la giurisprudenza menzionata da tali due governi, la direttiva 83/189 non definisce in alcun modo il contenuto sostanziale della norma giuridica sulla base della quale il giudice nazionale deve risolvere la controversia dinanzi ad esso pendente. Essa non crea né diritti né obblighi per i singoli.

52. - Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre risolvere la questione nel senso che al giudice nazionale, nell'ambito di un procedimento civile relativo ad una controversia tra singoli vertente su diritti ed obblighi di natura contrattuale, compete la disapplicazione di una regola tecnica nazionale adottata durante un periodo di rinvio di adozione previsto all'art. 9 della direttiva 83/189.

Sulle spese. (Omissis)

(1) INDUSTRIA ALIMENTARE, OLIO D'OLIVA E USO ALTERNATIVO DEL DIRITTO.

1. - La sentenza in commento segna un altro capitolo nella ormai pluriennale disputa in tema di etichettatura dell'olio d'oliva, con l'esplicito ingresso sulla scena del conflitto giudiziario di un attore, l'industria alimentare multinazionale, che aveva sin qui lasciato la ribalta allo Stato italiano ed alla Commissione europea (1).

La Corte del Kirchberg ha dichiarato l'inapplicabilità, opponibile anche nei giudizi tra privati, della l. 3 agosto 1998, n. 313 intitolata «Disposizioni per l'etichettatura d'origine dell'olio extravergine di oliva, dell'olio di oliva vergine e dell'olio di oliva» (2), in quanto promulgata durante il periodo c.d. di «stand-still» (rinvio di adozione), intimato dalla Commissione europea ai sensi dell'art. 9 n. 3 della direttiva del Consiglio 28 marzo 1983, 83/189/CEE (3).

È opportuno ricordare, peraltro, che in data 22 dicembre 1998 la Commissione ha adottato nella stessa materia il regolamento (CE) 2815/98, recante norme di segno diverso dalle prescrizioni della legge 313/98, con ciò determinando la inapplicabilità per il futuro di quest'ultima; di talché gli effetti della sentenza annotata rilevano in concreto solo con riferimento ai pochi mesi compresi tra l'entrata in vigore della legge italiana (30 agosto 1998) e l'entrata in vigore del Regolamento comunitario (27 dicembre 1998) (4).

Nonostante tale circoscritta operatività, la sentenza appare degna di nota almeno per due ordini di motivi.

Innanzitutto, la Corte di giustizia per la prima volta ha

chiarito le conseguenze, in termini di inapplicabilità della legge nazionale, dell'inosservanza da parte di uno Stato membro del c.d. periodo di «standstill» o «rinvio di adozione».

Sotto un secondo profilo – ed è questo l'aspetto su cui ci si soffermerà – la Corte non è stata adita dai soggetti regolatori impegnati nel conflitto in tema di origine dell'olio di oliva, bensì per iniziativa di operatori economici privati, i quali hanno incardinato una causa innanzi al giudice nazionale, all'evidente fine di sollecitare un rinvio pregiudiziale ex art. 234 del Trattato.

Il caso offre un limpido esempio della prassi definita in tempi non recentissimi «uso alternativo» (5) dell'art. 177 CE (ora art. 234) e che, salutata allora come strumento di ampliamento indiretto della tutela del soggetto privato – escluso dai meccanismi di ricorso diretto per annullamento ex art. 230 e impotente di fronte all'eventuale inerzia della Commissione nel promuovere procedimenti per infrazione – mostra oggi talune zone d'ombra e induce a motivate perplessità.

2. - Il 30 agosto 1998 entrava in vigore la legge 313/98, approvata dal Parlamento italiano, nonostante la Commissione europea avesse intimato di non adottare il provvedimento sino al 4 maggio 1999 in applicazione dell'art. 9 della direttiva 83/189.⁷

Il 25 settembre 1998 la Central Food S.p.a. ordinava una partita di olio extravergine di oliva del valore di L. 5.330.708 alla Van den Bergh, una divisione della Unilever Italia S.p.a.

L'olio, consegnato il 29 settembre 1998, risultava ottenuto dalla miscelatura di olio italiano con olio proveniente dalla Spagna e dalla Grecia (circostanza questa di cui non si fa menzione nella sentenza e che si apprende, invece, dalla lettura delle conclusioni dell'avvocato generale Jacobs).

Il 30 settembre 1998 la Central Food contestava alla Unilever la non conformità della etichettatura dell'olio alle prescrizioni dell'art. 1 della legge 313/98 e rifiutava il pagamento della relativa fattura, invitando la venditrice a ritirare la merce.

Il 2 ottobre 1998 la Unilever rispondeva alla Central Food, sostenendo la inapplicabilità al caso della legge 313/98, in quanto approvata nel corso del periodo di «standstill» imposto allo Stato italiano dalla Commissione europea.

Il 21 ottobre 1998 la Unilever proponeva innanzi al Pretore di Milano ricorso per decreto ingiuntivo, richiedendo il pagamento del prezzo dell'olio consegnato alla Central Food.

Il 6 novembre 1998, nell'ambito della procedura monitoria promossa dalla Unilever, il Pretore di Milano emetteva ordinanza di rinvio alla Corte di giustizia, sottoponendo a quest'ultima la questione pregiudiziale se la legge 313/98 dovesse essere disapplicata dal giudice nazionale, nell'ambito di un giudizio civile tendente all'emissione di un'ingiunzione di pagamento, in relazione al mancato rispetto da parte del legislatore italiano del periodo di rinvio di adozione intimato dalla Commissione europea sulla base dell'art. 9, n. 3 della direttiva 83/189.

(1) Sulla vicenda v. L. COSTATO, *L'olio vergine d'oliva tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Riv. dir. agr.*, 1998, I, 553; F. ALBISINNI, *La Commissione europea e l'etichettatura dell'olio di oliva*, in *Dir. dell'agr.*, 1998, 465; ID., *Ma L'Europa è dalla parte dei consumatori? Il caso della legge sull'etichettatura dell'olio di oliva*, in questa *Riv.*, 1999, 73; ID., *Lavar la testa all'asino o la designazione d'origine dell'olio di oliva*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, I, 79; S. MASINI, *Etichettatura dell'olio d'oliva (osservazioni alla legge 3 agosto 1998 n. 313)*, in *Dir. dell'agr.*, 1998, 491.

(2) L. 3 agosto 1998, n. 313, in *G.U.* 29 agosto 1999, n. 201.

(3) Direttiva del Consiglio 28 marzo 1983, 83/189/CEE, che prevede una procedura di informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche, in *G.U.C.E.* 26 aprile 1983 L 109, p. 8, come modificata dalla direttiva del Consiglio 22 marzo 1988/182/CEE, in *G.U.C.E.* 26 marzo 1988 L 81, p. 5 e della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 23 marzo 1994, 94/10/CE, recante seconda modifica sostanziale della direttiva 83/189/CEE, in *G.U.C.E.* 19 aprile 1994 L 100, p. 30. L'art. 9 di tale direttiva recita:

«1. Gli Stati membri rinviando l'adozione di un progetto di regola tecnica di tre mesi a decorrere dalla data in cui la Commissione ha ricevuto la comunicazione di cui all'articolo 8, paragrafo 1.

2. Gli Stati membri rinviando: (...) di sei mesi l'adozione di qualsiasi (...) progetto di regola tecnica, a decorrere dalla data in cui la Commissione ha ricevuto la comunicazione di cui all'articolo 8, paragrafo 1, se essa o altro Stato membro emette, nei tre mesi successivi a tale data, un parere circostanziato secondo il quale la misura proposta presenta degli aspetti che possono eventualmente creare ostacoli alla libera circolazione delle merci nell'ambito del mercato interno. Lo Stato membro interessato riferisce alla Commissione sul seguito che esso intende dare a tale parere circostanziato. La Commissione commenta tale reazione (...) Gli Stati membri rinviando l'adozione di un progetto di regola tecnica di dodici mesi a decorrere dalla data in cui la Commissione ha ricevuto la comunicazione di cui all'art. 8, paragrafo 1, se, nei tre mesi successivi a tale data, la Commissione notifica la sua intenzione di proporre o di adottare una direttiva, un regolamento o una decisione conformemente all'art. 189 del trattato a questo riguardo».

(4) Cfr. L. COSTATO, *op cit.*, p. 561.

(5) Cfr. A. TIZZANO, *Controversie fittizie e competenza pregiudiziale della Corte comunitaria*, in *Foro it.*, 1980, IV, c. 256 ss.; ID., *Foglia-Novello atto II, ovvero la crisi dell'uso alternativo dell'art. 177 CEE*, in *Foro it.*, 1982, IV, c. 308 ss.; V. GREMENTIERI, *La seconda sentenza Foglia-Novello: un nuovo diniego della Corte di giustizia*, in *Dir. com. sc. internaz.*, 1982, 451 ss.

Con rimarchevole celerità, il 26 settembre 2000 la Corte – ritenuta la natura di «regola tecnica» ai sensi della direttiva 83/189 dell'art. 1 della legge 313/98 e richiamato il precedente CIA Security International (6) – ha concluso che «Al giudice nazionale nell'ambito di un procedimento civile relativo ad una controversia vertente su diritti ed obblighi di natura contrattuale, compete la disapplicazione di una regola tecnica nazionale adottata durante un periodo di rinvio di adozione previsto all'art. 9 della direttiva del Consiglio 28 marzo 1983, 83/189/CEE che prevede una procedura di informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche, come modificata dalla Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 23 marzo 1994 94/10/CE».

Dal principio di diritto così enunciato discende l'inapplicabilità, anche nelle cause tra privati, per qualunque giudice italiano delle norme contenute nella legge 313/98 ovvero, nei fatti, l'inefficacia di tale legge.

La decisione, di limitato rilievo con riferimento alla specifica questione dell'etichettatura dell'olio d'oliva per gli effetti temporalmente circoscritti della legge 313/98 (come già dianzi sottolineato), non è tuttavia priva di esiti significativi per ciò che concerne il rapporto fra fonti interne e fonti comunitarie, sotto il duplice profilo della conoscibilità effettiva degli atti comunitari interni al procedimento di «stand-still» e della possibilità che i vizi di un provvedimento legislativo nazionale – legati al mancato rispetto di obblighi di natura meramente procedurale da parte di uno Stato membro – siano invocabili nei rapporti «orizzontali» tra soggetti privati.

Esemplari in proposito le considerazioni dell'avvocato generale Jacobs: «99. (...) Il fatto che uno Stato membro non abbia osservato gli obblighi procedurali della direttiva in quanto tali non dovrebbe comportare, a mio parere, effetti pregiudizievoli per i singoli.

100. Ciò avviene, innanzi tutto, perché sarebbe difficile giustificare tali effetti alla luce del principio della certezza del diritto. Per il quotidiano esercizio del commercio, le regole tecniche vigenti per la vendita di merci debbono essere chiaramente e prontamente identificabili sia in quanto applicabili sia in quanto inapplicabili (...). Al fine di evitare difficoltà nei propri rapporti contrattuali, un singolo operatore commerciale dovrebbe essere al corrente dell'esistenza della direttiva 83/189, conoscere la sentenza nella causa CIA Security, identificare una regola tecnica in quanto tale e stabilire con certezza se lo Stato membro di cui trattasi ha osservato o meno tutti gli obblighi procedurali della direttiva. ...

101. Il secondo problema è una possibile ingiustizia. Se una mancata notifica dovesse rendere inopponibile una regola tecnica nelle cause tra singoli, un singolo perderebbe una causa avente ad oggetto una regola del genere, non a seguito di un proprio inadempimento di un obbligo derivante dal diritto comunitario, ma a seguito del comportamento di uno Stato membro. La sopravvivenza economica di una ditta potrebbe essere messa a repentaglio soltanto nell'interesse dell'efficienza di un meccanismo diretto a controllare le attività normative degli Stati membri. (...)» (7).

3. - Molteplici, concordanti indizi lasciano dubitare della genuinità della lite insorta tra la Unilever e la Central Food.

Singolare, anzitutto, lo scenario in cui si iscrive il contenzioso tra le due società.

Entrata in vigore la legge 313/98, le tesi dell'industria agroalimentare, rimaste inascoltate dal legislatore naziona-

le, non sembravano sostenute neppure da un'efficace reazione della Commissione (8).

A questo punto, il *coup-de-théâtre*.

Una grande multinazionale del mercato agroalimentare, protagonista di una vicenda litigiosa il cui valore farebbe sorridere anche il più modesto frantoiano, ottiene in pochissimi giorni da un giudice milanese il rinvio pregiudiziale alla Corte del Lussemburgo, in ragione dell'ipotizzata inapplicabilità della legge 313/98.

L'analisi dei fatti di causa, la loro cronologia ed il comportamento tenuto dalle parti accrescono la sensazione di un «uso alternativo» della procedura di rinvio pregiudiziale.

In primo luogo, il valore irrisorio della controversia – poco più di L. 5.000.000 – urta con le dimensioni delle società coinvolte (9).

In secondo luogo, le raffinate argomentazioni giuridiche svolte dalla Unilever già nella fase extraprocessuale mal si addicono alla logica di quotidiani rapporti commerciali, tanto più che la società si dimostra in possesso di informazioni da «addetti ai lavori», a dispetto dell'assenza di qualsivoglia forma di pubblicità – se non gli articoli della stampa specializzata – della procedura di cui all'art. 9 della direttiva 83/189 (10). -

Ancora, la strategia difensiva della Unilever rivela un fine ultimo ben diverso dalla semplice soddisfazione del proprio credito per la fornitura di olio. Basti pensare che la Unilever, dovendo replicare alle deduzioni della Central Food in ordine alla non commerciabilità dell'olio acquistato, non ha in ipotesi invocato il comma 4° della legge 313/98 – il quale consente lo smaltimento delle partite di olio non confezionate in conformità della stessa legge nei quattro mesi successivi alla sua entrata in vigore – bensì si è appellata all'aleatorio argomento dell'inapplicabilità della normativa nazionale adottata nel periodo di «standstill» (riguardo al quale non si erano neppure registrati precedenti specifici della Corte di giustizia).

Inoltre, nel procedimento di ingiunzione la Unilever non si è limitata a dedurre l'esistenza di un credito documentato dalle proprie scritture contabili ex art. 634 c.p.c., assicurandosi così il pacifico accoglimento del ricorso; al contrario, ha immediatamente sottoposto al Pretore la questione della applicabilità al caso della legge 313/98, anticipando eccezioni che la controparte avrebbe potuto sollevare solo in un successivo ed eventuale giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo.

Quanto al comportamento processuale della Central Food, è sufficiente osservare come tale società abbia rinunciato a difendersi in sede comunitaria, non presentando – sebbene invitata a farlo – le proprie osservazioni scritte, né partecipando alla fase orale del procedimento.

Insomma, ci sono tutti gli ingredienti di quello che uno studioso francese già nei primi anni ottanta aveva battezzato «imbroglio préjudiciel» (11).

Certo, la fantasia delle parti sarebbe valsa a poco senza il contributo decisivo di un giudice nazionale tanto sollecito (quindici giorni dal deposito del ricorso per decreto ingiuntivo alla emissione dell'ordinanza di rinvio pregiudiziale: un record per la giustizia italiana!), quanto distratto, al punto da non constatare l'irrelevanza della questione posta, ben potendo il decreto ingiuntivo richiesto essere concesso sulla scorta del già richiamato art. 1, comma 4° della legge 313/98.

(6) Sentenza 30 aprile 1996, in causa C-194/94 CIA Security International SA, in *Racc.*, p. I-2201.

(7) Cfr. punti 99-101 delle conclusioni dell'avvocato generale.

(8) La Commissione ha provveduto solo in data 27 gennaio 1999 alla notifica allo Stato italiano di un parere motivato ai sensi dell'art. 226 (già 169 CE), senza poi, comunque, dar corso alla fase contenziosa del procedimento di infrazione innanzi alla Corte di giustizia.

(9) Il modesto valore del giudizio è sottolineato anche dall'avvocato generale al punto 100 delle proprie conclusioni.

(10) Sulla assoluta carenza di pubblicità della procedura ex art. 9 direttiva 83/189 cfr. ancora il punto 100 delle conclusioni dell'avvocato generale.

(11) A. BARAV., *Imbroglio préjudiciel. A propos des arrêts de la Cour de justice dans l'affaire Foglia C. Novello*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1982, 431 ss.

4. - La vicenda di cui ci si va occupando richiama alla mente il commentatissimo caso Foglia/Novello (12), in occasione del quale la Corte di giustizia, insorgendo per la prima volta contro possibili abusi dell'art. 177 CE (ora 234) realizzati mediante «schemi processuali precostituiti dalle parti», ha declinato la propria competenza a conoscere di questioni pregiudiziali sollevate nell'ambito di siffatte controversie, così motivando: «... l'art. 177 affida alla Corte il compito non di esprimere pareri a carattere consultivo su questioni generali o ipotetiche, ma di contribuire all'amministrazione della giustizia negli Stati membri. Ad essa non compete, pertanto la soluzione di questioni di interpretazione che le siano proposte nell'ambito di schemi processuali precostituiti dalle parti al fine di indurla a pronunciarsi su taluni problemi di diritto comunitario non rispondenti ad una necessità obiettiva inerente alla definizione di una controversia. Una declaratoria di incompetenza in una tale ipotesi non arreca alcun pregiudizio alle prerogative del giudice nazionale, ma consente di evitare l'utilizzazione del procedimento di cui all'art. 177 a fini diversi da quelli che gli sono propri» (13).

I principi enunciati nelle due sentenze Foglia/Novello sono stati ribaditi nel corso degli anni dalla Corte del Kirchberg (14) e vengono oggi classificati dalla dottrina tra i criteri che presiedono al controllo di ammissibilità delle questioni pregiudiziali (15).

Singolarmente, però, il giudice comunitario non è mai più ricorso a quei principi per sanzionare, attraverso una dichiarazione di irricevibilità, il fenomeno delle liti artificiose.

Il severo atteggiamento della Corte nell'episodio Foglia/Novello, infatti, non ha scoraggiato ogni possibile «uso alternativo» del procedimento di cui all'art. 234 (già 177 CE); ma, ogniquale volta è stato adombrato il sospetto di un «imbroglio préjudiciel», la Corte ha ignorato la circostanza o ha concluso, malgrado tutto, per la genuinità del caso.

Nelle cause Vinal e Chemical (16), ad esempio, entrambe decise a pochi mesi dalla prima sentenza Foglia/Novello, la Corte, richieste alle parti informazioni supplementari in merito all'ecceppata fittizietà della controversia, ha ritenuto fugato ogni dubbio in proposito.

(12) Sentenze 11 marzo 1980, causa C-104/79, *Foglia-Novello I*, in *Racc.*, 1980, p. 761 e 16 dicembre 1981, causa C-244/80, *Foglia-Novello II*, in *Racc.*, 1981, p. 3045 sulle quali cfr. A. BARAV, *Preliminary Censorship? The Judgements of the European Court in Foglia v. Novello*, in *Eur. L.R.*, 1980, p. 443 ss.; G. BEBR, *The existence of a genuine Dispute: Indispensable precondition for the jurisdiction of the Court under Article 177 of the EEC Treaty*, in *Comm. M.L. Rev.*, 1980, p. 535 ss.; A. TIZZANO, *Controversie fittizie*, cit.; ID., *Foglia-Novello atto II*, cit.; D. WYATT, *Following up Foglia: why the Court is right to stick to its guns?*, in *Eur. L.R.*, 1981, 447; A. BARAV, *Imbroglia préjudiciel*, cit.; G. BEBR, *The possible implications of Foglia-Novello II*, in *Comm. M.L. Rev.*, 1982, p. 421; L. GOFFIN, *Heur et malheur de la procédure préjudicielle (art. 177 du Traité CEE)*, in *Journal des Tribunaux*, 1982, p. 252; V. GREMENTIERI, *La seconda sentenza Foglia/Novello*, cit.; A. DAMATO, *Il giudizio della Corte di Giustizia delle Comunità europee sulle questioni pregiudiziali alla luce delle sentenze sul caso Foglia-Novello*, in *Riv. dir. int.*, 1984, p. 66 ss.; K. LIPSTEIN, *Foglia v. Novello - Some Unexplored Aspects*, in *Du droit international au droit de l'intégration. Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Baden Baden, 1987, p. 373 ss.

I fatti da cui ha preso le mosse il caso Foglia/Novello: la sig.ra Novello acquistava dal sig. Foglia, commerciante di vini, alcuni cartoni di vino liquoroso da recapitare ad una amica residente in Francia. Nel contratto di compravendita le parti inserivano una speciale clausola, in virtù della quale non sarebbero stati addebitati alla sig.ra Novello eventuali tributi pretesi dalle autorità italiane o francesi al momento della consegna del vino e contrari al regime di libera circolazione delle merci. Pagate le imposte al consumo applicate sui cartoni di vino in territorio francese il sig. Foglia chiedeva la restituzione dei relativi importi alla sig.ra Novello che ne rifiutava il pagamento invocando la suddetta clausola contrattuale.

Il sig. Foglia si rivolgeva allora al Pretore di Bra, il quale in via di rinvio pregiudiziale rimetteva la questione alla Corte del Lussemburgo per verificare la compatibilità con il Trattato CEE dell'imposta francese sui vini d'importazione. La Corte rendeva una prima lapidaria sentenza, con cui, affermato il contrasto delle liti fittizie con i fini tipici dell'art. 177 CE, decli-

Nel caso Dürbeck (17) - generato dall'importazione, da parte di un grossista tedesco di prodotti ortofrutticoli, di due soli cartoni di mele da tavola dal Cile - la Corte ha ignorato le allusioni della Commissione in ordine alla genuinità del giudizio *a quo*, avallando la tesi dell'ammissibilità della questione pregiudiziale originata da una «causa pilota» (18), ovvero da un effettivo contrasto giuridico tra le posizioni dei contendenti, il quale sfociò in un giudizio di modesto valore, introdotto onde conseguire l'interpretazione delle norme comunitarie controverse (19).

Manifestamente pianificato appare anche il più recente caso Meilicke (20). L'attore - autore di numerosi saggi di diritto societario - ha promosso innanzi al Landgericht di Hannover un giudizio civile, al solo fine di ottenere l'autorevole conferma della Corte del Lussemburgo alle proprie tesi accademiche sulla contrarietà alla seconda direttiva societaria della c.d. «teoria dei conferimenti in natura dissimulati» elaborata dalla giurisprudenza tedesca. La controversia, per come sollevata dal Meilicke, era tale che l'accoglimento delle tesi scientifiche di quest'ultimo da parte del giudice comunitario avrebbe comportato automaticamente il rigetto della sua domanda innanzi all'autorità giudiziaria tedesca.

La Corte di giustizia non ha mancato di evidenziare la contraddittorietà dell'atteggiamento processuale del Meilicke - il quale, richiamandosi strenuamente alle proprie opere, si augurava, in ultima analisi, di soccombere nel processo principale - ma è riuscita ad eludere il problematico profilo di irricevibilità della questione pregiudiziale per fittizietà della lite, dichiarando preliminarmente inammissibile la stessa per la genericità ed ipoteticità del quesito rivolto dal Landgericht.

La prudenza dimostrata dalla Corte nell'applicare i principi elaborati in occasione del caso Foglia/Novello si spiega probabilmente con le severe critiche mosse da una parte della dottrina, secondo la quale attribuire alla Corte di giustizia il potere di sindacare il se ed il come del rinvio pregiudiziale rischierebbe di incrinare l'equilibrio nel rapporto di cooperazione tra giudice comunitario e giudice nazionale delineato dall'art. 177 CE e, al contempo, di indebolire il sistema di protezione giuridica delle situazioni soggettive

nava la competenza a pronunciarsi sulla questione. Il Pretore di Bra insisteva nel rimettere una seconda volta la questione pregiudiziale alla Corte, la quale con una nuova e più ampiamente motivata sentenza confermava la prima pronuncia:

(13) Sent. 16 dicembre 1981, *Foglia/Novello II*, punto 18.

(14) Cfr. *ex multis* sentenze 28 giugno 1984, in causa 180/83, *Moser*, in *Racc.*, p. I-2539; più di recente 3 marzo 1994, in cause riunite C-332/92, C-333/92 e C-335/92, *Eurico Italia e a.*, in *Racc.*, p. I-726; 9 febbraio 1995, in causa C-412/93, *Leclerc-Siplec*, in *Racc.*, p. I-209; 15 giugno 1995, in cause riunite C-422/93, C-423/93 e C-424/93, *Zabala Erasun e a.*, in *Racc.*, p. I-1577; 5 dicembre 1996, in causa C-85/95, *Reisdorf*, in *Racc.*, p. I-6271; 5 giugno 1997, in causa C-105/94, *Celestini*, in *Racc.*, p. I-3000.

(15) A. BRIGUGLIO, *Pregiudiziale comunitaria e processo civile*, Padova, 1996, p. 220 ss.; G. GORI, *Il rinvio pregiudiziale e la collaborazione tra la Corte di Giustizia delle Comunità europee e i giudici nazionali alla luce della giurisprudenza più recente*, in *Riv. dir. eur.*, 1998, p. 721 ss.; D. ANDERSON, *The Admissibility of Preliminary References*, in *Yearbook of European Law*, 1997, p. 191 ss.; L. FUMAGALLI, *Competenza della Corte di giustizia e ricevibilità della domanda nella procedura pregiudiziale*, in *Dir. com. sc. internaz.*, 1993, p. 311 ss.; D. O'KEEFE, *Is the Spirit of Article 177 under Attack? Preliminary References and Admissibility*, in *Eur. L.R.*, 1998, p. 524 ss.; P. BIAVATI-F. CARPI, *Diritto processuale comunitario*, Milano, 2000, p. 409 ss.

(16) Sentenze 14 gennaio 1981 in causa 46/80, *Vinal* e 14 gennaio 1981 in causa 140/79, *Chemical* entrambe in *Foro it.*, 1981, IV, col. 465 ss con osservazioni di A. TIZZANO.

(17) Sentenza 5 maggio 1981, in causa 112/80, *Dürbeck*, in *Racc.*, p. I-1095.

(18) Cfr. A. BRIGUGLIO, *op. cit.*, p. 226, nonché BIAVATI-CARPI, *op. cit.*, p. 409.

(19) Sulla nozione di «causa pilota» e le sue differenze dalla lite artificiosa cfr. anche P. PESCATORE, *Il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 177 del trattato CEE e la cooperazione tra la corte ed i giudici nazionali*, in *Foro it.*, 1986, V, c. 26 ss., nonché il punto 25 delle conclusioni dell'avvocato generale Fennelly nel caso *Celestini*.

(20) Sentenza 16 luglio 1992 in causa C-83/91, *Meilicke*, in *Racc.*, p. I-4919.

dei cittadini europei, ostacolando l'accesso alla giustizia comunitaria (21).

Da non sottovalutare, poi, che la Corte ha affinato altri strumenti per sottrarsi agli «*schemi processuali precostituiti dalle parti*» senza, tuttavia, incorrere in accuse di negata giustizia.

Tant'è che dal sommario esame sopra proposto dei più noti episodi di «*uso alternativo*» dell'art. 177 CE, da Foglia/Novello in poi, emerge che la Corte non ha mai assicurato successo all'autore dell'iniziativa giudiziale «*alternativa*», disattendendone le tesi (e così non riscontrando la incompatibilità con il diritto comunitario della norma «*testata*») ovvero pronunciando, *in limine litis*, la inammissibilità del rinvio pregiudiziale per motivi diversi dalla fittizietà della lite.

5. - Il caso Unilever va ad aggiungersi alla lista dei c.d. «*procès-bidon*» – secondo la terminologia coniata dai primi commentatori del *leading case* Foglia/Novello (22) – sfuggiti alle forche caudine del controllo di inammissibilità.

Perché di vera e propria controversia fittizia e non di «*causa pilota*» – nel senso poc'anzi chiarito – pare trattarsi. Nella fattispecie *de qua*, infatti, la consentita commerciabilità, per i primi quattro mesi dall'entrata in vigore della legge 313/98, delle scorte di olio non etichettato secondo le nuove prescrizioni, escludeva in radice qualsivoglia reale motivo di contesa tra industria di imbottigliamento (Unilever) e catene di distribuzione alimentare (Central Food).

L'ennesimo episodio di «*uso alternativo*» del rinvio pregiudiziale ha, dunque, conosciuto l'indulgenza della Corte di giustizia. E un'indulgenza plenaria stavolta, dal momento che, oltre a sorvolare come sempre sul ricorso «*alternativo*» all'art. 234, i giudici del Kirchberg si sono spinti sino a premiare l'intraprendenza della multinazionale attrice, sposandone integralmente le tesi.

L'«*uso alternativo*» dell'art. 234 ha trionfato, ma – attesi gli accennati esiti negativi della sentenza Unilever in termini di certezza dei rapporti tra i privati – non anche quegli ideali romantici di accrescimento della protezione giuridica del cittadino europeo, che i primi commentatori delle sentenze Foglia/Novello ad esso affidavano.

Ed il riferimento nasce spontaneo a chi, seppure in altro contesto, quasi trent'anni fa metteva in guardia dalle facili teorizzazioni dell'uso alternativo del diritto, ammonendo che «... la teorizzazione può essere controproducente perché non si può arrivare a giustificare, logicamente, tale uso alternativo senza giustificare l'uso alternativo opposto» (23).

Elvira Carretta

POSTILLA: MISCELE E REGOLE.

1. - La sentenza in commento segna – come bene è stato osservato nella nota che precede – un episodio di indubbio rilievo nell'uso alternativo del ricorso alla giustizia comunitaria, e insieme induce – come autorevolmente

osservato già in questa Rivista (1) – a problematici interrogativi sul possibile deficit di democrazia di un sistema delle fonti che, in tema di regole del commercio alimentare, privilegia le scelte della Commissione rispetto a norme approvate da un Parlamento sovrano, addirittura scandendo i tempi di efficacia di queste in funzione di un preventivo *placet* della Commissione; con esiti ancor più paradossali per la perdurante assenza di qualsiasi esplicito meccanismo istituzionale di diritto interno, che assicuri un raccordo temporale e di efficacia.

Peculiari conseguenze ne derivano, nel concreto dei prodotti investiti (le *miscelle*), e nel generale disegno del rapporto fra fonti (le *regole*).

L'episodio segnala l'estensione, alle pratiche del commercio, del meccanismo da tempo conosciuto nella fiscalità internazionale come «*forum shopping*», vale a dire allocazione geografica del contenzioso d'impresa in ragione del regime fiscale e processuale più favorevole, ovvero innanzi al foro reputato più vicino alle tesi di parte ricorrente. L'impresa multinazionale, come è evidente, per la sua stessa struttura e conformazione, opera su un teatro ben più ampio di quello del singolo paese, e può agevolmente scegliere l'allocazione geografica più conveniente non soltanto in riferimento al momento produttivo, ma anche in riferimento all'eventuale contenzioso, giovandosi della giurisdizione che ritiene più favorevole, in ciò godendo di un ulteriore rilevante vantaggio competitivo rispetto alle imprese che operano esclusivamente nel mercato locale (2).

Eppure, nel caso dell'etichettatura di origine dell'olio di oliva, l'articolata strategia adottata da alcuni grandi operatori del settore, e finalizzata alla conservazione del quadro di regole esistenti, si è rivelata inaspettatamente perdente, proprio sul piano che un autorevole studioso ha definito come «*mercato delle regole*», per contrappunto alle regole del mercato (3).

Le grandi società che operano nel mercato dell'olio di oliva svolgono – come è noto – un'attività che è anzitutto di miscelazione, sicché l'olio vergine o extravergine di oliva normalmente reperibile in commercio è in larga parte frutto di miscelazione di oli di differenti provenienze. Tutto ciò resta ignoto al consumatore, il quale acquista un olio vergine o extravergine munito di prestigiose etichette commerciali, ma ignora che la località indicata in etichetta spesso indica soltanto la sede sociale dell'impresa o al più lo stabilimento di confezionamento o miscelazione, mentre il prodotto ha le più varie provenienze.

Il nuovo quadro normativo introdotto dalla legge italiana n. 313/1998 (peraltro, ovviamente limitato al solo mercato italiano), non ha proibito le pratiche di miscelazione, ed in questo senso non ha direttamente inciso sulle tecniche di produzione, ma ha semplicemente imposto di dichiarare in etichetta se si tratta di prodotto avente un'unica origine ovvero di prodotto realizzato con oli aventi provenienze diverse e di specificare tali provenienze, così da consentire al consumatore una compiuta informazione sul punto.

Le grandi società di imbottigliamento e confezionamento hanno reagito con estrema vivacità a tale legge (a conferma che le indicazioni presenti in etichetta circa la prove-

(21) In tal senso cfr. A. TIZZANO, *opp. cit.*; G. BEBR, *opp. cit.*; A. BARAV, *opp. cit.*; A. SAGGIO, *Aspetti problematici della competenza pregiudiziale della Corte di giustizia delle Comunità europee messi in luce dalla giurisprudenza*, in *Riv. dir. eur.*, 1987, 179 ss., nonché in *Diritto comunitario e diritto interno – Quaderni del Consiglio superiore della magistratura*, Roma, 1988, 35 ss.

(22) A. TIZZANO, *Foglia-Novello atto II*, cit., 311.

(23) A. CATAUDELLA, *L'uso alternativo del diritto privato e del diritto del lavoro e i pericoli di interpretazioni involutive*, in *L'uso alternativo del diritto*, a cura di P. Barcellona e N. Lipari, vol. II, Bari, 1973, p. 139.

(1) L. COSTATO, *Etichettatura olio di oliva*, in questa Riv., 2001, 135; ID., *La Corte di giustizia e l'etichettatura dell'olio di oliva*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, II, 34.

(2) V. le analisi di M. SCOPPOLA, *Le multinazionali agro-alimentari*, Roma, 2000.

(3) S. CASSESE, *Nuovi dirigenti*, in *Il Sole-24 Ore* del 18 agosto 1998, «Così, da un lato, la concorrenza diventa «*competition by litigation*» ... i concorrenti (i vecchi e i nuovi) ... giocano al mercato delle regole, rivolgendosi al regolatore più favorevole, mettendolo contro quello che lo è meno».

nienza, effettiva o apparente, dell'olio hanno rilevanti effetti sulle scelte dei consumatori), e si sono rivolte alla Commissione europea per contestare la stessa ammissibilità di siffatte nuove regole di commercio, che individuano l'origine dell'olio di oliva in un momento produttivo anteriore a quello della *miscelazione*, che costituisce invece – come si è detto – lo specifico segmento di intervento di queste società.

Da qui l'intervento della Commissione, che, ritenuta la natura di regole tecniche delle norme in tema di etichettatura, ha imposto il periodo di *stand-still*, con conseguente inefficacia della legge italiana per tale periodo (4).

Dunque, una battuta d'arresto dell'iniziativa legislativa italiana, ed un successo delle imprese multinazionali, capaci di paralizzare per un anno una legge adottata da un Parlamento sovrano. Successo confermato dalla sentenza qui in commento, pronunciata con rimarchevole celerità da una Corte di giustizia, adita dalle parti private con un meccanismo processuale quantomeno insolito.

Ma il ricorso al regolatore comunitario, se ha determinato la temporanea inefficacia della norma nazionale con l'imposizione del periodo di *stand-still*, ha nel medesimo tempo sollecitato la Commissione ad adottare un proprio regolamento su un tema (quello dell'etichettatura di origine nazionale dell'olio di oliva), che all'epoca appariva totalmente estraneo all'agenda della Commissione.

Il risultato è stato l'adozione nell'intero territorio comunitario di un regolamento, il n. 2815/98 del dicembre 1998, più volte ricordato nella nota che precede, che individua la fase decisiva per l'origine dell'olio di oliva vergine non nella miscelazione, come preteso dall'industria di confezionamento, ma *assai prima*, nella molitura delle olive.

La *guerra delle miscele*, trasferita dal piano nazionale a quello comunitario, ha dunque visto la grande impresa multinazionale vincitrice formale delle battaglie sul procedimento (con la dichiarata inefficacia della contestata legge italiana), ma in definitiva soccombente nell'esito finale sul merito.

Rimane aperto – come si è avuto altra volta occasione di rilevare – l'interrogativo sull'adeguatezza del canone del frantoio, adottato dal regolamento comunitario come canone di origine, in luogo di quello della località di produzione delle olive. Sta di fatto che, in esito a questo complesso confronto-scontro fra fonti e soggetti comunitari e nazionali, la norma nell'oggi vigente, di generalizzata applicazione nel territorio di tutti gli Stati membri, nega alla fase della miscelazione qualunque rilievo ai fini dell'origine del prodotto e così respinge le tesi della grande industria, che volevano valorizzare le *miscele* come momento decisivo nella filiera.

La vittoria della battaglia giudiziaria sul tema delle regole del commercio e del soggetto legittimato a porle, ha comportato, in pari tempo, una pesante (e probabilmente definitiva) battuta di arresto sul tema delle *miscele* quale invocato canone di identità dell'olio di oliva, che pure costituiva il sostanziale (e mancato) obiettivo di questo episodio di uso alternativo del processo comunitario.

2. - Quanto alle *regole* ed al rapporto fra fonti, emerge dalla vicenda una possibile lettura che – nelle materie di prevalenza del diritto comunitario – attribuisce alla legge nazionale una natura diversa da quella tradizionale: non più regola assoluta, in sé compiuta, quale abitualmente rappresentata a partire da un risalente model-

lo codicistico di legislazione (in parte oggetto di desiderio, più che pratica di realtà), ma piuttosto anch'essa momento di un complesso processo di normazione fra fonti reciprocamente influenzantesi, e così strumento di determinazione di tempi, ed aree, di regolazione ad una Commissione, che potrebbe altrimenti restare priva di reattività alle istanze nazionali.

Sicché, in prospettiva capovolta rispetto a quella abituale, eppure coerente rispetto allo svolgimento della vicenda qui discussa, la legge nazionale si connoterebbe non tanto per la condizione di soggezione rispetto ad un regolamento della Commissione privo di comparabile rappresentatività democratica, quanto piuttosto per la sua capacità di chiamare la Commissione a tempi (il periodo di dodici mesi previsto per lo *stand-still*) ed aree di intervento, scelti dal regolatore nazionale.

La delegificazione e l'attribuzione del potere di adottare regole tecniche, e fra queste le fondamentali regole di commercio, certamente consentirebbe un meccanismo meno incoerente sul piano istituzionale (5); nel medesimo tempo la rivendicazione da parte degli eletti del popolo del potere di imporre al governo comunitario temi e tempi della regolazione (anche al di là del merito delle scelte) appare sin d'ora come momento qualificante di un'epoca connotata da un pluralismo delle fonti, che rinvia ai momenti di maggiore vivacità del diritto comune europeo (6).

Né sembra di scarso rilievo nel complessivo processo di normazione europeo un potere legislativo nazionale, che in taluni casi (quale quello qui in esame) si riduce da potere regolatore a potere di impulso, ove questo – come nel caso dell'etichettatura dell'olio di oliva vergine – finisce per ottenere la generalizzata adozione di regole di origine, che valorizzano la componente agricola (tale è anche la molitura, attività tradizionalmente diffusa in tutto il territorio agricolo e svolta da strutture anche fisicamente vicine alle aziende olivicole) rispetto alla componente industriale (quale è tipicamente la miscelatura); e così riesca ad ottenere, nell'arco di pochi mesi, la generalizzata adozione nell'intero territorio comunitario di *regole* inizialmente definite impensabili e improponibili.

Le regole nazionali, subordinate e soggette a sanzioni di inefficacia, divengono così occasione e presupposto per la produzione di altre regole, non coincidenti con le prime ma ad esse strettamente legate nei temi e nei contenuti.

Come nel caso dell'apprendista stregone, l'evocazione delle forze sottese ad un sistema delle fonti complesso ed in via di radicale evoluzione, può produrre risultati paradossali ed inattesi. Non c'è dubbio, però, che stiamo assistendo all'aprirsi di percorsi innovativi nella produzione di *regole a mezzo di regole*.

Ferdinando Albisinni

*

(4) Sull'intera vicenda v. *supra* i richiami nella nota 1 del commento di E. CARRETTA.

(5) Secondo i convincenti rilievi di L. COSTATO, *op. loc. ult. cit.*

(6) Cfr. A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, 3ª ed., Torino, 2000, e le notissime anticipatrici ricerche di G. GORLA.

Cass. Sez. Un. Civ. - 23-2-2001, n. 68 - Vela, pres.; Vella, est.; Mac-carone, P.M. (conf.) - Com. L'Aquila (avv. Torelli) c. Boccabella ed altro. (Cassa con rinvio Comm. reg. riord. Usi civici Abruzzo 17 giugno 1999)

Usi civici - Commissari regionali - Poteri - Possibilità, per il giudice competente a decidere la controversia, di disapplicare una sentenza della Corte costituzionale - Esclusione - Fondamento - Conseguenze - Dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma secondo, della legge 1766/1927, nella parte non prevedente la persistenza del potere del Commissario per gli usi civici di promuovere di ufficio i giudizi di sua competenza, pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal comma primo dello stesso art. 29 (sentenza della Corte costituzionale n. 46 del 1995) - Disapplicazione di detta decisione, invasiva del potere legislativo, da parte del predetto Commissario, con conseguente declinazione della giurisdizione - Illegittimità. (D.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, art. 66; l. 16 giugno 1927, n. 1766, art. 29; Cost., artt. 136, 137)

Dopo la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma il giudice non può disattendere la pronuncia della Corte costituzionale perché l'art. 137, comma terzo, Costituzione, non ammette alcuna impugnazione verso le decisioni della predetta Corte e quindi a maggior ragione non possono esser disapplicate dal giudice competente a pronunciarsi su una determinata controversia, ancorché questi ritenga che la Corte costituzionale, con la sua pronuncia, abbia invaso la sfera di potere riservata al potere legislativo. Conseguentemente il Commissario per la liquidazione degli Usi civici - nella specie della Regione Abruzzo - non può declinare la propria giurisdizione a promuovere di ufficio i giudizi di sua competenza a seguito del trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative ritenendo inapplicabile, perché esorbitante dai limiti assegnatili dalla Costituzione, la decisione n. 46 del 1995 della Corte costituzionale, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma secondo, nella parte in cui non consente la permanenza del potere del Commissario degli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione pur dopo il trasferimento alle Regioni delle predette funzioni, previste dal primo comma dell'articolo medesimo, stante l'assenza di un organo dello Stato abilitato ad agire davanti ai Commissari agli usi civici per la salvaguardia dell'interesse della comunità nazionale alla conservazione dell'ambiente naturale nelle terre civiche soggette a vincolo paesaggistico (1).

(Omissis). - FATTO. - Il Commissario per la liquidazione degli usi civici della Regione Abruzzo promosse d'ufficio il procedimento per l'accertamento della natura demaniale civica di un terreno occupato da Lucio Boccabella e per la sua condanna al rilascio di esso al Comune di L'Aquila e all'Amministrazione separata dei beni civici frazionati di Camarda. Si costituì in giudizio soltanto il Comune.

Con sentenza del 17 giugno 1999 il Commissario ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione avendo ritenuto inapplicabile, perché invasiva del potere legislativo, la decisione (sent. n. 46 del 1995) con la quale era stata pronunciata dalla Corte costituzionale l'illegittimità dell'art. 29, comma 2° della l. 16 giugno 1927, n. 1766 - per violazione dell'art. 24 della Costituzione - nella parte in cui aveva escluso la promuovibilità d'ufficio, da parte del Commissario per la liquidazione degli usi civici, dei giudizi di sua competenza, a seguito del trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma della stessa norma.

Il Comune di L'Aquila ricorre per cassazione.

Le altre parti non risultano costituite.

DIRITTO. - Il Comune sostiene che, essendosi con la sentenza impugnata negata la giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici, in contrasto con la statuizione della Corte costituzionale che ha ritenuto la parziale illegittimità dell'art. 29 della legge n. 1766 del 1927, si è violato l'art. 136 della Costituzione, e chiede che, in ottemperanza di tale pronuncia, si dichiari la giurisdizione di detto Giudice.

Il ricorso è fondato.

Con la sentenza n. 46 del 1995 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 29 della legge n. 1766 del 1927,

nella parte in cui aveva escluso il potere del Commissario per la liquidazione degli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione, dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal suo primo comma, avendo ritenuto che: «L'assenza di un organo dello Stato abilitato ad agire davanti ai Commissari agli usi civici per la salvaguardia dell'interesse della comunità nazionale alla conservazione dell'ambiente naturale nelle terre civiche soggette a vincolo paesaggistico», violava il principio della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, e che «preferibile era la situazione anteriore, nella quale - con incerta legittimità dal punto di vista dell'art. 24, 2° comma, Cost., ma in aderenza alle esigenze di tutela ambientale poste dagli artt. 9 e 32 Cost. - il potere di iniziativa processuale era attribuito agli stessi Commissari, giusta un criterio di legittimità costituzionale provvisoria, in attesa del riordino generale della materia degli usi civici preannunciato dall'art. 5 della l. 4 dicembre 1993, n. 491».

In presenza di questa sentenza era precluso al Commissario di dichiarare il proprio difetto di giurisdizione, in quanto l'art. 137, comma 3° della Costituzione, non ammettendo alcuna impugnazione delle decisioni della Corte costituzionale (in tal senso sent. n. 29 del 1998 della stessa Corte), vieta, a maggior ragione, che esse possano essere direttamente disapplicate dal giudice competente a pronunciarsi su una determinata controversia. E il divieto opera anche nel caso in cui si pretenda di ravvisare uno straripamento dei limiti assegnati dalla Costituzione alla Corte, perché tale aspetto deve ritenersi da essa necessariamente considerato e risolto in modo negativo nel momento della deliberazione della sua sentenza.

Pertanto deve accogliersi il ricorso, dichiararsi la giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici, cassarsi la sentenza impugnata e rinviarsi la causa allo stesso Commissario. (Omissis)

(1) CONFERMATO DALLA CASSAZIONE IL POTERE DEL COMMISSARIO PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI DI ESERCITARE D'UFFICIO LA PROPRIA GIURISDIZIONE.

Il giudizio per la risoluzione del regolamento di competenza emesso con la sentenza annotata, è stato proposto, con ricorso, dal Comune di L'Aquila.

Nel risolvere la questione giurisdizionale la Suprema Corte ha fondato la propria decisione sulla sentenza n. 46/1995 della Corte costituzionale, che ha ripristinato la tutela giuridica demaniale ed ambientale, e sul collegato disposto di cui all'art. 137, comma 3, della Cost. (1).

La sentenza della Corte costituzionale sopraccitata ha determinato l'illegittimità costituzionale dell'art. 29 della legge n. 1766/1927 nella parte in cui aveva escluso il potere del Commissario per la liquidazione degli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione dopo il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative previste dal suo primo comma, contrastando, oltretutto, con l'interpretazione che in tale senso aveva dato la Cassazione a Sezioni Unite sullo stesso articolo.

Le Sezioni Unite della S.C. avevano, infatti, avallato una tale interpretazione dell'art. 29, sostenendo che la giurisdizione d'ufficio, originariamente attribuita al Commissario (2), avesse soltanto carattere incidentale e che quindi fosse cessata *in toto* per il venir meno delle funzioni amministrative da cui dipendeva.

La Corte costituzionale ha dunque sovvertito l'*interpretatio legis* della Cassazione eccependo che questa si poneva in contrasto con l'art. 24, comma 1, Cost., coordinato con l'art. 3 Cost. nonché con gli artt. 9 e 32 Cost. La Consulta ha

(1) Corte costituzionale 20 febbraio 1995, n. 46, in questa Riv., 1995, 145, con nota di PETRONIO U., «Ad aver l'ultima parola...».

(2) Cfr. Cass. Sez. Un., 28 gennaio 1994, n. 858, in questa Riv., 1994, 82, con nota di PETRONIO U., *La Cassazione coraggiosa*.

osservato che effettivamente dagli artt. 9 e 32 Cost. non discende, come soluzione costituzionalmente obbligatoria, l'attribuzione al Commissario di un potere di impulso processuale. Ma la situazione che si era venuta a creare, vista la predetta interpretazione della Cassazione, andava a violare, secondo la Corte costituzionale, il principio della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, non abilitando alcun organo dello Stato ad agire davanti al Commissario agli usi civici per la salvaguardia dell'interesse della comunità nazionale alla conservazione dell'ambiente naturale delle terre civiche soggette a vincolo paesaggistico. Di conseguenza è certamente più accettabile la situazione anteriore nella quale il potere di iniziativa processuale è attribuito agli stessi Commissari nonostante la probabile incompatibilità di questa con l'art. 24, comma 2, Cost. Si tenga presente che, come ha evidenziato la stessa Corte costituzionale, tale criterio di legittimità è comunque provvisorio visto il preannunciato riordino generale della materia degli usi civici ex art. 5 della l. 4 dicembre 1993, n. 491 (cfr. Corte cost. 20 febbraio 1995, n. 46, cit.).

Il Comune di L'Aquila, inoltre, aveva eccepito nel ricorso la violazione, da parte del Commissario, dell'art. 136 Cost. In effetti, tale articolo dispone che «Quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione». Ma la Cassazione, nei motivi della sentenza, non si è soffermata sull'art. 136 della Cost., bensì è andata oltre ponendo l'accento sul profilo dell'impossibilità di impugnazione di una decisione della Corte costituzionale ex art. 137, comma 3, Cost.

La Suprema Corte ha sottolineato che se tali decisioni sono inoppugnabili, a maggior ragione non possono essere disapplicate dal giudice competente a pronunciarsi su una determinata controversia, né questi può ravvisare uno straripamento dei limiti assegnati dalla Costituzione alla Corte, «perché tale aspetto deve ritenersi da essa necessariamente considerato e risolto in modo negativo nel momento della deliberazione della sua sentenza». È solo possibile che, in caso di omissioni o di errori materiali della sentenza o dell'ordinanza, la Corte provveda a correggerli anche d'ufficio in camera di consiglio, con ordinanza, previo avviso alle parti costituite (art. 21 norme integrative del 1956) (3).

Luca Amendola

(3) Cfr. MARTINEZ T., *Diritto costituzionale*, Milano, 1994, 587.

*

Cass. Sez. III Civ. - 17-1-2001, n. 590 - Sommella, pres.; Calabrese, est.; Cafiero, P.M. (conf.) - Laviensi (avv. Argenio) c. Lanti (avv. Caggiano). (*Cassa con rinvio App. Potenza 5 febbraio 1997*)

Prelazione e riscatto - Comproprietà del fondo confinante con quello posto in vendita - Spettanza del diritto a ciascun comproprietario coltivatore diretto - Esercizio indipendente dagli altri comproprietari. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7)

Nel caso in cui il fondo confinante con quello posto in vendita appartenga in comproprietà a più persone, il diritto di prelazione e quindi quello di riscatto, appartiene non alla collettività dei comproprietari impersonalmente ma a ciascun comproprietario che sia coltivatore diretto con la conseguenza che il mancato esercizio del diritto congiuntamente da parte di tutti i comproprietari non incide negativamente sulla posizione del singolo che lo abbia esercitato configurandosi nell'azione degli altri comproprietari una rinuncia al diritto stesso (v. Corte cost. n. 32/90) (1).

(*Omissis*). - 2. - Con il secondo motivo, poi, si denuncia «violazione e/o falsa applicazione dell'art. 8 legge n. 590/65, degli artt. 7 e 8 legge n. 817/71 e dei principi vigenti in materia, in relazione all'art. 360, n. 3 c.p.c.». Assume il ricorrente che - contrariamente a quanto ritenuto dalla Corte di merito - quando il fondo confinante con quello posto in vendita appartenga in comproprietà a più persone il diritto di prelazione e quello conseguente di riscatto appartiene a ciascuno comproprietario coltivatore diretto.

Con il terzo, a sua volta, si denuncia «violazione e/o falsa applicazione dei principi e norme di cui agli artt. 8 legge n. 590/65 e disp. connesse, 7 e 8 legge n. 817/71 e disp. connesse, nonché contraddittoria, incongruente e/o insufficiente motivazione su punti decisivi, in relazione all'art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c.». Lamenta il ricorrente la inesatta apprensione del principio di diritto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 32/1990 e la errata percezione dei fatti di causa. Rileva al riguardo di avere agito in riscatto non quale comproprietario dello stesso fondo riscattato ma quale proprietario (*rectius*: comproprietario) del fondo confinante e riportato in C.T. a fol. 76, part. 74, 75, 177, 167, 166, 78, 181 e 182. La diversità ontologica delle fattispecie e situazioni non consente, pertanto, secondo il ricorrente, di applicare il principio alla situazione per cui è causa.

2.1. - Questi motivi, che possono essere esaminati congiuntamente per la connessione tra le rispettive censure, sono per quanto di seguito si espone, fondati.

La Corte territoriale lucana ha così rilevato: «Il Laviensi ha circoscritto il *thema decidendum* ancorando la domanda di riscatto ad un solo presupposto fattuale, e cioè al suo diritto prediale su fondo agricolo limitrofo a quelli venduti dalle sorelle Lamorte al Lanti. Orbene, è agevole rilevare che l'appellante (ovvero lo stesso Laviensi, odierno ricorrente) non è, per suo espresso riconoscimento, proprietario esclusivo del terreno confinante con quelli di cui chiede il riscatto. Il Laviensi è in realtà comproprietario *pro quota indivisa* del fondo in oggetto, unitamente ai germani Domenico e Giovanna Lucia Laviensi ed alla loro genitrice Lucia Cilumbriello. In tale qualità egli non è titolare del diritto di prelazione spettante a norma degli artt. 8 l. 26 maggio 1965, n. 590 e 7 l. 14 agosto 1971, n. 817 come mod. dalla l. 8 gennaio 1979, n. 2 ai proprietari e non esteso a chi sia comproprietario di bene oggetto di comunione volontaria». Ha aggiunto che le ragioni che portavano al rigetto del gravame (diverse da quelle enunciate dal Tribunale) «rendevano inconferente rilevare se i beni acquistati dal Lanti costituissero quote dell'eredità delle venditrici oppure entità separate e distinte dalla successione *mortis causa*, atteso che, quand'anche il Lanti non fosse titolare di prelazione ex art. 732 c.p.c., l'appellante ugualmente non avrebbe il diritto di esercitare il riscatto di cui all'art. 7 legge 817/71 e 8 legge 590/65».

Pacifico quanto precede, errata sul piano giuridico si palesa - invero - la soluzione fatta discendere dal giudice d'appello dalla situazione di fatto esaminata, consistita (la soluzione) nel diniego del diritto di prelazione e del susseguente diritto di riscatto al comproprietario di fondo confinante con quello posto in vendita (in questo caso lo Laviensi).

2.2. - Già questa Suprema Corte, infatti, ha avuto modo di stabilire che nel caso in cui il fondo confinante con quello posto in vendita appartenga in comproprietà a più persone, il diritto di prelazione e, quindi, quello di riscatto appartiene non alla collettività dei proprietari impersonalmente, ma a ciascun comproprietario che sia coltivatore diretto, con la conseguenza che il mancato esercizio del diritto congiuntamente da parte di tutti i comproprietari non incide negativamente sulla posizione del singolo che lo abbia esercitato, configurandosi nell'azione degli altri comproprietari una rinuncia al diritto stesso (sent. n. 6393/1983) e che è escluso ogni rilievo all'eventualità che ad ognuno dei comproprietari venga poi ad essere assegnata, in sede di futura divisione, una parte del fondo (confinante) non contigua a quello posto in vendita (sent. n. 3470/1983).

Principi, questi, che sono stati riaffermati anche in tempi molto più recenti (sent. n. 2434/1993), d'altronde specificandosi a tal ultimo riguardo, contro le obiezioni del caso, che se è vero che la divisione ha efficacia dichiarativa ed opera perciò retroattivamente ciò non toglie che *medio tempore* ogni comproprietario abbia un proprio diritto di proprietà su tutta la cosa, anche se limitato nel suo contenuto dalla coesistenza degli altri diritti di proprietà sulla cosa stessa, onde, finché la divisione non si verifica (ed ovviamente potrebbe aver luogo dopo molto tempo o mai), la

posizione di ciascun comproprietario, rispetto al fondo posto in vendita, è, ai fini in questione, quella di proprietario del fondo confinante e che contro tale interpretazione non vale l'obiezione che non si vede come possa coltivarsi unitariamente un fondo agricolo di cui una parte è indivisa con terzi, in quanto tale comproprietà non impedisce necessariamente la coltivazione unitaria dei due fondi (quello in comproprietà e quello posto in vendita) (sent. n. 2481/1998).

La fattispecie quale esaminata andava dalla stessa Corte d'appello pertanto considerata – per quanto qui interessa – alla stregua degli esposti principi.

E del resto, in linea di principio, ritenere che al comproprietario coltivatore diretto di fondo confinante non spetti il diritto di prelazione e quindi non possa esercitare il riscatto, in caso di violazione di quello, è contro la *ratio* dell'istituto introdotto dalle menzionate leggi speciali, poiché con l'esercizio del riscatto il risultato dell'accorpamento e ingrandimento della proprietà del coltivatore diretto comunque viene conseguito sia pure probabilmente in dimensioni più modeste. Risulterebbe, d'altro canto, come viene rilevato da parte ricorrente, particolarmente gravoso ed ingiusto pretendere che tutti i comproprietari confinanti debbano esercitare o poter esercitare il riscatto, giacché non tutti essi potrebbero essere nel possesso dei requisiti stabiliti dalla legge o avere interesse ad esercitare il diritto di riscatto, restando in tal caso ingiustamente penalizzato quel comproprietario legittimato che abbia interesse ad esercitare il riscatto.

2.3. - Né riguardo alla fattispecie in oggetto può rilevare la sentenza della Corte costituzionale n. 32/1990, richiamata dalla Corte d'appello di Potenza a suffragio della propria decisione, concernendo invero la statuizione del giudice delle leggi la ritenuta non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 legge n. 590/1965 e dell'art. 7 legge n. 817/1971, nella parte in cui non attribuiscono il diritto di prelazione e di riscatto anche al comproprietario di quota indivisa di un fondo – oggetto di comunione volontaria – che coltivi direttamente una parte individuata del fondo stesso, nell'ipotesi che altro comproprietario venda la sua quota di comproprietà.

Nel caso *de quo*, invece, secondo la ricostruzione della sentenza impugnata, il Laviensi ha agito in riscatto non quale comproprietario, per comunione volontaria, del fondo alienato (che è stato il caso sottoposto al vaglio della Corte costituzionale), ma quale comproprietario del fondo confinante.

Ontologicamente diverse sono, dunque, le fattispecie e situazioni, ciò che non consente di applicare alla presente ipotesi il principio enunciato dal detto giudice.

3. - Conseguentemente, rigettato il primo, i motivi secondo e terzo vanno accolti, mentre il quarto ed ultimo motivo, che attiene alla regolamentazione delle spese dei giudizi di merito, resta assorbito.

La sentenza impugnata va, pertanto, cassata in relazione ai motivi accolti con rinvio ad altro giudice di pari grado, designato nella Corte d'appello di Salerno, che provvederà anche in ordine alla statuizione sulle spese di questa fase di legittimità. (*Omissis*)

(1) CONFINANTE COMPROPRIETARIO E DIRITTO DI PRELAZIONE.

La sentenza in esame affronta il problema della spettanza o meno al singolo comproprietario del diritto di prelazione nel caso di comproprietà del fondo confinante con quel posto in vendita.

La soluzione che la Suprema Corte continua a dare (1) è positiva nel senso di riconoscere al singolo comproprietario, che sia coltivatore diretto, il diritto di prelazione sul rilievo fondamentale che ogni comproprietario è titolare di un autonomo diritto di proprietà su tutta la cosa. Ma vi è chi obietta che (2) il singolo comproprietario ha poteri limitati per cui il diritto di prelazione non può che essere esercitato

congiuntamente da tutta la collettività dei proprietari impersonalmente. L'obiezione è infondata poiché tale collettività non costituisce un'entità giuridica autonoma rispetto ai singoli suoi componenti e questi ultimi possono non rivestire tutti la qualità di coltivatori diretti. In tale ultima ipotesi è antiggiuridico ritenere che il comproprietario non collettivo precluda l'esercizio di prelazione a chi è coltivatore diretto, creando un'evidente disparità di trattamento all'interno della situazione di comproprietà. Così come appare antiggiuridico ritenere il comproprietario una speciale categoria rispetto al singolo proprietario, escludendo il primo dalla facoltà, attribuita al secondo, di esercitare il diritto di prelazione.

La dottrina (3) sostiene altresì che, nel caso si ammettesse l'esercizio non congiunto della prelazione da parte di tutti i comproprietari, non avrebbe realizzazione lo scopo principale della prelazione del confinante costituito dall'accorpamento dei fondi, in quanto mancherebbe la «perfetta coincidenza soggettiva in ordine alla proprietà e conseguentemente in ordine alla titolarità delle aziende agrarie su di esse operanti».

Anche questa tesi non è convincente, atteso che, con l'esercizio del riscatto da parte di alcuni dei comproprietari, «il risultato dell'accorpamento e ingrandimento della proprietà del coltivatore diretto comunque viene conseguito sia pure probabilmente in dimensioni più modeste», come recita la sentenza in commento, che è condivisibile anche laddove esclude rilevanza all'eventualità che ai comproprietari esercitanti la prelazione venga poi ad essere assegnata, in sede di futura divisione, una parte del fondo (confinante) non contigua a quello posto in vendita, lucidamente argomentando che *medio tempore* ogni comproprietario ha un proprio diritto di proprietà su tutta la cosa.

Gianfranco Busetto

*

Cass. Sez. Lav. - 24-10-2000, n. 13981 - Trezza, pres.; Amoroso, est.; Raimondi, P.M. (conf.) - INPS (avv. Mulas, Fonzo e Ponturo) c. Sorice. (*Cassa senza rinvio Trib. Avellino 7 luglio 1997*)

Previdenza sociale - Contributi unificati in agricoltura - Esenzione contributiva di cui all'art. 8 della l. 25 luglio 1952, n. 991 - Terreni situati ad una altitudine non inferiore ai 700 metri sul livello del mare - Applicabilità del beneficio - Lavoratori dipendenti dell'imprenditore agricolo - Esclusione del beneficio - Per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni. (L. 25 luglio 1952, n. 991, art. 8; l. 9 gennaio 1963, n. 9, art. 9)

Il beneficio dell'esenzione contributiva contemplato dall'art. 8 della l. 25 luglio 1952, n. 991 (recante provvedimenti in favore dei territori montani) – che prevedeva, nella sua originaria formulazione, l'esenzione del pagamento dei contributi unificati in agricoltura, limitatamente ai terreni situati ad una altitudine non inferiore ai 700 metri sul livello del mare e che la sentenza n. 370 del 1985 della Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo nella parte in cui non prevedeva l'esenzione dal pagamento dei contributi unificati in agricoltura anche per i terreni compresi in territori montani ubicati ad altitudine inferiore ai settecento metri sul livello del mare – non riguardava i coltivatori diretti, bensì i contributi agricoli unificati che l'imprenditore agricolo era tenuto a versare per i suoi lavoratori dipendenti, atteso in particolare che l'art. 9 della l. 9 gennaio 1963, n. 9, nel contesto dell'elevazione dei trattamenti minimi di pensione e riordinamento delle norme in materia di previdenza dei coltivatori diretti

(1) Cass. Sez. III Civ., 26 febbraio 1993, n. 2434, in questa Riv., 1993, 545 e segg.

(2) R. TRIOLA, *La prelazione agraria*, Milano, 1990, 105 e segg.

(3) R. TRIOLA, *Comproprietà del fondo dominante e prelazione agraria*, in questa Riv., 1993, 546.

e dei coloni e mezzadri, ha previsto che non si applicano ai contribuiti dovuti dai coltivatori diretti, mezzadri e coloni le disposizioni di cui all'art. 8 cit., ossia l'esenzione prevista per le imprese agricole nei territori montani (1).

(Omissis). - FATTO. - 1. - Con ricorso del 30 marzo 1992 Sorice Agostino, premesso di essere titolare di azienda agricola sita in territorio montano ubicato ad altitudine inferiore ai 700 metri e di avere diritto alla esenzione dei contributi per effetto della sentenza n. 370/85 della Corte costituzionale, adiva il pretore di Avellino, in funzione di giudice del lavoro, perché condannasse lo SCAU al rimborso in suo favore delle somme versate e non dovute a partire dal 1980, oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di causa.

Il convenuto si costituiva in giudizio e, nel chiedere il rigetto dell'avversa domanda, eccepeva la improcedibilità del ricorso e, comunque, la sua infondatezza, poiché il ricorrente non era titolare di un'azienda da definirsi «montana» ai sensi della richiamata normativa. In ogni caso, opponeva la decadenza dell'azione tesa al recupero dei contributi versati per il decorso dei termini fissati dalla legge n. 83/70.

L'adito pretore, con sentenza 19 ottobre-12 novembre 1993, accoglieva la domanda e condannava la parte convenuta al rimborso a favore del ricorrente della somma di L. 4.117.328 oltre interessi al tasso legale dal deposito del ricorso e sino al soddisfo. Compensava altresì la metà delle spese, ponendo l'altra metà a carico del soccombente.

Avverso la detta pronuncia proponeva tempestivo appello lo SCAU, opponendo che erroneamente non erano state accolte le eccezioni pregiudiziali e rilevando che il primo giudice aveva riconosciuto il diritto di parte ricorrente non solo per i contributi versati per i dipendenti impiegati nella gestione della sua azienda, ma anche per quelli versati in proprio quale coltivatore diretto, non essendo prevista alcuna esenzione contributiva per tale seconda ipotesi.

L'appellato, costituitosi, chiedeva il rigetto del gravame, con integrale conferma della sentenza di primo grado.

Nel corso del giudizio di appello si costituiva l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, subentrato *ex lege* allo SCAU, del quale faceva propria ogni domanda e deduzione.

Con sentenza del 24 giugno-7 luglio 1997, il Tribunale rigettava l'appello, condannando l'appellante al pagamento delle spese di lite.

Avverso tale pronuncia ha proposto ricorso per cassazione l'INPS con due motivi di ricorso.

DIRITTO. - 1. - Con il primo motivo di ricorso l'INPS denuncia violazione e falsa applicazione su punto decisivo della controversia delle norme di diritto, con riferimento all'art. 8 della l. 25 luglio 1952, n. 991, all'art. 27 della l. 11 marzo 1952, n. 87 e all'art. 9 della l. 9 gennaio 1963, n. 9, in relazione all'art. 360 c.p.c., nn. 3 e 5.

In particolare la difesa dell'Istituto sostiene che è erroneo il ragionamento del Tribunale, secondo cui l'esenzione prevista dall'art. 8 della legge 991/52 debba essere estesa anche ai contributi dovuti dai coltivatori diretti.

Invece nell'art. 9 della l. 9 gennaio 1963, n. 9 (legge disciplinante le assicurazioni sociali dei coltivatori diretti) è espressamente disposto che nell'accertamento e nella riscossione dei contributi dovuti dai coltivatori diretti non si applicano le disposizioni di cui all'art. 8 della l. 25 luglio 1952, n. 991, nonché le disposizioni dell'art. 11 della l. 21 luglio 1960, n. 739. D'altra parte, la sentenza n. 370 del 1985 della Corte costituzionale riguarda i soli contributi agricoli unificati, quelli cioè dovuti esclusivamente dai datori di lavoro.

2. - Con il secondo motivo di ricorso l'INPS denuncia violazione dell'art. 1 della l. 26 ottobre 1957, n. 1047, dell'art. 1 della l. 9 gennaio 1963, n. 9, dell'art. 5 della legge 9/63 e dell'art. 62 della l. 30 aprile 1969, n. 153, in relazione all'art. 360 c.p.c., nn. 3 e 5.

In particolare, la difesa dell'Istituto osserva che, non applicandosi ai lavoratori autonomi il principio dell'automaticità delle prestazioni, i coltivatori diretti, ancorché abbiano i requisiti per l'attribuzione della qualifica professionale, perdono il diritto all'iscrizione negli elenchi e così alle prestazioni di previdenza e di assistenza per i periodi in cui i contributi accertati non siano stati pagati dagli interessati.

3. - Il primo motivo del ricorso è fondato.

3.1. - La disposizione - la cui erronea interpretazione viene censurata dalla difesa dell'INPS (ossia l'art. 8 della l. 25 luglio 1952, n. 991, recante provvedimenti in favore dei territori montani) - prevedeva, nella sua originaria formulazione, l'esenzione dal pagamento dei contributi unificati in agricoltura, limitatamente ai

terreni situati ad una altitudine non inferiore ai 700 metri sul livello del mare.

Il fatto che l'art. 8 legge 991 del 1952 non distinguesse tra la figura dell'imprenditore, titolare dell'azienda agricola con propri dipendenti, e quella del coltivatore diretto, mezzadro, o colono non è significativo, considerato che, ai fini dell'applicabilità dell'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, la qualità di coltivatore diretto - rispetto alla quale mancava, all'epoca, nell'ordinamento una nozione generale applicabile ad ogni fine di legge - sarebbe stata desumibile solo dalla successiva disciplina e segnatamente dal combinato disposto dell'art. 2 l. 26 ottobre 1957, n. 1047 (di estensione dell'assicurazione invalidità e vecchiaia ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni) e degli artt. 2 e 3 l. 9 gennaio 1963, n. 9. In particolare per il riconoscimento della qualità di coltivatore diretto non era richiesto il carattere imprenditoriale dell'attività, con la destinazione dei prodotti del fondo, anche solo in parte, al mercato, ma era sufficiente che il reddito prodotto, con il connotato della prevalenza, fosse destinato direttamente al sostentamento proprio del coltivatore e della sua famiglia (così, da ultimo, Cass. Sez. Un., 1° settembre 1999, n. 616). Le due figure, quindi, dell'imprenditore agricolo e del coltivatore diretto risultavano nettamente differenziate.

Ai fini che interessano in questo giudizio (*i.e.* ambito dell'estensione dell'esenzione contributiva in esame), deve, in particolare, rimarcarsi che l'art. 9 della citata l. 9 gennaio 1963, n. 9, nel contesto dell'elevazione dei trattamenti minimi di pensione e riordinamento delle norme in materia di previdenza dei coltivatori diretti e dei coloni e mezzadri, ha previsto, da una parte, che l'accertamento delle persone soggette all'assicurazione di invalidità e vecchiaia per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni ed all'assicurazione di malattia per i coltivatori diretti, nonché l'accertamento e la riscossione dei relativi contributi, sono effettuati, con le modalità di cui alle disposizioni previste dalla legge medesima, a cura del Servizio per i contributi agricoli unificati. La possibilità che da tale assimilazione derivasse anche l'estensione dell'esenzione contributiva in esame, prevista in generale per i contributi unificati in agricoltura, era però esclusa dallo stesso art. 9 cit., che, d'altra parte, ha espressamente previsto che non si applicano ai contributi predetti - ossia quelli dovuti dai coltivatori diretti, mezzadri e coloni - le disposizioni di cui all'art. 8 della l. 25 luglio 1952, n. 991, ossia l'esenzione prevista per le imprese agricole nei territori montani.

Successivamente la l. 3 dicembre 1971, n. 1102, nel dettare nuove norme per lo sviluppo della montagna, prevedeva, all'art. 12, u.c., che le agevolazioni fiscali di cui all'art. 8 della cit. legge n. 991 del 1952 fossero estese all'intero territorio montano. Ancorché il riferimento fosse testualmente fatto alle sole agevolazioni fiscali, era sorto il dubbio che l'estensione potesse riguardare anche l'esenzione contributiva in esame. Per escludere questa possibilità, talora ritenuta dalla giurisprudenza, è intervenuto il legislatore con una disposizione che sostanzialmente aveva natura di interpretazione autentica.

L'art. 7 d.l. 23 dicembre 1977, n. 942, convertito nella l. 27 febbraio 1978, n. 41, ha, infatti, previsto che dall'estensione delle agevolazioni fiscali all'intero territorio montano disposta dall'art. 12, ultimo comma, della l. 3 dicembre 1971, n. 1102, doveva intendersi esclusa l'esenzione dal pagamento dei contributi agricoli unificati di cui al r.d.l. 28 novembre 1938, n. 2138, e successive modifiche ed integrazioni.

Ciò che però interessa rimarcare è che, da una parte, tale disposizione espressamente confermava anche che solo le imprese con terreni ubicati ad una altitudine non inferiore ai 700 metri sul livello del mare continuavano ad essere esonerate dal pagamento dei contributi agricoli anzidetti. D'altra parte, il successivo art. 8, poi, aggiungeva che, a decorrere dal 1° gennaio 1978, nei territori montani di cui alla l. 25 luglio 1952, n. 991, e successive modificazioni ed integrazioni, situati al di sotto dei 700 metri di altitudine, i contributi previdenziali ed assistenziali dovuti per i lavoratori agricoli dipendenti erano ridotti del 40 per cento (peraltro tale riduzione non si applicava ai contributi base dovuti per l'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti).

Era quindi il livello altimetrico del terreno a scriminare tra esenzione totale ed esenzione parziale dei contributi; ma il riferimento testuale ai lavoratori agricoli dipendenti, contenuto nel cit. art. 8, era inequivocabilmente indicativo della limitazione del beneficio alle imprese agricole ed ai contributi che le stesse avrebbero dovuto altrimenti versare allo SCAU per i loro dipendenti; ciò, in sintonia con il cit. art. 9 della legge n. 9 del 1963 che - come già rilevato - aveva escluso l'estensione ai coltivatori diretti,

mezzadri e coloni dell'esenzione prevista per le imprese agricole nei territori montani.

3.2. - Su questa disciplina così delineata è intervenuta poi la sentenza n. 370 del 1985 della Corte costituzionale, che ha dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 3 Cost., gli artt. 8 l. 25 luglio 1952, n. 991 e 7, d.l. 23 dicembre 1977, n. 942, convertito nella l. 27 febbraio 1978, n. 41, nelle parti in cui non prevedono l'esenzione dal pagamento dei contributi unificati in agricoltura anche per i terreni compresi in territori montani ubicati ad altitudine inferiore ai settecento metri sul livello del mare; inoltre, ha parimenti dichiarato illegittimo - ai sensi dell'art. 27, l. 11 marzo 1953, n. 87 - l'art. 8 d.l. 23 dicembre 1977, n. 942, convertito nella l. 27 febbraio 1978, n. 41, per contrasto con l'art. 3 Cost., nella parte in cui si limita a ridurre del quaranta per cento l'entità dei contributi previdenziali ed assistenziali dovuti per i lavoratori agricoli dipendenti nei territori montani siti a quota inferiore a settecento metri sul livello del mare, anziché prevedere l'esenzione totale dal pagamento.

Ha osservato la Corte che la legge che, ai fini della concessione di agevolazioni alle imprese ubicate nei territori montani, da un lato tenga conto, in linea generale, per l'individuazione di tali imprese, di vari elementi, quali il basso reddito, il degrado fisico dei territori e il dissesto economico e dall'altro, ai limitati fini dei contributi di miglioria, neghi ogni valore a tali elementi e tenga conto esclusivamente del dato altimetrico dell'altezza non inferiore ai settecento metri è contraddittoria e pone in essere un'irrazionale disparità di trattamento fra imprese agricole operanti in condizioni di disagio economico identico ed analogo.

In sostanza, la Corte ha espunto dalle norme in esame il rigido criterio altimetrico, quale presupposto per l'insorgenza del beneficio dell'esenzione contributiva. Ma non ha benché minimamente inciso sull'ambito soggettivo dello stesso. Anzi, nell'esaminare gli scopi perseguiti dall'intera normativa a favore delle zone montane, richiama significativamente una precedente pronuncia di questa Corte (Cass. n. 4909 del 1977), che ebbe ad evidenziare che fra gli scopi primari di quella disciplina per lo sviluppo della montagna rientrava quello di incentivare la realizzazione nei suoi territori delle iniziative economiche e di frenare l'esodo delle popolazioni, incoraggiando invece la permanenza e l'occupazione lavorativa, nei territori stessi. In relazione a ciò, pienamente coerenti si rivelavano quindi - osservò ancora questa Corte - quelle provvidenze dirette ad incrementare l'assunzione di lavoratori nelle zone montane, diminuendone il relativo costo, e ciò, fra l'altro, mediante l'esenzione dei datori di lavoro dagli oneri afferenti alle assicurazioni sociali. La *ratio* dell'esenzione contributiva in questione era, quindi, quella di incentivare l'occupazione di lavoratori alle dipendenze di imprese agricole nei territori montani.

Né la Corte costituzionale si è posta - perché non era chiamata a farlo - la diversa questione dell'eventuale disparità di trattamento tra imprenditori agricoli e coltivatori diretti di terreni siti in territori montani; questione che - ancorché mai prospettata nel corso di questo giudizio - in ipotesi questa Corte potrebbe sollevare d'ufficio; ma ciò non fa perché, essendo la posizione del coltivatore diretto significativamente differenziata rispetto a quella dell'imprenditore agricolo, la questione difetterebbe comunque del requisito della non manifesta infondatezza del dubbio di legittimità costituzionale, stante l'ampia discrezionalità del legislatore di definire i presupposti soggettivi ed oggettivi di un'agevolazione contributiva o fiscale, per perseguire specifiche finalità di politica economica (cfr., *ex plurimis*, Corte cost. n. 254 del 1989 che - proprio in riferimento all'art. 3 Cost. - ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, ultimo comma, d.l. 29 luglio 1981, n. 402, convertito, con modificazioni, nella l. 26 settembre 1981, n. 537 e dell'art. 9, punto 5, l. 11 marzo 1988, n. 67, nella parte in cui viene disposto che, per le zone svantaggiate, determinate ai sensi dell'art. 15, l. 27 dicembre 1977, n. 984, l'onere contributivo dovuto al Servizio contributi agricoli unificati sia ridotto al quaranta per cento anziché prevista la totale esenzione, così come stabilito per le zone montane al di sotto dei settecento metri).

4. - In conclusione, deve ritenersi che dal complessivo quadro normativo sopra descritto - emendato sì dalla citata sentenza della Corte costituzionale, ma non nella parte che interessa - risulta che il beneficio dell'esenzione contributiva in esame non riguardava i coltivatori diretti, bensì i contributi agricoli unificati che l'imprenditore agricolo era tenuto a versare per i suoi lavoratori dipendenti.

Il ricorso va, pertanto, accolto - assorbito l'esame del secondo motivo - e, non essendo necessario alcun accertamento ulteriore e

potendo quindi questa Corte pronunciare nel merito, deve respingersi la domanda dell'intimato diretta a conseguire il rimborso dei contributi versati quale coltivatore diretto.

Sussistono giustificati motivi per compensare interamente tra le parti le spese di tutti i gradi del giudizio. (*Omissis*)

(1) UNA DISTINZIONE SPESSO NEGLETTA TRA CONTRIBUTI AGRICOLI UNIFICATI (RIGUARDANTI I LAVORATORI DIPENDENTI) E CONTRIBUTI PREVIDENZIALI DEI COLTIVATORI DIRETTI.

1. - I termini della controversia decisa con la sentenza in epigrafe sono esplicitati nella esposizione in fatto della sentenza stessa.

Per quanto qui interessa basti rilevare che nel corso dei giudizi di merito - nonostante l'opposizione dello SCAU e successivamente dell'INPS (a detto ente subentrato *ex lege* a seguito della sua soppressione) - veniva riconosciuto il diritto di un contribuente all'esonero dei contributi previdenziali versati a partire dal 1980 - ritenuti non dovuti per effetto della sentenza n. 370 del 1985 della Corte costituzionale - ed al conseguente rimborso da parte dell'ente impositore, comprendendo, però, nella somma da restituire non solo l'importo afferente ai contributi agricoli unificati (riguardanti le assicurazioni obbligatorie degli operai occupati alle dipendenze dell'azienda agricola) ma anche quello concernente l'assicurazione in proprio, quale coltivatore diretto, del soggetto interessato.

Con il ricorso per cassazione si è fatta rilevare dall'INPS l'erroneità di tale statuizione per il rilievo che la sentenza 30 dicembre 1985, n. 370 della Corte costituzionale (che può leggersi in *Giur. agr. it.*, 1986, 153, con nota di LIPARI) concerneva l'incostituzionalità dell'art. 8 l. 25 luglio 1952, n. 991 per la parte in cui limitava, in favore delle sole imprese che coltivavano terreni ubicati in territorio montano al disopra dei settecento metri, l'esenzione dal pagamento dei contributi unificati in agricoltura (dovuti, come si è detto, per i lavoratori subordinati da esse utilizzati) escludendo dal beneficio quelle imprese che operavano in territorio montano ad altitudine inferiore; detta sentenza invece, e la norma da essa coinvolta, non erano in alcun modo estensibili ai contributi dovuti dai coltivatori diretti per le assicurazioni obbligatorie previste nei loro confronti quali lavoratori autonomi o piccoli imprenditori. Per questi contributi, infatti, l'art. 9, primo comma, l. 9 gennaio 1963, n. 9 aveva espressamente disposto l'inapplicabilità della norma di cui al citato art. 8 legge n. 991 del 1952.

2. - Il ricorso è stato accolto con la sentenza in commento nel senso di cui alla massima sopra riportata, ma assistita da un'ampia motivazione che contiene una puntigliosa ricognizione della normativa che disciplina i benefici previsti - ai fini del pagamento dei contributi unificati in agricoltura - per i territori montani e le zone svantaggiate, così come modificata ed interpretata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (oltre la sentenza n. 370 del 1985 citata, viene anche richiamata la sent. 18 maggio 1989, n. 254, in *Giur. agr. it.*, 1990, 275 con nota di GATTA), per dedurne l'inapplicabilità alle contribuzioni previdenziali dovute per la copertura delle proprie posizioni assicurative dai coltivatori diretti (sulla cui figura è richiamata Cass. Sez. Un., 1° settembre 1999, n. 616, in questa Riv., 2000, 102, con nota di GATTA), che trovano autonoma disciplina legislativa nell'ambito della quale si colloca la norma del surrichiamato art. 9 legge n. 9 del 1963 esplicitamente diretta ad escludere tale applicabilità, senza che ciò leda il parametro costituzionale di uguaglianza stante la diversità della figura del coltivatore diretto da quella del lavoratore subordinato e/o dell'imprenditore agricolo in senso proprio.

3. - Pur apprezzando il lodevole sforzo chiarificatore compiuto dall'estensore della sentenza annotata (per la quale non si rinvengono precedenti in termini e che è stata successivamente confermata da Cass. 3 gennaio 2001, nn. 41 e 42; Id., 24 gennaio 2001, n. 957; Id., 3 febbraio 2001, n. 1541, tutte inedite) e condividendone le conclusioni, non possiamo non rilevare come anch'essa dimostri la persistente difficoltà ad affrontare argomenti concernenti l'ordinamento previdenziale agricolo ed a superare antichi e consolidati fraintendimenti.

È un fatto, ad esempio, che tuttora si continui (e questa è responsabilità dell'Ufficio del Massimario della S.C.) a rubricare sotto il titolo «Contributi unificati in agricoltura» massime estratte da sentenze riguardanti l'interpretazione della normativa sulla previdenza sociale dei coltivatori diretti che, com'è stato giustamente osservato nella decisione in commento e come noi da tempo andiamo chiarendo, pur contenendo qualche esplicito rinvio legislativo alle procedure accertative e contributive previste per i lavoratori agricoli subordinati, ha una propria autonomia complessiva e si fonda su principi propri talvolta non solo diversi ma addirittura opposti a quelli che informano l'ordinamento dei contributi agricoli unificati.

Per gli aspetti specifici affrontati nella sentenza sopra riportata, vogliamo ricordare quanto fatto presente nel *Tratt. prev. soc.*, diretto da Bussi e Persiani, volume secondo: *Le forme speciali della tutela per l'invalidità vecchiaia e superstiti* (tomo I, parte I: «La tutela pensionistica dei coltivatori diretti coloni e mezzadri», cap. IV: «I contributi»), Padova, 1979, pp. 107-171: in quella sede, nell'illustrare la particolare struttura del contributo assicurativo i.v.s. dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri, quale si era venuta determinando a partire dalla legge istitutiva 26 ottobre 1957, n. 1047, sottolineavamo che l'art. 9, primo comma, della legge n. 9 del 1963 – reiterando la previsione dell'art. 3 della legge n. 1047 del 1954 cit. – stabiliva che a detti contributi non si applicavano le disposizioni di cui all'art. 8 della legge n. 991 del 1952 (e cioè l'esenzione totale prevista per il pagamento dei contributi agricoli unificati per la coltivazione dei terreni ubicati in territori montani ad altitudine non inferiore ai settecento metri), ma che, successivamente, in base a quanto stabilito dall'art. 17 della l. 3 giugno 1975, n. 160, il contributo integrativo dovuto per l'adeguamento delle pensioni dei coltivatori diretti era stato fissato in misura ridotta per le aziende agricole situate nei comuni dichiarati montani ai sensi della legge del 1952. A tale riguardo chiarivamo, anche, che il Ministero del lavoro e della previdenza sociale – al quale il Servizio per i contributi agricoli unificati aveva rivolto un quesito circa il campo di applicazione del cit. art. 17 – aveva espresso l'avviso che il generico riferimento contenuto nella norma indicata «ai comuni dichiarati montani ai sensi della l. 25 luglio 1952, n. 991», senza il richiamo dell'ulteriore requisito dell'ubicazione al di sopra dei settecento metri sul livello del mare, lasciasse ritenere che il legislatore avesse voluto estendere il beneficio della riduzione contributiva a tutti i territori comunque dichiarati montani e quindi anche ai comprensori di bonifica montana di cui agli artt. 14 e 15 della menzionata legge n. 991 del 1952. Tale prassi applicativa (che anticipava, sostanzialmente, il contenuto della sentenza n. 370 del 1985 della Corte costituzionale almeno nella individuazione dell'ambito territoriale al quale si doveva estendere il particolare beneficio contributivo) è stata successivamente confermata dalle norme che si sono susseguite, nel tempo, per determinare le aliquote contributive a carico dei coltivatori diretti (si veda il nostro *L'ordinamento previdenziale del lavoro agricolo*, Roma, 1990, p. 243 ss.): anche la l. 2 agosto 1990, n. 233 che ha innovato in modo incisivo il sistema impositivo dei contributi in parola, correlandoli a specifiche fasce di reddito, ha continuato a prevedere aliquote ridotte per i territori montani e le zone agricole svantaggiate, ma

pur sempre in maniera del tutto autonoma rispetto alla disciplina degli omologhi benefici accordati dal 1988 in poi (e cioè dopo la sentenza n. 370 del 1985 della Corte costituzionale) ai datori di lavoro agricolo tenuti al pagamento dei contributi agricoli unificati (si veda, in proposito, la voce «Previdenza e assistenza in agricoltura» da noi redatta per il *Digesto/Commerciale*, Torino, 1995, 290).

Dopo quanto esposto ci è lecito concludere che solo l'ignoranza dello specifico quadro normativo sopra richiamato ha potuto consentire ad avvocati e giudici (di merito) di dare spazio ad una controversia che non si sarebbe dovuta mai sviluppare nei termini in cui è stata posta e decisa (correttamente) dalla S.C., trascinando quest'ultima in una articolata disquisizione laddove sarebbero bastati pochi cenni per stabilire la regola da applicare al caso dedotto in giudizio.

Carlo Gatta

*

Cass. Sez. Un. Civ. - 29-9-2000, n. 1050 - Cantillo, pres.; Cristarella Orestano, est.; Lo Cascio, P.M. (conf.) - Amm.ne Prov.le Venezia (avv. Chinaglia ed altro) c. Blue Valley spa ed altri (avv. Fabris). (*Regola giurisdizione*)

Giurisdizione civile - Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Controversia tendente al ristoro dei danni cagionati alla produzione agricola dalla fauna protetta - In particolare: danni arrecati ad attività di itticultura - Giurisdizione del giudice amministrativo - Devoluzione - Fondamento. (L. 11 febbraio 1992, n. 157, art. 26; l.r. Veneto 9 dicembre 1993, n. 50, art. 28)

La controversia instaurata nei confronti della Regione Veneto per ottenere, a norma degli art. 26 legge n. 157 del 1992 e 28 legge reg. Veneto n. 50 del 1993, il ristoro dei danni arrecati alla produzione agricola dalla fauna selvatica (in particolare da quella protetta) (in caso di specie attività itticola), è devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo, atteso che la norma citata, riferendosi ai danni «non altrimenti risarcibili» e prevedendo solo «contributi per il risarcimento», configurano come interesse legittimo la posizione soggettiva dei danneggiati (1).

(*Omissis*). - FATTO. - Con distinti atti di citazione del 1997 le undici società oggi intimamente convennero in giudizio, avanti il Tribunale di Venezia, l'Amministrazione provinciale di Venezia e la Regione Veneto, ciascuna di esse esponendo che esercitava attività di itticultura nelle valli della laguna di Venezia e che aveva subito ingenti danni per la presenza di stormi di uccelli ittiofagi appartenenti a specie protette (cormorani ed aironi cinerini) i quali si nutrivano dei pesci allevati nelle valli di cui sopra.

Chiesero, pertanto, la condanna degli Enti convenuti al risarcimento in loro favore dei lamentati danni, invocando l'art. 26 della legge statale 11 febbraio 1992, n. 157 e l'art. 28 della legge regionale Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 che prevedono l'istituzione di un fondo a carico della Regione, ma gestito dalla Provincia, per far fronte ai danni arrecati alla produzione agricola dalla fauna selvatica in particolare da quella protetta.

Nei giudizi, tutti riuniti, si costituirono tanto l'Amministrazione provinciale quanto la Regione, eccependo pregiudizialmente il difetto di giurisdizione del giudice ordinario.

Prima di ogni decisione sulla causa in sede di merito, l'Amministrazione provinciale di Venezia ha proposto regolamento preventivo di giurisdizione alle Sezioni Unite di questa Corte, illustrandolo poi con memoria.

Le società intimamente convenute hanno resistito intervenendo alla discussione a mezzo del loro difensore costituito nel giudizio di merito.

Anche la Regione Veneto è intervenuta alla discussione a mezzo dell'Avvocatura dello Stato.

DIRITTO. - Nel propugnare il difetto di giurisdizione del giudice ordinario a favore del giudice amministrativo, la ricorrente argomenta come segue:

– l'art. 26, 1° comma, della legge statale 11 febbraio 1992, n. 157 dispone che «per far fronte ai danni non altrimenti risarcibili arrecati alla produzione agricola e alle opere approntate sui terreni coltivati e a pascolo dalla fauna selvatica, in particolare da quella protetta, ... è costituito a cura di ogni regione un fondo destinato alla prevenzione e ai risarcimenti, al quale affluisce anche una percentuale dei proventi di cui all'art. 23» (tasse di concessione regionale in materia di caccia);

– la Regione Veneto, dando attuazione ai principi contenuti nella menzionata legge dello Stato, ha previsto, nell'art. 28 della l.r. 9 dicembre 1993, n. 50, innanzitutto l'adozione, insieme con il piano faunistico venatorio regionale, di un regolamento contenente, tra l'altro, «i criteri e modalità per l'utilizzazione del fondo» di cui sopra;

– questo stesso art. 28, poi, al comma 3°, delega alle Province «l'erogazione dei contributi per il risarcimento» dei danni di cui all'art. 26 della legge statale e disciplina la composizione del comitato che, a livello provinciale, deve gestire la quota del fondo ripartita a favore di ciascuna provincia;

– la determinazione dei criteri e modalità per l'erogazione dei contributi in parola è contenuta nelle norme del regolamento allegato alla l.r. 27 giugno 1996, n. 17 avente ad oggetto il piano faunistico-venatorio regionale per gli anni 1996-2001, norme che, sebbene definite regolamentari, hanno valore di legge primaria in quanto adottate con legge regionale e facenti parte della stessa;

– orbene, l'esplicito riferimento dell'art. 26 della legge statale 157/1992 a «danni non altrimenti risarcibili» e la qualificazione delle somme da erogare come «contributi per il risarcimento» ad opera dell'art. 28 della l.r. 50/1993 dimostrano chiaramente che la posizione riconosciuta al privato non è di diritto soggettivo, bensì di interesse legittimo, il che trova conferma nella mancata pre-determinazione del contributo, il quale viene erogato dalla Provincia nei limiti della quota di fondo regionale assegnata e non corrisponde, quindi, alla perdita integrale subita dal danneggiato, anche perché è escluso per i danni stimati di importo inferiore a L. 100.000, sicché è lasciata un'ampia discrezionalità all'Amministrazione regionale, discrezionalità giustificata anche dalle condizioni oggettive del territorio lagunare e vallivo che, per le sue peculiari caratteristiche geomorfologiche e per la tipicità della sua fauna e della sua flora, è soggetto ad una disciplina venatoria particolare dettata in funzione di una maggiore tutela dell'*habitat*, ossia dell'interesse collettivo, di livello superiore, della protezione dell'ambiente naturale.

A tali argomentazioni va data sostanziale adesione.

È opportuno osservare preliminarmente che non interferisce sulla decisione del caso in esame la recente sentenza di queste Sezioni Unite n. 500 del 1999 in materia di «risarcibilità degli interessi legittimi».

Tale innovativa sentenza – superando la tradizionale lettura dell'art. 2043 c.c., identificante il «danno ingiusto» con la lesione di un diritto soggettivo, e ritenendo, invece, che tale espressione stia ad indicare il danno che l'ordinamento non può tollerare che rimanga a carico della vittima ma esige che vada trasferito sull'autore del fatto in quanto lesivo di interessi giuridicamente rilevanti, quale che sia la loro qualificazione formale e, quindi, anche ove non assurgano al rango di diritti soggettivi – ha dichiarato inammissibile il regolamento di giurisdizione richiesto in un giudizio instaurato da un privato contro un Comune per ottenere il risarcimento dei danni cagionatigli dal mancato inserimento di un'area lottizzata di sua proprietà tra le zone edificabili previste nell'adottato piano regolatore generale, perché la questione proposta, stante appunto la ritenuta risarcibilità degli interessi legittimi, atteneva al merito, e non alla giurisdizione.

Diverso è il caso formante oggetto della presente controversia, non essendo in alcun modo in gioco nella stessa una responsabilità da illecito aquiliano, dal momento che le società itticoltrici oggi resistenti ebbero a fondare la loro azione risarcitoria esclusivamente sull'art. 26 della legge statale n. 157/92 e sull'art. 28 della legge regionale veneta n. 50/93 senza minimamente addurre né un'ingiustizia del danno, sia pure nel senso più lato di cui alla richiamata sentenza 500/99, né l'esistenza di un fatto doloso o colposo della P.A. che lo avesse cagionato, ma limitandosi a prospettare il dato obiettivo della notevole diminuzione del pescato, a causa della massiccia presenza di uccelli itiofagi appartenenti a specie protette dalla vigente legislazione sulla fauna selvatica, e a pretendere il ristoro attraverso il fondo regionale appositamente costituito in forza delle leggi suddette.

Il criterio da seguire per l'individuazione del giudice cui attribuire la giurisdizione non può che essere, allora, quello tradizionale

ed è ad esso, appunto, che queste Sezioni Unite hanno fatto ricorso in fattispecie analoghe, risolvendo la questione in materia diversa a seconda della consistenza riconoscibile di volta in volta alla posizione soggettiva del danneggiato ed attribuendo essenziale rilievo, a tal fine, al concreto atteggiarsi della disciplina positiva concernente la ristorabilità dei danni prodotti dalla selvaggina protetta.

Così le sentenze n. 5501 del 1991 e n. 11173 del 1995, la quale ultima, occupandosi del caso di un'azienda agricola compresa in una «zona di rifugio» della selvaggina in base all'art. 20 della l.r. Veneto 14 luglio 1978, le cui colture ad orzo e frumento avevano subito danni a causa della eccessiva quantità di passerii esistenti in tale zona, ha attribuito alla posizione del proprietario danneggiato la consistenza di diritto soggettivo, affermando, perciò, la giurisdizione del giudice ordinario – nonostante la ritenuta inconferenza del richiamo agli artt. 2043 e 2052 c.c. ed il riconoscimento che gli uccelli, come fauna selvatica, appartengono al patrimonio indisponibile dello Stato e sono tutelati nell'interesse della comunità nazionale – in quanto dal tenore delle norme della citata legge regionale (art. 20) e della legge-quadro 27 dicembre 1977, n. 968, contenente principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela faunistica e disciplina della caccia (artt. 6 e 26), emergeva che l'indennizzo da esse previsto per i terreni compresi nelle zone di rifugio che ricevano pregiudizio economico a causa della fauna selvatica protetta, aveva funzione risarcitoria in senso stretto e, quindi, di reintegrazione patrimoniale, così da doversi escludere un potere discrezionale dell'amministrazione sia in ordine all'*an*, sia in ordine al *quantum debeatur* (v., anche sent. n. 587 del 1999).

Analogo ragionamento è stato seguito dalla sentenza n. 12901 del 1998 riguardante una controversia per danni provocati dalla fauna selvatica alle colture agricole di un fondo ricadente all'interno della fascia di silenzio venatorio del Parco Lombardo della Valle del Ticino.

Per converso, altra sentenza, la n. 12106 del 1995, in una fattispecie in cui il privato aveva lamentato danni a terreni inclusi nel comprensorio del Parco naturale dei Monti Sibillini, invasi in ore notturne da cinghiali usciti dai boschi circostanti, ha posto in risalto la singolarità della figura dei parchi naturali e del regime giuridico dei terreni agricoli in essi compresi, soggetti a forti restrizioni del diritto di proprietà e di godimento in vista delle perseguite finalità di tutela e miglioramento della flora e della fauna e della conservazione dell'ambiente, osservando che le situazioni di eventuale pregiudizio che i proprietari di tali terreni possono subire, o per limitazioni dirette di attività o per una forma indiretta di limitazione di sfruttamento (derivante dall'impossibilità di abbattimento degli animali selvatici), sono situazioni meramente conseguenti e connesse alla tutela dell'interesse collettivo, rispetto al quale la situazione giuridica del privato viene degradata ad interesse, dopo di che ha finito col ritenere risolutivo, ai fini della affermata giurisdizione del giudice amministrativo, il fatto che, coerentemente con tutto questo, nella disciplina dettata dalla l. 12 luglio 1923, n. 1511 e dal relativo regolamento (r.d. 27 settembre 1923, n. 2124) per il Parco nazionale d'Abruzzo, transitoriamente applicabile al Parco dei Monti Sibillini, per espresso richiamo della l. 11 marzo 1988, n. 67, in attesa dell'approvazione della legge-quadro sui parchi nazionali e sulle riserve naturali, non era disposto alcun indennizzo ragguagliato alla effettività dei danni cagionati dagli animali selvatici a singole coltivazioni ma era previsto solo un «compenso» che, in assenza di elementi normativamente prefissati per la sua determinazione e liquidazione, non assumeva alcun carattere di certezza, almeno nel *quantum*, cosicché doveva ritenersi che la situazione vantata dal privato danneggiato fosse solo di interesse legittimo.

Alla stessa conclusione deve pervenirsi nel caso di specie.

Pacifico, infatti, che anche in esso, come in tutti quelli considerati dalle sentenze sopra citate, il lamentato pregiudizio economico è intimamente connesso alla tutela di interessi squisitamente pubblicistici, qual è quello alla protezione dell'ambiente naturale e, in particolare, della fauna selvatica (ormai non più *res nullius* ma appartenente al patrimonio indisponibile dello Stato in forza dell'art. 1 della l. 27 dicembre 1977, n. 968, ora art. 1 legge 157/92), senza alcun riferimento a condotte della P.A. connotate da dolo o colpa, neppure sotto il profilo degli artt. 2051 e 2052 c.c., la posizione dei privati danneggiati in tanto può assurgere al rango di interesse tutelabile in quanto il legislatore ha approntato delle norme miranti ad assicurare loro un certo ristoro di detto pregiudizio.

L'intensità di tale tutela e, quindi, la qualificabilità di quella posizione come diritto soggettivo o interesse legittimo, dipende,

però, dal modo in cui le norme sono concretamente formulate, cioè dal fatto che esse abbiano previsto *tout court* la riparazione del danno nella sua interezza o, magari, in una ben determinata misura percentuale, oppure abbiano lasciato alla P.A. un margine di discrezionalità nel riconoscimento del ristoro o nella determinazione del suo ammontare.

Le norme cui far riferimento nel caso che ci occupa sono l'art. 26 della legge statale 11 febbraio 1992, n. 157, contenente la disciplina della fauna selvatica omeoterma e del prelievo venatorio, e l'art. 28 della legge regionale veneta 9 dicembre 1993, n. 50.

Orbene, la prima di tali norme, prevedendo l'istituzione, a cura di ogni regione, di un fondo «per far fronte ai danni non altrimenti risarcibili arrecati alla produzione agricola e alle opere approntate sui terreni coltivati e a pascolo della fauna selvatica, in particolare da quella protetta, e dall'attività venatoria...», già prefigura un limite alla ristorabilità di tali danni rappresentato dall'entità degli istituendi fondi, limite che, del resto trova la sua giustificazione razionale nell'esigenza di non gravare la P.A. di oneri indeterminati ed imprevedibili nel loro ammontare in relazione ad eventi che non sono ascrivibili a suoi comportamenti illegittimi ma si collegano alla tutela di interessi superiori affidati alle sue cure.

L'art. 28 della citata legge regionale n. 50 del 1993, poi, dopo avere stabilito nel primo comma che, «per far fronte» ai danni di cui all'art. 26 della legge statale 157/92, «è costituito un fondo regionale destinato alla prevenzione e ai risarcimenti», affida alla Giunta, con il secondo comma, il compito di ripartire annualmente il fondo stesso «sulla base dei criteri e modalità previste alla lett. d), comma 5, dell'art. 8» e, al terzo comma, definisce significativamente «contributi per il risarcimento» le somme erogate ai privati, delegando tale erogazione alle province e, per esse, ad appositi comitati.

Il citato art. 8, comma 5, lett. d), a sua volta, demanda al regolamento di attuazione del piano faunistico-venatorio regionale la fissazione di detti criteri e modalità di utilizzazione del fondo, e tale regolamento, approvato in allegato alla l.r. veneta 27 giugno 1996, n. 17, stabilendo che non sono ammessi ad indennizzo danni stimati di importo inferiore a L. 100.000 e facendo riferimento, per la determinazione del contributo, a prezzari regionali o alla «produzione media zonale», senza alcun riferimento al danno effettivo, conferma ulteriormente che alla Regione è lasciato un ampio margine di discrezionalità, per lo meno in ordine al *quantum* del contributo da erogare, e che, pertanto, la posizione del privato ha la connotazione dell'interesse legittimo e non quella del diritto soggettivo.

A tutto ciò va aggiunto che la Regione Veneto, con l'art. 9 della sua recente l. 26 settembre 1999, n. 46, ha proceduto ad una «interpretazione autentica dell'art. 28 della l.r. 9 dicembre 1993, n. 50», stabilendo che esso si interpreta «nel senso che il risarcimento dei danni prodotti dalla fauna selvatica e dall'attività venatoria è un contributo riconosciuto ai danneggiati nei limiti dello stanziamento annuale del capitolo di spesa previsto nell'apposito fondo regionale da ripartire tra le province con provvedimento della Giunta regionale», con il che resta definitivamente confermata la consistenza di interesse legittimo della posizione del privato che ha subito il danno in questione.

Alla stregua delle osservazioni che precedono va dichiarato che la competenza giurisdizionale sulla controversia promossa dalle varie società itticoltrici delle valli della Laguna di Venezia nei confronti dell'Amministrazione provinciale di Venezia e della Regione Veneto appartiene al giudice amministrativo. (*Omissis*)

(1) INDENNIZZO E GIURISDIZIONE: ALCUNE OSSERVAZIONI IN MATERIA DI DANNO PROVOCATO DA FAUNA SELVATICA.

La sentenza che si commenta nasce dall'azione di alcune società, proprietarie di valli da pesca nella laguna veneta che aveva convenuto in giudizio, dinanzi al Tribunale di Venezia, la Provincia e la Regione Veneto, per il risarcimento del danno provocato da cormorani e aironi cinerini, uccelli ittiofagi protetti, ai loro allevamenti di itticoltura.

La Provincia di Venezia ha proposto regolamento preventivo di giurisdizione e la causa è così approdata all'esame delle Sezioni Unite.

Queste hanno concluso per la giurisdizione del giudice amministrativo sulla base dell'inesistenza di un diritto soggettivo in capo ai danneggiati, per le considerazioni che sinteticamente si riassumono:

1. Sia l'art. 26, 1° comma, della l. 11 febbraio 1992, n. 157, sia l'art. 28 della l.r. 9 dicembre 1993, n. 50, che espressamente vi dà attuazione, sia il titolo VI del regolamento attuativo approvato in allegato alla predetta legge regionale non garantiscono il risarcimento integrale del danno prodotto dalla fauna selvatica, ma soltanto l'istituzione di un fondo, che l'art. 9 della l.r. 9 settembre 1999, n. 46, di interpretazione autentica del predetto art. 28, prescrive alla Giunta regionale di costituire con stanziamento annuale, il cui ammontare segna il limite massimo di spesa ammissibile in base al quale, a seguito dell'attività di accertamento delle Province, delegate alle valutazioni dei danni, saranno ripartiti dei contributi da corrispondere ai danneggiati, a parziale ristoro del pregiudizio subito;

2. La predeterminazione unilaterale, ad opera della P.A., dell'ammontare del fondo in questione e della sua ripartizione fra le Province, e cioè della somma massima globale da impiegare per il ristoro dei danni in questione, dimostrerebbe l'esistenza di un'attività discrezionale dell'amministrazione, che agisce a tutela di interessi pubblici, quali la protezione della particolare fauna dell'ambiente lagunare, nel determinare l'ammontare dell'indennizzo, incompatibile con l'esistenza di diritti soggettivi;

3. In quanto le norme applicabili non consentono il ristoro del pregiudizio subito nella sua interezza o in una percentuale fissa del dovuto, ma lasciano all'amministrazione la sua determinazione quantitativa, per ragioni di pubblico interesse, la posizione dei privati danneggiati è da ritenersi di interesse legittimo.

Per meglio comprendere l'assunto della presente sentenza proviamo a riassumere il funzionamento in concreto del fondo in parola.

Il suo ammontare complessivo annuo, variabile in funzione della somma introitata dalla Regione per tasse di concessione regionale per il rilascio all'abilitazione dell'esercizio venatorio, di cui costituisce una percentuale, viene stabilito dall'organo regionale competente, sentito un comitato in cui sono presenti le organizzazioni degli agricoltori (fra cui anche gli itticultori) e dei cacciatori.

La Giunta regionale provvede poi a ripartirlo fra le Province, sulla base di un apposito regolamento.

Ai danneggiati nel corso dell'anno, che devono inoltrare domanda alla Provincia di appartenenza, la quale provvede agli accertamenti, sono concessi, sempre secondo modalità stabilite dal medesimo regolamento, contributi il cui ammontare complessivo non potrà, in ogni caso, superare lo stanziamento annuo di spesa a tale titolo previsto in bilancio.

Le Sezioni Unite ravvisano in detto procedimento una significativa discrezionalità dell'amministrazione, in particolare consistente, come si è premesso, nella fissazione dell'ammontare complessivo del fondo e nella fissazione di un tetto massimo dei contributi ai danneggiati, limitato allo stanziamento del pertinente capitolo di bilancio per ogni singolo esercizio, oltre che in alcune modalità di calcolo del pregiudizio subito.

In conformità pertanto ad un indirizzo costantemente seguito, secondo cui soltanto ove il verificarsi di un pregiudizio comporti un'indennità o contributo prefissati dal legislatore si può parlare di diritto soggettivo, mentre al contrario deve ritenersi sussista un interesse legittimo ove le norme applicabili concedano alla P.A. di stabilire discrezionalmente l'ammontare della somma erogabile, concludono per la giurisdizione del giudice amministrativo, le Sezioni Unite osservano che la qualificabilità della posizione tutelata dalle norme, che garantiscono una qualche forma di ristoro al danno, provocato dalla fauna selvatica, è di diritto soggettivo qualora «esse abbiano previsto *tout court* la ripa-

razione del danno nella sua interezza o, magari, in una ben determinata misura percentuale» mentre è di interesse legittimo qualora le stesse «abbiano lasciato alla P.A. un margine di discrezionalità (...) nella determinazione del suo ammontare».

Se, infatti, il «*quantum* del contributo da erogare» non ha «alcun riferimento al danno effettivo» ed è invece riconosciuto ai danneggiati nei limiti dello stanziamento annuale del relativo capitolo di spesa «resta definitivamente confermata la consistenza di interesse legittimo della posizione del privato, che ha subito il danno in questione».

Tali conclusioni meritano ad avviso di chi scrive, di essere discusse.

In primo luogo dev'essere ritenuta priva di qualsiasi utilità, agli effetti della risoluzione della questione di giurisdizione qui esaminata, ogni indagine sul carattere integrale o parziale del ristoro, cui possono aspirare i danneggiati dalla fauna selvatica.

Invero lo stesso giudice della giurisdizione constata che, nella presente controversia, non è «in alcun modo in gioco (...) una responsabilità da illecito aquiliano» dal momento che le stesse parti attrici non adducono «né un'ingiustizia del danno ... né l'esistenza di un fatto doloso o colposo della P.A. (...) limitandosi a prospettare il dato obbiettivo della notevole diminuzione del pescato».

Se peraltro così è non deve destare meraviglia che il ristoro di questo «dato obbiettivo» non possa avvenire che in termini di riparazione non integrale, trattandosi, se è permesso il gioco di parole, di danno da fatto lecito, conseguente cioè a vincoli e limiti derivanti dall'osservanza, e non della violazione, di espresse disposizioni di legge.

Si noti che gli interessi pubblici qui in gioco sono quelli della tutela dell'ambiente naturale, costituzionalmente garantiti, e con tale intensità, da far addirittura escludere, nel diverso caso della proprietà immobiliare, che i vincoli, derivanti a determinati beni dalla necessità di conservazione di valori ambientali, siano suscettibili di qualsiasi indennizzo.

È inoltre, come si è visto, le legge stessa (art. 26 legge n. 157/92) a destinare al ristoro dei danni, provocati dalla fauna selvatica, un fondo, costituito soltanto da una parte dell'introito delle tasse di concessione, di cui sopra si è discusso, con ciò, implicitamente ma chiaramente, non garantendo che detto indennizzo sia integrale.

Ancora la legge, questa volta regionale (art. 28 l.r. n. 50/93) dispone, come sopra più volte osservato, che, almeno per il Veneto, ciò che è dovuto è limitato a «contributi per il risarcimento» estratti dal fondo predetto, che per giunta non potranno (art. 9 l.r. n. 46/99 di interpretazione autentica del citato art. 28) superare nell'anno l'ammontare dello stanziamento, a tal fine, del bilancio regionale.

Non si ritiene inoltre correttamente individuato il ruolo che, agli effetti della risoluzione delle questione di giurisdizione, svolge la discrezionalità della P.A. nella presente vicenda.

Quando, infatti, la legge, espressamente o per implicito, autorizza l'amministrazione al perseguimento di fini pubblici con un margine di libero apprezzamento o determinazione, ne consegue che non possono sussistere, a fronte di detta potestà, diritti soggettivi, cioè posizioni giuridiche fondate su disposizioni normative certe e non su scelte di volta in volta variabili della P.A.

Dette scelte debbono inoltre esprimersi con provvedimenti autoritativi e motivati, idonei a degradare a meri interessi i diritti eventualmente esistenti.

Queste regole generali non appaiono peraltro correttamente seguite nel caso di specie, dove il danno conseguente all'azione della fauna selvatica trova ristoro in un mero contributo (così qualificato, come si è visto, dalla legge regionale veneta) della Regione al pregiudizio subito.

Ora è principio consolidato che, in materia di pubbliche sovvenzioni, sono di competenza del giudice amministrativo

le controversie concernenti fasi procedurali anteriori al provvedimento attributivo del beneficio, o di suo annullamento o revoca, mentre appartengono al giudice ordinario quelle, successive a detto provvedimento, concernenti la concreta erogazione del finanziamento con esso stabilito.

Hanno perciò rilievo solo i poteri discrezionali, eventualmente concessi all'amministrazione, che incidono sul versamento ai danneggiati dei contributi, corrispondenti al pregiudizio accertato.

Se si esamina, a tal fine, il procedimento, che nella specie è previsto per l'indennizzo, si osserverà che esso è interamente vincolato, in quanto legato all'applicazione di leggi o regolamenti.

Anche l'eventuale commisurazione di alcune voci di danno non al danno effettivo ma a quanto risultante da prezziari regionali o alla produzione media zonale non appare pertanto, al contrario di quanto sembrano credere le Sezioni Unite, espressione di discrezionalità, quanto applicazione dovuta di precise disposizioni regolamentari.

L'unico momento, ad avviso di chi scrive, di esercizio di poteri discrezionali, nell'ambito dell'intero procedimento, è la fissazione, da parte della Giunta regionale, della misura annua del fondo, su cui nulla dice la legge, demandando la scelta all'amministrazione, che agisce con poteri che, se non costituiscono addirittura esercizio di una potestà di indirizzo politico-amministrativo, sono senz'altro espressione di opzioni di merito pressoché incensurabili.

Di per sé, peraltro, detta determinazione non influisce direttamente sul *quantum* dell'indennizzo, né sulla posizione soggettiva dei danneggiati, ben potendo conciliarsi con l'esistenza di un credito a loro favore, che la Regione, previa imputazione di bilancio, ben potrebbe provvedere a soddisfare anche negli esercizi seguenti, se esso non trovasse capienza in quello di competenza.

È ancora una volta la legge, cioè il già citato art. 9 l.r. n. 46/99 di interpretazione autentica, a stabilire direttamente che il contributo, costituente «risarcimento dei danni» prodotti dalla fauna selvatica può essere riconosciuto nei limiti «dello stanziamento annuale del capitolo di spesa, previsto nell'apposito fondo regionale» rendendo possibile una compressione anche molto forte, dell'indennizzo, poiché se molti danni si verificano nel corso di un determinato esercizio finanziario, dovranno trovare, *pro quota*, soddisfazione nell'ambito dei fondi stanziati nell'esercizio stesso.

Quest'effetto peraltro non è imputabile alla discrezionalità dell'amministrazione, né il suo verificarsi, ad avviso di chi scrive, modifica la posizione soggettiva dei danneggiati.

Lo stesso art. 9 appena citato definisce, infatti «contributo spettante ai danneggiati» la somma che ad essi deve, nei termini suesposti, la Regione.

Ora una simile definizione normativa è incompatibile con una posizione soggettiva originaria di interesse legittimo.

Invero quando la legge riconosce una facoltà, una potestà, una condizione personale e così via, come direttamente spettanti al suo titolare, che essa espressamente contempla, siamo di fronte ad un diritto soggettivo.

Così avviene nel caso di specie, dove la norma appena citata contempla i titolari della posizione soggettiva, cui concede una (limitata) utilità, unitamente alle altre disposizioni, che regolano la fattispecie (v. p. es. l'art. 28, 4° comma, della l.r. n. 30/93 che stabilisce che gli aventi diritto al contributo sono «il proprietario e il conduttore» del fondo danneggiato da animali selvatici, ed analogamente dispongono le norme regolamentari attuative).

Naturalmente delle posizioni di diritto soggettivo ben possono essere affievolite ad interesse legittimo dall'esercizio di poteri autoritativi dell'amministrazione, ed è questa la posizione sostenuta dalla Suprema Corte.

Non sembra, per quanto si è detto sopra, che ciò avvenga nel caso di specie, anche perché la deliberazione della Giunta regionale di determinazione del fondo rappre-

senta per i danneggiati, essendo per legge nazionale e regionale la condizione indispensabile per la liquidazione dell'indennizzo, un provvedimento che non comprime, ma anzi rende possibile far valere i loro diritti.

Se poi la tutela indennitaria dei pregiudizi derivanti dalla fauna selvatica è fortemente ridotta da norme specifiche, a presidio delle esigenze, costituzionalmente protette, di tutela dell'ambiente naturale e di quelle, pur esse importanti e menzionate anche dalle Sezioni Unite, di equilibrio dei pubblici bilanci, ciò non muta la posizione soggettiva dei danneggiati.

Anche i creditori di un fallito hanno pur sempre un diritto di credito e non un interesse legittimo, per quanto ridotta sia la quota di esso, che troverà soddisfazione.

Nel caso di specie, infine, contrariamente a quanto ritenuto dalla sentenza che si commenta, il contributo non potrà essere liquidato se non in proporzione al danno subito come documentato dalla domanda e accertato, in base alle vigenti norme regolamentari, dalla Provincia, rapportandone naturalmente l'ammontare allo stanziamento di bilancio per il relativo fondo, per cui la proporzionalità fra danno e indennizzo, pur variando quest'ultimo da esercizio a esercizio, verrà sempre mantenuta.

Enzo Di Sciascio

*

Cass. Sez. III Civ. - 21-7-2000, n. 9593 - Iannotta, pres.; Calabrese, est.; Velardi, P.M. (diff.) - Sessa (avv. Albisinni) c. Abagnale (avv. Gomez D'Ayala). (Conferma App. Napoli 14 aprile 1997)

Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Concedente - Qualità di coltivatore diretto - Nozione - Coincidenza con qualità di piccolo imprenditore - Esclusione. (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 6)

Ai fini dell'esercizio del diritto di ripresa la qualità di coltivatore diretto non coincide con quella di piccolo imprenditore di cui all'art. 2083 c.c., ma va attribuita secondo i criteri previsti dall'art. 6 della legge n. 203 del 1982, e quindi prescindendo dalla limitata estensione del fondo (sempreché non sia così esigua da precludere un apprezzabile sfruttamento economico), dalla modesta entità dell'organizzazione imprenditoriale, dallo svolgimento da parte del concedente di attività lavorative su altri terreni o in settori extragricoli, ancorché in misura prevalente. Ciò che conta, infatti, è che sia rispettato il rapporto di un terzo tra il lavoro che può essere prestato dal riprendente e il fabbisogno del fondo oggetto della ripresa (1).

(Omissis). - Con l'unico motivo la ricorrente denuncia: 1) violazione e falsa applicazione dell'art. 42 legge n. 203/1982, in relazione all'art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c., quanto alla sussistenza dei requisiti stabiliti dall'art. 42, *sub* lett. a), c) e d); 2) omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione in ordine ai documenti ed atti pubblici esibiti (art. 360, n. 5 c.p.c.); 3) violazione dell'art. 384 c.p.c., per non essersi la Corte d'appello uniformata (a seguito del rinvio) al principio enunciato dalla Suprema Corte.

Il motivo - in tutti i suoi profili - va disatteso, valutato esso nell'ottica della decisione 22 marzo 1996, n. 2508 della Corte di cassazione, che rinviò la causa alla stessa Corte d'appello di Napoli per il riesame della prova della qualità di coltivatori diretti in capo agli attori, da farsi unitamente ai documenti indicati nell'atto di appello e con esso prodotti.

Ora, la Corte d'appello, con riferimento alle altrettante censure della Sessa - in questa sede proposte (o riproposte) - ha ritenuto che la qualità dell'Abagnale di socio amministratore della S.a.s. G.A.M. - avente ad oggetto l'esercizio dell'attività alberghiera, in genere, e dell'hotel Capri, in particolare - e la intestazione o suo nome delle licenze di esercizio di tale albergo e dei servizi annessi di ristorante e vendita di superalcolici non fossero di per sé incompatibili con la qualità di coltivatore diretto. Sta di fatto che i

numerosi testi addotti dall'Abagnale avevano concordemente dichiarato di averlo visto coltivare, con l'aiuto della moglie Giglio Filomena, un fondo - impiantato a frutteto misto a seminativo e della estensione compresa tra gli otto e diecimila mq., precisata in sette-otto mila mq. dall'Abagnale, che chiariva altresì trattarsi di un albicocchetto - ubicato alla via Cappella della Guardia di Gragnano, eseguendo di persona tutti i lavori necessari, quali la concimazione, la potatura, la raccolta dei frutti, ecc.

Né i rilievi fotografici e le mappe catastali esibite dalla Sessa, pur sollevando sospetti circa la reale esistenza del fondo e la possibilità di scorgervi dalla strada persone intente a lavorare, valevano peraltro a scalfire - secondo l'apprezzamento di fatto della Corte - la credibilità di tali testimonianze, ritenendo perciò le stesse pienamente attendibili.

Sostenendo, poi, i coniugi Abagnale che della gestione dell'albergo Capri si era sempre interessata e continuava ad interessarsi la loro figlia Maria Maddalena, che si giovava della collaborazione del marito, la stessa Corte ha in proposito rilevato che tale posizione non era stata minimamente smentita o contraddetta dai testi addotti dalla Sessa, nessuno dei quali aveva riferito di aver visto i coniugi Abagnale-Giglio impegnati di persona nella gestione del menzionato albergo, e la medesima Sessa aveva dichiarato di aver sentito solo dire dell'attività di albergatore dell'Abagnale ma di non averlo mai notato in quell'albergo o in altri.

Anche l'aspetto relativo alla distanza dei campi è stato tenuto presente dai giudici di merito, che hanno rilevato come gli stessi fossero «agevolmente» raggiungibili per attendere alle normali occupazioni della coltivazione, come pure è stata tenuta presente la circostanza - attestata da certificato del Sindaco - che l'Abagnale acquistasse prodotti ortofrutticoli al mercato per l'albergo, escludendosene qualsiasi contraria valenza sul rilievo che il compito così svolto non sottraesse eccessivo tempo ed energie alla coltivazione del fondo, che per il tipo di colture praticate non richiedeva un impegno quotidiano.

Tutto ciò, quindi, «pur alla luce della cospicua documentazione prodotta con l'atto di appello» (dalla Sessa), portava i giudici d'appello a ritenere, a conclusione dell'*iter* logico-argomentativo svolto, che l'Abagnale e la Giglio possedevano la qualità di coltivatori diretti, avvalorata, d'altra parte, dalla certificazione documentale rilasciata dal Sindaco di Gragnano e dallo SCAU.

Relativamente - d'altronde - al requisito di cui alla lett. d) dell'art. 42 legge 203/82 (ma anche del requisito di cui alla lett. c) ne è stata evidenziata la presenza) - la Corte territoriale ha rilevato che i detti coniugi erano nel godimento di un appezzamento di terreno che per natura (albicocchetto) ed estensione (quasi un ettaro) non richiedeva - in base alla proporzione ettaro di terreno-coltura, di cui alle tabelle della Provincia di Napoli - più di - secondo la sua valutazione di merito - 566 ore di lavoro l'anno, mentre tali coniugi ne disponevano di 3.600 (1.800x2), con la conseguente capacità di soddisfare l'intero fabbisogno sia del fondo predetto che di quello oggetto della ripresa, rappresentato da un agrumeto di quasi due ettari, per il quale erano sufficienti ogni anno circa 2000 ore lavorative, in base sempre alle cennate tabelle.

Con apprezzamento incensurabile, in quanto congruamente e logicamente motivato ed esente da vizi giuridici, la Corte d'appello di Napoli - in composizione speciale - ha dunque dato ampiamente conto del proprio convincimento in ordine all'attendibilità dei testi addotti dagli Abagnale; alla (con presa in esame, quindi, dei relativi documenti) compatibilità della qualità dell'Abagnale di socio amministratore di società e di intestatario di licenze con quella di coltivatore diretto; alla conduzione (e quindi all'esistenza stessa) del fondo ubicato alla via Cappella della Guardia di Gragnano da parte degli Abagnale e Giglio; alla frequentazione da parte del primo del mercato ortofrutticolo di Piano di Sorrento per l'acquisto di prodotti dei campi.

La valutazione del materiale probatorio, ivi compresa l'attendibilità delle testimonianze, spetta, del resto, purché adeguatamente motivata - com'è nel caso in esame - al giudice del merito, il quale è libero di attingere il proprio convincimento da quelle prove o risultanze di prove che ritenga più attendibili ed idonee alla formazione dello stesso, essendo sufficiente, al fine della congruità della motivazione del relativo apprezzamento, che da questa risulti che il convincimento nell'accertamento dei fatti su cui giudicare si sia realizzato attraverso una globale valutazione dei vari elementi probatori acquisiti, pur senza un'esplicita confutazione degli altri elementi non menzionati o non accolti, anche se allegati, sempreché risulti logico e coerente il valore preminente attribuito, sia pure per implicito, a quelli utilizzati (cfr. in questi sensi Cass. n. 6868/1994).

Alla luce di detti criteri va dunque letta la valutazione compiuta dalla Corte territoriale napoletana, come pure l'asserito mancato esame della certificazione concernente i mandati di pagamento per prestazioni alberghiere in favore di ospiti del Comune di Sorrento o di quegli altri addotti elementi non singolarmente considerati.

Dall'altro, ai fini dell'esercizio del diritto di ripresa la qualità di coltivatore diretto non coincide con quella di piccolo imprenditore di cui all'art. 2083 c.c., ma va attribuita secondo i criteri previsti dall'art. 6 della legge n. 203/1982, e quindi prescindendo dalla limitata estensione del fondo (sempreché, naturalmente, non sia così esigua da precluderne un apprezzabile sfruttamento economico), dalla modesta entità dell'organizzazione imprenditoriale, dallo svolgimento da parte del concedente di altre attività lavorative su altri terreni o in settori extragricoli, ancorché in misura prevalente. Ciò che conta, infatti, è che sia rispettato il rapporto di terzo tra il lavoro che può essere prestatato dal riprendente e il fabbisogno del fondo oggetto di ripresa.

Né di per sé osta, poi, ai fini della qualità di coltivatore diretto, la qualifica di – nella specie per la Giglio – casalinga, occorrendo avere riguardo alla reale situazione di fatto in cui il coltivatore versa.

Non rileva, inoltre, nella fattispecie, che non si sia esibito (né si siano indicati i dati catastali) il contratto di affitto (relativo al fondo di via Cappella di Gragano), in quanto, ai sensi dell'art. 41 legge cit., esso è valido ed efficace, tra le parti e nei confronti dei terzi, pur se stipulati verbalmente né occorre, allo scopo, che sia registrato, sicché sufficiente è, sotto ogni aspetto, la «relazione materiale», che gli Abagnale avevano con il fondo, cui hanno fatto riferimento i testi. Che costoro non fossero «coltivatori della terra» è circostanza, a sua volta, che non inficia la ritenuta valenza delle loro deposizioni, di cui rileva, infatti, la rispondenza al vero e non alla qualità specifica del testimone.

Premesso infine che la facoltà di valutare la necessità o la opportunità di disporre consulenza tecnica è rimessa, per la natura della stessa, al potere del giudice del merito, questi ha nella specie ritenuto per implicito di non servirsene per l'accertamento del requisito di cui alla lett. d) dell'art. 42, potendo decidere – come ha fatto – in base agli elementi già acquisiti al processo.

Stante l'adeguatezza e correttezza logico-giuridica dell'imputazione sentenza, per parte sua la diversa valutazione e prospettazione dei dati di fatto e processuali fornita dalla ricorrente finisce perciò per implicare un riesame del merito della controversia che è precluso in questa sede.

Nella prospettiva, poi, dell'indirizzo segnato dalla Corte di cassazione con la sentenza di rinvio 2508/96, corretta si palesa altresì la decisione della medesima Corte territoriale, che ha ritenuto l'inutilizzabilità di ogni altro atto o documento diverso da quelli indicati e prodotti con l'atto di appello, avendo la S.C. fatto riferimento solo ad essi, né, d'altronde, risultando fatti sopravvenuti o che la stessa sentenza di cassazione abbia prodotto una modificazione della materia del contendere (si da rendere necessaria un'ulteriore attività assertiva e probatoria) o che non sia stato possibile produrli prima per causa di forza maggiore.

Conclusivamente, pertanto, il ricorso deve essere rigettato. (Omissis)

(1) Su tali problemi possono richiamarsi le conclusioni di F. GALGANO, *Il diritto di ripresa del concedente fra antica e nuova legislazione agraria*, in *Rass. dir. civ.*, 1983, 73-76, per il quale la riserva finale di cui all'art. 53, comma 1 della legge n. 203 del 1982 ha «la funzione di escludere che le controversie in corso, nelle quali si discute sul diritto di ripresa del concedente, debbano essere risolte con l'applicazione dell'art. 42, comma 1. In altre parole, il diritto di ripresa esercitato secondo la legge anteriore è tuttora sottoposto alle condizioni previste da quella legge, anche se esso formi oggetto di giudizio ancora in corso alla data di entrata in vigore della nuova legge» (76).

Di diverso avviso, sul punto, si segnalano le lucide considerazioni di G. OLIVIERI, *Prime riflessioni sulle disposizioni processuali della legge 3 maggio 1982, n. 203*, in *Foro it.*, 1982, V, c. 200.

In argomento, tra la giurisprudenza vanno segnalate, fra tutte, Corte d'appello Brescia 29 ottobre 1982, in questa Riv., 1984, II, 480, con nota di I. CAPPIELLO, *Ancora sull'art. 53, I comma, legge 3 maggio 1982, n. 203* e Corte d'appello Napoli 30 settembre 1982, n. 1527, in *Riv. dir. agr.*, 1983, II, 207, con nota di F. DE SIMONE, *La sciarada della nuova legge sui contratti agrari: l'art. 53, 1° comma*.

Per un panorama giurisprudenziale completo ed esauriente in tema si

(1) DIRITTO DI RIPRESA E CORRELATA DEFINIZIONE DI COLTIVATORE DIRETTO: NON COINCIDENZA CON LA FORMULAZIONE CODICISTICA DELL'ART. 2083 C.C.

La sentenza in oggetto appare degna di attenzione sotto molteplici profili, sia di rilievo teorico-dogmatico sia, non meno importanti, di rilevanza essenzialmente concreta ed applicativa.

Tra i primi – ma con evidenti riflessi di natura pratica – sia sufficiente richiamare, per il momento, la complessa problematica concernente la definizione di coltivatore diretto di cui all'art. 6 della l. 3 maggio 1982, n. 203; essa pone infatti, come vedremo, delicati problemi interpretativi nonché di coordinamento con le più note nozioni di coltivatore diretto contenute, rispettivamente, negli artt. 1647 e 2083 del codice civile.

Tra i secondi possono certamente annoverarsi i problemi procedurali che pone l'esercizio del diritto di ripresa del concedente, ai quali accenna soltanto la sentenza in epigrafe, probabilmente in quanto di rilievo marginale; in tema ci limitiamo a ricordare le questioni, essenzialmente di diritto transitorio, che si sono presentate all'indomani della legge n. 203 del 1982, al fine di individuare i limiti temporali di applicabilità del diritto di ripresa, quale rivisitato dalla legge predetta (1); problematiche, può ormai pacificamente ritenersi, sostanzialmente superate.

Nel prosieguo dell'indagine ometteremo pertanto l'analisi dei profili procedurali, concentrando invero la nostra attenzione su quelli di diritto sostanziale, ed in particolare, come predetto, sulla qualifica di coltivatore diretto ai fini dell'esercizio del diritto di ripresa.

La centralità del tema, per la sentenza che si annota, risulta innanzitutto dalla massima relativa, la quale ripropone, con formulazione pressoché identica, altre pronunce sempre della Corte di cassazione (2), le quali peraltro non risultano annotate né commentate dagli interpreti. Nella sostanza, quindi, l'esame della sentenza in esame (3) fornirà, crediamo, utili spunti ricostruttivi di un consolidato orientamento della Suprema Corte in argomento.

Una precisazione, in primo luogo: riteniamo necessario, nonché opportuno, muovere, se pur brevemente, dal diritto di ripresa, e dall'esame della sua natura, per poi procedere all'analisi della qualifica di coltivatore diretto necessaria ai fini dell'esperibilità del diritto stesso.

In altre parole: una comprensione, o quantomeno un tentativo di comprensione del diritto di ripresa, può a nostro avviso fornire indizi utili ai fini dei requisiti soggettivi necessari per l'esercizio del diritto stesso, requisiti che – può tranquillamente anticiparsi – risulteranno diversi da quelli previsti dalle definizioni codicistiche della figura del coltivatore diretto (4). Diversità che, peraltro, apparirà com-

rinvia a L. GARBAGNATI, C. CANTÙ, M. NICOLINI, *I contratti agrari*, Milano, 1990, 253.

(2) Intendiamo far riferimento a Cass. 16 febbraio 1995, n. 1690, in questa Riv. (M), 1996, 483; a Cass. 16 giugno 1986, in *Giur. agr. it.* (M), 1987, 186, e più di recente, a Cass. 17 febbraio 1998, n. 1668, in questa Riv., 1999, 231.

(3) La quale conferma Appello Napoli 14 aprile 1997.

(4) In argomento, abbiamo di recente richiamato come sia a tutt'oggi «controverso se le caratteristiche generali indicate nella parte finale dell'art. 2083 c.c. valgano o meno per la nozione di coltivatore diretto risultante dall'art. 1647 dello stesso codice e, più ampiamente, se vi sia omogeneità tra la definizione di coltivatore diretto delineata nel codice del 1942 e quella invece che, di volta in volta, le varie leggi speciali adottano come modello al fine di riconoscerne taluni vantaggi o conseguenze particolari» (così M. AMBROSIO, *Nuove problematiche sull'individuazione delle organizzazioni maggiormente rappresentative nel Consiglio della Camera di commercio per il settore agricoltura ed antiche questioni sulla qualificazione di coltivatore diretto*, nota a Cons. Stato 27 aprile 1999, n. 542, in questa Riv., 2001, 203).

prensibile pienamente proprio alla luce delle finalità del diritto stesso di ripresa.

È noto che l'istituto della ripresa del fondo da parte del proprietario-concedente è stato mutuato dalla legislazione francese – nella quale si parla di *droit de reprise* – anche se la disciplina nazionale diverge sotto vari profili da quella del diritto agrario francese.

Per il contratto a coltivatore diretto l'art. 42 della l. 3 maggio 1982, n. 203 si sostituisce così, con disciplina unitaria, a previgenti disposizioni (5), introducendo un diritto concesso al proprietario in presenza di specifiche condizioni richieste sempre dalla norma stessa (6).

Con riguardo alla natura del diritto in oggetto la norma parla testualmente di «risoluzione anticipata del contratto», e sul punto siamo sostanzialmente concordi, anche se la logica del diritto di ripresa è stata da taluno ricondotta a quella del recesso (7), il quale dovrebbe allora avvenire necessariamente in via giudiziale (8) e non, come ritiene invece la dottrina dominante, per atto negoziale (9).

La discordanza degli interpreti in materia trova corrispondenza negli orientamenti della giurisprudenza in argomento, non brillando certamente l'art. 42 per chiarezza ed esaustività da varie angolazioni, come vedremo nel prosieguo.

In argomento ci limitiamo a segnalare soltanto alcune decisioni le quali sembrano confermare le incertezze nonché le divergenti interpretazioni fornite in materia dagli studiosi che si sono interessati alla problematica sottesa.

In termini generici ma corrispondenti alla lettera della legge – a parte la configurazione in termini di «facoltà» del «diritto» di ripresa –, la sentenza della Cassazione n. 13559 del 17 dicembre 1991 (10) con riguardo sempre all'art. 42 in questione, riconosce, in capo al concedente, la «facoltà di far cessare anticipatamente il rapporto previa disdetta».

Invero, sostanzialmente confusa nonché contraddittoria ci sembra una pronuncia del Tribunale di Salerno (11) per il quale il diritto di ripresa si esercita mediante la comunicazione della disdetta, che è atto unilaterale recettizio da annoverarsi tra le figure particolari di recesso, in quanto con essa la legge attribuisce al concedente il potere di porre fine al rapporto prima della scadenza del suo termine naturale.

(5) In questo senso G. CASAROTTO, in *Le nuove leggi civili commentate*, sub art. 42 l. 3 maggio 1982, n. 203, 1982, 1480 ss., ove, tra l'altro, una esauriente elencazione dei precedenti normativi dell'articolo in oggetto.

(6) Secondo il disposto dell'art. 42, per tutti i contratti agrari previsti dalla presente legge in corso, o in regime di proroga, il concedente che sia divenuto proprietario dei fondi da almeno un anno, può ottenere per sé, o per un componente la propria famiglia che ne abbia i requisiti, la risoluzione anticipata del contratto, previa disdetta, da intimare, mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento, almeno tre anni prima della fine dell'annata agraria in cui avverrà il rilascio del fondo da parte del concessionario, purché concorrano congiuntamente, nel soggetto per il quale è esercitata la ripresa, le seguenti condizioni:

a) che sia coltivatore diretto o soggetto ad esso equiparato ai sensi dell'art. 7;

b) che abbia nella propria famiglia, al momento della intimazione della disdetta, almeno una unità attiva coltivatrice diretta di età inferiore ai cinquantacinque anni;

c) che nella disdetta si obblighi a coltivare direttamente il fondo per un periodo non inferiore a nove anni ed a farlo coltivare direttamente, per lo stesso periodo, dai familiari eventualmente presi in considerazione per la sussistenza della condizione di cui alla lett. b);

d) che non sia nel godimento, a qualsiasi titolo, di altri fondi che, con le colture in atto, possono assorbire più della metà della forza lavorativa sua e della famiglia.

(7) In questo senso si esprime CASAROTTO, *op. loc. ult. cit.*, precisando che il diritto di ripresa non provoca lo scioglimento del rapporto, bensì semplicemente la sua estinzione (1483).

(8) Ancora G. CASAROTTO, *loc. ult. cit.*, per il quale ciò sul piano sostanziale si giustificerebbe con l'esigenza di una verifica diretta della sussistenza dei presupposti della ripresa, in luogo di una verifica *a posteriori* a seguito di opposizione da parte del coltivatore. Inoltre, secondo l'A., ciò emergerebbe sia dalla lettera della norma sia dal sistema delineato dal comma 1°. Dall'un verso infatti il concedente «può ottenere» la cessazione del rapporto facendo riferimento per la produzione dell'effetto ad un prov-

vedimento altrui, cioè ad una sentenza. Contemporaneamente, dall'altro verso, la «disdetta» è configurabile quale atto prodromico e non già come strumento per la diretta produzione dell'effetto (1484). L'opinione in discorso è comunque minoritaria tra gli interpreti.

(9) In questo senso, fra tutti, M. CLAPS, *Commento all'art. 42, in La riforma dei contratti agrari. Commentario alla legge 3 maggio 1982, n. 203*, a cura di C.A. Graziani, P. Recchi, L. Francario, Napoli, 1982, 328.

(10) In *Riv. dir. agr.*, 1992, II, 338.

(11) 8 maggio 1989, Romano c. D'Aiutolo, in questa Riv., 1992, 55.

(12) Intendiamo far riferimento alla n. 8885, ancora in questa Riv., 1992, 548.

(13) Per la dottrina, ci riferiamo agli Autori cit. e, più in generale, per una aggiornata bibliografia in tema di diritto di ripresa v. N. FERRUCCI, con riferimento a Cass. 4 aprile 1996, n. 3127, in *Riv. dir. agr.*, 1997, 44-45: in giurisprudenza cfr., sul punto specifico in oggetto, fra tutte, Cass. 10 agosto 1992, n. 9451, in *Foro it.*, Rep., 1992, I, 614, n. 115.

(14) In questo senso M. CLAPS, *op. cit.*, 330.

(15) Non approfondiremo pertanto altre questioni evocate, e non risolte, dalla norma in oggetto, come, ad esempio, quella relativa a chi debba considerarsi per «familiare» al fine in questione (solleva la problematica, tra gli altri, G. CASAROTTO, *op. cit.*, 1481); condividiamo comunque l'impostazione di chi, tra l'altro, si premura di sottolineare la «finalità stessa che il legislatore persegue nel disciplinare il diritto di ritenzione, la cui ragion d'essere consiste nel concentrare la proprietà e l'impresa nel medesimo soggetto dovendo, peraltro, accordare alla parte debole del rapporto la massima tutela e contemplando il relativo sacrificio entro limiti rigorosi e in presenza di specifiche condizioni» (così P. MANDRUCI, *Ancora in tema di identificazione del componente la famiglia del concedente ai fini dell'esercizio del diritto di ripresa*, nota a Cass. 7 aprile 1995, n. 4047, in questa Riv., 1996, 768, cui si rinvia anche per ulteriori riferimenti bibliografici in materia).

(16) Così, testualmente, G. DE VIERI, *La nozione di coltivatore diretto ex art. 42 l. 3 maggio 1982, n. 203*, nota a Corte d'app. Bologna, Sez. spec. agr., 9 aprile 1994, n. 516, in questa Riv., 1996, 61.

duttore nell'unica definizione dell'art. 6 della stessa legge (17). Merita quindi richiamare la dizione testuale del comma uno dell'art. 6, per il quale «ai fini della presente legge sono affittuari coltivatori diretti coloro che coltivano il fondo con il lavoro proprio e della propria famiglia, sempreché tale forza lavorativa costituisca almeno un terzo di quella occorrente per le normali necessità di coltivazione del fondo, tenuto conto, agli effetti del computo delle giornate necessarie per la coltivazione del fondo stesso, anche dell'impiego delle macchine agricole».

Il rapporto tra l'art. 42 e l'art. 6 della legge n. 203 ha suscitato svariati interrogativi in dottrina (18), ed in tema si è sostanzialmente concluso per una diversità tra le due nozioni, argomentando anche dal requisito, di cui si è detto, previsto dalla lett. *d*) dell'art. 42, presupposto in effetti, può ritenersi, non contemplato né richiamato dall'art. 6 in discorso.

In prima approssimazione possiamo affermare che le due nozioni hanno un ambito di applicabilità non coincidente in quanto, nonostante la rubrica dell'art. 6 della legge n. 203 sia ambiziosamente intitolata «definizione di coltivatore diretto», in realtà la norma relativa si riferisce, testualmente, agli «affittuari coltivatori diretti», con ciò delimitando notevolmente, dal punto di vista soggettivo, l'operatività applicativa della disposizione stessa.

Ma, a ben vedere, la norma acquista una centralità – e correlativamente una importanza sistematica – all'interno della legge n. 203 la quale, pur essendo formalmente una legge sui contratti agrari, è sostanzialmente una legge sull'affitto, apparendo quindi la nozione di «affittuario coltivatore diretto» praticamente omnicomprensiva nel panorama ridisegnato dalla legge n. 203 del 1982 (19).

Muovendo dall'apprezzabile novità rinvenibile nell'art. 6 circa l'omissione di qualsiasi citazione diretta di leggi anteriori cui ricollegare l'operatività della norma, non appaiono parimenti condivisibili le conclusioni alle quali giunge un autorevole Autore, per il quale, in estrema sintesi, l'art. 2083 c.c. avrebbe perduto ogni forza precettiva e l'art. 6 della legge in esame ne avrebbe accolto l'eredità. Cosicché, ove affiorassero nell'ordinamento nozioni contrastanti, queste andrebbero lette e valutate alla stregua dell'art. 6; e la definizione qui contenuta, in luogo di quella del codice, dovrebbe, nei casi non espressamente regolati, costituire oggetto di applicazione analogica (20).

Tale ipotesi di lavoro non appare condivisibile né dal punto di vista dell'interpretazione letterale né da quella logico-sistematica. Sotto il primo profilo, infatti, militano argomenti testuali: anzitutto, l'art. 2083 c.c. acquista essenzialmente rilevanza per i coltivatori diretti ai fini della loro inclusione nella categoria dei piccoli imprenditori, ma non prende posizione alcuna circa lo *status* dei coltivatori diretti, affittuari o proprietari. Tale neutralità non è invece rinvenibile, come visto, nella definizione di cui all'art. 6, limitata, letteralmente, ai soli «affittuari coltivatori diretti».

Ancora, la norma dell'art. 6, esordendo nei seguenti termini: «ai fini della presente legge sono affittuari coltiva-

ri diretti», delimita e circoscrive la sua portata applicativa, non estensibile neanche per via analogica a casi espressamente non regolati. Probabilmente l'Autore in discorso ha sopravvalutato l'intestazione della rubrica della norma (lo ripetiamo, «definizione di coltivatore diretto»), svalutando invero la portata circoscritta del contenuto, la quale, eventualmente, può confrontarsi con l'art. 1647 c.c., dettato in tema di affitto a coltivatore diretto, data la sostanziale identità del terreno (l'affitto, appunto) sul quale si stagliano le nozioni di coltivatore diretto.

Dalla ricostruzione normativa in materia potrebbe quindi dedursi il vuoto, sia all'interno dell'art. 6 della legge n. 203 sia rispetto all'intestazione della norma, circa la figura del coltivatore diretto non affittuario e cioè del coltivatore diretto proprietario, autonomamente contemplato in altre disposizioni della legge in esame (21).

Sul punto potrebbe allora ritenersi – senza pensare ad una lacuna del legislatore – che quest'ultimo abbia invero implicitamente inteso riferirsi proprio all'art. 2083 c.c., per il quale, merita ricordarlo, è coltivatore diretto chi svolge un'attività organizzata prevalentemente con il lavoro proprio o di persone della sua famiglia.

Nella sostanza può fondatamente ipotizzarsi che l'art. 6 della legge n. 203, nel rivitalizzare il terzo di capacità lavorativa – retaggio di vetuste disposizioni di tipo originariamente vincolistico – al contempo assolva alla funzione di ridurre, appunto, ad un terzo la capacità richiesta per l'affittuario coltivatore diretto, mantenendo invece, implicitamente, il criterio della prevalenza (22) per il coltivatore diretto proprietario, così come fissata dal codice civile nell'art. 2083.

Del resto, già con riferimento agli antecedenti normativi dell'art. 6 in oggetto, e più ampiamente con riguardo ad altre leggi speciali si era affermato che esse non consentono di riferire la prevalenza del lavoro proprio del piccolo imprenditore al lavoro altrui o al capitale investito. Nella sostanza, poi, avendo tali leggi speciali riferimento a situazioni particolari possono non essere ritenute decisive in ordine alla determinazione della figura di piccolo imprenditore e, segnatamente, di coltivatore diretto, potendo costituire al massimo elementi di interpretazione dell'art. 2083 c.c. (23).

Resterebbe in ogni caso comune ad entrambe le configurazioni – di cui all'art. 6 della legge n. 203 e di cui all'art. 2083 c.c. – la necessità di coltivazione personale del fondo.

Che non vi sia – né vi possa essere – coincidenza tra la qualità di coltivatore diretto ai fini dell'esercizio del diritto di ripresa e la nozione di piccolo imprenditore coltivatore diretto di cui all'art. 2083 c.c. risulta – pur senza illustrare il percorso argomentativo – anche dalla sentenza oggetto di commento, per la quale, seccamente, ciò che conta è, appunto, che sia rispettato il rapporto di un terzo tra il lavoro che può essere prestatato dal riprendente e il fabbisogno del fondo oggetto della ripresa.

Non solo la dottrina, ma anche la giurisprudenza ha concentrato sovente la sua attenzione sul requisito del terzo

(17) In questo senso si esprime G. CASAROTTO, *op. loc. cit.*

(18) In particolare, ci si è chiesti se ai fini della qualifica di coltivatore diretto il locatore (quale è appunto il titolare del diritto di ripresa) venga parificato al conduttore nell'unica definizione dell'art. 6 oppure se per interpretare la nozione di coltivatore diretto della lett. *a*) dell'art. 42 si debba far riferimento alla nozione più restrittiva dell'art. 2083 c.c. (prevalenza di lavoro proprio o familiare rispetto a quello di estranei), nulla avendo quindi a che fare con la figura di coltivatore diretto delineata nell'art. 6 (in questo senso G. DE VIERI, *op. loc. cit.*).

(19) Sul significato storico e dogmatico della norma in esame v., fra tutti, A. CARROZZA, in *Le nuove leggi civili commentate*, sub art. 6 l. 3 maggio 1982, n. 203, cit., 1329 ss.

(20) In questo senso ancora A. CARROZZA, *op. loc. cit.*

(21) Sul punto cfr. Trib. Padova 7 febbraio 1984, in *Riv. dir. agr.*, 1984, 296 ss.

(22) Si è anche di recente richiamato (M. AMBROSIO, *op. loc. cit.*) che l'elemento della prevalenza costituisce uno dei punti nodali nonché più dibattuti ai fini della qualificazione della figura di piccolo imprenditore e, in particolare, di quella di coltivatore diretto, nel senso che la disposizione codicistica dell'art. 2083 lascia aperto il problema seguente: rispetto a quale elemento il lavoro proprio del piccolo imprenditore deve essere prevalente: rispetto al lavoro altrui, rispetto al capitale investito o rispetto alla organizzazione? Rispetto all'uno o rispetto all'altro o invece rispetto a tutti? (così G. FERRI, nel commento all'art. 2202 c.c. nel *Comm. c.c. Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, 1963, 85).

(23) Questo è il ragionamento, condivisibile, seguito da G. FERRI nell'*op. cit.*, 86-87.

della forza lavorativa occorrente per le esigenze colturali del fondo (24), le quali appaiono oltretutto strettamente correlate ai profili soggettivi del diritto di ripresa: una recente pronuncia della Cassazione in tema si premura di precisare, infatti, che la qualità di coltivatore diretto deve essere fornita in concreto in relazione, appunto, alle necessità colturali del fondo, senza che certificazioni anagrafiche o altre attestazioni amministrative possano assurgere al valore di prova piena (25).

Circa i profili probatori, i quali sollevano delicati problemi, si dirà nel prosieguo, in quanto su di essi non vi è concordia da parte degli interpreti, mentre la giurisprudenza è costante nel ribadire, se pur con diverse sfumature, il nesso necessario, ai fini del diritto di ripresa, tra esigenze colturali del fondo e qualifica di coltivatore diretto: opportuno appare circa il profilo soggettivo il riferimento, contenuto nella sentenza in esame, alla «reale situazione di fatto in cui il coltivatore versa», essendo a tal fine «sufficiente, sotto ogni aspetto, la relazione materiale ... con il fondo».

Poiché dall'adozione del criterio dell'effettività si è da parte di taluno desunta la necessità ch'essa sia dimostrata in continuazione, si è concluso per la labilità estrema della distinzione, pur così carica di effetti, fra chi è coltivatore diretto e chi non lo è, criticando nella sostanza l'orientamento del legislatore agrario sul punto (26).

In argomento crediamo che il criterio predetto possa essere avvalorato in sede probatoria, con ciò rendendo meno labile la distinzione operata dal legislatore. Infatti quest'ultimo ha indubbiamente ritenuto che inerisca essenzialmente ad una valutazione di fatto l'accertamento circa la qualifica di affittuario coltivatore diretto, altrimenti non avrebbe usato, sempre nell'art. 6, la dizione «sia», ma altre tipo «risulti» ed equivalenti.

D'altro canto ciò non toglie – anzi, forse, impone – che l'accertamento in fatto predetto possa – *rectius*, debba – essere «avvalorato» (27) da altre risultanze, documentali e/o testimoniali. Questo sembra essere anche l'orientamento della sentenza oggetto di analisi, la quale si avvale, appunto ai fini probatori, di certificazioni documentali rilasciate, rispettivamente, dal Sindaco e dallo SCAU, nonché di testimonianze; opportuno sembra, data la delicatezza della valutazione del materiale probatorio, ivi compresa l'attendibilità delle testimonianze, il riferimento al libero convincimento del giudice attraverso «una globale valutazione dei vari elementi probatori acquisiti».

Nella sostanza la sentenza in epigrafe sembra aderire a quell'orientamento giurisprudenziale prevalente – che appare da condividere – per il quale le certificazioni SCAU, e altre documentazioni anagrafiche o attestazioni amministrative costituiscono solo elementi presuntivi di prova liberamente apprezzabili dal giudice (28).

Maria Ambrosio

(24) Fra tutte v. Cass. 13 febbraio 1991, n. 1499, in questa Riv., 1992, 99.

(25) In questo senso Cass. 21 maggio 1998, n. 5082, in questa Riv. (M), 1998, 506.

(26) In questa direzione si esprime, in conclusione, il contributo di A. CARROZZA sull'art. 6 della legge n. 203 del 1982, cit., 1333.

(27) Usa, opportunamente, il verbo «avvalorare» la sentenza oggetto di commento.

(28) In questo senso, fra tutte, Cass. 10 marzo 1998, n. 1353, in questa Riv., 1998, 409 ss., nota di L. TORTOLINI, *Questioni processuali in tema di diritto di ripresa*.

*

Cass. Sez. Trib. - 3-4-2000, n. 3987 - Cantillo, pres.; Altieri, est.; Nardi, P.M. (conf.) - Torno s.r.l. (avv. Bussoletti ed altro) c. Min. Finanze (Avv. gen. Stato). (*Cassa con rinvio Comm. Trib. Centrale* 16 luglio 1997, n. 3931/97)

Imposte e tasse - IVA - Oggetto - In genere - Beni strumentali - Nozione - Portata - Natura immobile del bene - Compatibilità - Conseguenze in tema di assoggettamento ad IVA del relativo atto di cessione. (D.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 1; d.p.r. 29 settembre 1973, n. 634, art. 38)

Anche un bene immobile può rientrare nella nozione di «bene strumentale» in quanto la sua destinazione sia da considerarsi «inerente» all'esercizio dell'impresa; d'altronde, la nozione di «esercizio di impresa» non può limitarsi all'attività di produzione o scambio di beni in senso stretto, e non esclude, pertanto e di per sé, dal suo ambito i beni i quali non siano oggetto diretto dell'attività produttiva. Giacché, inoltre, l'inerenza all'oggetto dell'impresa non viene meno con l'atto in sé della cessione del bene (posto che la perdita di una tale qualità non costituisce un presupposto, ma solo la conseguenza della cessione), anche la vendita di un immobile il quale rivesta la qualità di bene strumentale va considerata – ai fini dell'assoggettamento ad IVA – alla pari di tutte le periodiche cessioni di beni strumentali, le quali costituiscono un evento fisiologico del ciclo produttivo a prescindere dal fatto che la cessione avvenga – o meno – in vista dell'acquisto di un altro bene simile (1).

(Omissis). – 2. - I motivi di ricorso.

2.1. - Col primo motivo la ricorrente denuncia violazione degli artt. 1, 2, commi 1 e 3, lett. c), 4, comma 1, del d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633.

Deduce la ricorrente:

A) Sul presupposto soggettivo dell'assoggettabilità della cessione al regime dell'IVA.

aa) Secondo la decisione impugnata la cessione non sarebbe avvenuta nell'esercizio di un'impresa, e perciò non costituirebbe un'operazione imponibile ai sensi dell'art. 1 del d.p.r. 633/72.

In sostanza, secondo tale impostazione, l'applicazione dell'IVA sarebbe solo per i beni-merce, e non anche per i beni appartenenti al patrimonio aziendale (siano essi strumentali o meramente patrimoniali).

Secondo la ricorrente, tale limitazione non sarebbe prevista né dalla lettera, né dal sistema della legge.

Infatti, nell'impianto generale stabilito dagli artt. 1, 2 e 4 non vi è alcuna distinzione in proposito. Non si comprenderebbe, inoltre, la disposizione (art. 2, comma 2°, n. 5) che assoggetta ad imposizione la destinazione del bene aziendale al consumo personale o familiare dell'imprenditore, senza alcuna distinzione tra beni-merce e beni strumentali o patrimoniali.

Il discrimine soggettivo è dato, da un lato dalla nozione di professione abituale ancorché non esclusiva; dall'altro dalla necessità che le cessioni siano effettuate nell'esercizio dell'impresa, e non da privato che dispone del proprio patrimonio.

La sesta direttiva comunitaria 17 maggio 1977, n. 388, si riferisce al «soggetto passivo che agisce in quanto tale».

La distinzione tra atti abitualmente compresi e non compresi nell'oggetto dell'impresa non si troverebbe, quindi, nella legge.

La giurisprudenza ha riconosciuto che la cessione di beni, strumentali o meno, rientranti nel patrimonio aziendale, è soggetta ad IVA.

La stessa Amministrazione finanziaria, in attuazione della sesta direttiva, ha precisato nella sua circolare n. 25 del 3 agosto 1979 che, essendovi una tendenza del diritto comunitario a realizzare la massima generalizzazione del campo di applicazione del tributo, anche la cessione di beni strumentali, purché inerenti all'attività esercitata, sia rilevante ai fini impositivi.

Tale regola è stata dettata per gli artisti e i professionisti e non vi sarebbe ragione per non estenderla alle imprese commerciali o agricole.

Una conferma si trae anche dall'art. 2, comma terzo, lett. c), che non considera cessioni di beni quelle aventi ad oggetto terreni non suscettibili di utilizzazione edificatoria. Nel caso in esame si tratta incontestabilmente di terreno edificabile.

Non potrebbe neppure sostenersi che, prevedendo l'art. 34 un regime agevolato per la cessione dei prodotti agricoli da parte di impresa agricola, sarebbero soggette ad IVA soltanto le cessioni

legate da un rapporto di stretta accessorietà con l'attività agricola, in quanto l'assoggettamento ad IVA della cessione di un bene immobile aziendale deriva, non dall'art. 34, ma dai principi generali. Tanto è vero che l'operazione non è stata fatturata con l'aliquota prevista per il regime agevolato previsto da tale articolo.

ab) La sesta direttiva IVA considera la cessione di terreni edificabili come operazioni di per sé commerciali, ossia come operazioni che, essendo in sé atti di commercio, possono conferire a chi le pone in essere, anche se occasionalmente, carattere di imprenditore/soggetto passivo agli effetti dell'IVA.

Dopo aver dato una definizione di soggetto passivo in via generale (paragrafi 1 e 2 dell'art. 4: «chiunque esercita in modo indipendente ... le attività di produttore, di commerciante o di prestatore di servizi, comprese le attività estrattive, agricole, nonché quelle delle professioni liberali»), la direttiva, al paragrafo 3 dell'art. 4, specifica che gli Stati membri possono considerare soggetto passivo anche chi «effettui a titolo occasionale» una delle seguenti operazioni «... *b)* la cessione di un terreno edificabile» e demandando ai legislatori nazionali la definizione di terreno edificabile.

Pertanto, la direttiva considera tale operazione come intrinsecamente commerciale, tanto da arrivare a consentire agli Stati membri di assoggettarla ad IVA anche nel caso in cui sia stata posta in essere da un soggetto che, secondo la regola generale contenuta nella stessa direttiva, non potrebbe considerarsi «soggetto passivo».

Tale impostazione è confermata dall'art. 13, lett. *b)*, della direttiva, il quale, nel prevedere le ipotesi di esenzione, stabilisce al punto *b)* che devono essere esentate le cessioni di fondi non edificati diverse dalle cessioni di fondi edificabili di cui all'art. 4, par. 3, lett. *b)*. Pertanto, dovendo il regime di esenzione essere interpretato restrittivamente, non è ammessa esenzione dall'imposta qualunque cessione di terreni edificabili effettuate dai soggetti passivi di cui all'art. 4, par. 1.

Ove sussistessero dubbi circa l'interpretazione delle citate norme della direttiva, potrebbe ricorrersi all'interpretazione pregiudiziale della Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE.

ac) Infine, la Commissione centrale non avrebbe considerato che la venditrice poteva anche aver posto in essere un'attività economica in relazione ad un unico e complesso affare, per aver compiuto – come era assolutamente pacifico in causa – le attività necessarie per ottenere dalle competenti autorità il piano di lottizzazione, nonché una parte iniziale delle opere di urbanizzazione, quale il frazionamento delle aree.

B) Sull'esistenza del presupposto oggettivo per l'applicabilità del regime IVA.

La decisione impugnata non considera che – come risultava pacifico in causa – i terreni erano già inseriti in un piano di lottizzazione ed urbanizzazione approvato dal Comune di Fano e, comunque, facevano parte di un'area destinata dal P.R.G. ad insediamenti industriali.

Come già rilevato, non era, dunque, applicabile l'ipotesi dell'art. 2, comma 3, lett. *c)*, che esclude dal novero delle cessioni soggette ad IVA soltanto i terreni non suscettibili di edificazione a norma delle vigenti disposizioni. Per «vigenti disposizioni», come emerge dalla lettura dell'art. 52, comma 4, del d.p.r. 26 aprile 1986, n. 131, la destinazione edificatoria dei terreni è quella desumibile dagli strumenti urbanistici vigenti.

2.2. - Col secondo motivo, denunciando violazione degli artt. 19, 28 e 43 del d.p.r. n. 633/72, la ricorrente deduce:

– sulla legittimità della detrazione dell'IVA effettuata dalla cessionaria e sull'inapplicabilità delle sanzioni.

a) La decisione impugnata non avrebbe tenuto conto che la Torno s.r.l. svolgeva attività di impresa edile, aveva acquistato terreni proprio in relazione a tale attività e, avendo assolto al pagamento dell'IVA fatturatagli dalla venditrice, legittimamente aveva operato la detrazione dell'imposta, ai sensi dell'art. 19 del d.p.r. 633/72.

Pertanto, anche ammesso che l'atto fosse assoggettabile ad imposta proporzionale di registro, la detrazione dell'IVA assoluta resterebbe, comunque legittima.

La tesi seguita dall'Ufficio comporterebbe una doppia imposizione, con indebito arricchimento dell'Erario.

b) La Commissione centrale non avrebbe dovuto, in ogni caso, considerare la detrazione «indebita» e sanzionabile ex art. 43, ma semmai un'ipotesi di detrazione non spettante incolpevole.

La negligenza, al più, avrebbe potuto attribuirsi al soggetto venditore, e cioè a chi aveva rilasciato fattura senza essere – nella prospettiva dell'Ufficio IVA – in possesso del requisito soggettivo.

2.3. - Col terzo motivo la ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 48, ultimo comma, del d.p.r. 633/72 e

39-bis del d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 636.

Lamenta che la Commissione centrale, nonostante la specifica richiesta avanzata nei due precedenti gradi di giudizio, non abbia escluso l'applicazione di sanzioni, stante la obiettiva incertezza circa la portata e l'interpretazione delle disposizioni applicabili nella specie.

In ogni caso, relativamente alle sanzioni, penalità, soprattasse in materia di IVA e di imposta di registro si sarebbe dovuto applicare quanto disposto dall'art. 39-bis della previgente normativa sul contenzioso tributario d.p.r. 636/72.

2.4. - Col quarto motivo la ricorrente denuncia omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione, in relazione all'art. 360, n. 5 c.p.c. e 75 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546.

Premette che la facoltà di sindacare delle decisioni della Commissione centrale sotto il profilo del vizio previsto dall'art. 360, n. 5 c.p.c., essendo prevista in forza dell'art. 75 del d.lgs. n. 546/92 nel caso di conversione del ricorso alla Commissione centrale in ricorso per cassazione, deve ritenersi attribuita anche nel caso di ricorso per cassazione contro la decisione della Commissione. La diversa tesi violerebbe il diritto alla difesa, garantito dall'art. 24 della Costituzione.

Lamenta, quindi, la ricorrente:

a) la decisione impugnata, giudicando sulla indetraibilità, da parte della società Torno, dell'IVA portata in fattura, ha considerato l'illegittimità della detrazione come una semplice conseguenza della non assoggettabilità al regime dell'IVA della venditrice.

Tale passaggio avrebbe dovuto basarsi sull'interpretazione degli artt. 19, 28 e 43 del d.p.r. 633/72, esame che manca del tutto nella decisione impugnata;

b) la Commissione non ha statuito circa gli obblighi e i diritti conseguenti alle sue statuizioni nonostante l'esplicita domanda proposta dalla Torno. Infatti, una volta accolta la tesi dell'assoggettabilità ad imposta di registro proporzionale dell'operazione, si sarebbe dovuto dichiarare il diritto della venditrice al rimborso dell'IVA versata, nonché quello della società Torno a rivalersi nei confronti della venditrice per il recupero delle somme a questa trasferite in mancanza di titolo;

c) la decisione non avrebbe motivato circa la mancata applicazione dell'art. 48, ultimo comma, del d.p.r. 633/72 o dell'art. 39-bis d.p.r. 636/72.

La ricorrente chiede che questa Corte cassi la decisione impugnata e, decidendo nel merito:

1) dichiarare le cessioni assoggettabili ad IVA, e quindi non dovute le sanzioni applicate;

2) in ogni caso, dichiarare legittima la detrazione dell'IVA effettuata dalla società, ed in conseguenza non dovute le sanzioni irrogate;

3) in ulteriore subordinazione, dichiarare sussistenti le condizioni di obiettiva incertezza e, per l'effetto, dichiarare non dovute le sanzioni pecuniarie.

3. - Motivi della decisione.

3.1. - Il primo motivo merita accoglimento, anche se per ragioni giuridiche parzialmente diverse da quelle svolte dalla società ricorrente.

È necessario, anzitutto, evidenziare alcune situazioni accertate in sede di giudizio di merito o, comunque, ritenute incontroverse da entrambe le parti:

a) il terreno in questione, pur essendo edificabile in base allo strumento urbanistico vigente, costituiva, al momento della cessione, un bene strumentale, in quanto destinato all'attività produttiva dell'impresa;

b) la cessione era stata assoggettata ad IVA, addebitata al cessionario con fattura di cui non viene contestata la regolarità formale;

c) l'impresa cessionaria aveva portato l'IVA pagata a detrazione nella propria dichiarazione.

La tesi dell'Amministrazione, secondo cui la cessione di un bene dell'impresa, sia esso strumentale o patrimoniale, non può costituire atto di esercizio dell'impresa, ai sensi degli artt. 1 e 4, comma primo, del d.p.r. n. 633/72, non è condivisa dalla Corte.

Nella sentenza 2 ottobre 1999, n. 10943, la Corte ha affermato i seguenti principi:

a) la cessione di un bene strumentale non rappresenta un atto di consumo del bene stesso, avente carattere occasionale, e ciò anche quando si tratti di un terreno che possieda vocazione edificatoria e sia, pertanto, destinato a tale utilizzazione dal soggetto cessionario;

b) l'inerenza dei beni strumentali all'impresa deriva dal sistema del codice civile, il quale considera pertinenti all'azienda i «beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa»

(art. 2555) ed è riconosciuta in diverse leggi d'imposta. Ad esempio, l'art. 54, primo comma, del t.u. delle imposte sui redditi (d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917) definisce come «relativi all'impresa» i beni diversi da quelli indicati nel primo comma dell'articolo precedente (i beni oggetto dell'attività produttiva), e cioè i beni strumentali, tanto che vengono considerate come reddito d'impresa le plusvalenze realizzate dalla loro cessione a titolo oneroso. Invece, gli immobili «che non costituiscono beni strumentali per l'esercizio dell'impresa, né beni alla cui produzione o al cui scambio è diretta l'attività dell'impresa» (art. 57 dello stesso t.u.) sono soggetti al regime del reddito fondiario, e non a quello del reddito d'impresa;

c) la nozione di esercizio dell'impresa limitata alla produzione o scambio di beni, con esclusione di quelli che non sono oggetto dell'attività produttiva non può essere accolta in quanto riduttiva. La vendita di un bene immobile strumentale non può, infatti, essere diversamente considerata – ai fini dell'assoggettamento ad IVA – dalle periodiche cessioni di beni strumentali, le quali costituiscono un evento fisiologico del ciclo produttivo (si pensi alle vendite o permutate di macchinari, necessarie per la sostituzione di quelli usurati o tecnicamente superati). E ciò a prescindere dal fatto che la cessione a titolo oneroso avvenga o meno in vista dell'acquisto di altro bene simile, o che il ricavato della stessa sia reimpiegato nell'attività produttiva.

L'assoggettamento ad imposta proporzionale di registro non potrebbe, invece, escludersi per quei beni immobili che, pur essendo appartenenti all'impresa, sono estranei all'attività della stessa.

Alle predette considerazioni si aggiunga che, non essendo contestata la natura edificatoria del terreno, la cessione dello stesso non è esclusa dal regime IVA [art. 2, comma secondo, lett. c), del d.p.r. n. 633/72], pur essendo tale bene appartenente ad impresa agricola e di fatto destinato alla produzione agricola.

3.2. - L'accoglimento del primo motivo assorbe le altre censure. Infatti, il diritto della cessionaria alla detrazione dell'IVA addebitata in rivalsa e l'inapplicabilità di sanzioni sono automatiche conseguenze dell'assoggettabilità al regime dell'IVA della cessione del bene, essendo lo stesso destinato ad un'attività costituente oggetto dell'impresa cessionaria.

La decisione impugnata deve essere, pertanto, cassata, con rinvio alla Commissione tributaria regionale delle Marche, la quale, uniformandosi ai principi di diritto sopra enunciati, dovrà:

- a) verificare se l'IVA addebitata in fattura sia stata esattamente calcolata e, quindi, legittimamente detratta dalla società cessionaria;
- b) decidere anche sulle spese del presente giudizio di legittimità.

(Omissis)

(1) SOGGETTA AD IVA LA CESSIONE, DA PARTE DI IMPRESA AGRICOLA, DI UN TERRENO SUSCETTIBILE DI UTILIZZAZIONE EDIFICATORIA.

Con la sentenza in epigrafe la Corte Suprema di cassazione, Sezione tributaria, ha stabilito il principio secondo cui l'atto di compravendita di un terreno suscettibile di utilizzazione edificatoria (qualificabile come bene strumentale), effettuato nell'esercizio di attività di impresa agricola, deve essere assoggettato ad Iva e scontare, di conseguenza, l'imposta fissa (e non proporzionale) di registro.

La parte motiva della sentenza pone l'accento e sofferma l'analisi su due aspetti peculiari intorno ai quali è incentrata la controversia oggetto del giudizio: a) la verifica del presupposto soggettivo per l'assoggettabilità della cessione *de qua* al regime Iva; b) la sussistenza del presupposto oggettivo per l'applicabilità del medesimo regime.

In ordine al primo punto la Corte ha avuto modo di chiarire, denegando l'impostazione della parte soccombente tesa a sostenere l'applicabilità dell'Iva esclusivamente sulle cessioni dei beni merce, che sono attratti nella sfera dell'attività imprenditoriale agricola esercitata tutte le categorie di beni legate a detta attività dal vincolo dell'inerenza, siano essi beni merce ovvero beni strumentali o altro. La cessione di tali beni resta comunque assoggettata ad Iva, assumendo rilievo anche per le imprese la disposizione,

espressamente dettata per i lavoratori autonomi, che assoggetta ad Iva anche le cessioni di beni strumentali da essi effettuate. È questo, d'altro canto, il senso che permea il diritto comunitario (VI Direttiva), fatto proprio dalla stessa amministrazione finanziaria (così come richiamato dalla Corte) ed inteso a realizzare la massima generalizzazione del campo di applicazione dell'Iva, esteso anche alle cessioni di beni strumentali purché legati da vincolo di inerenza con l'attività esercitata. A giudizio della Corte risulta, peraltro, irrilevante, nella fattispecie dedotta, la circostanza che l'attività agricola sia regolamentata, nella normativa Iva, dall'apposito regime speciale di cui all'art. 34 del d.p.r. n. 633/1972 che si applica alle cessioni dei beni elencati nella Tabella A), parte prima, allegata al d.p.r. 633 medesimo. Risulta irrilevante nel senso che le cessioni di beni da parte di un imprenditore agricolo sono assoggettate ad Iva non solo con esclusivo riferimento ai beni legati da un rapporto di accessorietà con l'attività agricola (che sottostanno al regime speciale), ma anche, in virtù del principio della massima generalizzazione di cui sopra, con riferimento ad altre tipologie di beni, quali quelli strumentali come nella fattispecie, che scontano, peraltro, l'aliquota Iva ordinaria.

Giova, altresì, rammentare che lo stesso Ministero delle finanze, nella circolare del 10 aprile 1991, n. 11, ha qualificato il terreno coltivato dal titolare dell'impresa agricola come bene strumentale.

Relativamente alla sussistenza del presupposto oggettivo si è trattato di verificare se, in riferimento alla controversia esaminata, fosse o meno invocabile la norma di esenzione dal campo di applicazione dell'Iva contenuta nell'art. 2, terzo comma, lett. c) del d.p.r. n. 633/1972, norma che trova il proprio fondamento genetico, come ricordato dalla Corte, nell'art. 13, lett. B) della richiamata direttiva. Tale disposizione considera non cessioni di beni ai fini Iva quelle che hanno per oggetto terreni non suscettibili di utilizzazione edificatoria. Nella fattispecie all'esame della Corte è risultato con piena evidenza che il terreno oggetto della cessione era già inserito in un piano di lottizzazione ed urbanizzazione approvato dal Comune e, comunque, faceva parte di un'area destinata dal P.R.G. ad insediamenti industriali. A giudizio della Corte, pertanto, non poteva essere invocata la norma di esenzione anzidetta, venendosi così ad integrare il presupposto oggettivo per l'applicazione del tributo.

In buona sostanza la Cassazione ha fissato il principio secondo cui la cessione di un terreno suscettibile di utilizzazione edificatoria, da parte di un'impresa agricola, è assoggettata ad Iva con aliquota ordinaria.

Del resto lo stesso Ministero delle finanze ha avuto modo di precisare, con la circolare del 3 agosto 1979, n. 25, che la cessione di un'area edificabile da parte di un'impresa agricola rientra nel campo di applicazione dell'Iva, a meno che non sia stata effettuata nei confronti di un altro produttore agricolo.

Ovviamente il soggetto titolare dell'impresa agricola e quello proprietario del terreno devono identificarsi con la stessa persona.

Giuseppe Di Paolo

*

Cass. Sez. Un. Civ. - 27-5-1999, n. 298 - Iannotta, pres.; Cristarella Orestano, est.; Morozzo Della Rocca, P.M. (parz.) - Lungo e altro (avv. D'Urgolo) c. Falso e altro (avv. D'Onofrio). (Regola giurisdizione)

Usi civici - Impugnazioni - Ricorso per cassazione - Decreto per la comparazione delle parti - Provvedimento provvisorio di riconoscimento del comproprietario - Carattere decisivo - Insussistenza - Conseguenze - Esclusione dell'ammissibilità del ricorso anche ex art. 111 Cost. (Cost., art. 111; l. 16 febbraio 1927, n. 1766, artt. 29, 30, 31; r.d. 26 febbraio 1928, n. 332, art. 76)

Giurisdizione civile - Regolamento di giurisdizione - In genere - Ricorso per cassazione proposto in via ordinaria - Avverso provvedimento non decisivo - Motivi non attinenti alla giurisdizione - Inammissibilità - Motivo attinente alla giurisdizione - Convertibilità in istanza di regolamento preventivo di giurisdizione - Condizioni. (C.p.c., artt. 41, 360)

Usi civici - Commissari regionali - Commissario regionale e giudice ordinario - Pendenza del procedimento di legittimazione ex art. 9 della legge n. 1766 del 1927 - Insorgenza di controversia fra coloro che l'hanno promosso e altro soggetto che lamenta l'esclusione dal godimento del diritto di uso civico - Giurisdizione del Commissario liquidatore - Sussistenza. (L. 16 giugno 1927, n. 1766, artt. 9, 10; r.d. 26 febbraio 1928, n. 332, art. 29)

Poiché sono provvedimenti del tutto privi del carattere della decisorietà, non sono suscettibili di impugnazione in sede di legittimità, neppure ai sensi dell'art. 111 della Cost., sia il decreto di citazione a giudizio davanti al Commissario per gli usi civici (ancorché se ne assuma l'emissione sulla base di un'azione avviata d'ufficio o senza valido atto di esercizio dell'azione di parte), sia l'ordinanza - di natura interinale, modificabile e revocabile in prosieguo di causa e, quindi, inidonea a incidere in via definitiva sugli interessi altrui - con la quale il Commissario abbia disposto che per la durata del processo il comproprietario dei terreni in relazione ai quali era sorta controversia con riferimento ad un uso di pascolo (nella specie cosiddetta fida di pascolo sul demanio del Comune di Castelforte), fosse mantenuto anche da parte di chi assumeva di esserne stato escluso (1).

La censura con la quale si assuma il difetto di giurisdizione, ancorché inammissibile come motivo di ricorso per cassazione ordinario, in ragione del carattere non decisivo del provvedimento impugnato, può ritenersi convertita in istanza di regolamento preventivo di giurisdizione, qualora ricorrano i presupposti di cui all'art. 41 del c.p.c. ed in particolare quello dell'assenza di qualsiasi decisione nel giudizio di merito nel quale risulta pronunciato il provvedimento impugnato (alla stregua di questo principio le Sezioni Unite hanno convertito d'ufficio in istanza di regolamento preventivo il motivo del ricorso ordinario, con il quale si erano impugnati per difetto di giurisdizione provvedimenti del Commissario liquidatore degli usi civici, privi del carattere della decisorietà, mentre hanno dichiarato inammissibili gli ulteriori motivi di ricorso non afferenti alla giurisdizione (2).

La pendenza del procedimento di legittimazione ex artt. 9 e 10 della l. 16 giugno 1927, n. 1766, che ha natura amministrativa, non esclude la giurisdizione del Commissario liquidatore degli usi civici sulla controversia che frattanto sia insorta fra i soggetti che hanno chiesto la legittimazione ed altro soggetto, che lamenta di essere stato escluso dal godimento dei diritti di uso civico sui terreni di cui trattasi, sussistendo detta giurisdizione ai sensi del secondo comma dell'art. 29 della l. 16 giugno 1927, n. 1766, in quanto la risoluzione della controversia implica la necessità di decidere in ordine all'esistenza, alla natura e all'estensione di quei diritti (3).

(Omissis). - FATTO. - A seguito di ricorso del 30 settembre 1996 con cui Domenico Falso lamentava che il Sindaco del Comune di Castelforte lo avesse escluso dall'uso civico del pascolo sui terreni del demanio comunale per favorire terze persone e chiedeva l'adozione di ogni opportuno provvedimento per accertare i fatti e perseguire penalmente i responsabili, il Commissario agli usi civici per Lazio, Toscana ed Umbria, anch'esso destinatario di detto ricorso, dispose, con decreto di citazione n. 210/96, promuoversi procedimento in contenzioso «avente ad oggetto accertamento diritti civici dei terreni siti in Castelforte (Latina) e segnati a Catasto a f. 4, part. 48, 49, 50 e 81», ordinando la comparazione delle parti davanti a sé per l'udienza del 5 febbraio 1997, poi rinviata d'ufficio al 14 maggio 1997.

A tale udienza, presenti Domenico Falso di persona e il Comune di Castelforte, costituito a mezzo dell'avv. Alfredo D'Onofrio, il Commissario pronunciò ordinanza con la quale, su richiesta di detto avvocato, dispose l'integrazione del contraddittorio nei confronti di Annunziata Lungo, Elisa Forte, Angela Forte, Maria Pia Forte, Salvatore Forte e Giampiero Forte, dispose, inoltre, su richiesta del Falso, che il possesso non esclusivo dei terreni in controversia ad uso pascolativo fosse mantenuto anche a costui per tutta la durata del processo, riservandosi di integrare il provvedimento a favore di qualunque altro «originario» che ne avesse fatto documentata istanza, invitò la difesa del Comune a documentare le fonti della fida pascolo imposta sul demanio collettivo di Castelforte, riservandosi, a richiesta, di integrare il provvedimento anche nei confronti del Falso, con l'imposizione di un onere monetario pari alla fida pascolo documentata, e rinviò la causa per l'ulteriore trattazione all'udienza del 3 ottobre 1997.

Contro il decreto di citazione e contro l'ordinanza di cui sopra, notificati per integrazione del contraddittorio ai soggetti sopra indicati, due di questi, cioè Annunziata Lungo e Salvatore Forte, hanno proposto ricorso per cassazione ancor prima dell'udienza 3 ottobre 1997 fissata per la prosecuzione della causa commissariale, formulando dei motivi.

Con ordinanza in camera di consiglio è stata disposta l'integrazione del contraddittorio nei confronti di Elisa, Angela, Maria Pia e Giampiero Forte ai quali il ricorso non risultava notificato.

Tale integrazione è stata tempestivamente e ritualmente eseguita.

Nessuno degli intimati ha svolto attività difensive in questa sede.

Il ricorso è stato assegnato alle Sezioni Unite in quanto con il sesto motivo di esso viene prospettata una questione di giurisdizione.

DIRITTO. - Con il primo mezzo d'impugnazione - denunziandosi violazione e falsa applicazione dell'art. 76 r.d. 26 febbraio 1928, n. 332 e dell'art. 29 l. 16 febbraio 1927, n. 1766 in relazione all'art. 360, n. 3 c.p.c. - si deduce che, a norma di detto art. 76, «tutte le azioni che intendono esercitare davanti al Commissario devono essere proposte con ricorso motivato a lui diretto», mentre nel caso di specie non vi era alcun ricorso, tanto meno motivato, poiché quello di Domenico Falso era un atto di natura esclusivamente penale, privo com'era di qualsiasi richiesta o rivendicazione civilistica, ed era stato trasmesso al Commissario solo per conoscenza; e neppure poteva ritenersi che il procedimento avesse tratto impulso dallo stesso Ufficio commissariale a mente dell'art. 29 legge 1766/1927, non sussistendo presupposto alcuno per una siffatta iniziativa.

Con il secondo mezzo - denunziandosi violazione e falsa applicazione dell'art. 101 c.p.c. e difetto di motivazione, in relazione all'art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c. - si sostiene che, poiché la controversia si caratterizzava per la contrapposizione, non tra Domenico Falso ed il Comune di Castelforte, bensì tra il primo e gli attuali ricorrenti che risultavano legittimi possessori dei terreni, non poteva il Commissario consentire il possesso al Falso ed «espropriarne» di fatto essi ricorrenti, limitandone e restringendone l'esercizio senza consentire loro di rappresentare le proprie ragioni, ma avrebbe dovuto riservare qualsiasi provvedimento al riguardo all'esito della disposta integrazione del contraddittorio.

Con il terzo mezzo - denunziandosi violazione e falsa applicazione degli artt. 20 legge 1766/1927, 112 c.p.c. e difetto di motivazione, in relazione all'art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c. - si lamenta che arbitrariamente e *ultra petita* il Commissario abbia emesso un provvedimento relativo al possesso in mancanza di qualsiasi ricorso o reclamo da parte del Falso e al di fuori di qualsiasi accertamento al riguardo, basandosi sulle mere, non provate e, anzi, mendaci dichiarazioni del Falso e ignorando i numerosi documenti in atti comprovanti che altri erano i legittimi ed esclusivi possessori dei terreni.

Con il quarto mezzo si denunziano violazioni degli artt. 31 legge 1766/1927, 101 c.p.c. e difetto di motivazione, in relazione all'art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c., deducendosi che, poiché detto art. 31 da una parte prevede la dispensa dall'osservanza delle forme della procedura ordinaria ma dall'altra indica le essenziali attività che il Commissario è tenuto a svolgere «prima di provvedere» (sentire gli interessati e raccogliere sommariamente le osservazioni e le istanze), in modo da assicurare la possibilità di difesa delle parti in giudizio, non era assolutamente consentito emettere il provvedimento in parola *inaudita altera parte*.

Con il quinto mezzo vengono denunziate violazione e falsa applicazione degli artt. 115 e 116 c.p.c., omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione dei provvedimenti impugnati, in relazione all'art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c., ripetendosi sostanzialmente quanto già detto nei motivi precedenti e ponendosi l'accento sulle contraddizioni in cui era

incorso il Falso circa il numero dei capi di bestiame da lui posseduti e circa l'epoca a cui risaliva il suo preteso possesso dei terreni.

Tutti i suesposti motivi sono inammissibili in quanto rivolti contro provvedimenti del tutto privi di carattere decisorio e, quindi, in nessun modo suscettibili di impugnazione in sede di legittimità neppure *ex art.* 111 Cost.

Ciò è quanto mai evidente per il decreto di citazione a giudizio davanti al Commissario per gli usi civici – e poco importa stabilire, a tal fine, se l'azione debba considerarsi avviata d'ufficio dallo stesso Commissario o instaurata dal Falso con il suo ricorso del 30 settembre 1996 e neppure se tale ricorso costituisse valido atto di esercizio dell'azione stessa – ma non è meno evidente per ciò che riguarda l'ordinanza 14 maggio 1997 con la quale detto Commissario, oltre a dare disposizioni meramente ordinatorie, come quella relativa all'integrazione del contraddittorio, si limitò a disporre che al Falso fosse mantenuto, per la durata del processo, il possesso dei terreni in controversia ad uso di pascolo, provvedimento, questo, di natura chiaramente interinale, modificabile e revocabile in prosieguo di causa, e come tale del tutto inidoneo a compromettere in via definitiva gli interessi di chicchessia (v., per un caso analogo, sent. 27 giugno 1987, n. 5739).

Con il sesto ed ultimo motivo – intitolato violazione e falsa applicazione degli artt. 9 e 10 l. 16 giugno 1927, n. 1766, omessa e insufficiente motivazione su punto decisivo della controversia, in relazione all'art. 360, nn. 1, 3 e 5 c.p.c. – si deduce che, poiché risultava dalla documentazione in atti che la Lungo e gli eredi Forte avevano titolo per richiedere la legittimazione dei terreni, che avevano tempestivamente inoltrato domanda per ottenere tale legittimazione e che il relativo procedimento pendeva avanti l'Assessorato allo sviluppo del sistema agricolo della Regione Lazio, il Commissario per gli usi civici difettava di giurisdizione o, quanto meno, era incompetente a decidere la controversia.

Tale censura, benché anch'essa inammissibile come motivo di ricorso per cassazione per le stesse ragioni esposte in precedenza, attinenti al carattere non decisorio dei provvedimenti impugnati, può tuttavia ritenersi convertita in istanza di regolamento preventivo di giurisdizione – ricorrendo i presupposti di cui all'art. 41 c.p.c. e, in particolare, quello dell'assenza di qualsiasi decisione nel giudizio di merito – là dove contesta la competenza giurisdizionale del Commissario per gli usi civici a conoscere della controversia.

Sotto quel profilo va osservato che non vi sono ragioni, neppure al di là di quelle genericamente adottate dai ricorrenti, per negare nel caso di specie la giurisdizione commissariale.

L'art. 29 della l. 16 giugno 1927, n. 1766 sul riordinamento degli usi civici, infatti, dopo aver demandato ai Commissari il compito di procedere all'accertamento, alla valutazione ed alla liquidazione dei diritti di cui all'art. 1 (usi civici e qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un comune o di una frazione di comune), allo scioglimento delle promiscuità e alla rivendica e ripartizione delle terre, stabilisce, al secondo comma, che «i commissari decideranno tutte le controversie circa l'esistenza, la natura e l'estensione dei diritti suddetti, comprese quelle nelle quali sia contestata la qualità demaniale del suolo o l'appartenenza a titolo particolare dei beni delle associazioni, nonché tutte le questioni a cui dia luogo lo svolgimento delle operazioni loro affidate».

In una così ampia gamma di attribuzioni giurisdizionali rientra senza dubbio la controversia in questione, avente ad oggetto, come testualmente indicato nel decreto di citazione del 18 ottobre 1996, «l'accertamento diritti civici dei terreni siti in Castelforte (Latina) e segnati a catasto a f. 4, part. 48, 49, 50 e 81», la qual cosa implica indiscutibilmente la necessità di decidere in ordine all'esistenza, alla natura e all'estensione di quei diritti a seguito del con-

trasto sorto tra Domenico Falso e altri soggetti, tra cui gli attuali ricorrenti, circa il godimento dei pascoli.

Nessun rilievo, poi, può assumere l'allegata circostanza che la Lungo e gli eredi Forte abbiano eventualmente titolo per richiedere la legittimazione dei terreni in controversia e che abbiano inoltrato domanda in tal senso all'Assessorato allo sviluppo del sistema agricolo della Regione Lazio, poiché la pendenza di un siffatto procedimento, di natura amministrativa, non interferisce in alcun modo sulla questione di giurisdizione e, anzi, evidenzia ancor più la necessità che sia accertata l'esistenza, la natura e l'estensione dei diritti di uso civico su detti terreni.

Va pertanto dichiarata la giurisdizione del Commissario per gli usi civici. (Omissis)

(1-3) REGOLAMENTO DI GIURISDIZIONE E COMPETENZA DEL COMMISSARIO PER GLI USI CIVICI.

Prima di esaminare l'interessante principio di natura processuale, stabilito con la sentenza in commento, conviene cercare di illustrare l'oggetto del rapporto che è l'uso civico di pascolo con diritto di fida. Si tratta, come è facile immaginare, di antichissimi usi civici regolati, in parte dalla l. 16 giugno 1927, n. 1766 e dal r.d. 26 febbraio 1928, n. 332 e, per altri versi, da norme consuetudinarie, una volta che sono state abolite, con la legislazione post-unitaria, le leggi che disciplinavano specificatamente questo tipo di rapporti (1). L'uso civico di pascolo consente ad una determinata popolazione di far pascolare il bestiame sul terreno demaniale o feudale o su terre di università non ancora divise. Esso ha carattere pubblicistico in quanto il diritto appartiene ad una collettività.

L'uso civico di pascolo, oltre ad avere per oggetto l'utilizzazione delle colture erbacee per il nutrimento del bestiame, consente, in genere, l'esercizio di altre facoltà quali la permanenza ed il ricovero dei pastori su quel terreno, l'abbeveraggio degli animali, l'esercizio della lavorazione del latte ed il diritto, laddove possibile, di far legna (2). Nell'ipotesi, tutt'altro che rara nelle regioni centro-meridionali, che l'utente debba dare un corrispettivo per l'esercizio del pascolo, l'uso civico prende il nome di fida o affidatura (*ius affidaturae*). La fida è espressamente menzionata dall'art. 4 della l. 16 giugno 1927, n. 1766, che stabilisce debbano essere considerati usi civici anche quei diritti di pascolo di uso comune per i quali è necessario corrispondere, dice testualmente la norma, una tassa. È evidente che il termine tassa viene adoperato in senso improprio e non in senso tecnico-fiscale. Alla riscossione della fida provvedono i comuni interessati mediante il procedimento proprio delle entrate patrimoniali (3).

Il godimento dell'uso civico del pascolo, contrariamente a tutti gli altri usi civici, può non essere gratuito e può rappresentare, per i comuni, un'entrata aggiuntiva di una certa rilevanza. La natura giuridica della fida diede luogo, specie dopo l'avvio delle leggi di riforma agraria nei primi anni cinquanta, ad un dibattito giurisprudenziale di notevole interesse. Essa pur essendo indubbiamente un'entrata di diritto privato non rappresenta il corrispettivo di un contratto o, meglio, di un negozio sinallagmatico e rimane, pur sempre, un diritto di uso civico (4).

(1) La l. 16 giugno 1927, n. 1766, riprendendo il decreto del 1808 di Giocchino Napoleone, ha, per esempio, abolito il compascuo che era una servitù reciproca gravante sui fondi privati, ma non ha abolito l'uso civico; cfr. TRIFONE, *Gli usi civici*, in *Trattato Dir. Civ. e Comm.*, diretto da Cicu e Messineo, vol. XI, tit. 2, Milano, 1963.

(2) PALERMO, *Enfiteusi, superficie, oneri reali ed usi civici*, Torino, 1965; ZACCAGNINI e PALATIello, *Gli usi civici*, Napoli, 1984 e GERMANO, *Usi civici*, in *Digesto Disc. Priv. - Sez. Civile - vol. XIX*, Torino, 1999, pp. 535 ss.

(3) Sull'argomento in senso specifico: BELLI, *Fida*, in *Nuovo Dig. Ital.*, vol. XVI, Torino, 1938 e ORTI, *Fida*, in *Dizion. Pratico di Dir. Priv.*, Milano, 1923 e recentemente LORIZIO, *Fida*, in *Digesto Disc. Priv. - Sez. civile - vol. VIII*, Torino, 1992, pp. 252 ss. La fida veniva definita dai giuristi napoletani come *ius universitatis vel baroni tributum, pecuniae quantitatem a civibus vel exteris esigendi ob usum demaniorum vel defensorum*. La fida venne abolita

in Calabria, con espresso riferimento alla Sila, dalla l. 25 maggio 1876, n. 3124 e nell'ex Stato Pontificio dalla l. 24 giugno 1988, n. 5489.

(4) La S.C., Cass. 28 aprile 1955, n. 1181, in *Giur. agr. it.*, 1956, II, 80 aderì all'impostazione della dottrina tradizionale, successivamente, Cass. 10 ottobre 1953, n. 3387, in *Giur. it.*, 1953, 3248 e Cass. 8 maggio 1958, n. 1515, in *Giur. agr. it.*, 1959, 302, ritenne la fida incompatibile con le caratteristiche dell'uso civico e addirittura Cass. 14 dicembre 1978, n. 5946, in *Giur. it.*, 1979, I, 1, 558, ritenne la fida una prestazione di natura sostanzialmente tributaria per cui tutte le controversie in materia andavano deferite ai Tribunali; mentre Cass. Sez. I, 20 dicembre 1985, n. 6522, in *Nuovo dir. agr.*, 1986, 506, la S.C. è tornata all'indirizzo tradizionale considerando la fida un'entrata patrimoniale ed escludendo che potesse avere carattere di tributo, ha ribadito la piena competenza del Commissario per gli usi civici.

La fida, nella sua reale sostanza, malgrado l'art. 46 del r.d. 332/28 la qualifichi come corrispettivo per l'esercizio degli usi, si configura come un onere che non si pone come corrispettivo per l'esercizio del pascolo e delle attività a questo strettamente collegate, ma rappresenta per il comune un introito che vale quale rimborso delle spese vive sostenute per l'amministrazione e la sorveglianza del civico demanio (5). Trattandosi, perciò, di contributi che vengono imposti per far fronte alle spese di gestione ed alle imposte gravanti sulle terre, a prescindere dall'entità del godimento che ne possono trarre gli utenti, essi vanno commisurati all'ammontare delle spese dell'ente e non sono soggetti a revisione come i normali corrispettivi di natura contrattuale (6).

Una volta riconosciuta e stabilita la natura di uso civico della fida di pascolo, la competenza sulle controversie riguardanti questi diritti non può che essere attribuita al Commissario per la liquidazione degli usi civici (7). Il procedimento davanti al Commissario comprende l'accertamento e la liquidazione generale dei diritti di uso civico e successivamente la sistemazione delle terre provenienti dalle liquidazioni. Le decisioni dei Commissari, denominate sentenze, possono essere classificate come preparatorie, interlocutorie e definitive. Le prime si limitano ad accertare l'esistenza di un presupposto processuale o a risolvere, senza entrare nel merito, una questione preliminare; le seconde dispongono, ai fini dell'accertamento di una questione di merito, mezzi istruttori e le ultime sono quelle che pongono fine al processo e chiudono la questione (8).

Tutte le sentenze sono reclamabili, ma le sentenze interlocutorie e quelle preparatorie possono essere impugnate solo dopo la decisione definitiva ed unitamente al reclamo contro questa. Organo competente a giudicare sul reclamo, ai sensi dell'art. 32 della legge 1766/27, per come modificato dall'art. 3 della l. 10 luglio 1930, n. 1078 e dall'art. unico del d.l. 2 marzo 1948, n. 141, è la Corte d'appello di Roma e per la Regione Sicilia quella di Palermo. Avverso le sentenze della Corte d'appello può essere proposto ricorso per cassazione nel termine di 45 giorni dalla data della notifica del dispositivo. Il procedimento, a parte il termine indicato, non differisce da quello ordinario, previsto dal codice di procedura. Si deve ammettere, secondo il disposto dell'art. 111 Cost., che tutte le decisioni inappellabili del Commissario, emesse in sede giurisdizionale contenziosa, sono soggette al ricorso previsto dalla normativa costituzionale (9). È fondamentale l'esatta e corretta individuazione del carattere del provvedimento che deve avere contenuto decisorio per essere suscettibile di impugnazione in sede di legittimità *ex art. 111 Cost.* Questo tipo di ricorso, rappresentando un rimedio residuale, diventa esperibile o nei casi concernenti decisioni del Commissario in materie diverse da controversie circa l'esistenza, la natura e l'estensione degli usi civici o in quelli per le quali non sia previsto un altro specifico gravame. L'individuazione del mezzo di impugnazione va effettuata sulla base della qualificazione giuridica del rapporto controverso, adottata dal giudice stesso e senza che sia indispensabile un'esatta e perfetta configurazione (10).

Divengono immediatamente impugnabili *ex art. 111 Cost.*, invece, tutte le decisioni ed i provvedimenti con i quali il Commissario, in via provvisoria ed in attesa di decisioni irrevocabili sui diritti in contestazione, abbia definito questioni inerenti al possesso o all'esercizio dei diritti di uso civico oppure abbia risolto incidenti ed opposizioni sollevate in sede di esecuzione di tali determinazioni e, ancora, abbia statuito su questioni concernenti somme di denaro e compensi (11).

Nel caso in esame, il procedimento, oltre a trovarsi ancora in una fase iniziale, aveva dato luogo, fino al ricorso in cassazione, a provvedimenti di natura meramente ordinatoria, del tutto privi del carattere della decisorietà. Intanto non si può non evidenziare che la pendenza del procedimento di legittimazione, ai sensi degli artt. 9 e 10 della legge 1766/27, che ha natura amministrativa, non esclude la giurisdizione del Commissario sulla controversia, insorta, nel frattempo, tra i soggetti che hanno richiesto la legittimazione e altri i quali lamentano un'eventuale esclusione dal godimento dei diritti stessi. Tale affermazione è suffragata dal richiamo al testo dell'art. 29, secondo comma, della più volte citata legge 1766/27, poiché la risoluzione della controversia implica, necessariamente, una decisione in ordine alla natura ed all'estensione del diritto di uso civico (12).

I provvedimenti del tutto privi del carattere della decisorietà, come il decreto di citazione a giudizio davanti al Commissario e l'ordinanza con la quale venga disposta, per la durata del processo, il mantenimento della situazione di compossesso del diritto a favore del soggetto che ne era stato escluso, non sono, dunque, impugnabili per cassazione. E questo sbarramento non è superabile neppure se si assuma che la citazione sia stata avviata sulla base di un'azione d'ufficio o in virtù di un atto di parte che non possa essere considerato valido. Per quel che concerne l'ordinanza, invece, va considerato che la stessa, essendo di natura interinale, è modificabile e revocabile nel prosieguo della causa e perciò non è idonea ad incidere in via definitiva sugli interessi delle controparti.

Nel seguire questo percorso procedurale diretto a ribadire una censura che sancisce un difetto di giurisdizione, la S.C. opera, a questo punto, un ribaltamento processuale, apparentemente tanto illogico da sembrare un vero e proprio «salto acrobatico», in realtà molto opportuno in una controversia nella quale si mira a dare definitivo assestamento giuridico ad antichissime situazioni sempre sul filo della precarietà. Le motivazioni indicate nel ricorso possono essere convertite d'ufficio in un'istanza di regolamento preventivo di giurisdizione se ricorrono tutti i presupposti di cui all'art. 41 c.p.c.; in particolare, secondo l'assunto giurisprudenziale, il provvedimento impugnato non deve contenere decisioni nel giudizio di merito. In tali casi è possibile convertire il motivo del ricorso ordinario, con il quale erano stati impugnati per difetto di giurisdizione provvedimenti del Commissario liquidatore degli usi civici, privi di carattere decisorio, in un'istanza di regolamento preventivo di giurisdizione, senza prendere in considerazione tutte le altre motivazioni di ricorso non riguardanti la giurisdizione.

Antonio Orlando

(5) In questo senso TRIFONE, *Gli usi civici ...*, op. cit., p. 71; ZACCAGNINI e PALATIello, op. cit., p. 134 e LORIZIO, op. cit. p. 253.

(6) LORIZIO, op. cit., p. 254.

(7) Le funzioni amministrative dei Commissari, a seguito dell'entrata in vigore del d.p.r. 616/77, sono passate alle Regioni.

(8) CERVATI, *Circa l'appellabilità differita delle controversie di usi civici*, in *Giur. Compl. Cass.*, 1951, XXX, 3, 1071; ACANFORA, *Le sentenze definitive dei Commissari per la liquidazione degli usi civici*, in *Foro it.*, I, 1940, 1183; GERMANÒ, op. cit., 539.

(9) In questo senso a cominciare da Cass. Sez. Un., 16 ottobre 1953, n. 3387, in *Giur. it.*, Mass., 1953, 745 per finire, in ultimo, a Cass. Sez. Un., 7 novembre 1994, n. 9209, in questa Riv., 1995, 494, con nota di GERMANÒ, *Sul procedimento commissariale agli usi civici* e Cass. Sez. Un., 9 novembre 1994, n. 9286, in *Giust. civ.*, Mass., XI, 1994.

(10) Cfr. Cass. Sez. Un., 9 novembre 1994, n. 8287.

(11) Cass. 23 gennaio 1995, n. 761, in questa Riv., 1995, 620, con nota di MORSILLO, *Le Sezioni Unite della Cassazione confermano la progressa giurisprudenza in materia di usi civici*; Cass. 24 gennaio 1995, n. 792, in questa Riv., 1997, 456; Cass. Sez. Un., 28 gennaio 1995, n. 1022, in *Giust. civ.*, 1995, 209; Cass. Sez. Un., 1° marzo 1995, n. 2318, in questa Riv., 1996, 774; per un caso particolare si v. Cass. Sez. Un., 29 luglio 1998, n. 7420, in *Giust. civ.*, Mass., 1998, 1614.

(12) Cfr. Cass. Sez. II, 26 ottobre 1994, n. 8778, in *Il Codice di Diritto Agrario commentato con la giurisprudenza*, a cura di DEL CONTE, Piacenza, 1999, 1599 ss.; per gli aspetti amministrativi delle controversie su gli usi civici v. Cass. Sez. Un., 28 gennaio 1994, n. 858, in *Foro Amm.*, 1995, 1475; Cass. Sez. Un., 4 marzo 1994, n. 2131, in *Foro it.*, I, 1994, 3463, con nota di BENINI.

Cass. Sez. III Pen. - 3-11-1999, n. 12487 - Acquarone, pres.; Novarese, est.; De Nunzio, P.M. (conf.) - Chiuch, ric. (*Annulla con rinvio Pret. Pordenone 7 gennaio 1999*)

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Locali ed esercizi di produzione, vendita e consumo - Autorizzazioni sanitarie - Allevamento di polli destinati alla vendita - Autorizzazione sanitaria a norma dell'art. 2 della legge n. 283 del 1962 - Necessità. (L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 2)

L'ampia dizione dell'art. 2 della legge n. 283 del 1962 comprende tutti i luoghi in cui la sostanza alimentare viene manipolata o sottoposta a qualsiasi trattamento, tanto sul piano della sua intrinseca consistenza che su quello esterno o formale. Pertanto, l'autorizzazione sanitaria è obbligatoria anche per l'allevamento di polli, in quanto la loro destinazione normale e finale è quella dell'uso alimentare, a nulla rilevando il diverso impiego che possa farne il singolo acquirente. (Fattispecie nella quale la S.C., nell'enunciare il principio di cui in massima, ha rigettato il ricorso nel quale i ricorrenti deducevano trattarsi di un allevamento di polli non destinati ad essere offerti in vendita al pubblico, bensì ad essere ceduti ad aziende terze per poi finire ai macelli) (1).

(Omissis)

Il motivo addotto dal Procuratore della Repubblica è fondato sicché l'impugnata sentenza deve essere annullata con rinvio al Tribunale di Pordenone, mentre la censura dedotta dagli imputati è infondata oltre ad essere in fatto, onde il loro ricorso deve essere rigettato con la condanna, in solido, degli stessi al pagamento delle spese processuali.

Ed invero, procedendo alla trattazione del motivo dedotto dai prevenuti per ragioni logico-sistematiche, deve rilevarsi che l'ampia dizione dell'art. 2 legge n. 283 del 1962 comprende tutti i luoghi in cui la sostanza alimentare viene manipolata o sottoposta a qualsiasi trattamento e sul piano della sua intrinseca consistenza e sul piano esterno o formale.

Inoltre devono considerarsi sostanze alimentari non solo le materie prime naturali provenienti direttamente o indirettamente, per coltura o allevamento, dalla terra, ma anche i prodotti alimentari ottenuti dall'industria attraverso la manipolazione, lavorazione e trasformazione delle materie prime (Cass. Sez. VI, 22 luglio 1969, n. 1226, in *Giust. pen.*, 1970, II, 299, 579).

Pertanto, l'obbligo dell'autorizzazione sanitaria, oltre a concorrere con quello di altri provvedimenti abilitativi previsti per specifici prodotti o attività (Cass. Sez. VI, 18 agosto 1970, n. 453, in *Giust. pen.*, 1970, II, 887), ricade su chiunque eserciti un'attività di produzione, lavorazione o confezionamento di sostanze alimentari che non si esaurisca nell'ambito dell'autoconsumo e si diriga, invece, immediatamente o mediamente, ad un mercato esterno (Cass. Sez. VI, 7 febbraio 1994, n. 3651, Ferrante, rv. 196.631).

Per tale ragione, dopo iniziali incertezze (Cass. Sez. VI, 18 agosto 1970, n. 1002, Marsili, rv. 115.140) dovute spesso alla particolarità della fattispecie (si trattava di un modesto deposito di pollame ed altri animali vivi), la giurisprudenza di questa Corte è stata concorde nel ritenere necessaria detta autorizzazione pure per l'allevamento dei polli siano essi vivi o macellati (Cass. Sez. VI, 1° dicembre 1989, n. 16834, Ruoppo, rv. 182.735), poiché la loro destinazione normale e finale è quella dell'uso alimentare, a nulla rilevando il diverso impiego che possa farne il singolo acquirente.

Una simile esegesi è avvalorata da un'interpretazione storica relativa alla sostituzione della pregressa normativa disciplinata dal T.U. LL.SS., teleologica, concernente la *ratio legis*, e sistematica, giacché l'analitica elencazione dei requisiti dei locali e delle attrezz-

zature operata dagli artt. 28, 29, 30 e 31 del Regolamento è applicabile pure agli allevamenti di polli vivi, destinati successivamente ad essere macellati, mentre gli artt. 42 e segg. del d.p.r. n. 327 del 1980, regolando in maniera minuziosa e scrupolosa i requisiti igienico-sanitari dei mezzi di trasporto e di tutti gli ambienti in cui la sostanza viene a trovarsi, sostanziano un'analisi ermeneutica lata.

Perciò, indipendentemente dall'accertamento in fatto richiesto a questa Corte, al limite riscontrabile negli atti, giacché si tratta di applicare l'art. 129 c.p.p. circa la destinazione a terzi dei polli allevati per essere da dette strutture macellati, il reato *de quo* appare configurabile pure nell'ipotesi prospettata nel ricorso proposto da Chiuch Bruno e Franco.

Non assume rilievo, se non ai limitati fini del formarsi del giudicato sulla configurabilità dell'illecito in base alla vigente normativa, la delega governativa attuata con legge n. 205 del 1999 per trasformare in illecito amministrativo la contravvenzione ex art. 2 legge cit., poiché non sono stati emanati i decreti delegati, i quali, oltre alla individuazione della sanzione, potrebbero stabilire pure delle sanzioni amministrative accessorie [cfr. art. 3, primo comma, lett. e) l. 25 giugno 1999, n. 205]. (*Omissis*)

(1) VENDITA DI POLLAME E TUTELA DELLA SALUTE PUBBLICA.

È affermazione costante in giurisprudenza che l'autorizzazione sanitaria prevista dall'art. 2 della l. 30 aprile 1962, n. 283, in quanto volta ad assicurare un livello minimo di idoneità e di igiene degli alimenti a fini di salvaguardia della salute pubblica (1), deve essere previamente richiesta da chiunque eserciti un'attività di produzione, lavorazione o confezionamento di sostanze alimentari che non si esaurisca nell'ambito dell'autoconsumo e si dirigano invece direttamente o indirettamente ad un mercato esterno pur se sia modesto ed a prescindere dal carattere della produzione industriale o artigianale (2). Il cennato obbligo, secondo un più recente orientamento della Suprema Corte, è stato esteso anche ad attività di livello familiare (3), anche se successivamente si è riaffermato che soltanto le attività di produzione, preparazione e confezionamento di cibi o bevande dirette a terzi ed esulanti dall'ambito meramente familiare necessitano dell'autorizzazione sanitaria in funzione del menzionato superiore interesse di tutela della salute pubblica, e quindi della igiene dei singoli locali (4), degli ambienti e delle attrezzature (5).

In questa ottica si è specificato che per sostanze alimentari devono intendersi non solo le materie prime naturali provenienti direttamente o indirettamente, per coltura od allevamento, dalla terra, ma anche i prodotti alimentari ottenuti dall'industria attraverso la manipolazione e trasformazione delle materie prime (6). In tale lata dizione del concetto di sostanza alimentare sono stati fatti rientrare pure i bovini da allevamento (7), mentre per il pollame vivo sussistono difformi interventi della Suprema Corte. In un primo momento, infatti, si riteneva che l'esercizio nei centri abitati di depositi di piccoli animali a scopo di industria o di commercio non fosse soggetto all'autorizzazione sanitaria di cui all'art. 2 della l. 30 aprile 1962, n. 283 (8). Una più approfondita considerazione della intelaiatura vigente in materia di salute dei consumatori ha indotto però la Corte a mutare orientamento ed a ritenere

(1) Cfr. Cass. Sez. III, 9 luglio 1997, n. 2430, Mandara e Cass. 3 aprile 1998, n. 4137, Carraro, in questa Riv., 1999, 485 con nota di P. MAZZA, *Autorizzazione sanitaria ed attività di commercio all'ingrosso di sostanze alimentari*.

(2) Cfr. Cass. Sez. VI, 14 ottobre 1983, n. 1024, Bertolucci, 161.830, in *Mass. dec. pen.*, 1983, 1473; Id., 5 ottobre 1984, n. 1113, Paladini, 166.842, *ivi*, 1984, 1451; Id., 17 febbraio 1988, n. 303, Trevisan, 178.719, *ivi*, 1988, 505; Id., 8 luglio 1989, n. 2182, Fancitano, 182.342, *ivi*, 1989, 782; Id., 5 maggio 1989, n. 1373, Trolli, 183.989, *ivi*, 1990, 374.

(3) Cfr. Cass. Sez. VI, 6 novembre 1992, n. 1597, Bigli, 193.150, in *Mass. dec. pen.*, 1993, 14.

(4) Cfr. Cass. Sez. III, 6 ottobre 1992, n. 1652, Paulicelli, 192.727, in *Mass. dec. pen.*, 1993, 98.

(5) Cfr. Cass. Sez. III, 21 marzo 1966, n. 907, Tronconi, 101.625, in *Mass. dec. pen.*, 1966, 748; Sez. VI, 2 dicembre 1993, c.c., n. 3651, Ferrante, 192.631, *ivi*, 1994, 26.

(6) Cfr. Sez. VI, 22 maggio 1969, Tedesco, in *Giust. pen.*, 1970, II, 299-300.

(7) Cfr. Sez. VI, 15 giugno 1993, n. 1049, Perotto, 194.973, in *Mass. dec. pen.*, 1993, 122.

(8) Cfr. Sez. VI, 18 aprile 1970, n. 1002, Marsilli, in *Mass. dec. pen.*, 1970, 711.

che l'autorizzazione in questione debba essere richiesta ed ottenuta altresì per l'allevamento di polli da essere offerti in vendita al pubblico, in quanto la loro destinazione naturale, anche prima della macellazione, consiste nell'uso alimentare, a nulla rilevando l'eventuale diverso impiego che il singolo acquirente possa farne (9).

Quest'ultimo più rigoroso indirizzo di pensiero merita approvazione perché anche con riferimento al pollame sussiste quella esigenza di salvaguardia che sta alla base della previsione di cui all'art. 2 citato e che ne costituisce la *ratio* ispiratrice. Deve essere, quindi, imposta pure nella fattispecie sopra richiamata una accurata vigilanza sanitaria intesa ad evitare che la salute dei consumatori possa essere aggredita da modalità di allevamento contrarie ad elementari regole igieniche.

Alla luce delle considerazioni che precedono suscita perplessità l'intervenuta degradazione ad illecito amministrativo della contravvenzione in esame ad opera del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507. Proprio le ragioni che hanno portato ad escludere dal meccanismo depenalizzatorio gli artt. 5, 6 e 12 della l. 30 aprile 1962, n. 283 avrebbero dovuto indurre a non privare di una forma di tutela preventiva la salute del consumatore nel momento tipico concernente l'igiene della sostanza alimentare quale valore da salvaguardare in sé, ancor prima della sua proiezione sulla salute pubblica e sulla lealtà nei rapporti tra produttore e consumatori (10).

Patrizia Mazza

(9) Cfr. Cass. Sez. VI, 20 settembre 1989, n. 2325, Roppo, 182.735, in *Mass. dec. pen.*, 1989, 920.

(10) Cfr. CORRERA, *Reati alimentari. L'attuazione della depenalizzazione nel d.lgs. n. 507/99*, Rimini, 2000, 9 e segg.

*

Cass. Sez. III Pen. - 16-12-1999, n. 14245 - La Cava, pres.; Postiglione, est.; Di Zenzo, P.M. (conf.) - Putignano, ric. (*Conferma Pret. Taranto 27 ottobre 1998*)

Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarico da depuratore - Natura ex se di insediamento produttivo - Scarico finale - Dipende dal tipo di reflui trattati. (L. 10 maggio 1976, n. 319; d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152)

Acque - Tutela dall'inquinamento - Attività di prelievo dei campioni - Scelta del metodo - Prelievo istantaneo - Procedimenti attivati prima del 13 giugno 1999 - Legittimità. (D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, art. 62; l. 10 maggio 1976, n. 319)

Non vi è dubbio che il depuratore (pubblico o privato) produce un bene in senso economico, ossia una utilità legata al servizio di depurazione, consistente nel garantire degli standard o livelli di accettabilità per acque o rifiuti liquidi in esso convogliati, costituendo, pertanto, un insediamento produttivo. Nei casi di un depuratore di pubblica fognatura lo scarico finale dovrà essere valutato in rapporto alla natura della fognatura, alla natura e composizione delle acque scaricate ed al tipo di recapito (1).

Il prelievo istantaneo eseguito in base alla legge 319 del 1976 è da ritenersi valido per i procedimenti attivati prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 152 del 1999, in quanto all'epoca dei fatti era consentito sia il campionamento medio che quello istantaneo, e gli scarichi giuridicamente esistenti, perché autorizzati, sono tenuti ad adeguarsi alla nuova disciplina entro tre anni dalla entrata in vigore della legge 152, con la conseguenza che restano in vigore le norme regolamentari e tecniche preesistenti (2).

(Omissis). - Il Pretore di Taranto, con sentenza in data 27 agosto 1998, condannava Putignano Raffaele, gestore di un impianto di depurazione di pubblica fognatura, per il reato di scarico di reflui fuori dei limiti della Tabella C, ex art. 21, 3° comma, legge 319/76, con la pena, sospesa condizionalmente, di 16 milioni di ammenda.

Contro questa sentenza l'imputato ha proposto ricorso per cassazione, deducendo varie censure: la mancanza di prove in ordine alla rappresentanza legale della ditta; la erroneità del prelievo istantaneo; la irrilevanza dei limiti relativi ai colobatteri tota-

li e colobatteri fecali in mancanza di usi concomitanti del corpo idrico recettore; la insussistenza del reato, trattandosi di scarico di pubblica fognatura e la erronea considerazione del depuratore quale «insediamento produttivo»; la erronea concessione della sospensione della pena pecuniaria non richiesta dall'interessato.

Ritiene la Corte che il ricorso non può essere accolto. Sul primo motivo può rilevarsi che la tipologia dei reati in materia di inquinamento delle acque, ex art. 21 legge 319/76 (ed ora 59 d.lgs. 152/99) non individua un soggetto specifico quale autore dei reati, ma, attraverso l'utilizzo del termine «chiunque» ricomprende quelle figure che si rendano, anche di fatto, responsabili del comportamento vietato dalla legge, ossia lo scarico abusivo, lo scarico oltre i limiti legali o altra fattispecie.

Nel caso in esame, il giudice di merito, con apprezzamento di fatto incensurabile in Cassazione, ha ritenuto la sussistenza dell'attività di gestione del depuratore della Ditta «G. Putignano e figli» srl (recante lo stesso cognome dell'imputato) sulla base delle testimonianze e della documentazione in atti, sicché la riferibilità dell'attività inquinante all'odierno ricorrente non appare dubbia.

Nel caso in oggetto trattasi dell'impianto di depurazione, sito in contrada Gennarini di Taranto, che raccoglie i reflui della fognatura pubblica e - dopo la depurazione - li scarica in due pozzi, secondo l'autorizzazione comunale del 10 ottobre 1991, prodotta nel presente giudizio.

Risulta dalla sentenza che il procedimento penale contro l'attuale ricorrente fu originato da una denuncia di un autotrasportatore (Di Mitri Luigi), secondo cui una «fuoriuscita eccessiva di liquami», non depurati in modo idoneo, «riversati sul suolo» rendeva difficoltosa l'operazione di scarico e costituiva «pericolo per la salute degli abitanti nella zona».

Dagli accertamenti eseguiti dal NOE (Nucleo Ecologico dei Carabinieri), dal sopralluogo, dal campionamento e dalle analisi effettuate presso il Presidio Multizonale di Prevenzione è risultato uno scarico nel sottosuolo non conforme alla Tabella C (richiamata espressamente nell'autorizzazione comunale).

Il prelievo istantaneo eseguito in base alla legge 319/76 è da ritenere valido per i procedimenti attivati prima dell'entrata in vigore della nuova legge 152/99, in quanto all'epoca dei fatti era consentito sia il campionamento istantaneo che quello medio e gli scarichi giuridicamente esistenti, perché autorizzati, sono tenuti ad adeguarsi alla nuova disciplina entro tre anni dall'entrata in vigore, con la conseguenza che restano in vigore le norme regolamentari e tecniche preesistenti (art. 62, punti 8 e 11 legge 152/99).

Pertanto la giurisprudenza di questa Corte aveva già precisato che il giudice - nel caso di campionamento istantaneo - può valutare caso per caso la rappresentatività, come è avvenuto nel caso di specie.

Il riferimento al campionamento medio prelevato nell'arco di tre ore (di cui è menzione nell'Allegato 5, Tabelle 1, 2, 3 e 4 legge 152/99) vale per i procedimenti avviati dopo l'entrata in vigore della nuova legge, come è reso evidente dall'esplicita dizione: «rimangono valide le procedure di controllo, campionamento e misura definite dalle normative in essere prima della entrata in vigore del presente decreto» (All. 5, punto 4, legge 152/99).

Nel caso in esame la fognatura pubblica ed il relativo depuratore scaricano in due pozzi nel sottosuolo come risulta dal verbale di prelievo del 7 novembre 1995 e dal capo di imputazione, sulla base di una autorizzazione rilasciata con riferimento ad una legge della Regione Puglia, la quale va, però, posta in relazione con la normativa comunitaria e con il d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 132, recepito dalla nuova legge 152/99.

Come è noto uno scarico, anche indiretto, nel sottosuolo (che non ha la capacità di naturale depurazione dei processi biologici dei corpi idrici superficiali) può comportare rischi di inquinamento e di alterazione della qualità delle acque sotterranee, sicché è sottoposto a divieti specifici per alcune sostanze, a prescindere dalla concentrazione.

Nel caso in esame oltre a colobatteri fecali e colobatteri totali (oltre i limiti consentiti), risulta anche dalle analisi una sostanza pericolosa, come il mercurio, espressamente vietata ex all. 5, punto 2.1, legge 152/99, per la quale la Regione non può concedere deroghe più permissive (art. 28 stessa legge). Sulla questione sollevata dalla difesa della natura non di insediamento produttivo del depuratore, questa Corte ribadisce l'orientamento contrario già espresso con la sentenza n. 11599/93 e con altre decisioni (Cass. Sez. III, 29 agosto 1995, n. 9234, imp. Sartorio; Cass. Sez. III, 12 dicembre 1995, n. 12234, imp. Dalla Corte).

La nuova legge [art. 2, lett. gg)] definisce come «stabilimento» (concetto sostanzialmente equivalente a quello di insediamento, ora non più riproposto) come «qualsiasi stabilimento nel quale si

svolgono attività commerciali o industriali che comportano la produzione, la trasformazione ovvero l'utilizzazione delle sostanze di cui alla tabella 3 dell'allegato 5 ovvero qualsiasi altro processo produttivo che comporti la presenza di tali sostanze nello scarico».

Non vi è dubbio che il depuratore (pubblico o privato che sia) produce un «bene» in senso economico, ossia una utilità legata al servizio di depurazione, consistente nel garantire degli standard o livelli di accettabilità per le acque o rifiuti liquidi in esso convogliati, sicché il suo scarico nelle acque, nel suolo o sottosuolo deve osservare i divieti e le condizioni di legge.

Nel caso di un depuratore di una pubblica fognatura lo scarico finale dovrà essere valutato in rapporto alla natura della fognatura (prevalentemente industriale, mista o civile), alla natura e composizione delle acque scaricate (acque reflue industriali o acque domestiche) ed al tipo di recapito (acque, suolo o sottosuolo), oltre che ai possibili rifiuti liquidi di terzi trasportati con autobotti o tramite condotte.

Preme qui sottolineare che i criteri generali della disciplina degli scarichi (art. 28 legge 152/99) valgono anche per le fognature, tenendo presente che «è vietato l'utilizzo degli impianti di trattamento di acque reflue urbane per lo smaltimento di rifiuti» (art. 36 stessa legge). (*Omissis*)

(1-2) SERVIZIO DI DEPURAZIONE E LIVELLI DI ACCETTABILITÀ DELLE ACQUE.

Nella nuova disciplina in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, contenuta nel d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 (1), si rinviene all'art. 2, lett. gg) la definizione di «stabilimento industriale» in luogo della nozione di «insediamento» contemplata dalla abrogata l. 10 maggio 1976, n. 319 (2). Di tale intervenuto mutamento si occupa la sentenza in rassegna, la quale, assai concisamente, ritiene che sussista una sostanziale equivalenza tra il concetto di stabilimento industriale e quello non più riproposto di insediamento.

Si tratta di un'opinione non del tutto condivisibile: per percepire le ragioni del dissenso occorre prendere le mosse dall'analisi della citata vigente disposizione nella quale viene tautologicamente considerato come stabilimento «qualsiasi stabilimento nel quale si svolgono attività commerciali o industriali che comportano la produzione, la trasformazione ovvero la utilizzazione delle sostanze di cui alla tabella 3 dell'allegato 5 ovvero qualsiasi altro processo produttivo che comporti la presenza di tali sostanze nello scarico».

Ben più precisa era, invece, la nozione di «insediamento» di cui alla menzionata legge Merli del 1976, che distingueva gli «insediamenti civili» dagli «insediamenti produttivi». Su tale differenziazione sono intervenute numerose decisioni della Suprema Corte (soprattutto in riferimento alla qualificazione dell'impresa agricola), che hanno progressivamente chiarito e delineato il significato di quei termini ai quali veniva comunque già data un'impronta a livello normativo. Invero, a contrassegnare il complesso produttivo soccorrevano due elementi: il primo di carattere edilizio (per cui debbono aversi uno o più edifici o installazioni stabili insistenti su un'area determinata con uno o più scarichi terminali), ed il secondo di natura strumentale, consistente nella destinazione del complesso al fine permanente dello svolgimento di una attività produttiva (di beni primari o strumentali), indipendentemente dalle sue concrete dimensioni.

L'identificazione del concetto di «insediamento civile» era, invece, effettuata con riferimento esclusivo al fine cui sono adibiti gli edifici o le installazioni, attraverso una elencazione normativa parzialmente tassativa (abitazione, attività alberghiere, turistiche, sportive, ricreative, scolastiche, etc.). La normativa del 1976 assimilava le aziende agricole agli insediamenti civili sempreché avessero i requisiti indicati nell'art. 2135 c.c., ossia

esercitassero un'attività diretta alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, all'allevamento del bestiame ed attività connesse, includendo in queste ultime le attività indirizzate alla trasformazione od alla alienazione dei prodotti agricoli nell'ambito del normale esercizio dell'agricoltura (3).

Al riguardo la Cassazione ha avuto modo di precisare che la distinzione tra insediamenti civili e produttivi non va determinata astrattamente alla stregua dell'attività svolta nelle singole installazioni, ma sulla base della assimilabilità in concreto dei rispettivi scarichi a quelli provenienti da insediamenti produttivi o abitativi (4). E con riferimento specifico al depuratore comunale nel quale è convogliata una somma di scarichi civili o produttivi, si è precisato che esso costituisce un insediamento produttivo in senso tecnico in quanto adempie ad un essenziale servizio in favore della collettività (5).

Le disposizioni del 1999 si astengono, invece, dall'offrire un preciso contenuto al segno linguistico «stabilimento», la cui ricostruzione è, quindi, in definitiva, rimessa all'interprete. L'unico punto sicuro di riferimento è rappresentato dalla nota generica dello svolgimento di attività commerciali o industriali nelle quali vengano ad essere coinvolte le sostanze di cui alla tabella 3 dell'allegato 5 (6). Ma, pur con simili zone d'ombra, non sembra possibile sostenere una identità fra la nozione di «stabilimento» e quella di «insediamento» essendo completamente diversi i parametri normativi di riferimento.

Tanto premesso, in ordine al presupposto da cui muove la decisione della Suprema Corte, occorre rilevare che le ulteriori asserzioni circa la produzione da parte del depuratore sia esso pubblico o privato di un bene economicamente apprezzabile, ossia di un'utilità legata al relativo servizio, non possono essere condivise. La funzione del depuratore consiste, infatti, nel garantire *standards* o livelli di accettabilità per le acque o rifiuti liquidi in esso convogliati, sicché lo scarico nelle acque nel suolo o nel sottosuolo deve comunque osservare i divieti e le condizioni di legge.

Deve peraltro essere sottolineato che la massima ufficiale riprodotta in epigrafe non è fedele all'enunciato contenuto nella sentenza, dove non si rinviene affatto l'affermazione che il servizio di depurazione costituisce *tout court* un insediamento produttivo. La motivazione della pronuncia si limita, in modo articolato, a ribadire che lo scarico finale di un depuratore di una pubblica fognatura deve essere valutato in relazione a tre distinti elementi, che vengono puntualmente indicati, con riferimento al caso di specie consistenti nella raccolta di reflui della fognatura pubblica, che, depurati, venivano scaricati in diversi pozzi secondo apposita autorizzazione comunale, con rischi di inquinamento e di alterazione della qualità delle acque sotterranee (ove vengano superati i limiti indicati dalla normativa vigente): il primo di tali elementi è rappresentato dalla natura della fognatura che può essere prevalentemente industriale, ovvero civile, ovvero mista, il secondo dalla natura e composizione delle acque reflue, che possono essere industriali o domestiche, ed infine dal tipo di recapito (nelle acque, nel suolo o nel sottosuolo), oltre che dai possibili rifiuti liquidi di terzi, trasportati con autobotti o tramite condotta. Sotto tale profilo la sentenza in rassegna offre un contributo di chiarezza in ordine all'interpretazione dei criteri generali della disciplina degli scarichi contenuta nell'art. 28 del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, che valgono anche per le fognature in quanto tutti gli scarichi devono essere disciplinati in funzione del rispetto degli obiettivi di qualità dei corpi idrici e comunque rispettare i valori limite di emissione stabiliti nell'allegato 5 (7).

Francesco Mazza

(1) Cfr. AMATO, *La nuova disciplina in materia di tutela delle acque*, in questa Riv., 2000, 578 e segg.

(2) Sul significato delle espressioni «insediamento o complesso produttivo» e «insediamento civile» cfr. MAZZA L., *Le nozioni di «insediamento produttivo o complesso produttivo» e di «insediamento civile» nella legge per la tutela delle acque dall'inquinamento*, in *Leggi e decreti d'interesse agrario*, 1982, n. VII-VIII, XIX e segg.

(3) Sul punto cfr. ROOK BASILE, *La nuova normativa anti-inquinamento*

e *l'impresa agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 1980, I, 411 e segg.

(4) Cfr. Cass. 11 luglio 1990, in *Mass. dec. pen.*, 1990, n. 185.044.

(5) Cfr. Cass. 18 dicembre 1993, n. 11599, Vitali, in *Mass. dec. pen.*, 1990, n. 196.197.

(6) Vedi in proposito MAZZA F., *L'inquinamento idrico*, in *La tutela penale dell'ambiente* a cura di Amelio e Fortuna, Torino, 2000, 92.

(7) Cfr. DELL'ANNO, *La tutela delle acque dall'inquinamento. Commenti al d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152*, Rimini, 2000, 108 e segg.

Cass. Sez. II Pen. - 20-2-2001, n. 6940 - Valente, pres.; Danza, est.; Meloni, P.M. (conf.) - Ceruti e altri, imp. (avv. Ferroni, Gualazzini).

Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - FEOGA - Truffa aggravata (art. 640 bis c.p.) - Fattispecie autonoma - È tale. (C.p., art. 640 bis)

La fattispecie di cui all'art. 640 bis c.p. costituisce un'ipotesi autonoma di reato e non l'enucleazione specifica del delitto di truffa (1).

(*Omissis*). - Passando all'esame dei ricorsi degli imputati, merita accoglimento la censura *sub b)* dello svolgimento del processo, relativa all'impugnazione del Feraboli, nella parte in cui si deduce sostanzialmente l'erronea applicazione dell'ipotesi delittuosa *ex art. 640 bis c.p.* in riferimento al capo *C)* della rubrica, che concerne la contestazione di vari episodi di truffa aggravata in concorso (artt. 110, 640, commi 1 e 2, n. 1, c.p.), consumati tra il 1988 e 1989. Poiché l'ipotesi più grave prevista dall'art. 640 bis c.p. è stata introdotta in epoca successiva dall'art. 22 della l. 19 marzo 1990, n. 55, la Corte di merito, ritenendo attratti in tale ipotesi gli episodi suddetti con il vincolo della continuazione rispetto alla medesima fattispecie riportata sotto il capo *D)* della rubrica, ha effettivamente violato il principio fondamentale *ex art. 2 c.p.* della applicabilità al reo della legge penale più favorevole (comma 2). E poiché sono state concesse le attenuanti generiche con prevalenza sull'aggravante, il reato di truffa relativa a tutti gli episodi *sub c)*, considerando l'inizio del termine prescrizione a far tempo dalla cessazione della continuazione (1° gennaio 1991) fra i due capi *C* e *D*, in applicazione dell'art. 129 c.p.p. va dichiarato estinto per prescrizione, essendo ormai decorso detto termine, ancorché prorogato fino a sette anni e mesi sei in virtù degli atti interruttivi (artt. 157, commi 1, n. 4, 2 e 3, e 160, comma 3, c.p.). Parimenti estinti per prescrizione vanno dichiarati i reati ascritti al Feraboli, in concorso, ai capi *F*, *G* e *H*, perché pure soggetti al termine prescrizione massimo di anni sette e mesi sei, e l'inizio del decorso per tutti gli episodi contestati non va oltre la data del 25 febbraio 1993 (capo *F*, n. 2); onde la causa estintiva, essendo stata ritenuta la continuazione, si è verificata comunque entro la fine di agosto 2000. La censura *sub A)*, con cui si deduce vizio della motivazione in ordine alla prospettata estraneità del Feraboli ai fatti delittuosi, oggetto del giudizio, per effetto della rilevata prescrizione deve ritenersi circostanza al solo capo *D* relativo alla speciale ipotesi di truffa prevista dall'art. 640 bis c.p., di cui egli è stato dichiarato responsabile in concorso, la quale, come si dirà più avanti, costituisce un'autonoma fattispecie criminosa e quindi non può essere ricondotta nell'ambito della truffa semplice con il giudizio di prevalenza delle circostanze attenuanti generiche, restando conseguentemente assoggettata al più ampio termine prescrizione *ex artt. 157, comma 1, n. 3 e 160 c.p.* Orbene, il ricorrente richiama erroneamente i principi affermati da questa Corte in tema di omessa motivazione in fatto decisivo, dal momento che in realtà la sua doglianza investe la valutazione positiva operata dai giudici di merito circa la partecipazione del medesimo a titolo di concorso negli episodi delittuosi ai quali inerisce detto capo - valutazione congruamente motivata sotto il profilo della partecipazione, quanto meno psicologica, alla condotta truffaldina del Ceruti - e si risolve, dunque, in censura relativa all'apprezzamento della responsabilità, che non può costituire oggetto di sindacato dinanzi al giudice di legittimità se sorretta da motivazione esente da vizi.

Non sussistono poi le denunciate violazioni di legge e regolamenti CEE (sotto il profilo che gli imputati, anche se non coltivatori diretti, avrebbero potuto beneficiare delle agevolazioni senza necessità di avvalersi artificiosamente della qualifica vantata dal Ceruti), posto che l'addebito è correlato essenzialmente alla posizione assunta dal Ceruti nelle varie vicende

delittuose quale coltivatore-diretto conduttore, in veste di proprietario, dell'azienda Mattaioletta ceduta in realtà ai suoi creditori, i quali la conducevano effettivamente. La condotta truffaldina ipotizzata dall'accusa ed acclarata dai giudici di merito non postula, in altri termini, l'artificio della spendita, di per sé, della qualifica di coltivatore diretto, da parte del Ceruti, bensì il fatto che costui figurasse conduttore-coltivatore di detta azienda, risultandone formalmente proprietario, proprio per non decadere dai benefici indicati al capo *B)* delle imputazioni; mentre la stessa azienda, come detto, era di fatto coltivata dai suoi creditori, i quali però, in contrasto con la situazione apparente, non avrebbero potuto spendere i rispettivi nominativi per conseguire personalmente i benefici elencati sui vari capi di imputazione, dei quali sono stati ritenuti responsabili in concorso con il medesimo Ceruti, anche perché ciò avrebbe comportato la decadenza di quest'ultimo dalle agevolazioni *sub capo B)* con riflessi negativi sulla posizione dei creditori. L'accertamento in tal senso, congruamente motivato dai giudici di merito come presupposto fattuale della condotta truffaldina ascritta agli imputati, esime la Corte dal prendere in esame, perché irrilevante ai fini della decisione, la questione se il Feraboli ed il Mazzini, quali agricoltori non coltivatori diretti, potessero ugualmente usufruire dei benefici in esame. Quanto sopra puntualizzato, peraltro, è assorbente in ordine alle censure *sub C)* che prospettano contraddittorietà della motivazione ed errori di diritto per non avere la Corte di merito pronunciato l'assoluzione del Feraboli: i rilievi, anziché riferirsi al complessivo *iter* argomentativo della sentenza impugnata, improntato a coerenza e logicità, vengono volutamente ancorati ad affermazioni scisse dal discorso motivazionale per attribuirne un significato di comodo atto a sorreggere i dedotti profili di gravame.

Del pari non condivisibile è la doglianza *sub D)* poiché, come si è già accennato, la fattispecie di cui all'art. 640 bis c.p. costituisce un'ipotesi autonoma di reato e non la enucleazione di un'aggravante specifica del reato di truffa. In tal senso si è già espressa questa Corte (sent. 15 ottobre 1998, De Vita, e, di recente, sent. 20 ottobre 2000, n. 1945), affermando che le condotte tipizzate dalla norma costituiscono elementi specifici cosiddetti «specializzanti» e non accidentali (cioè integranti una circostanza aggravante, come sembrerebbe evincersi dalla rubrica), con riguardo all'ipotesi criminosa della truffa generalizzata dal precedente art. 640 c.p., la quale rimane per l'effetto assorbita ai sensi dell'art. 15 c.p. Le ragioni ermeneutiche che giustificano il fondamento giuridico del principio condiviso, vanno essenzialmente individuate: *a)* nella collocazione della fattispecie in un articolo apposito (640 bis), anziché all'interno dello stesso art. 640, c.p.v. (evenienza, quest'ultima, ovvia, se il legislatore avesse inteso semplicemente introdurre ulteriori ipotesi aggravate della condotta delineata dal comma 1); *b)* nella previsione della sola pena detentiva (doppia, peraltro, nel minimo e nel massimo rispetto alla truffa in generale), con la conseguenza che, accedendo alla tesi contraria, si dovrebbero applicare congiuntamente la pena detentiva e quella pecuniaria in caso di giudizio di equivalenza o prevalenza di eventuali circostanze attenuanti concorrenti: ciò non appare per nulla in linea con gli effetti della disciplina legislativa relativa al concorso di circostanze; *c)* nell'incongruenza logica di configurare sul piano ermeneutico l'applicazione di un'aggravante ad effetto speciale, come quella che si vorrebbe delineata dall'art. 640 bis, con l'eliminazione della pena pecuniaria (multa), che invece è prevista congiuntamente con quella detentiva (reclusione) per l'ipotesi non aggravata; *d)* nella volontà del legislatore di creare una figura autonoma di truffa, desunta sia dal fatto che la norma è stata introdotta dalla legge n. 55/1990, diretta a contrastare il fenomeno mafioso ed altre gravi manifestazioni di pericolosità sociale, nel cui ambito erano particolarmente attecchite le condotte tipizzate dall'art. 640 bis, sia dai lavori preparatori che mettono in risalto l'esigenza di dar luogo ad un'autonoma fattispecie criminosa che comprendesse «quel terreno di illiceità costituite dalle truffe ai danni degli organismi comunitari», fino ad allora perseguite con la mera previsione dell'aggravante di cui all'art. 640, c.p.v., n. 1, c.p. (*Omissis*)

*

(1) La sentenza in epigrafe è commentata da L. MAZZA, *La repressione penale delle frodi comunitarie nel settore agrario*, in questa Riv., 2001, 291.

I

Cons. Stato, Sez. VI - 30-10-2000, n. 5798 - Giovannini, pres.; Romeo, est. - Ditta A.M.D.N. (avv. Angelone, Scoca e Salvatore) c. Ministeri agricoltura (Avv. gen. Stato), Camera di commercio Modena (avv. Pini e Romanelli), Consorzio T.A.R.M. (avv. D'Acunti e Giusti), Camera di commercio Reggio Emilia (avv. Spaggiari e de Stefano), Regione Emilia-Romagna (avv. Bogino e Caligiuri), Soc. A.B.D.D. (avv. Medugno), Camera di commercio Napoli (avv. Marone), Regione Campania (avv. Baroni e Ciotti) e altro (n.c.). (*Annulla T.A.R. Lazio, Sez. II, 28 gennaio 2000, n. 467*)

Produzione, commercio e consumo - Vini, mosti e aceti - Aceto balsamico di Modena - Tecnica di produzione - Riproduzione in altre zone - Possibilità. (D.m. agricoltura 3 dicembre 1965)

Produzione, commercio e consumo - Vini, mosti e aceti - Aceto balsamico di Modena - Utilizzazione di mosti di una esclusiva zona - Necessità - Esclusione.

Produzione, commercio e consumo - Vini, mosti e aceti - Aceto balsamico tradizionale di Modena e Aceto balsamico di Modena - Differenze - Utilizzazione di mosti provenienti da una esclusiva zona - Solo per aceto tradizionale balsamico di Modena. (D.m. agricoltura 15 novembre 1989)

La tecnica di produzione dell'Aceto balsamico di Modena è, come ogni tecnica, una disposizione creativa dell'uomo che, pur rispondendo ad un procedimento produttivo risalente nel tempo e proprio delle province di Modena e di Reggio Emilia, resta una produzione trasmissibile e riproducibile, come ogni sapere tecnico, anche in zone diverse da quelle in cui è sorta, con l'unico limite che il prodotto ottenuto sia conforme alle caratteristiche di composizione e alle modalità di preparazione di cui al decreto del Ministero dell'agricoltura e foreste 3 dicembre 1965 (1).

L'Aceto balsamico di Modena è il prodotto di una certa tecnica senza la quale lo stesso non esisterebbe, ma per la sua produzione non occorre un mosto riferibile ad una esclusiva zona geografica (2).

A differenza dell'Aceto balsamico tradizionale di Modena, per la cui produzione è prevista l'utilizzazione di mosti provenienti da vitigni delle province di Modena e di Reggio Emilia, per l'Aceto balsamico di Modena, la relativa tecnica di produzione non richiede l'utilizzazione di mosti provenienti da una esclusiva zona geografica (3).

II

Cons. Stato, Sez. VI - 9-10-2000, n. 5388 - de Roberto, pres.; De Nictolis, est. - Ministero politiche agricole (Avv. gen. Stato), Regione Lazio (avv. Montanaro), Parco regionale Castelli romani (avv. Gerardi), Consorzio tutela denominazione Frascati (avv. Calabrese e Verino) e Comune Frascati (avv. Droghero) c. Conf. it. vite e vino e altri (avv. Cacace, Orlando e Marzano) e altri (n.c.). (*Conferma T.A.R. Lazio, Sez. II, 1° marzo 1999, n. 763*)

Produzione, commercio e consumo - Vini, mosti e aceti - Produzione vini - Vini di qualità - Imbottigliamento in zona delimitata - Obbligo - Esclusione - Fattispecie. (L. 10 febbraio 1992, n. 164, art. 10, co. 1)

Produzione, commercio e consumo - Vini, mosti e aceti - Produzione vini - Vini di qualità - Vino Frascati - Imbottigliamento in zona delimitata - Imposizione obbligo - Specifica motivazione - Necessità.

L'art. 10, comma 1, l. 10 febbraio 1992, n. 164, nel sancire solo in via eventuale, e non in via tassativa, l'obbligo di imbottigliamento dei vini di qualità in zona delimitata, impone di accertare caso per caso, con valutazione di carattere tecnico e sorretta da adeguata istruttoria, in sede di adozione o di modifica dei singoli disciplinari di produzione dei vini di qualità, se tale tecnica è o meno necessaria per tutelare la qualità del prodotto (4).

Il disciplinare di produzione del vino Frascati, in vigore all'epoca della sua adozione, non aveva ritenuto di imporre l'obbligo di imbottigliamento in zona delimitata, per cui l'introduzione di detto obbligo, in sede di modifica del medesimo disciplinare, richiede una specifica indicazione delle ragioni che

banno indotto l'Amministrazione a cambiare orientamento rispetto al passato e a ritenere necessario, per la salvaguardia della qualità del vino, misure restrittive e cautele ulteriori rispetto a quelle originariamente prescritte (5).

III

T.A.R. Lazio, Sez. II *ter* - 10-5-2000, n. 3889 - Leva, pres.; Capuzzi, est. - F.P. s.n.c. (avv. Puoti) c. Ministero politiche agricole e Regione Molise (Avv. gen. Stato).

Produzione, commercio e consumo - Vini, mosti e aceti - Produzione vini - Tutela delle denominazioni di origine - Denominazione geografica di provenienza - Prevalenza sul nome del vitigno. (Reg. C.E.E. 24 luglio 1989, n. 2392; l. 10 febbraio 1992, n. 1164)

Produzione, commercio e consumo - Vini, mosti e aceti - Produzione vini - Tutela delle denominazioni di origine - Abbinamento della denominazione di origine controllata con il nome del vitigno - Fattispecie - Vino d.o.c. «Molise» con abbinamento al vitigno «Montepulciano» - Illegittimità. (Decreto Comitato naz. tutela e valorizzazione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche dei vini 18 maggio 1998)

La normativa comunitaria (reg. C.E.E. 24 luglio 1989, n. 2392) e quella interna (l. 10 febbraio 1992, n. 164) sono entrambe incentrate sulla netta prevalenza, nella designazione e presentazione dei vini, della indicazione della denominazione geografica di provenienza su quella del nome del vitigno, al fine di non creare possibili confusioni a danno dei consumatori (6).

È illegittimo il decreto del Comitato nazionale per la tutela e valorizzazione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche dei vini 18 maggio 1998, nelle parti in cui consente, nella designazione e presentazione dei vini nonché nel relativo disciplinare di produzione, l'abbinamento della denominazione di origine controllata del vino «Molise» al nome del vitigno «Montepulciano» (7).

I

(*Omissis*). - L'appello e fondato.

Pur convenendo con quanto dedotto dagli appellati che il T.A.R. non ha erroneamente assimilato l'aceto balsamico di Modena all'Aceto balsamico tradizionale di Modena, per il quale è giustificata l'indicazione del vincolo territoriale di coltivazione di particolari tipi di vitigni nelle Province di Modena e Reggio Emilia, alla stregua della normativa di riferimento avanti richiamata, tuttavia non appare convincente l'argomentazione del primo giudice, che - al fine di definire la legittimità della contestata denominazione d'origine sulla base della normativa primaria e secondaria esistente (art. 461 d.p.r. n. 162 del 12 febbraio 1965; d.m. 3 dicembre 1965), con le quali, rispettivamente, si riconoscono le tecniche caratteristiche e tradizionali, e si fissano le caratteristiche di composizione e le modalità di preparazione dell'aceto balsamico di Modena - individua in una tecnica che esprime i valori tipici della preparazione dell'aceto balsamico di Modena, il presupposto che giustifica il vincolo territoriale, il quale diviene quindi necessario per garantire che il prodotto venga preparato con i processi o ritrovati di fabbricazione tradizionalmente usati nelle zone originarie di produzione. In definitiva, solo questa tecnica tradizionale di preparazione, da utilizzarsi (e utilizzata) nelle Province di Modena e Reggio Emilia, dove è sorta, consente di identificare il prodotto, anche se, in ipotesi, altri aceti, prodotti in altre zone, abbiano una composizione chimico-fisica pressoché analoga a quella dell'Aceto balsamico di Modena.

Questa argomentazione, che dilata la categoria della tecnica ad un ambito che non le è proprio, non può essere accettata.

La tecnica di produzione dell'aceto balsamico di Modena è, come ogni tecnica, una disposizione creativa dell'uomo, la quale dipende dal suo sapere, e in questo senso è un fattore culturale proprio della zona originaria, in cui essa è sorta. Solo nelle Province di Modena e di Reggio Emilia è stato prodotto l'aceto balsamico in questione con processi tipici di questa zona, risalenti nel tempo e rispondenti a tradizioni locali. Ma, il prodotto che con questa tecnica si realizza, non è determinato nella sua composizione da un par-

ticolare mosto d'uva, coltivata nella zona dove si è formato quel particolare e tradizionale processo di lavorazione, necessario per definire un aceto quale aceto balsamico di Modena. Quei valori racchiusi nella tecnica non sono causati dalla natura, dovuti cioè allo sviluppo naturale di un particolare vitigno, coltivato in quella zona geografica, il quale, mediante un particolare processo produttivo, diviene aceto con caratteristiche tali da farlo etichettare con una denominazione d'origine. Quei valori sono propri dell'opera dell'uomo: il prodotto «aceto balsamico di Modena» è determinato da una particolare e tradizionale tecnologia che utilizza il mosto d'uva, senza ulteriore specificazione. Ed è questa tecnologia che è stata preservata con la normativa di cui al d.p.r. n. 162 del 1965 (art. 46) e al d.m. di esecuzione del 3 dicembre 1965. Con la prima è stata data, infatti, una qualificazione denominativa dell'aceto balsamico di Modena, preparato con tecniche caratteristiche e tradizionali, e con la seconda (di attuazione) sono state fissate le caratteristiche di composizione e le modalità di preparazione dello stesso aceto, ottenuto, con «particolare e tradizionale tecnologia», dalla fermentazione alcolica ed acetica di mosti d'uva. Una conferma che la denominazione «aceto balsamico di Modena» vale solo ad indicare la composizione dell'aceto, ottenuto con la particolare metodologia produttiva, definita dal richiamato decreto ministeriale, si ritrova nell'art. 4 dello stesso decreto, il quale assegna dodici mesi a partire dalla data di pubblicazione «del presente decreto nella Gazzetta Ufficiale per lo smaltimento dell' «aceto balsamico di Modena» con caratteristiche non conformi a quelle sopra indicate».

Una tecnologia, dunque, che sebbene risponda ad un procedimento produttivo, risalente nel tempo e proprio delle Province di Modena e Reggio Emilia, resta pur sempre una forma di produzione trasmissibile e riproducibile, come ogni sapere tecnico, anche in zone diverse da quelle in cui è sorta, con l'unico limite che il prodotto ottenuto sia conforme alle caratteristiche indicate dal citato d.m. 3 dicembre 1965.

A nulla vale, quindi, opporre che il Ministro, con il contestato decreto, ha esercitato, integrando (o innovando) la precedente disciplina, il proprio potere discrezionale, mosso dall'esigenza di tutelare sia i produttori che i consumatori da un eventuale uso della denominazione stessa (aceto balsamico di Modena) per contraddistinguere prodotti provenienti da zone diverse e quindi non rispondenti alla tradizione specifica instauratasi nelle Province contigue di Modena e Reggio Emilia».

Anzitutto, il potere regolamentare, di cui è espressione il d.m. 15 novembre 1989, non pare conforme alla fonte primaria, pur richiamata nel preambolo, e in particolare all'art. 45 del d.p.r. che prevede l'utilizzazione di specifiche denominazioni per aceti aventi particolari caratteristiche quale l'«aceto balsamico di Modena», e contraddice vistosamente le indicazioni che sono state fissate dal d.m. 3 dicembre 1965, contenente appunto le caratteristiche di composizione e le modalità di preparazione dell'«aceto balsamico di Modena», senza specificazione di un vincolo territoriale.

Alla stregua di questa normativa poi, l'unica tutela possibile dei produttori e dei consumatori è quella che sul mercato venga immesso un prodotto, ottenuto con particolare e tradizionale tecnologia (meglio sarebbe stato dire tecnica), che abbia le caratteristiche che il Legislatore ha riconosciuto essere proprie dell'aceto balsamico di Modena, le quali non dipendono in alcun modo da un particolare mosto d'uva, coltivata nella zona individuata dal d.m. impugnato.

Se, dunque, l'aceto balsamico di Modena è il prodotto di una certa tecnica senza la quale lo stesso non esisterebbe affatto, difetta del necessario presupposto l'introduzione di un vincolo territoriale per la produzione di un aceto che non necessita di un mosto d'uva, riferibile ad una esclusiva zona geografica.

Detto questo, va respinta l'eccezione di difetto di interesse, ribadita in questa sede con il ricorso incidentale proposto dal C.A.B.M.S.C. a r.l., in quanto gli ordinativi di prodotto, esibiti dall'appellante in primo grado per dimostrare il proprio interesse alla contestazione del decreto impugnato, sono di irrilevante entità, obiettivamente irrisoni, e comunque sono stati contestati davanti al T.A.R., sicché erroneamente questo avrebbe riconosciuto un tale interesse.

Quand'anche, invero, gli ordinativi di prodotto fossero irrisoni (in ogni caso esistono), l'appellante ha dimostrato di essere titolare di uno stabilimento per la produzione dell'aceto in Afragola, e questo è sufficiente a legittimare la stessa alla composizione di un ricorso per l'annullamento di un provvedimento ministeriale che le preclude la produzione dell'aceto balsamico di Modena, secondo le caratteristiche e con le modalità di preparazione proprie di quest'ultimo.

L'appello va, pertanto, accolto, e per l'effetto va annullato il provvedimento impugnato. (Omissis)

II

(Omissis). - 6. - Gli appelli sono infondati.

6.1. - L'art. 10, comma 1, l. 10 febbraio 1992, n. 164, stabilisce che i disciplinari di produzione dei vini di qualità possono stabilire, tra l'altro, «i) l'eventuale imbottigliamento in zone delimitate».

I successivi commi 3 e 4 aggiungono che:

«3. - i disciplinari possono essere modificati su documentata istanza degli organismi interessati, alla quale deve essere allegata la bozza di nuovo disciplinare, nonché su proposta della Regione competente o del Comitato nazionale di cui all'art. 17.

4. - Le richieste di modifica devono essere corredate:

a) da una perizia giurata redatta da esperti particolarmente competenti in materia o da un documentato parere della Regione competente, qualora le richieste riguardino la zona di produzione, la resa di vino per ettaro, la base ampelografica, il titolo alcolometrico volumico minimo naturale delle uve, le forme di allevamento, le tecniche colturali ed enologiche. La perizia giurata o il parere tecnico della Regione competente devono far riferimento a dati sperimentali di almeno cinque anni di ricerche ed attestare l'obiettività e la validità della richiesta;

b) da un'analisi chimico-fisica che attesti l'assenza di influenze negative su campioni di vini ottenuti nel rispetto delle modifiche richieste;

c) da un'analisi organolettica, corredata da apposita relazione della commissione di degustazione competente per territorio di cui all'art. 13, comma 2 che attesti il miglioramento organolettico del prodotto ovvero la sussistenza dei requisiti richiesti allo stesso livello medio dei vini già prodotti, sempre su campioni di vini ottenuti nel rispetto delle modifiche richieste;

d) dal parere della Regione interessata».

6.2. - La circostanza che la norma primaria non imponga a priori l'obbligo di imbottigliamento in zona delimitata per i vini di qualità ma demandi ai singoli disciplinari di fissarlo, in via «eventuale», smentisce l'assunto secondo cui sarebbe un fatto notorio che i vini di qualità debbano essere imbottigliati nella zona di produzione, per salvaguardarne le caratteristiche.

Se si trattasse di un fatto notorio, sarebbe stata la norma primaria a stabilire in maniera tassativa, e non solo eventuale, l'obbligo di imbottigliamento nella zona di produzione.

Al contrario, la norma primaria, nel sancire solo in via eventuale, e non in via tassativa, l'obbligo di imbottigliamento dei vini di qualità in zona delimitata, impone di accertare caso per caso, in sede di adozione o di modifica dei singoli disciplinari di produzione dei vini di qualità, se tale tecnica è o meno necessaria per tutelare la qualità del prodotto, e tale accertamento ha carattere tecnico e necessita perciò di adeguata istruttoria strettamente tecnica.

Del resto, è la stessa norma primaria a imporre l'istruttoria tecnica, in caso di modifica dei disciplinari, come è nella specie, laddove, ai commi 3 e 4 dell'art. 10 legge n. 164 del 1992, stabilisce che le richieste di modifica dei disciplinari di produzione dei vini di qualità devono essere corredate «da una perizia giurata redatta da esperti particolarmente competenti in materia o da un documentato parere della Regione competente, qualora le richieste riguardino (...) le tecniche (...) enologiche».

Posto che l'imbottigliamento dei vini di qualità in determinate zone è da ascrivere alle tecniche enologiche, l'introduzione di siffatta regola richiede o la perizia giurata di esperti, o il documentato parere della Regione competente.

6.3. - Nel caso di specie, si è proceduto alla modifica del vigente disciplinare senza assolvere all'obbligo normativo di istruttoria tecnica.

L'obbligo di istruttoria tecnica, oltre ad essere espressamente prescritto per il caso di modifica dei disciplinari dei vini di qualità, andava nel caso di specie assolto con particolare ponderazione, atteso che si trattava di imporre un obbligo di imbottigliamento *in loco* non previsto dal disciplinare in vigore. Bisognava dunque tenere conto della circostanza che il disciplinare in vigore, all'epoca della sua adozione, pur potendo recepire gli usi locali e costanti, non aveva ritenuto di imporre l'obbligo di imbottigliamento in zona delimitata: l'introduzione di detto obbligo in sede di modifica del disciplinare richiedeva una specifica indicazione delle ragioni che hanno indotto l'Amministrazione a cambiare orientamento rispetto al passato, e a ritenere necessarie, per la salvaguardia della qualità del vino, misure restrittive e cautele ulteriori rispetto a quelle originariamente prescritte.

6.3.1. - Invece, il parere del Comitato nazionale motiva l'introduzione dell'obbligo di imbottigliamento in zona delimitata con l'esigenza di prevenzione delle frodi (v. verbale di audizione 27 novembre 1995).

Ma l'esigenza di prevenzione delle frodi, da un lato, trova adeguata tutela mediante le prescrizioni dettate dalla Comunità europea, e può essere salvaguardata anche ove il vino venga trasportato sfuso.

Dall'altro lato, tale esigenza non è di per sé sola sufficiente a giustificare l'introduzione dell'obbligo di imbottigliamento in zona delimitata, obbligo che deve essere supportato anche, e soprattutto, da ragioni tecniche inerenti alle caratteristiche qualitative del prodotto.

6.3.2. - Il Comitato nazionale disattende poi senza alcuna specifica motivazione l'obiezione, sollevata in sede istruttoria dall'Unione italiana vini, secondo cui l'obbligo di imbottigliamento in zona delimitata contrasterebbe con il diritto comunitario (v. verbale n. 32 del 13 e 14 maggio 1996).

6.3.3. - A sua volta, la Commissione Lazio del Comitato nazionale si limita ad osservare (v. verbale del 7 ottobre 1996) che l'obbligo di imbottigliamento in zona di produzione è inteso «a tutelare il prodotto imbottigliato sia per quanto concerne l'aspetto qualitativo che quello della tipicità», affermazione che appare apodittica e priva di qualsivoglia supporto tecnico.

6.4. - In conclusione, gli appelli principali vanno respinti.

7. - Quanto a quelli incidentali, con cui si ripropongono i motivi, assorbiti in primo grado, di violazione del divieto comunitario di restrizione delle esportazioni (artt. 34 e 36 del Trattato), gli stessi vanno assorbiti.

8. - In conclusione, vanno respinti gli appelli principali e assorbiti gli incidentali. (*Omissis*)

III

(*Omissis*). - Il Collegio ritiene che il ricorso sia meritevole di accoglimento nei termini che saranno precisati.

Si duole la difesa dell'Azienda ricorrente che il Comitato nazionale per la tutela e la valorizzazione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche tipiche dei vini abbia espresso parere favorevole, successivamente fatto proprio dall'atto impugnato, per il riconoscimento della denominazione di origine controllata «Molise» o «del Molise» con l'uso del riferimento al vitigno Montepulciano, sia pure limitando l'uso di tale riferimento al nome del vitigno solo in abbinamento alla denominazione «Molise» e non anche alla denominazione «del Molise» e comunque per un periodo non superiore a dieci anni.

La preoccupazione dell'Azienda ricorrente è quella che i produttori molisani possano di fatto avvalersi, attraverso l'indicazione del nome del vitigno Montepulciano nella etichettatura e pubblicizzazione del vino, della rinomanza e del prestigio che i produttori del vino Nobile di Montepulciano hanno raggiunto in anni di produzione a livelli di eccellenza, ingenerando confusione nella clientela soprattutto estera e sviamento dal corretto regime concorrenziale.

Tali considerazioni assumono ulteriore rilievo, secondo la ricorrente, se si considera che vi sarebbe sostanziale identità genetica del vitigno Montepulciano ed il vitigno Sangiovese tale da non giustificare una autonoma denominazione del primo rispetto al secondo.

In punto di diritto si deduce la violazione della normativa comunitaria di riferimento mentre la normativa nazionale di cui si mette in dubbio la corretta applicazione, sarebbe recessiva rispetto a quella comunitaria.

Ritiene il Collegio che tali censure sono fondate.

Le fonti normative di riferimento sono rappresentate, in materia, dal regolamento CEE del 24 luglio 1989, n. 2392 e dalla l. 10 febbraio 1992, n. 164.

Il decreto impugnato si pone in contrasto sia con la normativa comunitaria che con la normativa interna, entrambe incentrate sulla netta prevalenza, nella designazione e presentazione dei vini, della indicazione della denominazione geografica di provenienza su quella del nome del vitigno e di salvezza e tutela delle denominazioni di origine a scapito di possibili confusioni a danno dei consumatori.

In particolare, il regolamento CEE n. 2392 del 24 luglio 1989 stabilisce che la designazione sull'etichettatura deve contenere l'indicazione «del nome della regione determinata da cui i vini provengono» [art. 11, paragrafo 1, lett. a)] che «può essere completata dall'indicazione del nome di una o di due varietà di vite (art. 14, paragrafo 1), purché - e ciò è risolutivo per il presente gravame -

il nome di tale varietà non possa «essere confuso con il nome di una regione determinata o una unità geografica utilizzato per la denominazione di un altro v.q.p.r.d.» [art. 14, paragrafo 1, lett. e)].

La *ratio* di tale normativa comunitaria è desumibile negli stessi considerando del regolamento, nei quali si legge che «per stabilire le condizioni di una concorrenza leale tra i diversi vini e mosti di uve, occorre vietare, nella designazione e nella presentazione di detti vini, gli elementi suscettibili di creare confusione od opinioni erronee nello spirito delle persone cui esse sono rivolte», nonché «proteggere efficacemente i nomi geografici utilizzati per la designazione di un prodotto nel settore vitivinicolo, eliminare marchi contenenti parole identiche al nome geografico utilizzato per designare un vino da tavola, un vino di qualità importato in una regione determinata, in appresso denominata v.q.p.r.d. o un vino importato la cui designazione è disciplinata da disposizioni comunitarie, senza che il prodotto designato dal marchio in questione abbia diritto a siffatta designazione».

Tali criteri sono ribaditi nell'art. 40 dello stesso regolamento in cui si stabilisce che «la designazione e la presentazione dei vini, ivi compresa qualsiasi pubblicità degli stessi, non devono essere erronee o di natura tale da creare confusione o da indurre in errore le persone a cui si rivolgono ...».

Dal quadro normativo sopra richiamato risulta che il legislatore comunitario, ai fini della massima tutela del consumatore, ha posto un esplicito, categorico divieto, insuscettibile di deroghe anche da parte del legislatore nazionale, all'utilizzo dell'indicazione del nome del vitigno nel caso in cui questo possa ingenerare confusione con il nome di una regione determinata o di una «unità geografica».

Del resto, la situazione di identità del nome della varietà di vite con la denominazione geografica del vino può essere esaminata anche sotto altro profilo rappresentato dalla tutela dei segni distintivi, del marchio e della concorrenza sleale e dunque in applicazione di una diversa normativa di ordine civilistico, del pari tuttavia preclusiva alla possibilità di ingenerare confusione nel consumatore.

Tali indicazioni hanno riscontro anche nella l. 10 febbraio 1992, n. 164 recante la «nuova disciplina delle denominazioni d'origine», in particolare all'art. 1, comma 1, che definisce la denominazione d'origine come «nome geografico» di una zona viticola particolarmente vocata, utilizzato per designare un prodotto di qualità e rinomato le cui caratteristiche sono connesse all'ambiente naturale ed ai fattori umani.

Viene, altresì, in rilievo l'art. 4, comma 1°, che precisa che per DOCG e DOC si intendono i nomi geografici delle corrispondenti zone di produzione, l'art. 4, comma 4, che dispone che le «denominazioni di origine possono essere seguite, dopo la dicitura di DOCG e DOC, da nomi di vitigni, menzioni specifiche, riferimenti a particolari tecniche di vinificazione e qualificazioni specifiche del prodotto».

Quanto a tale ultima disposizione deve sottolinearsi che in tanto viene consentita l'indicazione del vitigno (con possibilità di deroghe sull'uso di nomi di vitigni giustificate da comprovati motivi di ordine storico ed economico), in quanto ciò non possa determinare confusione in ordine alla provenienza del vino tra i consumatori finali la cui tutela è di gran lunga prevalente rispetto a qualsiasi altra finalità contemplata dal legislatore.

Risulta dunque evidente che la disciplina posta dal d.d. 18 maggio 1998 all'art. 2 si pone in contrasto con il divieto cogente posto dalle norme comunitarie e dalle indicazioni della normativa nazionale nella parte in cui hanno previsto senza alcuna ulteriore specificazione l'uso del riferimento al nome di vitigno Montepulciano in abbinamento alla denominazione di origine controllata «Molise» nella designazione e presentazione di detti vini per un periodo non eccedente i dieci anni.

Tale abbinamento è suscettibile infatti di ingenerare confusione ed opinioni erronee nel consumatore in ordine all'origine e provenienza geografica del prodotto in quanto la denominazione del vitigno «Montepulciano» anche se affiancata a «Molise» potrebbe svolgere soprattutto all'estero il massimo elemento di richiamo del vino là dove, *a contrario*, per la normativa sopraddetta, è l'indicazione geografica che deve costituire elemento prioritario rispetto al nome del vitigno senza alcuna possibilità di ingenerare confusione.

Fidando sulla interpretazione proposta dal decreto impugnato potrebbe verificarsi che anche altri produttori, sfruttando la notorietà del vino prodotto in Montepulciano e sulla relativa diffusione del vitigno nel territorio nazionale (ad es. nella Puglia settentrionale), possano immettere sul mercato un vino etichettato e pubblicizzato in tale modo, sia pure affiancato da una indicazione di ordine geografico, di qualità inferiore o comunque diversa da quello di ampia notorietà prodotto nella zona toscana, ingeneran-

do tra i consumatori confusione e disorientamento sulla effettiva provenienza del vino con ciò mettendo a repentaglio il patrimonio di prestigio del vino toscano acquisito in anni di produzione.

Sembra logico ritenere che il consumatore straniero, di fronte ad una etichetta che riporta l'indicazione della DOC «Molise Montepulciano» non percepisca immediatamente che si tratti non del vino prodotto nella località toscana, bensì in Molise, da una varietà di vitigno che prende il nome da una omonima località.

Se, poi, fosse possibile individuare, nell'ambito della normativa interna, una disposizione, in contrasto con quella comunitaria, tale disposizione, come precedentemente rilevato, deve essere disapplicata secondo i principi più volte ribaditi dalla Corte costituzionale (Corte cost. sentenza n. 2392/89).

In tale prospettiva non giova ai fini dell'esame della legittimità dell'atto la deroga prevista dall'art. 4, comma 4 della legge 164/1992 in base alla quale «sull'uso dei nomi dei vitigni nella designazione e presentazione delle DOCG e DOC sono ammesse deroghe se giustificate da comprovati motivi storici ed economici e purché previste e disciplinate».

La possibilità di deroga, infatti, non risulta adeguatamente motivata nel provvedimento impugnato ove il riferimento al vitigno Montepulciano sembrerebbe giustificato da motivi di ordine culturale, ambientale e climatico e non per «motivi storici ed economici» come previsto per legge.

Per motivi analoghi non può invocarsi a favore della legittimità del provvedimento l'applicazione delle disposizioni contenute nell'art. 14, comma 2 del reg. n. 2392/89/CEE che prevede come eccezionale ipotesi derogatoria, che gli Stati membri produttori possono immettere l'indicazione in etichetta del nome di una varietà di vite, se il prodotto in questione non è ottenuto per almeno l'85 per cento previa deduzione del quantitativo dei prodotti utilizzati per una eventuale dolciificazione, da uve provenienti dalla varietà in cui è prevista l'indicazione e purché questa sia determinante per il prodotto medesimo.

Quale che sia la portata di tali deroghe, le stesse non possono essere interpretate o applicate nel senso di consentire la confusione del nome delle varietà di vite con la denominazione di una zona di produzione secondo la previsione del più volte richiamato regolamento comunitario, art. 14, paragrafo 1, lettera e).

Le conclusioni cui è pervenuto il Collegio erano ben conosciute dal Ministero intimato avendo il Comitato in precedenti occasioni, (decreto dirigenziale dell'11 ottobre 1996 integrato dal decreto 25 novembre 1996), statuito il divieto di fare espresso riferimento al nome del vitigno Montepulciano nella designazione e presentazione di vini nel territorio nazionale.

In conclusione il ricorso è meritevole di accoglimento e per l'effetto deve essere annullato il d.d. del 18 maggio 1998 nelle parti in cui consente, nella designazione e presentazione dei vini, nonché nel relativo disciplinare di produzione, l'abbinamento della denominazione di origine controllata dei vini «Molise» al nome del vitigno «Montepulciano». (*Omissis*)

(1-7) SULLA TUTELA DI VINI E ACETI: DENOMINAZIONE, ZONA DI PRODUZIONE, IMBOTTIGLIAMENTO.

1. - Le sentenze in rassegna mostrano l'importanza che, nel commercio e nell'ambiente sociale, stanno acquistando i prodotti della vite.

In particolare, il Consiglio di Stato, con decisione della Sez. VI, 30 ottobre 2000, n. 5798, riformando sul punto la sentenza del T.A.R. del Lazio, Sez. II, 28 gennaio 2000, n. 467 (in *Trib. amm. reg.*, 2000, I, 594), ha affermato che l'Aceto Balsamico di Modena, pur essendo prodotto secondo una tecnica risalente nel tempo e rispondente a tradizioni delle province di Modena e di Reggio Emilia, non è determinato nella sua composizione da un particolare mosto d'uva proveniente dalle medesime zone.

Pertanto, ha dichiarato illegittimo il decreto del Ministero dell'agricoltura che ha riconosciuto la denominazione di origine all'Aceto Balsamico di Modena, con riferimento alla zona di produzione delle due suddette province, estromettendo in effetti una ditta avente sede in Afragola che ugualmente produce l'Aceto Balsamico di Modena con le caratteristiche e le modalità di preparazione di quest'ultimo.

2. - L'altra pronuncia del Consiglio di Stato, del pari della Sez. VI, 9 ottobre 2000, n. 5388, confermando la sentenza del T.A.R. del Lazio, Sez. II, 1° marzo 1999, n. 763 (non risulta edita), ha esaminato la questione dell'imbottigliamento del vino «Frascati», giungendo alla conclusione, che va senz'altro condivisa, secondo cui l'obbligo dell'imbottigliamento in zona delimitata può essere imposto solo sulla scorta di appositi accertamenti, confortati da studi enologici e perizie, che accertino in modo incontrovertibile l'utilità di questa pratica.

In proposito, il Consiglio ha osservato che la norma primaria (art. 10, co. 1°, della l. 10 febbraio 1992, n. 164) impone tale obbligo solo in via eventuale; perciò, in sede di modifica del disciplinare di produzione del vino, non può essere prescritta immotivatamente l'osservanza dell'imbottigliamento in zona delimitata, senza l'espletamento di apposita ed adeguata istruttoria che ponga in evidenza come siffatta tecnica sia o meno necessaria per la tutela della qualità del prodotto.

3. - Il T.A.R. del Lazio, Sez. III *ter*, con la sentenza 10 maggio 2000, n. 3889, ha preso in esame il provvedimento di riconoscimento della denominazione di origine controllata dei vini «Molise» o «del Molise», consentendo l'abbinamento, nella presentazione di tali vini, al nome del vitigno Montepulciano.

Alla stregua della disciplina in materia sia nazionale, sia soprattutto comunitaria (reg. C.E.E. 24 luglio 1989, n. 2392), ha affermato l'impossibilità dell'utilizzazione nella presentazione del vino, dell'indicazione del nome del vitigno, ove questo possa ingenerare confusione tra i consumatori.

Montepulciano, invero, è una cittadina toscana rinomata per la produzione del «Vino nobile di Montepulciano» e del «Vino Rosso di Montepulciano», entrambi a denominazione di origine controllata; perciò, l'indicazione del nome del vitigno Montepulciano, nella pubblicizzazione dei vini molisani, può creare confusione e disorientamento tra i consumatori in ordine alla effettiva provenienza del vino, mettendo in tal modo a repentaglio il patrimonio di prestigio che il vino toscano ha acquisito nel tempo.

4. - È infine, il caso di ricordare che il procedimento di riconoscimento della denominazione d'origine del vino è attualmente disciplinato dal d.p.r. 20 aprile 1994, n. 348.

Questo decreto, tra l'altro, consente la presentazione della domanda del predetto riconoscimento anche da altre Regioni e Province autonome; pertanto, queste che, in passato, avevano solo funzioni istruttorie, rivestono ora un ruolo più attivo ed incisivo, in quanto sono legittimate, insieme agli organismi consortili e alle organizzazioni sindacali, a presentare la suddetta domanda.

Tale domanda deve essere presentata direttamente al Comitato nazionale per la tutela e la valorizzazione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche tipiche dei vini; il predetto organo, dopo aver compiuto, tramite la sua sezione interprofessionale, l'istruttoria del caso, provvede con decreto del dirigente responsabile del procedimento.

Il menzionato d.p.r. n. 348 del 1994 ha formato oggetto di una pronuncia della Corte costituzionale, chiamata a risolvere il conflitto di attribuzioni sollevato dalle Regioni Veneto e Toscana, sul rilievo che le medesime sarebbero state espropriate del ruolo partecipativo che la legislazione e la prassi attuativa avevano loro riconosciuto in materia.

La Corte, con sentenza 20 luglio 1995, n. 333 (in questa Riv., 1995, 157 ss., con osservazioni di LA MEDICA D.), ha affermato che spetta allo Stato di definire il procedimento per il riconoscimento della denominazione di origine dei vini, in quanto la relativa tutela deve essere disposta in modo unitario sul piano nazionale, anche in considerazione dei riflessi che essa ha sul commercio internazionale e con riguardo alla complessità degli interessi connessi alla produzione e distribuzione dei vini pregiati.

Mario Cardillo

Cons. Stato, Sez. VI - 4-1-2000, n. 42 - Ruoppolo, pres.; Allegretta, est. - Ente sviluppo Agricolo Basilicata - ESAB (avv. Spirito, Panetta) c. Ierone e altri (avv. Calculli, Pelliciani, Romagnoli). (Conferma T.A.R. Basilicata 31 marzo 1993, n. 84)

Agricoltura e foreste - Riforma fondiaria - Ente di sviluppo agricolo in Basilicata - Assegnazione provvisoria - Deliberazione di procedere alla vendita a favore dell'assegnatario provvisorio - Posizione dell'assegnatario provvisorio sicuramente differenziata rispetto alla generalità dei consociati - Messa in vendita del terreno mediante gara - Lesione della posizione differenziata dell'assegnatario provvisorio - Annullamento.

Gli assegnatari provvisori in favore dei quali l'Ente di sviluppo agricolo in Basilicata (ESAB) ha riconosciuto la qualifica di assegnatari provvisori ed ha deliberato di procedere alla vendita dei terreni oggetto dell'assegnazione provvisoria si trovano con detti terreni in un rapporto che ne qualifica la posizione come sicuramente differenziata rispetto alla generalità dei consociati e comunque idonea ad essere lesa da una gara che venga indetta per la vendita di detti terreni (1).

(Omissis). - FATTO. - Con la sentenza appellata il Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata ha annullato gli atti con i quali l'Ente di sviluppo agricolo in Basilicata aveva messo in vendita alcuni suoli di riforma fondiaria, dei quali gli odierni appellati assumevano di essere assegnatari provvisori per successione ereditaria.

Di questa sentenza l'Ente chiede l'annullamento con l'appello in esame, sostenendo il difetto di legittimazione attiva dei ricorrenti e, ad ogni modo, l'infondatezza dei motivi dedotti in prima istanza, in quanto la posizione soggettiva da loro vantata, che sarebbe contrastata dalle risultanze processuali, non è idonea a fondare, alla stregua della normativa di settore, la loro pretesa all'annullamento degli atti impugnati.

Si sono costituiti in giudizio gli appellati, che hanno controdedotto al gravame e ne hanno chiesto la reiezione con conseguente conferma della sentenza appellata.

DIRITTO. - È pacifico in causa che gli appellati sono eredi di tale Lista Filomena che nella deliberazione n. 57 in data 30 ottobre 1984 del Consiglio d'amministrazione dell'Ente appellante è compresa nell'elenco dei soggetti, qualificati come assegnatari provvisori, in favore dei quali con lo stesso provvedimento si stabilisce di procedere alla vendita dei suoli ivi indicati.

Neppure è in discussione che i suoli di cui si tratta (particelle 83, 84 e 139 del foglio n. 5 del Comune di Policoro), messi in vendita mediante gara pubblica con gli atti impugnati in primo grado, costituiscono quella cosiddetta quota integrativa inclusa nell'elenco di cui sopra e che tali suoli siano occupati dagli appellati.

Costoro, pertanto, si trovano con i terreni in questione in un rapporto che ne qualifica la posizione come sicuramente differenziata rispetto alla generalità dei consociati e comunque idonea ad essere lesa dalla indizione della gara suddetta.

Ad essi, in conseguenza e così disattendendo il contrario avviso dell'Amministrazione appellante, deve riconoscersi piena legittimazione a perseguire, attraverso l'annullamento degli atti impugnati, l'utilità derivante dalla permanenza nel fondo e, quanto meno, quella strumentale ad una nuova valutazione e definizione del loro rapporto con l'Ente in relazione ai terreni in argomento.

Tanto premesso, la questione di merito che si propone all'esame riguarda la legittimità dell'esercizio da parte dell'Ente del potere di mettere in vendita i suoli controversi.

In proposito occorre porre in rilievo che con la deliberazione consiliare n. 99 (o n. 100) del 12 ottobre 1990 l'Ente di sviluppo ha ritenuto di poter procedere alla vendita dei suoli di cui si tratta a mezzo di pubblica gara nella considerazione che avevano destinazione «a zona turistica estensiva come previsto dal piano regolatore del Comune di Policoro» e richiamando a fondamento del potere esercitato l'art. 11 della l. 30 aprile 1976, n. 386, a norma del quale «i beni immobili del patrimonio acquisito dagli enti di sviluppo ai sensi delle leggi di riforma fondiaria per i quali siano consentite uti-

lizzazioni complementari all'agricoltura, forestali o extra agricole da parte dell'autorità competente, possono essere alienati ...».

Ma, entrambi i presupposti di diritto e di fatto sono, nella specie, mancanti alla data del provvedimento impugnato.

L'indicata destinazione d'uso, infatti, a quella data formava oggetto soltanto della previsione di una variante al piano regolatore del Comune, adottata con deliberazioni 19 novembre 1985, n. 234 e 1° marzo 1990, n. 3 ma non ancora approvata. Per le aree in causa, pertanto, la disciplina urbanistica invocata non consentiva ancora «utilizzazioni complementari all'agricoltura, forestali o extra agricole».

Si rivela priva di pregio, quindi, la censura dedotta con il terzo motivo d'appello, con la quale l'Amministrazione sostiene l'infondatezza della doglianza formulata dagli interessati nel quinto motivo aggiunto di ricorso e diretta ad evidenziare l'illegittimità dell'indizione della vendita proprio sotto i considerati profili di violazione della destinazione urbanistica e di eccesso di potere per erroneità dei presupposti normativi e di fatto.

Le considerazioni che precedono, poiché consentono da sole di confermare la pronuncia di annullamento impugnata e rendono superfluo l'esame di ogni altra censura, comportano la reiezione dell'appello. (Omissis)

(1) SUBINGRESSO IN TERRENO DI RIFORMA FONDIARIA.

Con la pronuncia in esame, il Consiglio di Stato ha respinto l'appello presentato dall'Ente di sviluppo agricolo in Basilicata tendente ad ottenere l'annullamento della sentenza del TAR Basilicata con la quale erano stati precedentemente annullati gli atti per l'alienazione di suoli di riforma fondiaria posti in essere, per l'appunto, dall'ESAB.

La premessa è fondamentale per comprendere che il gravame si è giocato - in buona sostanza - sulla questione di difetto di legittimazione attiva, invocato appunto dall'Ente di sviluppo agricolo, per sostenere la domanda di annullamento della decisione impugnata.

Orbene, come è stato rilevato in giurisprudenza «i fattori legittimanti l'azione in sede giurisdizionale amministrativa sono costituiti in capo al ricorrente da una posizione differenziata (personalità dell'interesse) rispetto agli altri consociati, dall'effettività e dall'attualità della lesione della posizione sostanziale - di cui è peraltro sufficiente il carattere di potenzialità - e, infine, dall'utilità o vantaggio derivante dall'eventuale accoglimento del ricorso» (1).

Nel caso di specie, non par dubbio che gli elementi fondanti la legittimazione ad agire, esistano e siano chiaramente individuabili in quella «posizione differenziata» che differenzia e qualifica il soggetto rispetto alla generalità dei consociati.

Infatti, gli appellati risultano essere eredi di un'assegnataria provvisoria di terreni di riforma fondiaria messi in vendita dall'ESAB attraverso procedura di evidenza pubblica.

In analogia a quanto sostiene autorevole dottrina (2), in base alla quale esiste un innegabile collegamento tra sostanza e processo al punto che quest'ultimo «concorre ad integrare e indirizzare l'azione sostanziale», nella sentenza in commento, la questione di giurisdizione diventa essa stessa questione di merito rendendo non rilevante l'esame delle altre censure e motiva il rigetto dell'appello.

Infatti, proprio perché legittimati a perseguire, gli appellati lamentano una lesione alla propria posizione giuridica, derivante dallo svolgimento di una gara finalizzata alla vendita di terreni nella cui assegnazione erano subentrati in qualità di eredi dell'originaria assegnataria.

Ma v'è di più.

Già in precedenza il Tribunale amministrativo di Calabria (3) aveva avuto modo di affermare e riconoscere l'insorgenza

(1) T.A.R. Lazio, Sez. II 10 dicembre 1997, in *Trib. amm. reg.*, 1998, n. 1, I, 25.

(2) M. NIGRO, *Giustizia Amministrativa*, 4ª ed., Bologna, 1994, 19.

(3) T.A.R. Calabria-Catanzaro 17 ottobre 1994, n. 985, in questa Riv., 1995, 381.

di un diritto soggettivo perfetto in capo al soggetto subentrante nell'assegnazione, se e in quanto erede di un assegnatario di suolo appartenente all'Ente di sviluppo agricolo.

Di qui la legittimazione a rivendicare la proprietà del terreno da parte dell'erede, anche in caso di mancanza di riscatto del fondo medesimo (4). A tal fine è il caso di ricordare il recente orientamento delle Sezioni Unite della Corte di cassazione a proposito dell'esistenza di un diritto soggettivo in capo agli eredi subentranti nell'assegnazione di un terreno di riforma fondiaria e dal quale è scaturita l'impostazione della giurisprudenza amministrativa successiva. Infatti, le Sezioni Unite, in materia di regolamento di giurisdizione, hanno appunto ravvisato la giurisdizione del Giudice ordinario in tema di controversie relative al subingresso sia nell'ipotesi in cui il titolare - anticipando il diritto di riscatto - abbia consentito il subingresso nell'originario rapporto con effetti traslativi del diritto di proprietà, sia nell'ipotesi di individuazione del soggetto legittimato a subentrare in presenza di più eredi (5).

In via incidentale, viene affrontata - nella sentenza in epigrafe - la questione relativa alla legittimità dell'esercizio del potere da parte dell'ESAB consistente, appunto, nella messa in vendita dei terreni, tra cui quelli oggetto della controversia.

L'alienazione, deliberata sulla scorta dell'art. 11 della l. 30 aprile 1976, n. 386, non è - ad avviso dei giudici - conforme a legge in quanto per le aree in causa non potevano essere consentite «utilizzazioni complementari all'agricoltura, forestali o extra agricole», previste dalla legge per giustificare le alienazioni, in quanto le aree interessate - nella specie - non avevano detta destinazione d'uso nello strumento urbanistico.

Dunque, l'inesatto richiamo alla legge, ha reso non legittimo l'esercizio del potere da parte dell'Amministrazione, correttamente censurato dal giudice di primo grado che aveva annullato gli atti posti in essere dall'ESAB per la vendita dei suoli di riforma fondiaria.

Angela R. Stolfi

(4) TAR Puglia 6 maggio 1996, n. 329, in questa Riv., 1997, 149.

(5) Cass. Sez. Un. Civ., 26 luglio 1993, n. 8346 e Cass. Sez. Un. Civ., 1° giugno 1993, n. 6064, in questa Riv., 1994, 871, con nota di N. RAUSEO.

*

Trib. Novara - 21-2-2001 - Mariani, giud. - Francese (avv. Corica e Bussi) c. INAIL (avv. Toscano).

Previdenza sociale - Assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali - Agricoltura - Coltivatore diretto - Vendita dei propri prodotti in locali distanti dalla sede aziendale - Attività connessa a quella di coltivazione - Infortunio verificatosi nel corso della pulizia dei locali adibiti alla vendita - Indennizzabilità. (D.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 207)

L'attività esercitata da un coltivatore diretto in locali distanti dalla sede aziendale per la vendita al dettaglio, come tale specificatamente autorizzata, di prodotti provenienti esclusivamente dalla propria azienda agricola, costituisce attività connessa a quella di coltivazione del fondo ai sensi dell'art. 207 d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, per lo stretto collegamento tra l'attività agricola principale e quella di alienazione dei relativi prodotti, finalizzata all'integrazione della utilità economica derivante dalla prima secondo il naturale svolgimento del ciclo produttivo. Pertanto, l'infortunio occorso al suddetto coltivatore diretto durante la pulizia dei locali adibiti alla vendita di detti prodotti è indennizzabile come infortunio agricolo (1).

Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente - 7-8/2001

(Omissis). - FATTO. - Con ricorso al Pretore in funzione di Giudice del Lavoro depositato in data 3 novembre 1998, Francese Eusebio esponeva:

- di svolgere attività di coltivatore diretto regolarmente iscritto al Servizio per i Contributi Agricoli Unificati e che, durante le operazioni di pulizia del negozio di sua proprietà, sito in Torino, in data 9 aprile 1997, cadeva da uno sgabello riportando la frattura del polso sinistro;

- che a seguito dell'infortunio derivava al medesimo inabilità temporanea assoluta per giorni centosedici, dal 9 aprile 1997 al 7 agosto 1997;

- che l'Inail respingeva la richiesta di liquidazione di indennità evidenziando che l'evento era conseguente a «prestazione a carattere eccezionale», non ricompresa tra quelle tipiche dell'attività di coltivatore diretto svolta dal ricorrente.

Tutto ciò premesso Francese Eusebio conveniva in giudizio l'Inail affinché, previo accertamento che l'infortunio subito rientra nell'ambito degli infortuni agricoli e del diritto al trattamento infortunistico, venisse condannato alla liquidazione delle relative indennità, nelle forme e misura di legge.

Si costituiva in giudizio l'Inail opponendosi all'accoglimento della domanda.

Assunte le prove testimoniali dedotte, all'udienza del 31 gennaio 2001, esaurita la discussione, la causa veniva decisa come da dispositivo di cui veniva data immediata lettura.

DIRITTO. - Ai sensi dell'art. 207 d.p.r. 1124/1965 sono considerati lavori agricoli tutti i lavori inerenti alla coltivazione dei fondi ed attività connesse, dirette alla trasformazione o all'alienazione dei prodotti agricoli che rientrano nell'esercizio normale dell'agricoltura a norma dell'art. 2135 c.c., ed eseguite sul fondo dell'azienda agricola o nell'interesse e per conto di un'azienda agricola.

Nella fattispecie il ricorrente ha prodotto la licenza, rilasciata dal Sindaco di Torino, relativa all'esercizio in cui si è verificato l'infortunio, dalla quale si evince la destinazione alla vendita al dettaglio di «riso, grano, farro, orzo, segale, grano tenero e duro, mais, legumi, miele, ortaggi, pasta fresca, farina di cereali, il tutto di propria produzione», nonché bolle di consegna relative al trasferimento della merce dall'azienda.

I testi escussi hanno dichiarato che i prodotti venduti nel negozio sono unicamente di produzione dell'Azienda Agricola Francese, denominata Cascina Canta, di cui Francese Eusebio è contitolare. Il punto vendita era aperto limitatamente ad alcuni giorni della settimana e rimaneva chiuso nei periodi in cui i lavori in agricoltura richiedevano una maggiore presenza. Francese Eusebio si dedicava abitualmente ai lavori agricoli nell'azienda.

Attese le citate risultanze istruttorie l'attività svolta dal ricorrente presso il punto vendita in cui ha avuto luogo l'infortunio deve ritenersi connessa, in quanto complementare alla coltivazione del fondo. È infatti riscontrabile nella fattispecie uno stretto collegamento tra l'attività agricola principale e quella di alienazione dei prodotti, finalizzata all'integrazione della utilità economica derivante dalla prima secondo il naturale svolgimento del ciclo produttivo.

Parte convenuta ha dato atto nel corso del giudizio di non contestare la durata della inabilità temporanea assoluta derivata al ricorrente in conseguenza dell'infortunio ed indicata in giorni centosedici, dal 9 aprile 1997 al 7 agosto 1997.

L'Inail deve conseguentemente essere condannato alla corresponsione, con decorrenza e nella misura di legge, a Francese Eusebio della indennità temporanea assoluta per giorni centosedici e al rimborso delle spese per lire 30.000, oltre interessi legali sino al saldo.

Le spese seguono il criterio della soccombenza e si liquidano come da dispositivo. (Omissis)

(1) L'INFORTUNIO DEL COLTIVATORE DIRETTO VERIFICATOSI NEL CORSO DI ATTIVITÀ DI PULIZIA DI LOCALI ADIBITI ALLA VENDITA AL DETTAGLIO DI PRODOTTI DELLA PROPRIA AZIENDA È INDENNIZZABILE COME INFORTUNIO AGRICOLO.

1. - La fattispecie decisa con la sentenza in epigrafe è ampiamente illustrata nella esposizione in fatto e nella motivazione della sentenza stessa. Essa può riassumersi nei seguenti termini: un soggetto - contitolare in qualità di coltivatore diretto di un'azienda agricola e come tale assicurato

contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura ai sensi dell'art. 205 d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124 – era, nel contempo, titolare ed esercente – nei periodi e tempi in cui non era impegnato nei lavori agricoli – di un punto vendita al dettaglio (ubicato in località distante dalla sede aziendale), debitamente autorizzato dall'autorità comunale per lo smercio dei prodotti derivanti esclusivamente dal fondo coltivato o realizzati nell'azienda condotta (cereali vari, alcuni dei quali anche previamente trasformati in farina e pasta fresca, legumi, ortaggi, miele): in questa seconda attività, mentre procedeva alla pulizia dei locali adibiti a negozio, incorreva in infortunio dal quale derivava una inabilità temporanea assoluta al lavoro che l'Inail si rifiutava di indennizzare ritenendo l'evento determinante conseguente a «prestazione a carattere eccezionale» e che il Giudice monocratico adito ha invece ritenuto indennizzabile trattandosi di infortunio occorso in attività connessa a quella principale di coltivazione del fondo, ai sensi dell'art. 207 d.p.r. n. 1124 del 1965, avendo riscontrato «nella fattispecie uno stretto collegamento tra l'attività agricola principale e quella di alienazione dei prodotti, finalizzata all'integrazione della utilità economica derivante dalla prima secondo il naturale svolgimento del ciclo produttivo».

2. - La decisione ci sembra corretta.

L'art. 207 del t.u. cit., considera, al primo comma, lavori agricoli, ai fini dell'assicurazione contro gli infortuni, «tutti i lavori inerenti alla coltivazione dei fondi, alla silvicoltura, all'allevamento del bestiame ed attività connesse, ossia quelli che rientrano nell'attività dell'imprenditore agricolo, a norma dell'art. 2135 c.c.», precisando, al secondo comma, che «le lavorazioni connesse, complementari ed accessorie dirette alla trasformazione od all'alienazione dei prodotti agricoli, quando siano eseguite sul fondo dell'azienda agricola o nell'interesse e per conto di una azienda agricola, sono comprese nell'assicurazione a norma del (...) titolo» secondo che disciplina l'assicurazione infortuni e malattie professionali nell'agricoltura.

È evidente l'affinità della disposizione sopra richiamata con quella codicistica. Analoga distinzione è contenuta nell'art. 2135 c.c. che menziona, nel primo comma, le «attività genericamente connesse» o «connesse atipiche» alle attività agricole principali, e, nel secondo comma, quelle specifiche di trasformazione e vendita dei prodotti agricoli, reputate connesse «quando rientrano nell'esercizio normale dell'agricoltura». A questo proposito la dottrina agraristica prevalente distingue tra tali attività, ritenendo, riguardo a quelle generiche indicate nel primo comma, che la condizione necessaria e sufficiente della connessione sarebbe l'accessorietà ad una delle tre attività essenzialmente agricole, mentre, riguardo alle attività contemplate nel secondo comma, vi sarebbe una presunzione di connessione ove rientrino, appunto, nel normale esercizio dell'agricoltura. (Cfr. E. ROMAGNOLI, *L'impresa agricola*, estratto dal «Tratt. dir. priv.», diretto da Rescigno, Torino, 1986, p. 1149-50). Si ritiene, infatti, che «l'agricoltura esercitata come attività imprenditoriale non può, in ogni caso, prescindere dalla vendita, che viene individuata come attività agricola grazie alla connessione che si presume esista (e dominante è l'opinione che si tratti di presunzione *iuris et de iure*) per le alienazioni che vengono realizzate coi criteri e metodi normalmente usati nella zona dagli imprenditori agricoli» (COSTATO, *Compendio di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 1989, 138).

Orbene, la dottrina previdenzialistica, nell'esegesi della norma di cui al secondo comma dell'art. 207 t.u. n. 1124 del 1965 – nel quale manca il riferimento esplicito al criterio della normalità indicato dall'art. 2135, secondo comma, c.c. – ha ritenuto che tale disposizione «nel prevedere che (il tipo in essa configurato di) attività connesse deve essere posto in essere, o sul posto dell'azienda, ovvero nell'interesse e per conto di una azienda agricola, non fa altro, in

effetti, che rendere plasticamente, in un caso, e finalisticamente, nell'altro, la nozione di esercizio normale dell'agricoltura» (ACCONCIA, *I soggetti protetti nell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali in agricoltura*, vol. IV, cap. III, § III, del *Tratt. prev. soc.*, diretto da Bussi e Persiani, Padova, 1981, p. 289).

Tralasciando dal considerare le differenziazioni che dottrina e giurisprudenza hanno individuato nelle diverse attribuzioni delle attività cui fa riferimento il citato art. 207: connesse, complementari od accessorie (per le quali rinviamo ad ALIBRANDI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Milano, 1992, p. 803), rileviamo che quelle dirette alla trasformazione o all'alienazione dei prodotti agricoli, sono – secondo la giurisprudenza di legittimità – soggette alle norme sull'assicurazione contro gli infortuni in agricoltura ove fra esse e la coltivazione e lo sfruttamento della terra sussista uno stretto rapporto funzionale, nel senso che le prime rappresentino il naturale svolgimento e l'integrale sfruttamento del ciclo produttivo agricolo (Cass. 23 febbraio 1977, n. 819, in *Foro it.*, Mass., 1977; Cass. 7 marzo 1983, n. 1668, in *Riv. inf. mal. prof.*, 1983, II, 52). Ciò ha portato a ritenere che il requisito «nell'interesse e per conto di una azienda agricola» di cui si è sopra fatto cenno, vada interpretato nel senso che esso sia riferito alla medesima azienda titolare dell'attività agricola principale (v. DE MATTEIS, *L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, Torino, 1996, p. 645), rendendo così ininfluente il luogo in cui dette lavorazioni si svolgono (Cass. 20 ottobre 1979, n. 5456, in *Riv. inf. mal. prof.*, 1980, II, 101; Cass. 17 maggio 1985, n. 3036, in *Giur. agr. it.*, 1985, 607). È stato fatto rilevare, conclusivamente, che la Suprema Corte, a più riprese, «ha posto l'accento sulla necessità che fra l'attività connessa, complementare o accessoria e quella principale sussista una relazione caratterizzata, oltre che dalla coincidenza della titolarità delle due attività in un unico soggetto, dal fatto che la prima trovi nell'impresa agraria l'occasione e, negli elementi che ne costituiscono la struttura aziendale, le condizioni economiche e ambientali per il suo svolgimento, sfruttandone elementi utilizzabili e, con ciò stesso, valorizzando la produttività potenziale di questi, attingendo a rapporti che si incentrano nell'impresa agricola, offrendo ulteriori occasioni per il suo sviluppo e, nello stesso tempo, conferendo all'attività strettamente agricola quegli apporti e quegli incrementi che essa, a sua volta, è capace di fornire» (Ge. e Gi. FERRARI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Padova, 1995, p. 367).

Per quanto specificamente interessa l'applicazione che la sentenza in commento ha fatto della normativa citata, Cass. 26 febbraio 1970, n. 465 (in *Riv. inf. mal. prof.*, 1970, II, 175) ha considerato la vendita dei prodotti agricoli del fondo di natura agricola. Su un piano più generale, peraltro, esiste una nutrita legislazione di favore che riconosce agli imprenditori agricoli – con particolari garanzie igienico-sanitarie, ma senza la necessità di apposita licenza sostituita da semplice autorizzazione del Sindaco – la possibilità della vendita al dettaglio nell'ambito del proprio Comune e dei Comuni vicini dei prodotti ottenuti nei rispettivi fondi o dall'esercizio dell'attività di allevamento (v., al riguardo, E. ROMAGNOLI, *Natura agricola della vendita al minuto della carne da parte degli allevatori*, in *Giur. agr. it.*, 1975, 144) e, *de iure condendo*, in base alla delega contenuta nella l. 5 marzo 2001, n. 57, è prevista l'importante precisazione – rispetto alla previsione dell'art. 2135, secondo comma, c.c. – che è considerata agricola anche la commercializzazione di prodotti in misura non prevalente in rapporto ai beni ottenuti dalla coltivazione del fondo o dell'allevamento.

Carlo Gatta

Trib. Roma - 17-10-2000 - Sciarrillo, pres. ed est. - Soc. immobiliare M.C. 99 a r.l. (avv. Padroni) c. Cardellini (avv. Rausedo).

Contratti agrari - Vendita di erbe - Cessazione - Rilascio del fondo - Proroga tacita del contratto - Qualità di affittuario - Inammissibilità. (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 56)

La cessazione di un contratto di vendita di erbe produce immediato effetto con la scadenza del termine del rapporto, qualora risulti l'intenzione del proprietario a porre termine al rapporto (per esempio mediante l'apposizione di un lucchetto che impedisce l'accesso al fondo). Né varrebbe in contrario l'intenzione dell'utilizzatore delle erbe di promuovere un accertamento della qualità di affittuario di fronte alle Sezioni specializzate agrarie, avvalendosi della rinnovazione del contratto in questione (1).

(Omissis). - Il Giudice Unico del Tribunale di Roma

- sciogliendo la riserva che precede, letti gli atti di causa e le note depositate dalle parti;

PREMESSO:

- che con ricorso depositato il 24 marzo 2000 il legale rappresentante della M.C. 99 s.r.l., Palma Mazzoni, in qualità di proprietaria del terreno sito in agro di Roma, località La Merluzza, nonché di possessore effettiva del medesimo - essendo stato il fondo originariamente concesso in uso con contratto stagionale di vendita di erbe a Carlo Cardellini, quindi sequestrato dall'autorità penale inquirente a seguito della realizzazione di una discarica abusiva ed infine dissequestrato il 21 ottobre 1999 a favore della ricorrente - proponeva ricorso nei confronti del citato Cardellini, lamentando l'intervenuto spoglio del fondo in questione, scoperto il 5 marzo 2000, perpetrato mediante la sostituzione della catena e lucchetto posti a chiusura del cancello di accesso, chiedendone pertanto l'immediata reintegrazione;

- che Carlo Cardellini, costituitosi successivamente in giudizio, eccepiva l'insussistenza dei presupposti oggettivi (essendo il fondo rimasto, in realtà, sempre nella propria disponibilità, salvo il periodo di vigenza del sequestro penale, al termine del quale il terreno era stato erroneamente dissequestrato a favore della proprietaria) e soggettivi;

- che venivano acquisiti documenti e sentiti sommari informatori;

RITENUTO E CONSIDERATO:

- che il precedente possesso del fondo a favore della ricorrente, in qualità di proprietaria, appare indiscutibilmente provato dal verbale in data 21 ottobre 1999 di rimozione dei sigilli apposti in sede di sequestro penale e contestuale riconsegna definitiva alla proprietaria (doc. 16 fasc. ric.);

- che, infatti, sin dal luglio 1999, già prima del dissequestro definitivo (essendo state concesse alla ricorrente dall'A.G. penale, sequestro durante, due precedenti autorizzazioni temporanee di accesso al terreno al solo fine di consentirle il totale ripristino della recinzione e la bonifica del medesimo con asporto dei rifiuti ivi accumulati), la proprietaria provvedeva a far apporre dagli operai incaricati delle opere di manutenzione un nuovo lucchetto al cancello di accesso (cfr. dich. Maccioni che ha precisato di aver acquistato una catena e lucchetto in data successiva a quella della fattura in atti del 22 marzo 1999 - doc. 14 fasc. ric. -, precedentemente consegnata in copia anche al resistente - doc. 17 fasc. res. - dal liquidatore della società M.G. 88 s.r.l., dante causa dell'attuale proprietaria);

- che, pertanto, la dichiarazione resa dal resistente di essersi reimmesso nel possesso del fondo, dopo aver saputo dal proprio legale dell'avvenuto dissequestro definitivo a favore della proprietaria, utilizzando le medesime chiavi ricevute dalla società allora proprietaria nel marzo 1999, appare allo stato non provata (non trovando alcun sufficiente riscontro nelle dichiarazioni del sommario informatore Augusto Sileoni, il quale ha riferito solo di aver aperto il lucchetto con chiavi dategli dal resistente, il che non consente di per sé di escludere la previa sostituzione del lucchetto da parte del Cardellini e quindi la sostanziale veridicità delle dichiarazioni del Maccioni);

- che, quindi, allo stato degli atti e salvo diverse risultanze istruttorie in corso di causa, appare verosimile che il Cardellini, nelle more della decisione dell'A.G. penale precedente in ordine alla sua istanza di revoca del provvedimento di dissequestro definitivo disposto il 20 ottobre 1999 a favore della proprietaria, abbia provveduto all'abusiva sostituzione del lucchetto facendosi giustizia da sé invece di attendere le decisioni del GIP di Roma - poi di

fatto a lui favorevoli, essendo stato revocato il provvedimento opposto e contestualmente disposto nuovo sequestro con custodia attribuita al medesimo resistente con ordinanza datata 18 luglio 2000 - è la conseguente esecuzione coattiva secondo legge;

- che la deduzione di cui sopra appare indirettamente confermata dalle seguenti circostanze: 1) la ricorrente aveva sostituito il precedente lucchetto nel luglio 1999 approfittando dell'autorizzazione concessa dall'A.G. per opere di manutenzione, così ponendo fine in fatto ad un contratto di vendita di erbe già oggetto di disdetta, contestata però dal resistente che intendeva invece promuovere un giudizio davanti alle Sezioni specializzate agrarie per il riconoscimento della diversa natura e durata del rapporto instaurato; 2) sia lo stesso resistente sia l'informatore Sileoni hanno riferito che la preesistente catena e lucchetto sarebbe stata asportata furtivamente dalla parte ricorrente nel marzo 2000, e cioè all'atto della scoperta dell'intervenuto riutilizzo del fondo da parte del Cardellini, condotta che non trova altra logica spiegazione se non ammettendo l'effettiva precedente sostituzione da parte di quest'ultimo del nuovo lucchetto apposto dalla proprietaria nel luglio 1999 (altrimenti la ricorrente, avendo già la chiave del lucchetto esistente, non avrebbe avuto motivo di asportarlo furtivamente approfittando del fatto che la catena ed il lucchetto erano stati solo appoggiati sul cancello lasciato aperto);

- che l'illegittimità o meno del provvedimento di dissequestro in data 20 ottobre 1999 non appare incidere sulla sussistenza dell'elemento oggettivo dello spoglio (così come, del resto, la situazione preesistente, superata in concreto dall'attuazione del citato dissequestro a favore della ricorrente con sostituzione del lucchetto, sicuramente integrante l'acquisizione di un possesso pieno e non più solo la precedente detenzione solo animo), atteso che in questa sede rilevano solo i comportamenti materiali e quindi la situazione di fatto e non quella di diritto (che doveva essere comunque perseguita nelle forme di legge, attendendo cioè, la revoca del provvedimento in questione e la coattiva attuazione del contestuale nuovo sequestro disposto il 18 luglio 2000, e ciò anche se vi era stata l'abusiva sostituzione del lucchetto da parte della proprietaria durante l'esecuzione dei lavori di manutenzione, condotta avverso la quale andava semmai proposta azione di reintegrazione per avere la ricorrente asseritamente privato il resistente della sua legittima detenzione del fondo quale sostanziale conduttore);

- che l'elemento soggettivo dello spoglio appare provato dalle stesse dichiarazioni del resistente, che ha ammesso di aver avuto notizia tramite il proprio legale dell'intervenuta restituzione del fondo a favore della proprietaria, il che lo rende consapevole di aver sostituito la nuova serratura apposta dalla proprietaria all'atto del dissequestro (o meglio sin dal luglio 1999 precedente) contro la volontà della medesima;

- che in conclusione, allo stato dell'istruttoria espletata, appare sufficientemente provato lo spoglio violento e clandestino ai fini dell'emissione del richiesto provvedimento interdittale con prosieguo della causa nella fase di merito;

- che, con riferimento al provvedimento dell'A.G. penale emesso il 18 luglio 2000 disponente la revoca del precedente dissequestro e contestuale sequestro con nomina di Carlo e Domenico Cardellini quali custodi del bene, rimettendo altresì a questo giudice la definizione della questione sulla proprietà del bene *ex art. 263, co. 3, c.p.p.*, occorre ribadire la natura provvisoria del presente giudizio solo possessorio (*ne cives ad arma ruant*) e non petitorio, con la conseguenza che il presente interdetto appare materialmente eseguibile solo ove nulla osti all'A.G. penale precedente, e cioè previa eventuale revoca del sequestro da ultimo disposto ovvero sostituzione dei custodi nominati a seconda delle ulteriori esigenze cautelari ancora esistenti (in attesa del successivo accertamento definitivo in diritto dei rapporti intercorrenti tra le parti, essendo contestata dal resistente, come detto, l'avvenuta disdetta del contratto precedentemente stipulato tra le parti, con competenza esclusiva in materia della Sezione specializzata agraria del Tribunale civile di Roma).

P.Q.M.:

- dispone la reintegra nel possesso del terreno sito in agro di Roma, loc. La Merluzza meglio indicato in ricorso, ai danni di Carlo Cardellini ed in favore di Mazzoni Palma, quale legale rappresentante della M.C. 99 s.r.l.;

- subordina l'attuazione del presente provvedimento alla decisione dell'A.G. penale in ordine alla permanenza o meno del sequestro disposto e/o dei custodi nominati con ordinanza R.G. GIP n. 10489/99 del 18 luglio 2000;

– dichiara chiusa la fase sommaria e rinvia per il merito all'udienza di trattazione del 30 maggio 2001 ore 9,30, con termine di legge per il convenuto per la proposizione di eccezioni non rilevabili d'ufficio. (*Omissis*)

(1) VENDITA DI ERBE, SCADENZA DEL CONTRATTO E AZIONE POSSESSORIA.

1. *La vicenda processuale e i suoi problemi.* – Per orientare il lettore nella complicata vicenda processuale che è stata oggetto della decisione del Tribunale di Roma, è necessario riassumere i fatti, quali risultano dalla sentenza in oggetto.

Tizio aveva concesso a Caio un fondo rustico in vista della vendita di erbe. Tale contratto della durata iniziale di un anno era stato tacitamente rinnovato di anno in anno fino a permettere una detenzione per una durata complessiva di nove anni.

Il fondo che era stato oggetto di un sequestro per l'accertamento di una discarica di sostanze inquinanti, veniva restituito al proprietario con il provvedimento di dissequestro operato sulla base dell'art. 263 c.p.p. con la conseguenza che il presunto affittuario veniva reimmesso nella detenzione del fondo. Ma questi aveva esercitato sul fondo coltivazioni cerealicole che erano incompatibili con le coltivazioni stagionali di cui all'art. 56 legge n. 203/1982.

La società proprietaria che aveva già dimostrato la sua volontà di porre termine al contratto mediante l'apposizione di un lucchetto che impediva all'affittuario l'accesso al fondo, apposizione successivamente rimossa, promuove l'azione di spoglio nei confronti del titolare dell'acquisto di erbe che aveva la detenzione del fondo azione che è risultata infondata per la mancanza dei presupposti dell'azione di spoglio (mancata privazione del possesso, mancanza dell'*animus spoliandi*, incompatibilità con l'azione contrattuale) al fine di essere reintegrato nel possesso del fondo.

La sentenza in questione presenta i seguenti problemi:

a) quando si verifica il *discrimen* tra la vendita delle erbe e il contratto di affitto? O in altre parole: quando il comportamento del concessionario di percepire una utilità del fondo comporta la presenza di un contratto di affitto

con la conseguente applicazione della durata del contratto stabilito dalla legge o comunque determinata dagli accordi economici collettivi?

b) si può parlare di simulazione di un contratto di affitto nel caso di una pluralità di contratti in modo da consentire la detenzione del fondo per un periodo molto più ampio di quello contemplato nell'art. 56?

c) quale è il rapporto tra l'azione possessoria e l'azione contrattuale di risoluzione del contratto di affitto di erba?

2. *I confini tra la vendita di erbe e il contratto di affitto di fondi rustici.* – Sul primo punto: nella l. 3 maggio 1982, n. 203, con la quale si raggiunge la piena tipizzazione dei contratti agrari si colloca l'art. 56 che esclude il contratto di vendita di erbe dalla disciplina generale dell'affitto di fondi rustici (1).

Preliminarmente occorre osservare che l'attuale legge sui contratti agrari è molto più rigorosa della normativa prevista nell'art. 24 della legge n. 11 del 1971 che subordinava la conversione della vendita di erbe in affitto alla richiesta del coltivatore, mentre escludeva dalla conversione in affitto i contratti di durata inferiore ad un anno riguardanti l'utilizzazione stagionale dei terreni coltivati (2). A tale normativa tutt'altro che chiara ha posto rimedio la legge n. 203 del 1982 la quale ha parlato di riconduzione al contratto di affitto per tutti i contratti successivi all'entrata in vigore della legge n. 203 con la conseguenza che non basta il semplice *nomen iuris* di vendita delle erbe per escludere il contratto, di cui all'art. 56, dalla disciplina dell'affitto di fondi rustici (3).

L'interprete si trova nella necessità di individuare l'intento delle parti nel contratto di vendita di erbe e nel contratto di affitto. Mentre nel contratto di vendita di erbe si ha un trasferimento del prodotto «erba» al titolare di una impresa di allevamento del bestiame, sia che il suddetto trasferimento si realizzi mediante il taglio, sia che si realizzi mediante il pascolo del bestiame sul fondo altrui, nel contratto di affitto si ha la concessione in godimento di un fondo nel quale l'affittuario può esercitare in pieno il potere della gestione produttiva (4).

Di qui le conseguenze:

a) il corrispettivo deve essere misurato sia in base alla quantità di erba falciata, sia in base al numero di capi di

(1) Sull'art. 56 della legge n. 203/1982, cfr. G.B. MACRÌ, in V. ACAGNINO-L. CORSARO-G.B. MACRÌ, *I nuovi patti agrari - Commento alla legge 3 maggio 1982 n. 203*, Milano, 1982, 210; P. RECCHI, in C.A. GRAZIANI-P. RECCHI-L. FRANCA- RIO, *La riforma dei contratti agrari - Commentario alla legge 3 maggio 1982, n. 203*, Napoli, 1982, 461; M. GOLDONI, in A. CARROZZA-L. COSTATO-A. MASSARI, *Commentario alla legge 3 maggio 1982 n. 203*, Padova, 1983, 241; Id., *Riforma dei contratti agrari*, in *Noviss. dig. it.*, vol. VI, Torino, 1986, 792; F. SALARIS, *Trasformazione in contratto di affitto della vendita di erbe*, in *Giur. agr. it.*, 1983, 20; Id., *Pascipascolo e affitto di fondo rustico*, *ivi*, 1986, 551; M. GIUFFRIDA, *Ancora sulla vendita di erbe*, in *Riv. dir. agr.*, 1989, II, 219; F. SALARIS, voce *Erbe per il pascolo*, in *Noviss. dig. it. - Appendice*, vol. III, Torino, 1982, 447; E. ROMAGNOLI, in E. ROMAGNOLI-A. GERMANO, *Affitto di fondi rustici. Affitto a coltivatore diretto*, in *Comm. al cod. civ.* Scialoja e Branca, Bologna-Roma, 1990, libro IV, art. 1628-1644, 89; N. RAUSEO, *Il contratto di vendita di erbe e la sua riconducibilità all'affitto di fondo rustico*, in questa *Riv.*, 1993, 417; F. SALARIS, *Erbe per il pascolo*, in *Dig. disc. priv. sez. civ.*, vol. VII, Torino, 1991, 505.

(2) Sul confronto tra l'art. 24 della legge n. 11 del 1971 e l'art. 56 della nuova legge, cfr. P. RECCHI, *op. cit.*, 463. L'art. 24 prevedeva la conversione nel contratto di affitto a richiesta del coltivatore dei contratti in corso nei quali vi sono elementi, ancorché non prevalenti del contratto di affitto. E in questa categoria rientravano i contratti di affitto di durata inferiore ad un anno. La nuova legge ha invece rinforzato il sistema, definendo elementi come la durata e stabilendo inoltre il principio della riconducibilità del contratto al modello dell'affitto, l'unico modello che è consentito nei contratti agrari (art. 27 legge 203/1982). Cfr. E. ROMAGNOLI, *op. cit.*, 90. La nuova legge lascia ampio spazio agli equivoci (cfr. E. CAPIZZANO-R. FAVALE-F. TRIGGIANI, *La coltivazione delle latughe, l'abilità degli avvocati e le riflessioni degli interpreti fra gli articoli 27, 41 e 56 della legge n. 203 del 1982*, in *Riv. dir. agr.*, 1987, II, 339. Cfr. inoltre M. CLAPS, *Affitto, vendita di erbe ed affitto di mero pascolo: ancora equivoci*, in *Nuovo dir. agr.*, 1984, 418; M. VANNUCCI, «Vecchio e nuovo nella disciplina del contratto di erbe e dell'affitto di pascolo», in *Giur. agr. it.*, 1983, 554; G. VIGNOLI, *Contratti di pascolo e affitto a coltivatore diretto*, *ivi*, 1983, 242.

Per un esame riassuntivo dell'art. 24 della legge n. 11 del 1971, cfr. L. TORTOLINI, *L'affitto di fondi rustici*, Bologna, 1980, 120.

(3) In conformità al principio civilistico secondo il quale nella ricerca della comune volontà delle parti, occorre tenere conto del comportamento complessivo anche posteriore alla conclusione del contratto (art. 1362, 2° comma, c.c.) è stato ritenuto che al contratto di vendita di erbe che ha una durata inferiore all'anno, si applica la disciplina dell'affitto di fondi rustici se il contratto viene sistematicamente rinnovato, il che fa pensare a una continuità nell'esercizio dell'impresa. Cfr. D. CALABRESE, *I patti agrari. Lineamenti dottrinali e giurisprudenziali della legge n. 203/1982 e n. 29/1990*, Padova, 1999, 269; Trib. Foggia 17 dicembre 1988, in *Giur. agr. it.*, 1989, 177, con nota di DANZA; Cass. 24 gennaio 1992, n. 788, *ivi*, 1993, 416, con nota di N. RAUSEO e in *Riv. dir. agr.*, 1992, II, 412, con nota di N. FERRUCCI.

Il problema riguarda non solo la vendita di erbe ma anche altri contratti di durata inferiore all'anno come le compartecipazioni limitate a singole coltivazioni stagionali, oppure le coltivazioni intercalari.

(4) E. ROMAGNOLI, *op. cit.*, 89 ed autori cit. alla nota 8. Nella consapevolezza che occorre evitare che la distinzione tra vendita di erbe e contratto di affitto possa essere racchiusa in una formula, la dottrina, – sulla traccia dell'art. 24 della legge n. 11 del 1971 – ha osservato che la conversione del contratto di vendita di erbe in affitto, è esclusa per quei contratti di pascipascolo, nei quali il godimento del fondo era conseguenza diretta immediata della vendita di erbe. (Cfr. A. GERMANO, *I contratti esenti dalla disciplina imperativa (art. 56, legge n. 203/82)*, in *Dopo il convegno sull'art. 45 della legge n. 203/1982 - Atti del convegno di Firenze, 14-15 giugno 1991*, Milano, 1993, 131 e, particolarmente, 134. Dal punto di vista economico il contratto di vendita di erbe postula una relazione tra l'affittuario che lascia «a riposo» il terreno per un periodo inferiore all'anno e l'allevatore che intende utilizzare il prodotto spontaneo del suolo, come ad esempio l'erba medica. Dal punto di vista giuridico occorre osservare che l'art. 56 della legge n. 203/1982 deve essere interpretato nella maniera più restrittiva, attesa la natura derogatoria della suddetta normativa rispetto alla legge n. 203/1982 (A. GERMANO, *op. cit.*, 36), esigenza questa espressa anche dalla dottrina, la quale ha sottolineato come l'applicazione della suddetta norma sia subordinata alla impossibilità di ricondurre il contratto menzionato nella norma suddetta all'affitto (cfr. per un orientamento M. VANNUCCI, *op. cit.*, 558; E. ROMAGNOLI, *op. cit.*, 91; M. GIUFFRIDA, *op. cit.*, 223).

bestiame introdotti sul fondo. Il calcolo avviene mediante coefficienti unitari presumibili (5).

b) L'acquirente dell'erba prelevata non può esercitare sul fondo una benché minima attività imprenditoriale, neppure quella della semina degli erbai, come avviene nell'affitto pascolativo. Al massimo si può avere per l'esercizio di tale attività un consenso anche tacito da parte del concedente del fondo (6).

c) Nella vendita di erbe la detenzione del fondo è considerata come elemento necessario per l'apprendimento delle erbe, mentre nel contratto di affitto il godimento del fondo è l'elemento necessario per lo svolgimento dell'attività economica sotto forma di impresa (7).

d) Il periodo di durata non può essere superiore ad un anno, mentre nei contratti di affitto la durata minima è di almeno 15 anni in generale e di 3 anni per l'affitto particolare (artt. 1 e 3 della legge n. 203/82). Il problema della durata minima esiste anche negli accordi in deroga sia pure che questa sia molto inferiore a quella stabilita dalla legge n. 203 (8).

e) Nelle controversie sulle questioni in materia di vendita di erbe e di altri contratti previsti nell'art. 56 della legge n. 203/82 la competenza spetta al giudice ordinario (in particolare al Tribunale nella sua composizione monocratica). Tuttavia se nel corso del processo si contesta la presenza di un contratto di affitto, la competenza rientra nelle Sezioni specializzate agrarie (9). Lo spostamento della competenza del giudice ordinario alle Sezioni specializzate non si attua, quando l'eccezione relativa alla presenza di un contratto di affitto risulta manifestamente infondata.

3. *L'azione possessoria come mezzo processuale per ottenere la restituzione del fondo.* - L'introduzione di un'azione di reintegrazione nel possesso allo scopo di fare cessare la detenzione materiale del fondo, quale strumento giuridico per l'esecuzione di un contratto di vendita di erbe comporta problemi delicati, sia in ordine alla nozione di spoglio, sia in ordine al rapporto tra l'azione possessoria e l'azione di risoluzione del contratto.

Come è insegnamento comune della dottrina, l'azione di reintegrazione presuppone una situazione di fatto venutasi a creare in seguito all'*adprehensio* da parte dell'autore dello spoglio cui corrisponde dall'altra la privazione del possesso. Tale azione ha lo scopo di ripristinare la situazione giuridica

preesistente mediante un provvedimento di urgenza che è stato emanato sulla semplice notorietà del fatto indipendentemente da qualsiasi indagine sulle situazioni di diritto che formano oggetto dell'azione petitoria (10).

Perché si possa esercitare un'azione di spoglio occorre:

a) la privazione del possesso;

b) l'*animus spoliandi* (11);

c) la violenza e la clandestinità, quali modalità del comportamento dell'autore dello spoglio, che si è reso responsabile delle conseguenze della condotta.

Senza entrare in analisi dettagliate, sulle quali vi è stato un ampio dibattito dottrinale, stando alla fattispecie oggetto della decisione da parte del Tribunale di Roma si può osservare:

a) manca la legittimazione attiva all'esercizio dell'azione di spoglio per non avere l'acquirente delle erbe mai perduto la detenzione del fondo (12) né si può considerare rilevante il provvedimento di sequestro penale il quale assume il carattere di una misura temporanea la quale è venuta a cessare con il provvedimento di dissequestro. La lesione del possesso può sorgere dal conflitto di interessi tra il proprietario che ha eseguito lavori di bonifica rimuovendo materiali inquinanti e il detentore del fondo che arbitrariamente si era reimmesso nel fondo stesso e che aveva iniziato a praticare la coltivazione della colza andando al di là dei limitati poteri quale acquirente delle erbe. L'esercizio, sia pure limitato, di attività imprenditoriali avrebbe innovato alla situazione preesistente fino a concretizzare una lesione del possesso (13).

b) È inevitabile fare riferimento all'elemento soggettivo dello spoglio che viene designato con il termine *animus spoliandi*, che consiste nella consapevolezza di agire contro la volontà del possessore anche se questa è soltanto presunta (14). Nel caso specifico vi era stata da parte del possessore un'esplicita manifestazione di volontà (15) che si concretizzava nel mancato rinnovamento del contratto di vendita di erbe. Certamente l'*animus spoliandi* è un requisito non facilmente individualizzabile, soprattutto se lo si considera in relazione alla nozione di violenza nello spoglio del possesso (16), che secondo una certa corrente giurisprudenziale avrebbe un significato naturalistico che non potrebbe essere limitato alla violenza fisica o morale (17). Dalla motivazione della sentenza risulta qualche allusione all'azione contrattuale per costringere l'attuale detentore

(5) D. CALABRESE, *op. cit.*, 268. Il problema del corrispettivo della vendita di erbe non è semplice, quando esso sia commisurato alla quantità dei capi di bestiame immessi sul fondo. Si dice infatti che l'immissione dei capi bovini fa pensare a un affitto di fondo rustico in quanto l'allevamento del bestiame è collegato con il fondo.

(6) Cass. 5 novembre 1987, n. 8182, in *Giur. agr. it.*, 1988, 412 e in *Riv. dir. agr.*, 1989, II, 219, con nota di M. GIUFFRIDA; Trib. Orvieto 31 luglio 1991, in questa *Riv.*, 1993, 430, con nota di A. ORLANDO. *A contrariis*, cfr. Trib. Sondrio 10 novembre 1989, in *Nuovo dir. agr.*, 1990, 189.

(7) Cass. 4 agosto 1987, n. 6706, in *Giur. agr. it.*, 1988, 415, con nota di G. LO SURDO.

(8) Sulla durata quale elemento qualificante del contratto di vendita di erba cfr. Cass. 24 gennaio 1992, n. 788, in questa *Riv.*, 1993, 416, con nota di N. RAUSEO, *Il contratto di vendita di erbe e sua riconducibilità all'affitto di fondo rustico*, cit.; in *Riv. dir. agr.*, 1992, II, 397, con nota di P. RECCHI, *Sulla riconducibilità della vendita di erbe naturali all'affitto*, in *Riv. giur. lav.*, 1992, II, 767 con nota di P. RECCHI, *Vendita di erbe, rotazione agraria e affitto*. La durata inferiore ad un anno per i contratti menzionati nell'art. 56 della legge n. 203 è elemento qualificante per individuare il tipo di contratto (cfr. E. ROMAGNOLI, *op. cit.*, 89) con le conseguenze che ne derivano, sia sul piano del diritto sostanziale, sia sul piano del diritto processuale. Sul piano sostanziale la durata inferiore ad un anno può concorrere a definire un contratto non suscettibile di conversione in affitto. Sul piano del diritto processuale le controversie sui contratti agrari rientrano nella competenza delle Sezioni specializzate.

(9) Cass. 16 aprile 1990, n. 2306, in *Giur. agr. it.*, 1990, 701; Trib. Vallo della Lucania 13 gennaio 1987, *ivi*, 1988, 505 con nota di N. RAUSEO; Cass. 1° aprile 1995, n. 3830, in *Giust. civ.*, 1985, 453.

(10) Sulla nozione di spoglio cfr. G. CIAN-A. TRABUCCHI, *Comm. breve al cod. civ.*, Padova, 1997, 1042; F. GALGANO, *Diritto privato*, Padova, 1992, 14; P. CENDON (a cura di), *Commentario al cod. civ.*, vol. III, artt. 810-1172, Torino, 618; R. SACCO, *Le azioni possessorie*, in *Tratt. dir. priv.*, diretto da P. Rescigno, vol. III - Proprietà, Torino, 460; F. GRECO, in G. PESCATORE-R. ALBANO-F. GRECO,

in *Commentario al cod. civ.*, libro III, Torino, 1968, 495; A. MONTEL, *Il possesso*, in *Tratt. dir. civ. it.*, diretto da F. Vassalli, Torino, 1962, 516; F.S. GENTILE, *Il possesso*, in *Giur. sist. civ. e comm.*, diretto da V. Bigliani, Torino, 1986, 478 s.

(11) P. CENDON, *op. cit.*, 620. Non sono mancati autori che hanno considerato come un requisito superfluo l'*animus spoliandi* che sarebbe stato assorbito nella violenza nell'acquisto del possesso. In questo senso, cfr. C. A. FUNAIOLI, *A proposito di animus spoliandi e natura giuridica dello spoglio*, in *Foro civ.*, 1949, 34; F. PIGA, *L'esercizio del diritto e animus spoliandi*, in *Giur. agr. it.*, 1955, 655 s.

(12) A tale proposito si può ricordare che il possesso doveva essere effettivo nell'anno precedente alla proposizione della domanda di reintegrazione (ai sensi dell'art. 1168, 1° comma, c.c.). Cfr. A. MONTEL, *op. cit.*, 348; P. GRECO, *op. cit.*, 537; G. CIAN-A. TRABUCCHI, *op. cit.*, 1034; F. GENTILE, *op. cit.*, 587; P. CENDON, *op. cit.*, 626.

(13) P. CENDON, *op. cit.*, 619.

(14) P. CENDON, *op. cit.*, 621. Non aderisce, senza dare una motivazione specifica che distingua tra *animus spoliandi* e spoglio violento A. MONTEL, *op. cit.*, 526, secondo il quale la violenza finirebbe per aggravare il comportamento dell'agente.

(15) CIAN-TRABUCCHI, *op. cit.*, 1037; P. CENDON, *op. cit.*, 621; F. GRECO, *op. cit.*, 426.

(16) F.S. GENTILE, *op. cit.*, 493; A. MONTEL, *op. cit.*, 522; G. CIAN-A. TRABUCCHI, *op. cit.*, 1045. Esattamente si afferma in dottrina che una volta accertato il fatto materiale dello spoglio diviene inutile qualsiasi indagine sull'*animus spoliandi*. Cfr. F. GRECO, *op. cit.*, 512.

(17) L'opinione che richiede la violenza al di fuori delle ipotesi di violenza materiale o di minacce è stata considerata dalla giurisprudenza come un pleonaso. Cfr. F.S. GENTILE, *op. cit.*, 442; A. MONTEL, *op. cit.*, 526; R. SACCO, *Possesso e azioni possessorie, di nuova opera o di danno temuto*, in *Tratt. dir. civ.*, diretto da G. Grosso e F. Santoro Passarelli, Milano, 1960, 83. Contro la vanificazione del requisito della violenza, cfr. A. MONTEL, *op. cit.*, 523 (in nota).

(abusivo) del fondo a rilasciarlo in favore del possessore investito della qualità di proprietario (18).

L'azione di reintegrazione nel possesso non può essere esercitata come una alternativa alla risoluzione del contratto, in quanto le due azioni sia sul piano del diritto sostanziale che su quello del diritto processuale si svolgono su piani diversi. L'affittuario in linea generale non assume la posizione di possessore ma quella di detentore interessato quale rappresentante del concedente nel possesso dell'immobile (art. 1140, 2° comma, c.c.) (19).

Nell'azione di reintegrazione vi è sempre un elemento di realtà, in quanto l'attività del possessore è collegata all'esercizio della proprietà o di altro diritto reale come risulta dalla definizione di possesso contenuta nell'art. 1140 c.c.

L'azione di risoluzione del contratto trova la sua *ratio iuris* nella necessità di porre fine ad un vincolo contrattuale per essersi verificata una causa alla quale corrisponde lo scioglimento del vincolo contrattuale (inadempimento, impossibilità sopravvenuta della prestazione, termine della durata del contratto) (20). Ed è in base alla natura del rimedio contrattuale che non può considerarsi come spoglio il rifiuto della restituzione della cosa.

4. *Considerazioni conclusive.* - La presente annotazione risulterebbe incompleta e poco coerente con i problemi esaminati dalla sentenza se non si prendessero in considerazione alcune conclusioni sui punti fondamentali i quali sono stati esaminati dettagliatamente nella parte precedente.

4.1. - Sulla distinzione tra vendita di erbe e affitto di terreno pascolativo la sentenza in esame si ricollega all'insegnamento della Corte di cassazione (21), la quale ha posto in evidenza la portata innovativa dell'art. 56 della legge n. 203 del 1982, rispetto all'art. 24 della legge n. 11 del 1971, la quale prevedeva la conversione in affitto della vendita di erbe, ma lasciava ampio spazio discrezionale anche al giudice nel valutare la situazione. Lo spazio per il contratto di vendita di erbe con l'art. 56 si è notevolmente ridotto poiché il giudice è obbligato ad applicare la norma indipendentemente dall'importanza degli elementi del contratto.

A tale normativa eccessivamente rigida il legislatore è stato indotto dal fatto che il contratto di affitto per coltivazioni stagionali può essere il mezzo per eludere la normativa vincolistica del contratto di affitto (22).

4.2. - È dubbio se si possa qualificare una vera e propria simulazione nella ripetizione di contratti di vendita di erbe con scadenza predeterminata. La simulazione comporta la necessità di valutare globalmente il contratto, quale regolamento di interessi, mentre nel caso che ci interessa si è di fronte a una pluralità di contratti dal contenuto identico aventi una scadenza determinata. In tal modo si dovrebbe applicare la norma dell'art. 1596 c.c. posta in tema di locazione, ma che si può considerare come norma generale per i contratti di durata. Se si applicasse l'art. 1596 c.c. il contratto di vendita di erbe verrebbe a scadere ad una determinata data senza bisogno di disdetta.

Questa soluzione, per quanto possa apparire semplicistica evita gli effetti della nullità della simulazione sia sul piano sostanziale che sul piano processuale.

4.3. - È inconcepibile il cumulo tra il giudizio possessorio e l'azione di risoluzione del contratto, comunque possa

essere violato il divieto di cumulo tra le due azioni. Stando alla motivazione della sentenza, la domanda per l'accertamento della qualifica di coltivatore diretto comporta un giudizio di natura petitoria, in quanto si tratta sempre di accertare la presenza di un diritto soggettivo a rimanere nel godimento del fondo per la durata fissata dalla legge o dagli accordi in deroga (23).

L'incompatibilità in questione trova fondamento sia sul piano del diritto sostanziale sia su quello del diritto processuale. Sotto il primo aspetto occorre tenere conto delle finalità tra le due azioni. Sotto il secondo aspetto viene in considerazione l'art. 705 c.p.c. che stabilisce il divieto di iniziare un giudizio petitorio fino a che il giudizio possessorio non sia stato definito con la sentenza del giudice (24).

Il divieto in questione si ricollega al carattere provvisorio e cautelare dell'azione possessoria: pertanto in attesa del giudizio possessorio vale il principio *possessor ante omnia restituendus* (25).

Luigi Tortolini

*

Trib. Parma, Sez. di Fidenza - ord. 15-9-2000 - Iovino, giud. - Pedretti c. Caseificio sociale cooperativo «La Speranza».

Cooperazione - Società cooperativa - Socio *uti singulus* - Diritti di ispezione e libri sociali di cui all'art. 2421, nn. 1 e 3, c.c. - Diritto di ottenere estratti - Delega ad un procuratore speciale - Ammissibilità. (C.c., artt. 2422 e 2421, nn. 1 e 3; c.p.c., art. 700)

Il socio di società cooperativa a tutela dei propri interessi ha un diritto personale di ispezionare il libro dei soci e il libro delle adunanze e delle deliberazioni delle assemblee, di ottenere estratti e di delegare tale potere a terzi, a mezzo di procura speciale (1).

(*Omissis*). - Il Giudice dott. P. Iovino letti gli atti e sciolta la riserva, osserva in fatto ed in diritto.

Il ricorrente ha dedotto di avere la necessità di prendere visione ed estrarre copia degli atti di cui all'art. 2421, nn. 1 e 3 c.c., relativamente al periodo nel quale rivestiva la qualità di socio (fino a tutto il 1998) e che il rifiuto, già ricevuto stragiudizialmente, menoma un fondamentale diritto sociale, assicurato anche al socio di una cooperativa dall'art. 2516 c.c. Considerato che il tempo necessario per far valere in giudizio il proprio diritto renderebbe vano il ricorso all'Autorità Giudiziaria e che subirebbe ingiusto pregiudizio imminente ed irreparabile, non potendo avere contezza dei deliberati assembleari assunti allorché era socio e, quindi, incidenti sui suoi diritti patrimoniali e non, ha invocata tutela d'urgenza ex art. 700 c.p.c.

Si è costituito in udienza il resistente, invocando, nell'ordine che segue, il difetto dei presupposti per il ricorso al provvedimento d'urgenza, mancando i requisiti:

- dell'urgenza ed essendo indimostrato il nesso legante la tutela alla visione richiesta;
- della residualità, potendosi sollevare nella causa di merito istanza ex art. 210 c.p.c.;
- della strumentalità, assente ogni riferimento alla causa di merito.

(18) L'acquisizione del possesso non può concretizzarsi con il rifiuto di restituire, non comportando questo una modifica del mondo esterno (cfr. P. CENDOM, *op. cit.*, 620). L'unica ipotesi in cui il rifiuto di restituire comporta lo spoglio è quello in cui lo spogliato agisce con un comportamento che costituisce una *interversio possessionis*. Cfr. F.S. GENTILE, *op. cit.*, 417.

(19) Cfr. sul punto, C. CIAN-A. TRABUCCHI, *op. cit.*, 1045.

(20) Cfr. per tutti F. SANTORO PASSARELLI, *Dottrine generali di dir. civ.*, Napoli, 1962, 258; A. TORRENTE, P. SCHLESINGER, *Manuale di dir. priv.*, Milano, 1978, 208.

(21) Cass. 3 giugno 1997, n. 4943, in questa Riv., 1998, 29, con nota di I.

CIMATTI; Cass. 11 febbraio 1998, n. 1385, *ibid.* 286, con nota di I. CIMATTI; Cass. 24 giugno 1992, n. 788, con nota di N. RAUSEO, *cit.*

(22) N. RAUSEO, *op. ult. cit.*, 418.

(23) F.S. GENTILE, *Il possesso cit.*, 634; A. MONTEL, *op. cit.*, 432.

(24) F. CARPI-COLESANTI-TARUFFO, *op. cit.*; S. SATTÀ, *Dir. proc. civ.* aggiornato da C. Punzi, Padova, 1987, 818; C. MANDRIOLI, *Corso di dir. proc. civ.*, vol. III, Torino, 1997, 362; A. LUGO, *Manuale di dir. proc. civ.*, Milano, 1992, 418.

(25) F.S. GENTILE, *op. cit.*, 623; A. MONTEL, *op. cit.*, 434.

Ha inoltre sollevato eccezione di nullità del ricorso per indebitatezza della domanda, mancando ogni indicazione degli atti da visionare e riprodurre in copia, e per mancata indicazione delle domande di merito; ha invocato infine l'insussistenza del *fumus boni iuris*, non rivestendo più il ricorrente la qualità di socio.

Ritiene il Giudicante che le questioni in rito sollevate dal resistente non siano indivisibili.

Infatti, nell'insussistenza di alcun ulteriore e diverso strumento per tutelare il proprio diritto di visione ed estrazione di copia di libri ed atti sociali, previsto dal combinato disposto dagli artt. 2515, 2422 e 2421, nn. 1 e 3 c.c., ben può soccorrere la tutela innominata offerta dall'art. 700 c.p.c., così come ammesso anche dalla giurisprudenza (cfr. Trib. Avezzano 20 maggio 1997; Pret. Verona 8 ottobre 1992; Pret. Venezia 27 febbraio 1990). È inoltre evidente che il diritto, azionato cautelatamente ed al quale va ricondotta l'azione di merito ineunda, è proprio quello testé individuato, che il ricorrente ha chiaramente indicato a pag. 2 del ricorso, prima alinea, ossia quello di ispezionare i libri sociali disciplinato dall'art. 2422, applicabile nello specifico in virtù del richiamo operato dall'art. 2516 c.c. in materia di società cooperative, forma sociale del resistente.

Vanno considerati altresì sussistenti gli ulteriori requisiti, propri della fondatezza dell'azione cautelare, del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*. Quest'ultimo va ravvisato nell'evidente pregiudizio che decisioni sociali, non conoscibili allo stato per il rifiuto opposto, possono avere sui diritti patrimoniali e non, situazione questa acuita dal fatto che il ricorrente oramai non fa più parte della compagine sociale mentre la situazione economica non è ancora definita, come non contestato. Essendogli impedito il controllo attraverso lo strumento dell'art. 2422 c.c., inoltre, il resistente potrebbe essere esposto anche agli effetti pregiudizievoli propri del decorso del tempo, quali ad esempio la prescrizione di propri diritti patrimoniali. Del resto il fatto stesso che il resistente ha impedito l'accesso è sintomo di una situazione pregiudizievole che va celermente rimossa, atteso che i motivi sostenuti, anche in ricorso, per negare l'accesso sono in parte pretestuosi ed in parte non condivisibili. Il primo aspetto si rinviene nell'ampiezza del diritto soggettivo accordato al socio, che non ha alcun obbligo né di motivare né d'indicare preventivamente il materiale sociale che intende visionare. Il secondo si aggancia direttamente al requisito del *fumus boni iuris*, in ordine al quale, oltre a quanto già detto circa la positiva disciplina codicistica, va detto che l'attualità della qualità di socio è indispensabile per l'esercizio del diritto d'ispezione solo e limitatamente degli atti contemporanei alla qualità. Da ciò discende, pena lo svuotamento di contenuto delle norme e del potere di controllo così ampiamente riconosciuto dal codice civile, che il diritto va riconosciuto limitatamente a quella parte temporale in cui è rivestita la qualità di socio. Del resto in tal senso è stata formulata richiesta dal ricorrente.

Non essendo contestato che questi ha rivestito la qualità sino a tutto l'anno 1988, fino a tale data e comunque non oltre la perdita della qualità, egli ha il diritto d'ispezione di cui agli artt. 2422 e 2421, nn. 1 e 3 c.c. Diritto che ha facoltà di azionare in prima persona, ma anche attraverso un procuratore speciale all'uopo eventualmente nominato (cfr. Trib. Crema 22 febbraio 1990; Trib. Bologna 16 dicembre 1993). Visti gli artt. 669 *bis* e segg., 700 c.p.c.;

P.T.M. ordina al Caseificio sociale cooperativo «La Speranza» soc. coop. a r.l. di consentire al sig. Stefano Pedretti di prendere visione ed estrarre copia degli atti di cui all'art. 2421, nn. 1 e 3, con facoltà di delegare a terzi il potere d'ispezione, da esercitarsi in ogni caso entro il limite temporale contrassegnato dalla data di perdita della qualità di socio da parte del Pedretti medesimo. (Omissis)

(1) Con l'art. 1 della l. 31 gennaio 1992, n. 59, è stato integrato l'art. 2422 c.c. Detto articolo lascia al socio *uti singulus* il potere conferitogli dall'art. 2422 e attribuisce alla compagine sociale cooperativa - almeno un terzo del numero complessivo dei soci - il potere di esaminare oltre al libro dei soci e al libro delle adunanze e delle deliberazioni assembleari (art. 2421, nn. 1 e 3), anche quello delle adunanze e delle deliberazioni del consiglio di amministrazione e del comitato esecutivo, se questo esiste. Sull'art. 1, cfr. G. CAPO, *Commento*, in AA.VV., *La riforma delle società cooperative*, Milano, 1992, 25.

(2) Alle società cooperative, pur con le peculiarità ad esse proprie, si applica l'intera Sezione IX del Capo V del Libro V del codice civile. Detta Sezione, a seguito dell'attuazione delle direttive n. 78/660/CEE del 25

(1) SUL DIRITTO DEL SOCIO DI ISPEZIONARE I LIBRI SOCIALI NELLE SOCIETÀ COOPERATIVE.

1. - L'ordinanza in commento va condivisa, seppure con qualche notazione finale. L'ordinanza, infatti, si conforma ad un indirizzo della giurisprudenza, che si consolida, nel senso che al socio *uti singulus* (1), non può essere negato il potere di controllo che gli conferisce la legge, seppure limitato ad ispezionare soltanto il libro dei soci e quello delle adunanze e delle deliberazioni delle assemblee. L'ordinanza *de qua*, di conseguenza, ci offre l'opportunità per intrattenerci sull'art. 2422 c.c. che detto potere conferisce. Detto articolo, infatti, al primo comma, stabilisce che «i soci hanno diritto di esaminare i libri indicati nei nn. 1 e 3 dell'articolo precedente e di ottenere estratti a proprie spese»; trattasi, come ricordato: a) del libro dei soci, e b) del libro delle adunanze e delle deliberazioni delle assemblee.

1.1. - Quanto al punto *sub a*), prendere in esame il libro dei soci ed averne estratti, a spese del socio, non dovrebbe costituire alcun problema e, quindi, da parte degli organi direzionali ed amministrativi della società ostacolante, con *escamotage* o con comportamenti ostruzionistici, il rilascio di estratti o di copia dell'intero libro dei soci, sarebbe come dare adito all'esistenza di fatti pregiudizievoli, specie a seguito della modifica apportata all'art. 2435 c.c. (art. 4, comma 2°, l. 12 agosto 1993, n. 310), che fa obbligo alle società per azioni, non quotate in mercati regolamentati, e alle società a responsabilità limitata (2), di pubblicare insieme al bilancio di esercizio «l'elenco dei soci, riferito alla data di approvazione del bilancio (...), corredato dall'indicazione analitica delle annotazioni effettuate nel libro dei soci a partire dalla data di approvazione del bilancio dell'esercizio precedente». Per cui a cadenza annuale le anzidette società, comprese le società cooperative, sono tenute a rendere pubblici tutti i dati che, ai sensi dell'art. 2421, n. 1, devono essere registrati nel libro dei soci. Di conseguenza, non è assolutamente giustificabile il rifiuto di rilasciare estratti (o copia) del libro con la motivazione che quelle scritture riguardano posizioni e situazioni personali riferite a specifiche operazioni riportate nel libro dei soci, come appare ancor più ingiustificabile apporre limiti quantitativi nel rilascio di estratti del detto libro, alla luce dell'ordinamento societario vigente.

1.2. - Con riferimento al punto *sub b*) ugualmente non dovrebbero sussistere dubbi sulla ispezionalibilità del libro delle adunanze e delle deliberazioni delle assemblee. Eppure, ancora da parte di qualche consiglio di amministrazione di società cooperative (3), nelle quali la partecipazione personale del socio è marcata e rileva il carattere democratico della struttura, sussiste purtroppo qualche margine ingiustificato di resistenza nel consentire l'esercizio del diritto del socio di ispezionare i libri in questione. Vale ricordare, non tanto a giustificazione, che la problematica, sotto diversi aspetti, affrontata tanto in dottrina quanto in giurisprudenza, non ha trovato una univocità di indirizzo. S'è posto il problema se il socio nell'esercizio del suo diritto di ispezione può farsi assistere da

luglio 1978 e n. 83/349/CEE del 13 giugno 1983 in materia societaria, è stata modificata con d.lgs. 9 aprile 1991, n. 127 e poi con l. 12 agosto 1993, n. 310. Cfr. L.F. PAOLUCCI, *Le società cooperative*, Milano, 1999, 122; G. BONFANTE, *Imprese cooperative*, in *Commentario del codice civile Scialoja-Branca*, a cura di F. Gargano, Bologna-Roma, 1999, 611.

(3) È il caso esaminato con l'ordinanza in commento; v. inoltre: Cass. 12 ottobre 1994, n. 8332, in *Giust. civ.*, 1995, I, 123; App. Bari 3 gennaio 1968, in *Giur. it.*, 1969, I, 2, 33; Trib. Crema 22 febbraio 1990 (cit. in motivazione), in *Giur. comm.*, 1990, II, 616, con nota di E. RIMINI, *L'art. 2422 c.c. e i limiti del diritto di ispezione del socio*; Trib. Milano 19 giugno 1986, in *Le società*, 1986, 1117; Trib. Lucera 11 dicembre 1963, in *Riv. soc.*, 1965, 886; Pret. Roma 10 maggio 1978, in *Foro it.*, 1979, I, 1331.

esterni: quali esperti, professionisti, mandatari. Il Tribunale di Parma, ora, ed altra giurisprudenza prima (4), hanno dato risposta affermativa a differenza di quanti hanno sostenuto che il diritto di ispezione riguarda la sfera dei rapporti interni tra socio e società, escludendo, così, l'intrusione di terzi estranei (5), e di quanti hanno ritenuto che tale diritto può essere delegato tutt'al più ad altro socio, nell'intento di evitare che notizie, interne, riservate, possano essere diffuse all'esterno, danneggiando la società (6). Tale preoccupazione, seppure legittima, non dovrebbe sussistere, atteso che l'estraneo (esperto professionista, ecc.), chiamato ad assistere tecnicamente il socio, è vincolato dal segreto professionale, il cui mancato rispetto lo rende responsabile sia penalmente che civilmente per i danni eventualmente causati dal propalare notizie indebite, tanto al socio quanto alla società (7). Altro problema riguarda l'ipotesi che il socio, in particolare nei casi di stesura di verbali sintetici dell'assemblea, può chiedere che il diritto di ispezione sia esteso all'esame di altri documenti (elenco degli intervenuti, deleghe, ecc.) che integrano i sintetici verbali. Al riguardo parte della dottrina ritiene che la tassatività della disposizione dell'art. 2422 non consente interpretazioni diverse, estensive (8), anche nella considerazione che il verbale delle sedute e delle deliberazioni delle assemblee deve contenere quanto in esso deve essere menzionato, come fatti svoltisi e registrati (deleghe, intervenuti, votazioni) (9). Altra parte della dottrina, invece, ritiene che al socio non può essere precluso un tale diritto, diversamente questo si troverebbe indifeso di fronte alle illegalità commesse dal gruppo dirigente (o di comando) (10). Tuttavia, dal diritto di ispezione deve essere escluso l'esame di quei documenti che possano avere una connessione coi fatti economico-gestionali dell'impresa (11).

L'ordinanza in commento afferma, e su ciò concordiamo, che al socio è conferito dalla legge un diritto soggettivo e, quindi, un diritto non disponibile da parte della maggioranza assembleare (12), per cui la richiesta di esame (e di ottenere estratti) dei libri anzidetti non deve essere motivata, né deve indicare i (o parte dei) documenti da prendere in visione, in considerazione del fatto che al socio tale diritto è accordato a tutela del suo personale interesse.

2. - Il Tribunale parmense (sezione distaccata) ha imposto al Caseificio cooperativo, a mezzo ordinanza *ex art.* 700 c.p.c., un *facere*, consentendo al socio di prendere visione dei libri sociali anzidetti e di poter avere copia (estratti) degli atti relativi richiesti. Sul tipo di provvedimento adottato esprimiamo qualche dubbio, potendo soccorrervi lo stesso giudice, in sede cognitiva, mediante l'art. 210 c.p.c.

Il provvedimento cautelare d'urgenza, *ex art.* 700, per essere emesso presuppone l'esistenza di un *fumus boni iuris* e di un *periculum in mora*. Nel caso di specie tale provvedimento appare sproporzionato in quanto il *periculum in mora* andava ricercato nel pericolo di quell'ulteriore danno marginale che ne sarebbe potuto derivare dal ritardo reso inevitabile dalla lentezza della tutela ordinaria del provvedimento definitivo, nel senso che è la *mora* del provvedimento definitivo, in sé considerata, come possibile causa di ulteriore danno, a dover essere neutralizzata mediante l'emissione del provvedi-

mento cautelare d'urgenza (13). Nel caso di specie i diritti patrimoniali vantati dal socio si erano ormai cristallizzati, venendo meno quel pericolo dell'eventuale ulteriore danno. Tra l'altro, questo nostro convincimento trova conferma nel fatto che il provvedimento cautelare può neutralizzare quelle lesioni o pericolo di lesioni irreversibili in tutti quei casi, eventuali e pregiudizievoli, diretti a colpire diritti a contenuto patrimoniale, come nel caso di richiesta di sospensione di una deliberazione assembleare la cui applicazione potrebbe rilevarsi essere lesiva degli interessi patrimoniali del socio (14): cosa assolutamente con configurabile nel caso in esame. Quanto al *fumus boni iuris*, inteso questo come «giudizio di probabilità», nel senso che il giudice, nell'ambito dei suoi poteri discrezionali, è chiamato ad accertare che il diritto cautelando con ogni probabilità può risultare esistente in sede di tutela cognitiva (15), non pare che il provvedimento in commento offra sufficienti elementi per un apprezzamento positivo dello stesso. Affermare che il requisito del *fumus boni iuris*, in ordine al quale «l'attualità della qualità del socio è indispensabile per l'esercizio del diritto di ispezione solo e limitatamente degli atti contemporanei alla qualità» di socio dice sì cosa esatta che di per sé non giustifica la soluzione anticipatoria (dell'esistenza) del diritto propria della funzione assegnata al provvedimento d'urgenza. L'assenza, dunque, del *periculum in mora*, requisito primario dell'emissione dei provvedimenti cautelari, doveva consigliare il Tribunale di non emettere un provvedimento di tale portata.

3. - Le considerazioni che siamo venuti formulando ci portano ad una conclusione molto sommaria che attiene l'insieme del mondo della cooperazione. Se è vero, come è vero, che la società cooperativa si caratterizza prevalentemente per l'essenza della partecipazione personale del socio (16), si ha da ritenere che questa caratterizzazione non può essere revocata in dubbio. La legge attribuisce al socio un potere di controllo e un diritto ad essere informato dei fatti societari che nessun gruppo di comando, che dir si voglia, possa mettere in discussione, opponendovi rifiuti ed ostruzionismi, pena l'esistenza dello spirito che anima le strutture cooperative. È il profilo della partecipazione personale del socio che sembra incrinarsi nella gestione dell'impresa cooperativa e può rilevarsi dannoso per l'intero sistema se non si corre ai ripari. Assicurare la partecipazione attiva del socio nei fatti gestionali in generale, e in particolare nelle cooperative di grande dimensione (cantine, caseifici, opifici sociali, cooperative di produzione e lavoro), nelle quali, tra l'altro, si avverte una forte contraddizione: da un lato il condizionamento dello sviluppo dei programmi economici sempre più rivolti al mercato e alle sue leggi e, dall'altro, come conseguenza negativa, il distacco crescendo tra compagine sociale e gruppo dirigente e l'insieme della tecnostuttura, è compito primario di quanti con interesse guardano il sistema cooperativo come uno dei punti di impegno per ridare linfa alla partecipazione attiva del socio e contribuire, così, alla ulteriore crescita della cooperazione.

Alfio Grasso

(4) Trib. Bologna 16 dicembre 1993; Trib. Crema 22 febbraio 1990, *cit.*

(5) G. FRÈ, *Società per azioni*, in *Commentario codice civile*, a cura di A. Scialoja-G. Branca, Bologna-Roma, 1982, 641.

(6) M. FOSCHINI, *Il diritto dell'azionista all'informazione. Atti del convegno internazionale di studi* (Venezia, 5-7 novembre 1981), Milano, 1982, 33, nt. 41.

(7) Cfr. P. GROSSO, *I controlli interni nelle società cooperative*, Milano, 1990, 147.

(8) F. GALGANO, *La società per azioni*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, diretto da F. Galgano, vol. VII, Padova, 1988, 257.

(9) G. FRÈ, *op. cit.*, 602.

(10) F. FERRARA-F. CORSI, *Gli imprenditori e le società*, Milano, 1992, 642, nt. 1, che critica, tra l'altro, Cass. 30 ottobre 1970, n. 2263, in *Giust. civ.*, 1970, I, 1725.

(11) G.F. CAMPOBASSO, *L'informazione dell'azionista sulle partecipazioni azionarie*, in *L'informazione societaria*, cit., 611.

(12) Sostengono che trattasi di un diritto soggettivo: R. COSTI, *Note sul diritto di informazione e di ispezione del socio*, in *Riv. soc.*, 1963, 65; G.E. COLOMBO, *I libri sociali e il bilancio nelle spa*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da P. Rescigno, vol. 17, Torino, 1985, 9.

(13) Cfr. G. ARIETA, *I provvedimenti d'urgenza ex art. 700 c.p.c.*, Padova, 1985, 47.

(14) Pret. Roma 9 maggio 1977, in *Temi rom.*, 1977, 666.

(15) G. ARIETA, *op. cit.*, 53.

(16) Sulla partecipazione personale del socio, cfr. V. BUONOCORE, *Diritto della cooperazione*, Bologna, 1997, 213; Id., *L'impresa cooperativa. Profili funzionali e strutturali*, in AA.VV., *Cooperazione e cooperative*, Napoli, 1976, 130.

MASSIMARIO

Giurisprudenza civile

(a cura di PAOLA MANDRICI)

Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione (stragiudiziale) - In genere - Giudizio promosso dal concedente per la risoluzione anticipata del contratto di affittanza - Intervento volontario del familiare coltivatore indicato come coadiutore nella conduzione del fondo - Necessità del tentativo di conciliazione - Esclusione. (C.p.c., art. 105; l. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 42, 46)

Cass. Sez. III Civ. - 6-4-2001, n. 5154 - Duva, pres.; Finocchiaro, est.; Raimondi, P.M. (parz. diff.) - Manganaro (avv. Rizzo) c. Trimarchi ed altro (avv. Teresi Correnti). (*Cassa con rinvio App. Messina 19 novembre 1997*)

Il tentativo obbligatorio di conciliazione da esperire prima della domanda giudiziale, secondo i tempi e le modalità indicati dall'art. 46 della l. 3 maggio 1982, n. 203, non è necessario per l'ipotesi di intervento volontario esplicito nel corso di un giudizio promosso dal concedente per la risoluzione anticipata di un contratto di affittanza, da parte di un soggetto che sia familiare coltivatore indicato dal concedente come coadiutore della diretta conduzione del fondo, perché esso interveniente non ha il potere di evitare la controversia (stipulando una transazione con l'affittuario) (1).

(1) In senso conforme cfr. Cass. 21 ottobre 1994, n. 8653, in questa Riv., 1995, 634. Sul punto vedi anche Cass. 7 luglio 1992, n. 8290, in questa Riv., 1993, 35.

*

Contratti agrari - Controversie - Procedimento - Competenza e giurisdizione - Sezioni specializzate - In genere - Deduzioni in giudizio di un rapporto di affitto di fondo rustico - Competenza della Sezione specializzata agraria - Infondatezza prima facie della deduzione - Competenza del giudice ordinario. (C.p.c., art. 409; l. 11 febbraio 1971, n. 11, art. 26; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 47; l. 14 febbraio 1990, n. 29, art. 9)

Cass. Sez. III Civ. - 4-4-2001, n. 4969 - Fiduccia, pres.; Finocchiaro, est.; Fedeli, P.M. (conf.) - Casiraro (avv. Manenti ed altro) c. Carpenzano (avv. Campanella). (*Regola competenza*)

Il giudice adito, qualora una delle parti eccepisca l'esistenza di un rapporto agrario soggetto alla normativa speciale in materia, può escludere la competenza della Sezione specializzata agraria e ritenere la propria competenza, solo nell'ipotesi in cui, alla stregua delle stesse allegazioni delle parti, senza necessità di altre indagini, debba escludersi iactu oculi la configurabilità di detto rapporto (1).

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 11 febbraio 1999, n. 1169, in questa Riv., 1999, 469; in *Foro it.*, 2000, 603, con nota di CAPPONI B., *Le competenze per materia nel sistema del controllo preliminare della competenza (con particolare riferimento al contenzioso del lavoro e a quello agrario)*; in *Giur. it.*, 2000, 521, con nota di CANAVESE E., *La derogabilità per ragioni di connessione della competenza del giudice dell'opposizione a decreto ingiuntivo: una questione senza fine?*; Cass. 10 ottobre 1995, n. 10577, in questa Riv., 1996, 240.

*

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Durata - Contratti in corso - Data di inizio del contratto - Insediamento nel fondo della famiglia -

Irrilevanza - Illegittimità costituzionale dell'art. 2 legge n. 203 del 1982 con riferimento agli artt. 3 e 35 Cost. - Manifesta infondatezza. (Cost., artt. 3, 35; l. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 2, 22)

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Durata - Contratti in corso - Data di inizio del contratto - Insediamento del conduttore nel fondo - Rilevanza - Modificazioni successive del contratto o novazioni soggettive dello stesso - Irrilevanza. (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 2)

Cass. Sez. III Civ. - 5-4-2001, n. 5074 - Grossi, pres.; Finocchiaro, est.; Schirò, P.M. (conf.) - Bonoldi (avv. Romanelli) c. Bellini (avv. Furnari). (*Conferma App. Brescia 26 marzo 1998*)

L'art. 2 della l. 3 maggio 1982, n. 203, che fissa la durata dei contratti in corso alla data di entrata in vigore della legge, distinguendo secondo la data di inizio del rapporto, non si riferisce alla relazione di fatto tra il soggetto ed il bene ma alla relazione giuridica intersoggettiva sorta da un contratto e protrattasi, sia pure con le modificazioni anche soggettive eventualmente intervenute, fino alla data di entrata in vigore della legge. Ne consegue che, ai fini della durata dei contratti in corso, non rileva la data di inizio dell'insediamento nel fondo della famiglia coltivatrice, se l'originario contratto sia stato sostituito, per effetto di accordi novativi, con uno nuovo, ma quella del contratto al quale fa capo il rapporto giuridico esistente alla data di entrata in vigore della legge senza che possa, in contrario, invocarsi la diversa disciplina prevista dall'art. 22 della stessa legge che, per la durata dell'affitto a conduttore che non sia coltivatore diretto, indica la decorrenza dalla data di inizio dell'ultimo contratto anche in caso di nuova convenzione o di tacita rinnovazione o di proroga del precedente contratto, e senza che possa giustificarsi il dubbio di legittimità costituzionale della predetta disposizione dell'art. 2 per la meno penetrante tutela che da essa deriva a colui che impiega nel fondo il lavoro proprio e della propria famiglia, in relazione ai principi di uguaglianza e di tutela del lavoro stabiliti dagli artt. 3 e 35 della Costituzione, atteso che, se si ha riguardo alla complessiva disciplina dell'uno e dell'altro tipo di contratto, ed agli aspetti fondamentali della determinazione del canone e degli effetti sul contratto della morte dell'affittuario, emerge che la tutela del conduttore coltivatore diretto non è affatto deteriore rispetto a quella del conduttore che non è coltivatore diretto ed atteso, inoltre, che la diversa formulazione dell'art. 22 cit., rispetto all'art. 2, riflette il diverso ambito di tutela della famiglia coltivatrice e del lavoro diretto del conduttore e dei suoi familiari, da un lato, e dell'impresa coltivatrice, dall'altro, in favore della tendenziale continuità assicurata alla conduzione del fondo nel primo caso, rispetto al secondo, e della più adeguata tutela del conduttore capitalista, nel secondo caso (1).

Al fine di stabilire la scadenza del rapporto di affitto ai sensi dell'art. 2 della legge n. 203 del 1982, deve aversi riguardo al momento genetico del rapporto, ossia al momento in cui il conduttore si è in concreto installato sul fondo, con correlativa perdita di disponibilità di questo da parte del concedente, indipendentemente dalla circostanza che, dopo la stipulazione dell'originario contratto, siano stati conclusi nuovi accordi parzialmente modificativi per quanto attiene all'estensione del fondo, o che siano intervenute delle novazioni soggettive del rapporto stesso per subentro di discendenti (2).

(1-2) Sulla prima massima, in senso conforme, cfr. Cass. 8 agosto 1995, n. 8685, in questa Riv., 1995, 614. Sul secondo punto, in senso conforme, cfr.: Cass. 2 giugno 1998, n. 5398, in *Giust. civ. Mass.*, 1998, 1193; Cass. 15 febbraio 1996, n. 1162, in questa Riv., 1996, 756, con nota di LIPARI M., *La durata legale dei contratti agrari in corso e la data di "inizio del rapporto"*.

Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

Reati contro l'incolumità pubblica - Delitti - Adulterazione e contraffazione di sostanze alimentari o di altre cose - Commercio di sostanze alimentari nocive - Differenze - Fattispecie. (C.p., artt. 440, 444)

Cass. Sez. I Pen. - 19-12-2000, n. 5536 (c.c.) - La Gioia, pres.; De Nardo, est.; Palombarini, P.M. (conf.) - Confl. comp. in proc. Francia. (Dichiara competenza)

Tra l'ipotesi delittuosa di cui all'art. 440 c.p. (adulterazione o contraffazione di sostanze alimentari) e quella di cui all'art. 444 stesso codice (commercio di sostanze alimentari nocive) la differenza sostanziale non risiede nella natura delle sostanze prese in considerazione, dato che il concetto di «sostanze destinate all'alimentazione» e quello di «sostanze alimentari», prese in esame in dette disposizioni sono del tutto equivalenti, bensì nell'attività posta in essere dal soggetto agente, nel senso che l'elemento materiale della prima ipotesi è costituito dall'opera di corruzione o adulterazione delle sostanze alimentari destinate all'alimentazione o al commercio, mentre l'elemento oggettivo della seconda consiste nella detenzione per il commercio o nella distribuzione per il consumo. (Fattispecie concernente somministrazione di sostanze nocive a bovini, in relazione alla quale la S.C. ha ritenuto che gli animali vivi, pur non potendo considerarsi, sotto un profilo strettamente fisiologico, «sostanze alimentari», tali devono considerarsi sotto quello funzionale, data la loro destinazione all'alimentazione) (1).

(1) Giurisprudenza costante. Sulla differenziazione tra le due figure di reato si veda in termini, Cass. Sez. VI, 14 dicembre 1993, n. 11395, Bellone, in *Mass. dec. pen.*, 1994, 196.056; Id., Sez. I, 25 giugno 1997, n. 6204, Rigoni, *ivi*, 1997, 207.938.

*

Acque - Tutela dall'inquinamento - Immissione occasionale - Superamento dei valori limite - Configurabilità del reato. (D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, art. 59; l. 10 maggio 1976, n. 319, art. 21; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258)

Cass. Sez. III Pen. - 11-10-2000, n. 10583 - Avitabile, pres.; Mannino, est.; Geraci, P.M. (diff.) - Bannelli, ric. (Conferma Pret. Pistoia 30 marzo 1999)

In tema di tutela delle acque dall'inquinamento, le immissioni occasionali, già sanzionate ai sensi della l. 10 maggio 1976, n. 319, sono previste come reato, nel caso di superamento dei valori limite, anche dall'art. 59, comma 5, del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152. (Fattispecie precedente all'entrata in vigore del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 e succ. mod.) (1).

(1) In senso conforme Cass. Sez. III, 14 settembre 1999, n. 2774, Rivoli, in *Mass. dec. pen.*, 1999, 214.176.

Bellezze naturali - Violazione dell'art. 1 sexies legge n. 431 del 1985 - Sanzione applicabile - Art. 20, lett. c) legge n. 47 del 1985 - Modificazione dopo l'approvazione del d.lgs. n. 490 del 1999 - Esclusione. (L. 28 febbraio 1985, n. 47, art. 20; l. 8 agosto 1985, n. 431, art. 1 sexies; d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, art. 163 l. 8 ottobre 1997, n. 352, art. 1)

Cass. Sez. III Pen. - 28-2-2001, n. 8359 - Postiglione, pres.; Novarese, est.; Meloni, P.M. (conf.) - Giannone, ric. (Conferma App. Firenze 3 febbraio 2000)

In tema di costruzione senza autorizzazione paesaggistica in zona soggetta a vincolo, la violazione dell'art. 1 sexies l. 8 agosto 1985, n. 431 è punita con la sanzione prevista dall'art. 20, lett. c) l. 28 febbraio 1985, n. 47, anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 163 d.lgs. 490 del 1999, atteso che tale ultima fonte ha carattere compilativo e non è idonea a introdurre una nuova disciplina sanzionatoria in materia penale, vuoi perché manca una espressa delega legislativa (art. 1 legge n. 352 del 1997) vuoi perché una diversa interpretazione sarebbe contraria a quella fornita dalla Corte costituzionale sulla valenza del vincolo paesistico (1).

(1) Esiste in proposito un contrasto giurisprudenziale assai vivace. Nel senso della massima in epigrafe Cass. Sez. III, 23 maggio 1994, n. 5878, Solla, in *Mass. dec. pen.*, 1994, 198.027 e in questa Riv. (M), 1995, 454.

In senso contrario Cass. Sez. III, 13 novembre 1995, n. 11085, Romano, *ivi*, 1996, 203.755.

*

Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarico indiretto - Normativa prevista dal d.lgs. 19 maggio 1999, n. 152 - Applicabilità - Esclusione - Limiti - Vasche a tenuta poggianti sul terreno - Divieto - Verifica sulle eventuali immissioni - Necessità - Fondamento. (D.lgs. 19 maggio 1999, n. 152, art. 2; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 2; l. 10 maggio 1976, n. 319, art. 21, comma 1)

Cass. Sez. III Pen. - 28-2-2001, n. 8337 - Acquarone, pres.; Fiale, est.; De Nunzio, P.M. (diff.) - Moscato A. e altro, ric. (Annulla con rinvio, Pret. Salerno 29 aprile 1999)

In tema di scarico di reflui non autorizzato, già disciplinato dall'art. 21, comma 1, l. 10 maggio 1976, n. 319, in base alle disposizioni introdotte dall'art. 2 del d.lgs. 19 maggio 1999, n. 152, non è più punito il c.d. scarico indiretto, salvo che trovi applicazione il d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 2, in materia di rifiuti (in applicazione di tale principio, la Corte ha annullato con rinvio la sentenza del Tribunale che aveva condannato, in base alla previsione abrogata, il titolare di un impianto di lavaggio di inerti, provenienti da coltivazione di cave, composto da alcune vasche a tenuta, poggianti direttamente sul terreno, mandando al giudice di rinvio di verificare se dalle stesse vi fosse una immissione diretta nel suolo, sottosuolo o rete fognaria ovvero si trattasse di una fase di gestione di rifiuti diversa dalla nozione di scarico previsto dal d.lgs. n. 152 del 1999) (1).

(1) In senso conforme Cass. Sez. III, 20 novembre 1993, n. 10575, Cilento, in *Mass. dec. pen.*, 1994, 196.445 e in questa Riv., 1996, 58.

Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

Bellezze naturali - Parchi e riserve nazionali - Parco dello Stelvio - Poteri autorizzatori nella fase transitoria - Spettano alla Provincia.

T.R.G.A. Trentino-Alto Adige - Sezione di Bolzano - 20-11-2000, n. 330 - Mosna, pres.; De Mattio, est. - C.P.N.S. (avv. Bravo e Lazinger) e Ministero ambiente (Avv. gen. Stato) c. Provincia autonoma Bolzano (avv. Heiss e Cavallari), Soc. L.M. (avv. Mazzuccato, Matasso, Tonioni e Zandonai) ed altro (n.c.).

Nel Parco nazionale dello Stelvio, fino all'adozione ed approvazione degli strumenti regolamentari e di piano, i poteri e le funzioni autorizzative degli interventi nel Parco medesimo continuano ad essere esercitate, in via provvisoria, dalle Province autonome, mentre le funzioni dell'Ente Parco sono limitate ad un semplice parere non vincolante, rilasciato nell'ambito della procedura autorizzatoria svolta dalla competente Provincia (1).

(1) Questione del tutto nuova.

Il T.R.G.A. ha rilevato che le competenze autorizzatorie per gli interventi da eseguirsi nel territorio altoatesino del Parco spettano, in questa fase transitoria, alla Provincia autonoma di Bolzano che le esercita in conformità della relativa normativa provinciale, applicando, per quanto compatibili, le norme «storiche» del Parco (l. 24 aprile 1935, n. 740 e d.p.r. 30 giugno 1951, n. 1178) ed i principi della legge quadro 6 dicembre 1991, n. 394.

*

Agricoltura e foreste - Riforma fondiaria - Assegnazione terreni - Atto complesso di concessione amministrativa e di contratto di compravendita - Conseguenze sulla giurisdizione.

T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. II - 7-10-2000, n. 3407 - Cavallari, pres.; Viola, est. - M.L. (avv. Petrucci) c. Ente regionale sviluppo agricolo della Puglia (Avv. distr. Stato).

L'assegnazione di terreni per fini di riforma fondiaria è un atto complesso costituito dalla coesistenza di una concessione amministrativa, avente ad oggetto l'assegnazione dei terreni per fini di pubblica utilità, e da un rapporto privatistico di compravendita con patto di riservato dominio, sicché le controversie nascenti tra Ente di riforma agraria e concessionario devono essere riportate ad uno degli istituti predetti, concessione o contratto di compravendita, e risolte a seconda della loro diversa natura, nel senso dell'inerenza all'istituto concessorio, con ricostruzione pubblicistica e devoluzione alla giurisdizione esclusiva e devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, o al contratto di compravendita, con ricostruzione privatistica e conseguente devoluzione all'A.G.O. (1).

(1) In senso conforme, v.: Cass. Sez. Un. 3 dicembre 1992, n. 12889, in questa Riv., 1993, 539.

la controversia ha avuto origine dalla richiesta di risarcimento di danni per un assunto scambio di terreni tra assegnatari avvenuto nella fase della materiale consegna dei fondi, per cui è stata affermata la competenza dell'Autorità giudiziaria ordinaria, in quanto l'asserito comportamento illecito dell'Amministrazione investe la fase del rapporto regolamentato dal contratto privatistico di compravendita.

*

Caccia e pesca - Pesca sportiva - Regione Lazio - Uso dell'attrezzo «bilancia» - Divieto - Prosecuzione dell'utilizzazione in via transitoria - Condizione - Iscrizione nel ruolo ad esaurimento dei possessori - Inosservanza del termine per l'iscrizione - Rimozione dell'attrezzo - Legittimità. (L. reg. Lazio 7 dicembre 1990, n. 87)

T.A.R. Lazio, Sez. II - 14-7-2000, n. 5889 - Elefante, pres.; Politi, est. - V.D., D.M.L. e C.L. (avv. Di Gioia) c. Amministrazione provinciale Viterbo (avv. Ratano).

La mancata iscrizione, nel termine perentorio di sei mesi dall'entrata in vigore della l. reg. Lazio 7 dicembre 1990, n. 87, nel ruolo ad esaurimento dei possessori dell'attrezzo per la pesca sportiva denominato «bilancia» con dimensione superiore a cm. 150, comporta la rimozione dell'attrezzo stesso (1).

(1) Il T.A.R. è pervenuto alle predette conclusioni, osservando che l'art. 11,

nono comma, della l. reg. Lazio 7 dicembre 1990, n. 87, ha consentito in via transitoria la prosecuzione dell'utilizzazione del menzionato attrezzo, previa iscrizione dei possessori in apposito elenco tenuto dall'Amministrazione provinciale di Viterbo; l'iscrizione, però, doveva essere effettuata entro il termine, dal medesimo T.A.R. ritenuto perentorio, di sei mesi dall'entrata in vigore della citata legge.

*

Comunità montana - Carattere giuridico - Funzioni. (L. 3 agosto 1999, n. 265, art. 7; l. 8 giugno 1990, n. 142, art. 28)

Comunità montana - Organi - Rappresentanza dei Comuni - Rappresentanti esterni - Esclusione. (L. 8 giugno 1990, n. 142, art. 28; l. 7 aprile 1999, n. 265, art. 7)

Comunità montana - Organi - Rappresentanza dei Comuni - Scioglimento del Consiglio comunale per collegamenti con la criminalità organizzata - Conseguenze - Decadenza dei rappresentanti comunali nella Comunità montana - Subentro del Commissario prefettizio - Necessità. (L. 19 marzo 1990, n. 55, art. 15 bis)

Comunità montana - Organi - Rappresentanza del Comune - Decadenza - Subentro del Commissario prefettizio - Esercizio voto plurimo - Esclusione.

Comunità montana - Organi - Rappresentanza del Comune - Scioglimento del Consiglio comunale per cause diverse dai collegamenti con criminalità organizzata - Decadenza dei consiglieri comunali dall'incarico di rappresentanti nella Comunità montana - Esclusione. (L. 8 giugno 1990, n. 142, art. 39)

Comunità montana - Organi - Rappresentanza dei Comuni - Annullamento delle elezioni comunali - Incidenza sui rappresentanti del Comune nella Comunità montana - Esclusione.

Cons. Stato, Sez. I - 10-7-2000, n. 666/2000 - Ministero dell'interno (Quesito).

Ai sensi dell'art. 28 della l. 8 giugno 1990, n. 142, nel testo sostituito dall'art. 7 della l. 3 agosto 1999, n. 265, le Comunità montane si configurano quali enti locali costituiti tra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a Province diverse, per la valorizzazione delle zone montane, per l'esercizio di funzioni proprie e di quelle delegate, nonché per l'esercizio associato delle funzioni comunali (1).

Ai sensi dell'art. 28 della l. 8 giugno 1990, n. 142, nel testo sostituito dall'art. 7 della l. 3 agosto 1999, n. 265, in rappresentanza dei Comuni nelle Comunità montane sono eleggibili solo i consiglieri comunali e non più i rappresentanti esterni (2).

A seguito dello scioglimento del Consiglio comunale per collegamenti con la criminalità organizzata, ai sensi dell'art. 15 bis della l. 19 marzo 1990, n. 55, i consiglieri comunali decadono immediatamente da ogni incarico loro attribuito ratione muneris e, quindi, anche dalla carica ricoperta in seno alla Comunità montana, per cui la rappresentanza del Comune è assicurata dal commissario prefettizio (3).

Nell'ipotesi di decadenza dei rappresentanti del Comune nella Comunità montana, a seguito di scioglimento del Consiglio comunale, il Comune commissariato è fisiologicamente destinato ad avere, in seno all'organo elettivo di secondo grado, una rappresentanza numericamente depotenziata, per cui il commissario prefettizio non potrà esprimere un voto plurimo (4).

Lo scioglimento del consiglio comunale, nelle ipotesi cui all'art. 39 della l. 8 giugno 1990, n. 142, non incide, salva diversa previsione dello statuto della Comunità, sul mandato (elettivo di secondo grado) del consigliere a rappresentare il Comune nella Comunità montana, per cui il medesimo consigliere potrà esercitare pieno iure il relativo incarico, fino alla nomina, da parte dell'organo ricostituito, dei nuovi rappresentanti (5).

La designazione del rappresentante del comune nella Comunità montana non è travolta dall'annullamento delle elezioni comunali, in quanto il carattere retroattivo degli effetti derivanti dal predetto annullamento trova un limite nel generale principio di conservazione degli atti (6).

(1-6) Il Consiglio di Stato si è pronunciato su un complesso quesito posto dal Ministero dell'interno in tema di rappresentanza del Comune in seno alla Comunità montana, nelle diverse ipotesi di scioglimento del consiglio comunale.

PARTE III - PANORAMI

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Completamento dell'allegato del reg. (CE) n. 2400/96 relativo all'iscrizione di alcune denominazioni nel «Registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette» di cui al reg. (CEE) n. 2081/92 del Consiglio relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari. *Reg. Commissione 7 maggio 2001, n. 898/2001.* (G.U.C.E. 9 maggio 2001, n. L 126)

Riconoscimento di zone protette esposte a particolari rischi in campo fitosanitario nella Comunità e abrogazione della dir. 92/76/CEE. *Dir. Commissione, 8 maggio 2001, n. 2001/32/CE.* (G.U.C.E. 9 maggio 2001, n. L 127)

Modifica di taluni allegati della dir. 2000/29/CE del Consiglio concernente le misure di protezione contro l'introduzione nella Comunità di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali e contro la loro diffusione nella Comunità. *Dir. Commissione 8 maggio 2001, n. 2001/33/CE.* (G.U.C.E. 9 maggio 2001, n. L 127)

Modalità di applicazione relative ai documenti che scortano il trasporto dei prodotti vitivinicoli e tenuta dei registri nel settore vitivinicolo. *Reg. Commissione 24 aprile 2001, n. 884/2001.* (G.U.C.E. 10 maggio 2001, n. L 128)

Modifica dell'elenco delle zone cui si applica l'obiettivo n. 2 dei Fondi strutturali per il periodo dal 2001 al 2006 in Italia. *Dec. Commissione 27 aprile 2001, n. 2001/363/EC.* (G.U.C.E. 11 maggio 2001, n. L 129)

Deroga, per quanto riguarda il ritiro dei terreni dalla produzione, al reg. (CE) n. 2316/1999, recente modalità di applicazione del reg. (CE) n. 2316/1999, recante modalità di applicazione del reg. (CE) n. 1251/1999 del Consiglio, che istituisce un regime di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi. *Reg. Commissione 15 maggio 2001, n. 946/2001.* (G.U.C.E. 16 maggio 2001, n. L 133)

Modifica del reg. (CE) n. 2659/94 concernente le modalità per la concessione di aiuti a favore dell'ammasso privato dei formaggi Grana Padano, Parmigiano Reggiano e Provolone. *Reg. Commissione 21 maggio 2001, n. 990/2001.* (G.U.C.E. 22 maggio 2001, n. L 138)

LEGISLAZIONE NAZIONALE

Revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore. *L. 3 aprile 2001, n. 142.* (G.U. 23 aprile 2001, n. 94)

Autorizzazione al laboratorio Samer - Azienda speciale della Camera di commercio di Bari, ad eseguire per l'intero territorio nazionale analisi ufficiali nel settore oleico. *D.M. (politiche agricole e forestali) 16 marzo 2001.* (G.U. 23 aprile 2001, n. 94)

Autorizzazione al laboratorio ARPAT - Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana - Dipartimento provinciale di Lucca ad eseguire per l'intero territorio nazionale analisi ufficiali nel settore oleico. *D.M. (politiche agricole e forestali) 19 marzo 2001.* (G.U. 23 aprile 2001, n. 94)

Attuazione della direttiva 98/58/CE relativa alla protezione degli animali negli allevamenti. *D.Lgs. 26 marzo 2001, n. 146.* (G.U. 24 aprile 2001, n. 95)

Modificazioni al decreto 4 aprile 2000 in ordine alle misure nazionali di applicazione delle disposizioni comunitarie concer-

nenti il sostegno al reddito a favore dei coltivatori di taluni seminativi. *D.M. (politiche agricole e forestali) 8 marzo 2001.* (G.U. 26 aprile 2001, n. 96, suppl. ord.)

Integrazione alla direttiva per l'applicazione dell'art. 4 bis della legge n. 365/2000 - Settore agricoltura. *Dir. P.C.M. (Dip. prot. civ.) 10 aprile 2001.* (G.U. 27 aprile 2001, n. 97)

Modalità di attuazione dell'art. 4, commi 6, 7, 8, 9 e 10, del d.l. 26 settembre 2000, n. 265, convertito, con modificazioni, dalla l. 23 novembre 2000, n. 343, concernente le misure urgenti per il settore dell'autotrasporto e della pesca. *D.M. (politiche agricole e forestali) 22 dicembre 2000.* (G.U. 27 aprile 2001, n. 97)

Integrazione al decreto 15 settembre 2000 in ordine alle disposizioni nazionali di attuazione del reg. (CE) n. 1259/99 che istituisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune. *D.M. (politiche agricole e forestali) 8 marzo 2001.* (G.U. 27 aprile 2001, n. 97)

Costituzione del comitato di valutazione degli organismi di controllo di cui al d.lgs. 17 marzo 1995, n. 220, art. 2. *D.M. (politiche agricole e forestali) 29 marzo 2001.* (G.U. 2 maggio 2001, n. 100)

Modificazione al disciplinare di produzione dei vini ad indicazione geografica tipica «Emilia» o «dell'Emilia». *D.M. (politiche agricole e forestali) 30 marzo 2001.* (G.U. 2 maggio 2001, n. 100)

Regolamento di amministrazione e contabilità dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA). *D.M. (politiche agricole e forestali) 29 novembre 2000.* (G.U. 3 maggio 2001, n. 101)

Regolamento del personale dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA). *D.M. (politiche agricole e forestali) 5 dicembre 2000.* (G.U. 3 maggio 2001, n. 101)

Utilizzo del nome geografico «Sardegna» nella designazione e presentazione dei vini VQPRD già riconosciuti a D.O.C.G. e D.O.C. *D.M. (politiche agricole e forestali) 30 marzo 2001.* (G.U. 4 maggio 2001, n. 102)

Norme regolatrici dell'attività dell'organismo di intervento per la campagna di commercializzazione del riso 2000/2001. *D.M. (politiche agricole e forestali) 31 gennaio 2001.* (G.U. 7 maggio 2001, n. 104)

LEGISLAZIONE REGIONALE

FRIULI-VENEZIA GIULIA

Legge n. 423/1998, art. 1, comma 2. Regolamento recante criteri e modalità applicabili nella concessione degli aiuti per gli interventi strutturali ed urgenti nel settore zootecnico. Approvazione. *D.P.G.R. 14 luglio 2000, n. 0239/pres.* (B.U. 13 settembre 2000, n. 37)

LAZIO

Riconoscimento del diritto, per le piccole derivazioni, di utilizzare e derivare acque sotterranee divenute pubbliche ai sensi della l. 5 gennaio 1994, n. 36, e proroga della durata delle utenze relative alle piccole derivazioni. *L.R. 1° dicembre 2000, n. 30.* (B.U. 30 dicembre 2000, n. 36)

Modificazioni alla l.r. 2 dicembre 1999, n. 38, concernente: «Norme sul governo del territorio». *L.R. 4 settembre 2000, n. 28.* (B.U. 9 settembre 2000, n. 25, suppl. ord. n. 7)

PIEMONTE

Disposizioni per la prima attuazione del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 in materia di tutela delle acque. *L.R. 29 dicembre 2000, n. 61.* (B.U. 3 gennaio 2001, n. 1)

SARDEGNA

Adeguamento delle provvidenze regionali a favore dell'agricoltura agli orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato nel settore agricolo e interventi a favore delle infrastrutture rurali e della silvicoltura. *L.R. 14 novembre 2000, n. 21.* (B.U. 17 novembre 2000, n. 35)

Interventi a favore degli allevatori per fronteggiare l'epizootia denominata «febbre catarralle degli ovini (blue tongue)». *L.R. 17 novembre 2000, n. 22.* (B.U. 25 novembre 2000, n. 36)

TRENTINO-ALTO ADIGE*Provincia Bolzano*

Norme per la tutela della qualità dell'aria. *L.P. 16 marzo 2000, n. 8.* (B.U. 28 marzo 2000, n. 13, 1° suppl. ord.)

Interventi della provincia di Bolzano-Alto Adige a sostegno della promozione dei prodotti agroalimentari di qualità. *L.P. 25 maggio 2000, n. 11.* (B.U. 25 maggio 2000, n. 11)

Provincia di Trento

Modificazioni alla l. prov. 5 novembre 1990, n. 28 (istituto agrario di San Michele all'Adige), alla l. prov. 26 novembre 1976, n. 36 (Provvedimenti per la ristrutturazione e lo sviluppo dell'agricoltura trentina) e ad altre leggi provinciali in materia di agricoltura e di edilizia abitativa, nonché disposizioni per l'istituzione dell'archivio provinciale delle imprese agricole (APIA). *L.P. 4 settembre 2000, n. 11.* (B.U. 12 settembre 2000, n. 38, 1° suppl. ord.)

LIBRI**La tutela delle acque dall'inquinamento. Commento al d.lgs.**

11 maggio 1999, n. 152, di PAOLO DELL'ANNO - Maggioli Editore, Rimini, 2000, pagg. 328, L. 54.000.

Il d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 ha esteso il suo ambito di applicazione ben al di là del recepimento delle direttive comunitarie e del riordino della disciplina sulla tutela delle acque dall'inquinamento per coordinare ed adeguare anche gli aspetti della gestione delle risorse idriche.

L'A. esprime non poche riserve sulle scelte operate dal d.lgs. del 1999 in quanto, essendosi allontanato dal sistema dettato dalla l. 10 maggio 1976, n. 319, si è determinata una discontinuità di regime con le vecchie norme, che può far insorgere diversi problemi, specie nella fase di avvio dell'applicazione delle disposizioni più recenti. Sicché, l'efficacia della regolamentazione contenuta nel d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 è affidata alla capacità delle pubbliche amministrazioni di eseguire i compiti loro assegnati con tempestività e completezza.

Nella prima parte del volume vengono esaminati i profili istituzionali, ed in particolare il quadro delle competenze nel nuovo assetto dei poteri regionali e locali, nonché i procedimenti autorizzatori ed il connesso sistema sanzionatorio.

Una seconda parte è destinata al commento analitico dei singoli articoli che costituiscono il d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, con gli opportuni coordinamenti. Segue una appendice che riporta integralmente il testo del decreto legislativo in esame con i vari allegati.

L'opera, pur priva di un indice analitico, è di facile consultazione e rappresenta un utile strumento per gli operatori del settore.

Francesco Mazza

L'impresa agricola: Imposte dirette - Imposte indirette - Iva - Regimi contabili - Bilancio di esercizio di A. BONAZZA E G. ZECCA - Maggioli Editore, Rimini, 2000, pp. 425 - L. 58.000.

Il volume è inserito nella collana, denominata «Puntolinea», che si occupa di tematiche di natura tributaria senza, però, disdegnare, com'è giusto, sconfinamenti in campo civilistico e commercialistico.

L'impresa agricola è un tema complesso ed affascinante che viene affrontato ed elaborato quasi sempre sul terreno propriamente civilistico, lasciando, in tal modo, in secondo piano tutti gli aspetti fiscali e contabili connessi all'esercizio dell'attività di impresa. Questo volume, dal taglio pratico e diretto, si propone, invece, di mettere in evidenza le problematiche tributarie e contabili, avuto riguardo anche alle questioni connesse alla formazione del bilancio delle imprese agricole.

Del resto il progressivo e costante assoggettamento delle imprese agricole ai regimi tributari c.d. «ordinari», sia per quanto riguarda le imposte dirette, sia per quel che concerne l'applicazione dell'IVA, rende necessario un processo di adattamento della normativa fiscale generale alle specifiche esigenze del settore agricolo. Gli stessi specialisti, tributari e commercialisti, incontrano spesso difficoltà nell'applicazione delle norme fiscali alle imprese agricole; mentre, dall'altro lato, gli specialisti di diritto agrario tendono, purtroppo, a sottovalutare le questioni contabili dell'imprenditoria agraria. La recente introduzione di una nuova imposta regionale sulle attività produttive - l'IRAP - anche se determinata da esigenze di semplificazione del sistema fiscale e da ragioni di decentramento tributario, con l'attribuzione della potestà di intervento sulle aliquote alle regioni, ha contribuito a complicare un quadro già di per sé complesso, articolato ed intricato.

Questo lavoro si segnala per la chiarezza e la completezza dell'esposizione degli argomenti. Le due categorie di specialisti potranno, ciascuno per le tematiche di propria competenza, trovare elementi utili per completare le proprie conoscenze e formarsi così un quadro d'insieme dell'impresa agricola.

L'esposizione degli argomenti segue una linea che, a prima vista, potrà apparire incongruente ed, al contrario, segue una corretta direzione poiché muove dall'analisi di problematiche comuni alla generalità degli imprenditori agricoli. Infatti tutti gli agricoltori, a meno che non si tratti di soggetti che esercitano un semplice hobby, sono interessati all'applicazione di un'imposta indiretta come l'IVA. Per questo i due autori si diffondono nell'esposizione della normativa della normativa concernente questa imposta fino a fornire anche esemplificazioni pratiche in ordine alla compilazione dei moduli e delle dichiarazioni periodiche ed annuali. Una cerchia più ristretta di imprenditori agricoli risulta interessata alle modalità di applicazione delle imposte dirette ed una ancora più circoscritta è interessata alla tenuta della contabilità ed alla compilazione del bilancio annuale di esercizio.

Si tratta di tutti quei soggetti non tenuti alla determinazione del reddito imponibile su base catastale, in particolare vanno menzionati i redditi di allevamenti «eccedenti», le coltivazioni in serra, la manipolazione e la trasformazione dei prodotti agricoli ed i redditi prodotti dalle società agricole. A questi è dedicata, quale naturale completamento, un'attenta ricognizione ed indagine sui fatti economici più rilevanti per le imprese agricole dal lato della loro contabilizzazione e rappresentazione in bilancio.

Un'amplessima documentazione normativa completa il volume. Al lettore viene fornito un quadro d'insieme della legislazione fiscale che interessa il settore agricolo, compresi anche quegli atti, quali decreti e circolari ministeriali, peraltro di non facile reperibilità, che forniscono nella prassi utilissime indicazioni operative.

Antonio Orlando