

DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DI DOTTRINA
GIURISPRUDENZA E LEGISLAZIONE
DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **7/8**

LUGLIO-AGOSTO 2003 - ANNO XII
Spedizione in abbonamento postale - 45%
Art. 2, comma 20/b, legge 662/96 - Filiale di Roma
ISSN 1593-7208

EDIZIONI

TELLUS

SOMMARIO

Parte I - DOTTRINA

| | |
|---|-----|
| STEFANO MASINI: «Ritorno» del ruolo della piccola impresa agricola - Parte III | 401 |
| FRANCESCO DE SIMONE: Comunità europea e pesca nel Mediterraneo | 408 |
| GIUSEPPE CARACCILO: La disciplina dei consorzi <i>erga omnes</i> alla luce del d.m. 29 maggio 2001: problematiche giuridiche e dubbi di legittimità | 413 |

NOTE A SENTENZA

| | |
|--|-----|
| GIANFRANCO POLIANDRI: Le Conferenze programmatiche e l'approvazione dei piani stralcio per l'assetto idrogeologico. I tagli boschivi in zone di vincolo idrogeologico colpite da calamità naturali | 419 |
| ANTONIO FONTANA: Indennità di disoccupazione ed integrazione del salario per gli operai del settore agricolo | 424 |
| GIANFRANCO Busetto: La forma della rinuncia alla prelazione | 426 |
| NICOLETTA FERRUCCI: La prelazione dell'allevatore alla luce dell'evoluzione dell'intervento del legislatore e della staticità dell'orientamento giurisprudenziale | 430 |
| CARLO GATTA: La qualificazione di territorio montano ai fini dell'esonero dal pagamento dei contributi agricoli unificati non rientra nella competenza del legislatore regionale | 437 |
| ANTONIO ORLANDO: Vendita di prodotti agricoli e applicazione dell'IRPEF | 439 |
| LUIGI TORTOLINI: Riscatto agrario nei confronti di una pluralità di soggetti | 442 |
| FRANCESCA PALMIERI: La depenalizzazione nella nuova normativa sulla tutela delle acque..... | 445 |

| | |
|---|-----|
| GIANFRANCO Busetto: Competenza del giudice specializzato agrario sulle cause connesse | 448 |
| ANTONINO PAVONE: Tentativo di conciliazione e domanda riconvenzionale | 449 |
| MARIO CARDILLO: In tema di inquinamento elettromagnetico | 451 |
| ANGELA R. STOLFI: Ordinanze sindacali contingibili e urgenti | 453 |

Parte II - GIURISPRUDENZA (*)

ACQUE

| | |
|--|-----|
| Acque - Tutela dall'inquinamento - Fatto non più previsto dalla legge come reato - Procedimenti pendenti - Estinzione per prescrizione successivamente maturata - Obbligo di trasmissione degli atti alla P.A. - Assistenza - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 10 luglio 2001, n. 27660</i> , con nota di F. PALMIERI..... | 444 |
| Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarico inquinante - In conseguenza del guasto improvviso dell'impianto - Esclusione della responsabilità per caso fortuito - Negazione - Reato di cui al d.lgs. n. 152 del 1999 - Configurabilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 14 gennaio 2003, n. 1054 (M)</i> . | 457 |
| Acque - Tutela dall'inquinamento - Società - Amministratore - Responsabilità penale - Mancanza di delega a tecnici esperti - Assistenza - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Pen. 22 gennaio 2003, n. 3077 (M)</i> | 457 |

AGRICOLTURA E FORESTE

| | |
|--|-----|
| Agricoltura e foreste - Ammassi di prodotti agrari - Obbligatori - Controversie pendenti relative a crediti dei consorzi agrari per ammasso obbligatorio e spese di commercializzazione - Entrata in vigore della l. 28 ottobre 1999, n. 410 - Assegnazione ai consorzi dei titoli di Stato previsti dall'art. 8 - Estinzione d'ufficio delle controversie. <i>Cass. Sez. III Civ. 10 febbraio 2003, n. 1931 (M)</i> | 456 |
| Agricoltura e foreste - Piccola proprietà contadina - Agevolazioni tributarie - Godute in sede di acquisto del fondo dall'acquirente - Vendita volontaria prima del termine di dieci anni dall'acquisto - Decadenza <i>ex art. 7</i> della legge | |

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

| | pag. | | pag. |
|---|------|--|------|
| n. 604 del 1954 - Alienazione del bene disposta entro il termine dall'erede - Applicabilità - Fondamento. <i>Cass. Sez. V Civ. 3 febbraio 2003, n. 1546(M)</i> | 456 | COMUNIONE DEI DIRITTI REALI | |
| AMBIENTE | | Comunione dei diritti reali - Comproprietà indivisa - Scioglimento - Limiti - Nullità prevista dall'art. 17 della l. 28 febbraio 1985, n. 47 - Applicabilità - Carattere assoluto - Sussistenza - Conseguenze - Rilevabilità d'ufficio e da parte di qualunque interessato - Fattispecie. <i>Cass. Sez. II Civ. 17 gennaio 2003, n. 630, con nota redazionale</i> | 426 |
| Ambiente - Tutela - Aree a rischio idrogeologico - Piani stralcio per l'assetto idrogeologico - Determinazioni del Comitato istituzionale delle Autorità di bacino - Efficacia di variante agli strumenti urbanistici - Contrasto con le competenze regionali in materia di pianificazione urbanistica - Illegittimità costituzionale. <i>Corte costituzionale 9 dicembre 2002, n. 524, con nota di G. POLIANDRI</i> | 418 | CONTRATTI AGRARI | |
| Ambiente - Tutela - Aree a rischio idrogeologico - Regioni danneggiate da calamità naturali - Comuni compresi in zone con vincolo idrogeologico - Potere del sindaco di autorizzare il taglio dei boschi - Ricorsi regionali della Toscana, del Veneto, dell'Emilia-Romagna, del Friuli-Venezia Giulia, della Lombardia, del Piemonte e della Liguria - Compressione della competenza regionale in materia di agricoltura e foreste - Illegittimità costituzionale. <i>Corte costituzionale 9 dicembre 2002, n. 524, con nota di G. POLIANDRI</i> | 418 | Contratti agrari - Controversie - Domande riconvenzionali - Tentativo obbligatorio di conciliazione da esperire autonomamente a cura del resistente - Necessità. <i>Trib. Enna, Sez. spec. agr. 27 marzo 2001, con nota di A. PAVONE</i> | 449 |
| Ambiente - Inquinamento - Inquinamento elettromagnetico - Collocazione impianti tecnologici - Previsione urbanistica - Assenza - Collocazione su tutto il territorio comunale - Legittimità. <i>Cons. Stato, Sez. VI 10 febbraio 2003, n. 673, con nota di M. CARDILLO</i> | 450 | Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione (stragiudiziale) - Onere relativo - A carico dell'attore - Configurabilità - A carico del convenuto che proponga domanda riconvenzionale - Configurabilità - Condizioni. <i>Cass. Sez. III Civ. 22 ottobre 2002, n. 14900(M)</i> | 455 |
| Ambiente - Inquinamento - Inquinamento elettromagnetico - Collocazione impianti tecnologici (stazioni radio base per telefonia mobile) - Destinazione urbanistica - Destinazione a verde pubblico - Impedisce insediamento abitativo residenziale - Non preclude installazioni impianti di interesse generale. <i>Cons. Stato, Sez. VI 10 febbraio 2003, n. 673, con nota di M. CARDILLO</i> | 450 | Contratti agrari - Diritto di ripresa - Decorso del termine triennale <i>ex art. 42 della legge n. 203 del 1982</i> - Condizione di proponibilità della domanda volta alla ripresa del fondo - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 22 ottobre 2002, n. 14900(M)</i> | 455 |
| Ambiente - Inquinamento - Inquinamento elettromagnetico - Esposizione a campi elettromagnetici - Misure di minimizzazione - Limiti generali imposti da Comuni - Esclusione - Misure specifiche - Possibilità. <i>Cons. Stato, Sez. VI 10 febbraio 2003, n. 673, con nota di M. CARDILLO</i> | 450 | ESPROPRIAZIONE P.P.U. | |
| BELLEZZE NATURALI | | Espropriazione p.p.u. - Occupazione temporanea e d'urgenza - Opere di bonifica e lavori per la ricostruzione di oo.pp. - Danno derivante da occupazione illegittima di fondo agricolo - Determinazione - Criteri dell'art. 5 bis della legge n. 359 del 1992 - Applicabilità - Esclusione - Commisurazione al prezzo di mercato - Necessità. <i>Cass. Sez. I Civ. 12 dicembre 2002, n. 17713(M)</i> | 456 |
| Bellezze naturali - Territori coperti da boschi - Esecuzione di attività ed opere di bonifica, antincendio e conservazione in assenza di autorizzazione forestale - Reato di cui all'art. 1 <i>sexies</i> d.l. n. 312 del 1985 - Configurabilità - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 15 aprile 2002, n. 14292(M)</i> | 457 | GIURIDIZIONE CIVILE | |
| Bellezze naturali - Realizzazione di discarica in zona sottoposta a vincolo - In difetto di autorizzazione - Reato di cui all'art. 163 del d.lgs. n. 490 del 1999 - Configurabilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 17 gennaio 2003, n. 2125(M)</i> | 457 | Giurisdizione civile - Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Impiego pubblico - Consorzi di bonifica - Legge della Regione Puglia n. 15 del 1994 - Gestione e manutenzione degli impianti irrigui - Previsione di utilizzazione del personale con contratto di natura privatistica - Qualificazione come privato del rapporto - Configurabilità - Conseguenze - Devoluzione al giudice ordinario delle relative controversie - Fattispecie anteriore al 30 giugno 1998. <i>Cass. Sez. Un. Civ. 15 ottobre 2002, n. 14614(M)</i> | 455 |
| CAVE E TORBIERE | | Giurisdizione civile - Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Giurisdizione in materia tributaria - Canone di depurazione delle acque reflue - Natura di tributo comunale fino al 3 ottobre 2000 (data di entrata in vigore dell'art. 24 del d.lgs. n. 258 del 2000) - Configurabilità - Controversie relative ai canoni dovuti fino a detta data - Giurisdizione delle Commissioni tributarie - Sussistenza. <i>Cass. Sez. Un. Civ. 6 febbraio 2003, n. 1735(M)</i> | 456 |
| Cave e torbiere - Cave - Concessione edilizia - Necessità - Esclusione - Realizzazione in zona non consentita - Reato di cui all'art. 20, lett. a) legge n. 47 del 1985 - Configurabilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 9 luglio 2002, n. 26140(M)</i> | 457 | IMPOSTE E TASSE | |
| | | Imposte e tasse - I.R.P.E.F. - Redditi fondiari - Reddito dominicale - Perdite per mancata coltivazione e per eventi naturali (art. 28 TUIR) - Formazione della documentazione corografica per la delimitazione delle zone interessate ai sensi dell'art. 28, comma terzo, | |

| pag. | pag. |
|---|---|
| <p>TUIR del 1986 - Spettanza del potere di iniziativa - Al Sindaco o altro rappresentante dei danneggiati - Affermazione - Al singolo contribuente - Esclusione - Diritto al rimborso in caso di carenza di documentazione UTE - Affermazione - Condizioni. <i>Cass. Sez. V Civ. 30 luglio 2002, n. 11228</i>, con nota redazionale 427</p> <p>Imposte e tasse - I.R.P.E.F. - Redditi fondiari - Reddito agrario - Attività di coltivazione in serra e connessa vendita dei prodotti della terra - Relativo reddito - Natura agraria - Sussistenza - Condizioni. <i>Cass. Sez. V Civ. 20 aprile 2002, n. 5781</i>, con nota di A. ORLANDO 439</p> <p>PRELAZIONE E RISCATTO</p> <p>Prelazione e riscatto - Prelazione - Rinuncia - Forma scritta - Requisito <i>ad substantiam</i> - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Civ. 4 marzo 2003, n. 3166</i>, con nota di G. Busetto 425</p> <p>Prelazione e riscatto - Facoltà personale del soggetto - Trasferibilità con la vendita del fondo - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 27 luglio 2002, n. 11134</i>, con nota di N. FERRUCCI 428</p> <p>Prelazione e riscatto - Prelazione del confinante - Requisiti soggettivi - Attività di coltivazione diretta svolta sul fondo a confine - Necessità - Coltivazione diretta di altri fondi - Irrilevanza. <i>Cass. Sez. III Civ. 27 luglio 2002, n. 11134</i>, con nota di N. FERRUCCI 428</p> <p>Prelazione e riscatto - Prelazione del confinante - Soggetti legittimati - Allevatore diretto del bestiame - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 27 luglio 2002, n. 11134</i>, con nota di N. FERRUCCI 428</p> <p>Prelazione e riscatto - Versamento del prezzo, ovvero offerta reale del medesimo, nel prescritto termine perentorio - <i>Condicio iuris</i> del trasferimento della proprietà al retraente - Pluralità di retrattati - Obbligo di versare a ciascuno la corrispondente quota di prezzo - Fondamento - Conseguenze. <i>Cass. Sez. III Civ. 29 ottobre 2001, n. 13416</i>, con nota di L. TORTOLINI 439</p> <p>Prelazione e riscatto - Riscatto - Accertamento della sussistenza di contratto d'affitto agrario e domanda di riscatto - Carattere di presupposto dell'accertamento - Competenza della Sezione specializzata agraria. <i>Trib. Milano, Sez. V 26 settembre 2002</i>, con nota di G. Busetto 448</p> <p>PREVIDENZA SOCIALE</p> <p>Previdenza sociale - Assicurazione contro la disoccupazione - Contributi e prestazioni - Indennità - Lavoro agricolo - Presupposti - Disoccupazione involontaria - Risoluzione del preesistente rapporto di lavoro - Necessità - Fattispecie. <i>Cass. Sez. Lav. 12 marzo 2003, n. 3617</i>, con nota di A. FONTANA 423</p> <p>Previdenza sociale - Contributi unificati in agricoltura - Qualifica di territorio montano ai fini dell'esenzione contributiva - Applicabilità all'intero territorio comunale - Necessità - Esclusione - Menzione del Comune in legge regionale di determinazione di zone omogenee costituite in comunità montane - Carattere non decisivo. <i>Cass. Sez. Lav. 18 luglio 2002, n. 10471</i>, con nota di C. GATTA 434</p> <p>Previdenza sociale - Contributi unificati in agricoltura - Pagamento per i terreni compresi in territori montani</p> | <p>ubicati ad altitudine inferiore ai settecento metri - Illegittimità <i>ex</i> sentenza costituzionale n. 370 del 1985 - Efficacia nei confronti delle aziende situate nelle zone agricole svantaggiate - Esclusione. <i>Cass. Sez. Lav. 18 luglio 2002, n. 10471</i>, con nota di C. GATTA 434</p> <p>Previdenza sociale - Assicurazione contro la disoccupazione - Integrazione salariale a favore degli operai agricoli - Requisito della prestazione di 180 giornate lavorative in un anno - Accertamento - Giornate non effettivamente lavorate per una causa di sospensione del rapporto - Computo - Ammissibilità - Condizioni - Versamento dei contributi. <i>Cass. Sez. Lav. 14 gennaio 2003, n. 453</i>(M). 455</p> <p>RESPONSABILITÀ CIVILE</p> <p>Responsabilità civile - Proprietà di animali - Animale da tiro - Conducente - Procedente a piedi - Investimento da parte di un veicolo a motore - Obblighi del conducente dell'animale - Art. 134 c.d.s. abrogato - Applicabilità - Esclusione - Art. 104, comma secondo stesso codice - Applicabilità. <i>Cass. Sez. III Civ. 31 luglio 2002, n. 11370</i>(M) 455</p> <p>SANITÀ</p> <p>Sanità - Smaltimento rifiuti - Stato di emergenza - Ordinanza d'urgenza <i>ex</i> art. 38 legge n. 142 del 1990 - Legittimità - Anche dopo d.lgs. n. 22 del 1997. <i>T.A.R. Campania-Napoli, Sez. I 27 marzo 2000, n. 813</i>, con nota di A. R. STOLFI 452</p> <p>SERVITÙ</p> <p>Servitù - Prediali - Costituzione del diritto - Delle servitù volontarie - Costituzione negoziale - Servitù di presa d'acqua - Utilizzazione di acque derivanti al fondo servente da ente pubblico - Ammissibilità - Fondamento. <i>Cass. Sez. II Civ. 29 gennaio 2003, n. 1315</i>(M) 456</p> <p>SINDACO</p> <p>Sindaco - Ordinanze - Contingibile e urgente - Presupposti - Situazione di pericolo - Sufficienza - Lungo tempo trascorso - Irrilevanza. <i>T.A.R. Campania-Napoli, Sez. I 27 marzo 2000, n. 813</i>, con nota di A. R. STOLFI 452</p> <p>MASSIMARIO</p> <p>- <i>Giurisprudenza civile</i> 455</p> <p>- <i>Giurisprudenza penale</i> 457</p> <p>Parte III - PANORAMI</p> <p>RASSEGNA DI LEGISLAZIONE</p> <p>- <i>comunitaria</i> 458</p> <p>- <i>nazionale</i> 458</p> <p>- <i>regionale</i> 459</p> <p>LIBRI</p> <p>L. COSTATO (diretto da): Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario - 3ª ediz. (C. Gatta) 459</p> |

Indice cronologico delle decisioni (*)

| Data | Autorità | pagina |
|----------------|--|--------|
| 2000 | | |
| <i>MARZO</i> | | |
| 27 | T.A.R. Campania-Napoli, Sez. I | 452 |
| 2001 | | |
| <i>MARZO</i> | | |
| 27 | Trib. Enna, Sez. spec. agr. | 449 |
| <i>LUGLIO</i> | | |
| 10 | Cass. Sez. III Pen. n. 27660 | 444 |
| <i>OTTOBRE</i> | | |
| 29 | Cass. Sez. III Civ. n. 13416 | 439 |
| 2002 | | |
| <i>APRILE</i> | | |
| 15 | Cass. Sez. III Pen. n. 14292 (M) | 457 |
| 20 | Cass. Sez. V Civ. n. 5781 | 439 |
| <i>LUGLIO</i> | | |
| 9 | Cass. Sez. III Pen. n. 26140 (M) | 457 |
| 18 | Cass. Sez. Lav. n. 10471 | 434 |
| 27 | Cass. Sez. III Civ. n. 11134 | 428 |
| 30 | Cass. Sez. V Civ. n. 11228 | 427 |
| 31 | Cass. Sez. III Civ. n. 11370 (M) | 455 |

| Data | Autorità | pagina |
|------------------|--|--------|
| <i>SETTEMBRE</i> | | |
| 26 | Trib. Milano, Sez. V | 448 |
| <i>OTTOBRE</i> | | |
| 15 | Cass. Sez. Un. Civ. n. 14614 (M) | 455 |
| 22 | Cass. Sez. III Civ. n. 14900 (M) | 455 |
| <i>DICEMBRE</i> | | |
| 9 | Corte costituzionale n. 524 | 418 |
| 12 | Cass. Sez. I Civ. n. 17713 (M) | 456 |
| 2003 | | |
| <i>GENNAIO</i> | | |
| 14 | Cass. Sez. Lav. n. 453 (M) | 455 |
| 14 | Cass. Pen. Sez. III n. 1054 (M) | 457 |
| 17 | Cass. Sez. II Civ. n. 630 | 426 |
| 17 | Cass. Sez. III Pen. n. 2125 (M) | 457 |
| 22 | Cass. Sez. III Pen. n. 3077 (M) | 457 |
| 29 | Cass. Sez. II Civ. n. 1315 (M) | 456 |
| <i>FEBBRAIO</i> | | |
| 3 | Cass. Sez. V Civ. n. 1546 (M) | 456 |
| 6 | Cass. Sez. Un. Civ. n. 1735 (M) | 456 |
| 10 | Cons. Stato, Sez. VI n. 673 | 450 |
| 10 | Cass. Sez. III Civ. n. 1931 (M) | 456 |
| <i>MARZO</i> | | |
| 4 | Cass. Sez. III Civ. n. 3166 | 425 |
| 12 | Cass. Sez. Lav. n. 3617 | 423 |

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

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

di STEFANO MASINI

PARTE III - 1. Superamento della tradizionale figura del coltivatore diretto e prospettive intorno alla configurazione di altri modelli imprenditoriali in agricoltura. - 2. Sviluppo economico-territoriale e rilevanza della dimensione dell'impresa. - 3. Riforma della politica agricola comune ed identità territoriale della piccola impresa. - 4. Ritorno alla ruralità tra complessità normativa, dinamica economica e territorio.

1. - L'insieme delle misure messe a punto nell'ordinamento giuridico al fine di reinserire l'agricoltura, con un proprio ruolo, in un contesto di sviluppo modificato dall'accelerata evoluzione degli stili di vita e di consumo provoca, oggi, con l'irrompere dell'informazione, l'abbattimento delle frontiere nello spazio dei rapporti commerciali. Ne consegue una serie di implicazioni sul piano dell'organizzazione delle unità di produzione, che finiscono con il promuovere elementi flessibili di integrazione con i sistemi territoriali locali e specifici requisiti di professionalità determinanti la vitalità tecnico-economica di tipologie aziendali capaci di inserirsi nelle dinamiche di mercato.

In particolare, la diffusa preferenza manifestata nelle scelte sociali e nelle decisioni politiche per l'adozione di tecniche in grado di ridurre esternalità negative delle coltivazioni o dell'allevamento di animali, l'incentivazione al cambio di destinazione d'uso dei suoli in direzione della valorizzazione dell'ambiente economico-territoriale e della biodiversità non che, sopra tutto, la diversificazione delle fonti di reddito aziendale, fondata su abilità professionali, tradizioni produttive ed esperienze lavorative, arriva a consolidare una strategia di sviluppo delle aree rurali che assegna un ruolo centrale alla rete locale delle piccole e medie imprese.

In vero, tutto il senso di questa ricerca, nel tentativo di proporre qualche riflessione sul versante soggettivo della nuova imprenditorialità è riposto, intorno a questo «processo di allargamento dell'interesse agrario allo spazio rurale in cui si sviluppano le attività di produzione di beni o di servizi in senso stretto agrario» (1), in adesione alla cultura di un consumo sostenibile, collocato in un'area diversa da quella dei *bisogni alimentari*, sostituendo la fisicità, le caratteristiche organolettiche e strutturali dei prodotti in simboli, segni e comunicazione per soddisfare i desideri più attuali di naturalità e sicurezza alimentare.

Non si può, sotto questo profilo, dimenticare «come il diritto agrario, più di qualsiasi altra branca del diritto, sia stato sempre particolarmente sensibile ai processi di evoluzione storica ed abbia subito gli effetti delle diverse politiche di intervento pubblico sull'autonomia privata» (2).

Sul finire degli anni settanta, è, ad esempio, Giovanni Marcora (3) – il più noto ministro dell'agricoltura della recente storia repubblicana – ad individuare, nell'analisi dell'intervento pubblico attuato in favore dell'agricoltura, due fenomeni che, fino a quando tale settore non fosse inserito nel contesto di quello economico generale tenendo in conto la logica del mercato e gli interessi dei consumatori, definiva *paradossali*.

Il primo paradosso è la fuga delle risorse, che dovrebbero diversamente risultare trattenute al suo interno, imputabile alla persistenza di forme precapitalistiche di produzione – quali: la conduzione familiare, la bassa dimensione aziendale, la polverizzazione della offerta – da cui discende «il mito della modernizzazione settoriale o della adozione da parte dell'agricoltura dei sistemi di gestione e di organizzazione produttive tipiche dei settori extra-agricoli». Il secondo paradosso è: «se lo sviluppo industriale, stimolando l'esodo, ha contribuito a ridurre il numero delle imprese marginali e di piccole dimensioni, un fenomeno analogo si è verificato anche per le grandi aziende, determinandosi, quale risultante, la tendenza all'appiattimento della dimensione aziendale». Tutto ciò è da collegarsi anche alla incidenza di alcune specificità *sociologiche*, tra cui: «la scomparsa della grande proprietà assenteista, la «scontadinizzazione» delle imprese marginali e sub marginali a causa del part-time attuato con prestazioni di lavoro fuori azienda e/o fuori settore, l'alto peso di piccole aziende familiari o contadine o sprovviste di successori che hanno favorito il consolidamento, anche in termini di dimensioni aziendali, di quelle medie».

Inquadrata in tale contesto è evidente che la figura del coltivatore diretto debba essere più correttamente rivista e collocata entro due tendenze. La prima fuori dalla sua idealizzazione storica, all'interno del movimento di esodo dalle campagne, che ha determinato la prevalente permanenza nell'occupazione agricola di soggetti economicamente più deboli come: «vecchi, ormai incapaci di cambiare mestiere; donne, spesso indotte ad una indesiderata supplenza sulla azienda familiare; meridionali, tagliati fuori dalle più facili occasioni di impiego alternativo all'interno dello stesso

* Il presente studio si presenta suddiviso, per utilità di stampa, in tre parti. La prima e la seconda parte sono state pubblicate rispettivamente sui precedenti fascicoli nn. 5 e 6 della Rivista.

(1) Così GALLONI, *Nuovi confini del diritto agrario fra il diritto comunitario e il diritto ambientale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, 410.

(2) È questa l'opinione di GALLONI, *Nuovi confini del diritto agrario fra il diritto comunitario e il diritto ambientale*, cit., 382.

(3) In questi termini, si legga MARCORÀ, *La questione agraria e l'Europa*, Roma, 1979, 3 e 5.

mondo rurale e costretti, quindi, a programmare il proprio esodo professionale solo nel quadro di una emigrazione territoriale» (4). La seconda tendenza si snoda, invece, lungo la traiettoria di una ripresa della professionalità, che l'ha adeguata ed attratta verso nuovi e più moderni orizzonti.

L'originaria situazione di marginalità è stata – come è noto – tradizionalmente bilanciata, nella politica agricola comune, dalla garanzia dei prezzi di intervento senza limiti di quantità e, sul piano interno, da agevolazioni od investimenti a pioggia; mentre la lettura delle fonti statistiche potrebbe confermare, attraverso i dati connessi al trasferimento di risorse pubbliche all'agricoltura, la prevalente importanza della previdenza sociale, sì che «pensioni, assegni familiari, assicurazioni malattia finivano per rappresentare la *via italiana* alla difesa dell'agricoltura» (5), ritardando le aspettative di un reale rinnovamento strutturale.

Così che, non sarebbe improprio ritenere che il coltivatore diretto sia stato, per lungo tempo, l'interprete di un'agricoltura *a mezzo tempo*, registrata nei censimenti dell'Italia dello sviluppo economico delle fabbriche e della espansione delle aree metropolitane. Ciò spiegherebbe anche la *fortunata* applicazione del criterio del terzo per soddisfare le esigenze di coltivazione del fondo, mano a mano, consolidato dal contemporaneo dispiegarsi delle disposizioni sulla speciale disciplina dei contratti agrari e sulla formazione della proprietà contadina.

E tuttavia, quelli che un tempo potevano ben definirsi fattori *espulsivi* del lavoro agricolo, in genere, riconducibili agli svantaggi ambientali dell'insediamento, alla eccessiva presenza di forza lavoro familiare, alla difficoltà di sostituire modalità manuali di lavorazione con l'automatismo di tecnologie meccaniche, sono divenuti, ormai, significativi fattori *attrattivi* per un certo numero di imprese, che si sogliono definire *minori*.

Se appare assai difficile poter immaginare sistemi economici capaci di isolarsi rispetto allo scenario dei cambiamenti in atto, per la dipendenza da quel processo di riequilibrio del territorio come spazio *plurale* e *globale* degli scambi oltre che dalle mappe dei consumi, sembra, così, parimenti fondato assegnare alla piccola impresa secondo il modello delineato dall'art. 2083 c.c., un nuovo ruolo progettuale nelle più recenti vicende economico-sociali di sviluppo dell'agricoltura attraverso l'attuazione di esperienze di conduzione orientate verso forme efficienti e competitive di utilizzazione delle risorse familiari e aziendali.

È vero che ai *decreti di orientamento* del 2001 si è riconosciuta la capacità di delineare il passaggio ad «un'agricoltura moderna che ha spostato il suo baricentro dalla produzione al prodotto, sposando finalmente l'impostazione comunitaria e operando un cambiamento profondo con l'agricoltura del passato, la quale, tra l'altro, si fondava a livello dei soggetti sulla centralità del coltivatore diretto, a livello dei beni sul fondo rustico, a livello della attività sul criterio della normalità: elementi tutti sostanzialmente

espunti dal legislatore» (6).

Ma, da più parti e con dimostrato fondamento (7), si è evidenziata subito la necessità di recuperare una rinnovata centralità alla presenza del fondo, se non ai fini della qualificazione dell'attività quanto meno a livello della organizzazione aziendale, rispetto ad una domanda crescente e più volte segnalata di alimenti di origine, qualità e tipicità che siano espressione di culture locali e di situazioni socio-ambientali differenziate; mentre guadagna ugualmente consenso una presa di posizione destinata a rivalutare quegli elementi di professionalità capaci di soddisfare nell'offerta dei beni e servizi, da parte dell'agricoltore, la domanda strutturata ed espressa dai nuovi *esistenzialismi* (sensibilità ambientale e sicurezza alimentare) che più facilmente sono riconducibili alla partecipazione manuale ed alla condivisione personale del lavoro che contrassegna l'organizzazione della piccola impresa.

Tanto che non è difficoltoso registrare una progressiva trasformazione nella combinazione qualitativa della forza lavoro che, con il rallentamento della fuoriuscita, ha consolidato la presenza di insediamenti produttivi condotti da piccoli imprenditori con l'ausilio di mano d'opera salariata in ragione dell'allargamento delle maglie poderali; di una maggiore estensività degli ordinamenti colturali; della disponibilità di mezzi tecnici, che offrono opportunità diversificatrici in dipendenza dei mutamenti del sistema agro-alimentare e dalle tendenze del consumo.

A questo punto ne consegue una più convinta adesione a quell'approccio secondo cui «soltanto limitandosi ad una lettura in termini per così dire «minimalisti» dell'art. 2083 c.c. e, più in generale, delle disposizioni attinenti alla piccola impresa, può sfuggire la rilevanza delle stesse ai fini della ricostruzione della filosofia che ispira l'architettura del Libro V del codice civile» (8).

La ricomposizione del modello dipende, infatti, dall'applicazione di moderni e più appropriati strumenti legislativi forgiati a sostegno dello sviluppo economico e del progresso sociale nelle campagne; ma, sopra tutto, dal perfezionamento di un percorso di riflessione scientifica con tutte le sue implicazioni di possibilità qualificative.

Una prima ed essenziale ragione – e la si è ricordata nei paragrafi precedenti – riguarda l'inarrestabile progressione dell'impresa agricola verso l'orbita della *commercialità*, sì che, almeno in prospettiva, la differenziazione secondo il criterio dimensionale potrebbe costituire l'occasione normativa cui agganciare adeguate risposte all'esigenza di conservare, a certe condizioni, la specialità dello statuto dell'agricoltura.

Il sentiero da percorrere non riguarda tanto l'esplorazione dell'*oggetto* dell'attività, valutando se l'esercizio di attività agricole che prescindono dal collegamento con il fondo dia luogo a fattispecie atipiche di piccola impresa

(4) Così BARBERIS, *Famiglie senza giovani e agricoltura a mezzo tempo in Italia*, vol I, Milano, 1979, 9, il quale riassume (43) una stima sicuramente indicativa nell'analisi economica: «il 75 per cento delle aziende agricole italiane è interessato, anche nel 1975, a forme di *part time*».

(5) È questa la tesi di BARBERIS, *Famiglie senza giovani e agricoltura a mezzo tempo in Italia*, cit., 69, che osserva: «Attraverso la previdenza sociale, lo Stato restituisce all'agricoltura ciò che la società italiana, attraverso l'irrefrenabile gioco del mercato provvede quotidianamente a sottrarle».

(6) È questa l'opinione di GRAZIANI, *Introduzione*, in *Attività agricola e legislazione di «orientamento»*, Atti del Convegno dell'Università degli Studi di Macerata, Laboratorio «Ghino Valentini». *I decreti legislativi di orientamento in agricoltura: opportunità o isolamento?*, Macerata 21 settembre 2001, a cura di F. Adornato, Milano, 2002, 16.

(7) Si veda *amplius* COSTATO, *Criterio biologico e imprenditore agricolo*, in *Scritti in onore di Giovanni Galloni*, vol I, a cura di B. Carpino, Roma,

2002, 37, il quale osserva: «Anche nella nuova definizione di imprenditore agricolo resta la rilevanza delle attività che si propongono di sfruttare le capacità produttive di esseri viventi vegetali o animali: rimangono, pertanto, gli aspetti salienti che caratterizzano l'agricoltura in senso tecnico. Il fatto che esistono tecnologie che mirano a riuscire nell'arduo compito di sottoporre a controllo queste capacità non muta i termini della questione poiché appare del tutto improbabile, allo stato delle conoscenze, che un vero e totale controllo possa sussistere. Se esso si realizzasse, lo sarebbe in ambienti estranei a quelli agricoli anche intesi in senso ampio, sicché non si avrebbe più agricoltura: da ciò la necessità di legare l'agrario al terreno nel senso... che le produzioni sono agricole quando potrebbero essere comunque ottenute sfruttando il terreno. In caso contrario verrebbe meno la ragione stessa del regime speciale riservato all'agricoltura».

(8) È questa la tesi di CAPO, *La piccola impresa*, in *Trattato di Diritto Commerciale* a cura di V. Buonocore, Sez. I – tomo 2.III, cit., 15.

agricola (9), quanto il recupero delle sensibili differenze dalla nozione di genere in dipendenza della qualificazione dimensionale.

A tal proposito ci si potrebbe, ancora, chiedere se ha un fondamento – non negativo – additare l'art. 2083 c.c. come «un limite della disciplina dell'impresa» (10), dal momento in cui si perviene a far leva sulla stessa norma, al fine di fugare qualsiasi motivo di perplessità circa la rispondenza di una tipizzazione della disciplina secondo le direttive espansive di politica agraria impartite dalla Costituzione.

La questione, sollevata con riguardo alla estensione dell'ambito operativo dell'art. 2083 c.c. oltre il confine delle categorie nominate di operatori economici, si sposta, con straordinario interesse, alla valutazione della opportunità sistematica di individuare *altre* figure di piccoli imprenditori. Già l'intervento di numerose norme di leggi speciali ha reso il coltivatore diretto diverso dalla figura indicata nel codice civile e, al presente, scarsamente utile per declinare le nuove indicazioni di politica comunitaria.

Se, fino alla recente disciplina di orientamento, il coltivatore diretto ha potuto realmente porsi come recapito di un coacervo di disposizioni di *favore*, che hanno trovato una non trascurabile accentuazione nel riferimento ad un non sempre dimostrabile possesso della condizione professionale, diretta e personale, sembra di poter assumere, oggi, che la scelta non solo di conservare ma di estendere, accanto alla rinnovata tipologia dell'impresa ordinaria con profili di accentuata commercializzazione, la forma opportunamente organizzata della piccola impresa, acquisti significato e valore, sopra tutto e segnatamente, per la esigenza di sistemare a *misura* la posizione di nuovi soggetti interessati, a fronte di modalità diverse, nell'esercizio dell'iniziativa economica e nella combinazione dei beni aziendali.

Sul piano del soddisfacimento dei bisogni del mercato, ad esempio, può, in particolare, non essere indifferente la circostanza che singoli prodotti agricoli siano ottenuti personalmente con l'apporto di lavoro del piccolo imprenditore, attraverso l'organizzazione, su base territoriale, della produzione per garantire requisiti idonei, di sicurezza e qualità, nella fornitura di beni alimentari e convenienti standard di sostenibilità ambientale.

Ha, dunque, sicuramente merito la dottrina che, seguendo le tappe del processo di progressiva razionalizzazione delle imprese sotto il profilo tecnologico ed organizzativo, ha sostenuto, con conosciuti argomenti, l'esigenza di farne aderire la disciplina alla realtà economica, mettendo in guardia contro la formazione di «correnti favorevoli al neocorporativismo in agricoltura» (11); ma è proprio la più recente attenzione, manifestata dai cittadini-consumatori

alla qualità dell'ambiente ed alla sicurezza dell'alimentazione, a ritornare sulla considerazione della professionalità dell'attività agricola come ad un *quid* distintivo, riportando la relativa struttura alle dimensioni ottimali medio-piccole.

2. - Si potrebbe, con qualche forzatura, tentare di dipanare il filo che lega il sistema del Codice civile alla disciplina prevista nella Costituzione a sostegno del piccolo imprenditore, prendendo a base il rinvio alla definizione giuridica di minima unità colturale che – non ci sarebbe bisogno di ricordarlo – ha trovato una ricca ed articolata espansione attraverso la successione delle leggi in materia di bonifica delle terre, di colonizzazione, di riforma fondiaria, di formazione della proprietà contadina. Si arriverebbe, infine, a selezionare un tipo di organizzazione con connotati sicuramente diversi, ma sempre qualificati dalla personalizzazione del lavoro del titolare non che dal collegamento con il *milieu rural*, che costituisce il nodo della matassa degli interventi comunitari nella nuova PAC (12).

L'attuazione dell'art. 44 Cost., infatti, non passa più attraverso la prescrizione dei limiti della proprietà, orientando il legislatore «ad individuare la dimensione ottimale del fondo rustico per realizzare la dimensione ottimale dell'impresa» (13), ma risponde allo stimolo di elementi sociali *esterni* attinenti alla funzionalità del sistema economico rispetto ad interessi generali particolarmente rilevanti ai fini dell'uso sostenibile del territorio, della sicurezza dei prodotti e della salvaguardia della salute.

La norma costituzionale veniva tradizionalmente considerata in funzione della importanza quantitativa rivestita, nella situazione esistente, dalla produzione agraria e con riguardo al consapevole programma di incremento di tale produzione per il superamento dei conflitti in atto tra i partecipi ad essa mediante la distribuzione delle sue utilità. Ma la successiva revisione del modello di sviluppo agricolo – come si è avuto occasione di precisare in altra occasione (14) – consente di attribuire alla formula del «razionale sfruttamento del suolo» il significato di *sintesi* dei valori complessivamente collegati all'assetto del territorio, nei connotati suoi propri, in relazione alla comunità di persone insediate. Mentre la considerazione dell'interesse coesistente al raggiungimento di «equi rapporti sociali» – che costituisce identico metro di meritevolezza della tutela dell'attività agricola – pretende un'organizzazione della produzione mossa da una *ratio* economica che, pur senza trascurare le esigenze di efficienza, che situazioni oggettive di mercato e di concorrenza impongono, faccia, comunque, riferimento a strutture capaci di

(9) In argomento, si segnala la risalente annotazione di BASSANELLI, *Coltivatore diretto ed allevatore di bestiame nella legislazione sulla proroga dei contratti agrari e piccolo imprenditore agricolo*, in *Foro it.*, 1947, I, 536, secondo cui «sempre l'organizzazione dell'allevatore esula dall'ambito della piccola impresa», accedendo, così, ad un criterio di misurazione della prevalenza del lavoro proprio e familiare rispetto al capitale impiegato. E in vero: «È troppo evidente che, nell'impresa armentaria, il bestiame, capitale d'esercizio, va considerato il fattore principale o prevalente nell'organizzazione dell'attività economica anche se esso è contenuto in dimensioni tanto modeste da richiedere solo l'opera dell'imprenditore e dei suoi familiari, onde pare doversi dedurre che sempre l'organizzazione dell'allevatore esula dall'ambito della piccola impresa, essendo problematica perfino la permanenza delle forme più povere; inverso si direbbe che neppure in queste il lavoro adetto al bestiame divenga l'elemento principale della produzione al capitale».

Secondo BIGIARI, *Piccolo allevatore di bestiame*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1947, 711, «se il fondo è troppo esteso, questo significa che il coltivatore diretto, non potendo – per definizione – impiegare su vasta scala mano d'opera estranea, in tanto riesce nel suo intento in quanto a) si avvale di una famiglia eccezionalmente numerosa, oppure b) si serve di

capitali ingenti (macchinari, ecc.). In ambo i casi non è giusto che egli conservi la qualifica tecnico-giuridica di coltivatore diretto».

(10) Cfr. F. SANTORO PASSARELLI, *L'impresa nel sistema del diritto civile*, in *Riv. dir. comm.*, 1942, I, 384, il quale precisa: «Anche dove sembra che sia stabilito positivamente un regime specifico, e più spiccatamente *sociale*, per la piccola impresa, come nell'affitto rustico a coltivatore diretto (...), in realtà il senso della disciplina specifica di questi rapporti è ancora quello di sottrarre la piccola impresa all'applicazione di quelle regole dei corrispondenti rapporti d'affitto rustico (...), che sono collegate all'esistenza dell'impresa».

(11) Sul punto, si veda BASSANELLI, *La professionalità dell'affittuario coltivatore diretto*, in *Foro it.*, 1951, I, 149.

(12) In argomento, si vedano, *ex multis*, COSTATO, *Corso di diritto agrario*, Milano, 2001, 29 e 259 e ALBISINNI, *Lo spazio rurale come elemento d'impresa. Note per un diritto rurale*, estratto da *Agricoltura e ruralità* «I Georgofili. Quaderni» VII, 1997, 161.

(13) Così GALLONI, voce *Fondo rustico*, in *Estratto dal Digesto*, IV ediz., vol. III Civile, cit., 12.

(14) Il rinvio è al mio, *Ambiente, agricoltura e governo del territorio. Contributo ad uno studio sulla riforma delle autonomie locali*, Milano, 2000, 65.

assumere a proprio obiettivo la difesa e la valorizzazione dell'ambiente (15).

Nel processo in corso di riconversione delle strutture economiche, l'attività di lavoro del piccolo imprenditore si risolve, dunque, in un comportamento attuativo, sintesi di momenti tecnici, intellettuali o amministrativi, comunque, qualificati dai contenuti *territoriali* che possono rinvenirsi nel particolare ambiente in cui è inserita l'azienda e da cui consegue l'importanza da riservare a «le condizioni climatiche, la struttura, la situazione e configurazione del suolo, tutte varianti da luogo a luogo» (16), che valgono a mettere in rilievo quelle condizioni competitive in un mercato allargato in cui le scelte dei consumatori si spostano sempre più sui valori ecologici e salutistici dei prodotti.

Si intende che anche per questa via – ed è bene ripeterlo – non viene messa in discussione, su un piano di carattere contenutistico, l'oggettiva natura dell'attività svolta, ma, rispetto al dato strutturale dell'organizzazione in forma di (piccola) impresa, si riannodano le fila di un moderno discorso intorno ad una nuova dimensione funzionale della territorialità (17).

Voglio dire che non ha senso orientare il settore agricolo verso un nuovo equilibrio socio-economico senza che sia, reciprocamente, messo in discussione e conosciuto il ruolo da assegnare ad una più attuale forma di organizzazione della produzione (18).

Sotto questo profilo, si deve pensare ad una dimensione geo-economico-ambientale nella quale i progetti produttivi delle singole imprese possono realizzarsi in piena sintonia con le caratteristiche storiche, sociali e culturali di ciascuna area, sì che la riscoperta dei *saperi* e *sapori* divenga l'ingrediente base dello sviluppo, in modo da consentire, mediante l'effettivo e stabile collegamento alle dinamiche del mercato, di acquisire quote di valore aggiunto e di reddito per l'agricoltore non derivanti da forme, più o meno dirette e prevalenti, di sostegno pubblico.

Il rilancio di una attività professionale ha, infatti, una serie di ricadute positive dal punto di vista economico-produttivo, in quanto le singole unità possono diventare centri di attuazione e promozione commerciale, sia per l'offerta di

prodotti che risultano esclusivi di quei luoghi, sia per il richiamo turistico legato a servizi complementari per il tempo libero, lo sport, l'animazione culturale; mentre si creano i presupposti per trasformare attività di preparazione e conservazione di prodotti che, invece di perdere interesse, tornano a rappresentare un *mestiere* anche per i giovani con l'integrazione di competenze e cognizioni di *marketing*.

Partendo dall'organizzazione della base aziendale, nella maturata proiezione territoriale, al (piccolo) imprenditore agricolo è data, dunque, occasione di assumere molteplici attività in una direzione nuova, esposta al processo di liberalizzazione della concorrenza ed all'apertura del mercato globale, mentre la molteplicità di orientamenti, sostenuti da una significativa domanda di consumo, caratterizza la diversificazione del suo impegno funzionale e dinamico, superando il modello della specializzazione produttiva e la ricerca dell'efficienza dimensionale in senso verticale.

In questo quadro, la valorizzazione e l'esportazione della *territorialità* rappresentano la chiave dell'intervento pubblico a sostegno della evoluzione delle strutture agricole, diventando il marchio riconoscibile di cui ogni imprenditore dispone in conseguenza della localizzazione. Questa serve non più soltanto ad identificare la qualità del prodotto, ma anche a ritagliare, nelle preferenze di acquisto dei consumatori, un'area di valori condivisi, in una competizione senza frontiere fortemente capace di stimolare la delocalizzazione geografica delle imprese e, in pari tempo, di precisare particolari indici di specializzazione territoriale.

E ciò per quanto riguarda, sopra tutto, l'avvio di quelle iniziative imprenditoriali collegate all'alimentazione di qualità, alla memoria storica ed alla naturalità dei luoghi, intraprese da chi sia in grado di recuperare metodi e tecniche *artigianali* di produzione con apporto nell'organizzazione dell'azienda, di lavoro manuale proprio e di impegno direttivo personale.

Tale differente impostazione si coglie, del resto, tornando a considerare come la politica dei prezzi e del mercato non avesse, in passato, selezionato né alcuna specifica figura imprenditoriale (salvo, per poi abbandonarla: quella

(15) Letture di riferimento per lo studio dell'art. 44 Cost. sono: MORTATI, *Indirizzi costituzionali nella disciplina della proprietà fondiaria*, in *Riv. dir. agr.*, 1944-47, 9; BOLLA, *L'art. 44 della Costituzione italiana e la sua interpretazione organica*, in *Riv. dir. agr.*, 1949, I, 1; ESPOSITO, *Note esecutive sull'art. 44 della Costituzione*, in *Riv. dir. agr.*, 1949, I, 157; BACCIGALUPI, *Nuovi orientamenti della proprietà fondiaria (A proposito di un saggio di G.G. Bolla)*, in *Riv. dir. agr.*, 1949, I, 175; ZACCARO *Considerazioni giuridiche sull'interpretazione istituzionale dell'art. 44 della Costituzione*, in *Riv. dir. agr.*, 1949, I, 237; CARRESI, *La proprietà terriera privata in Commentario della Costituzione italiana*, Firenze, 1950, vol. I, 389; MORTATI, *La Costituzione e la proprietà terriera*, in *Riv. dir. agr.*, 1952, I, 479 e in *Atti del Terzo Congresso Nazionale di Diritto Agrario*, Milano, 1954, 262; MIELE, *La proprietà terriera nella Costituzione*, in *Dopo il primo convegno nazionale di diritto agrario*, Milano, 1958, 258; IRTI, *Profili della programmazione agricola (o per una rilettura dell'art. 44, 1° comma, Cost.)*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, I, 393; A.M. SANDULLI, *Profili costituzionali della proprietà terriera*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1972, 465; CARROZZA, *Diritto agrario e Costituzione*, in *Riv. dir. agr.*, 1975, I, 4; RODOTÀ, sub art. 44, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Rapporti economici, Tomo II, art. 41-44, Bologna-Roma, 1982, 211; TAMPONI, *Lo sfruttamento del suolo, in I rapporti economici nella Costituzione, Rassegna di 40 anni di giurisprudenza sul titolo III*, vol. III, *Impresa, Proprietà e Credito*, a cura di M. Genghini, A. Gentili, M. Tamponi, Milano, 1989, 317.

Sulla interpretazione della norma costituzionale tendente al superamento del contenuto puramente economicistico, si vedano CARROZZA, *Agricoltura e tutela della natura (L'impatto ecologico sul diritto agrario)*, elaborazione di due relazioni tenute dall'A. sul tema alla IV Tavola rotonda italo-sovietica di diritto agrario (Mosca-Kiscinev-Odessa, 19-20 settembre 1979) ed all'Incontro internazionale di Jus-agraristas (Belen do Brasil, 22-25 maggio 1981), in *Giur. agr. it.*, 1982, 74; DESIDERI, *Costituzione economica e agricoltura*, in *La Costituzione economica, Prospettive di riforma dell'ordinamento economico, ricerche dell'ISLE*, a cura di M. D'Antonio,

Milano, 1985, 161; GRAZIANI, *Sull'attualità dell'art. 44 della Costituzione*, *ivi*, 169; ed inoltre diffusamente FRANCARO, *Le destinazioni della proprietà a tutela del paesaggio. Dopo la «Legge Galasso»: accesso alla natura e statuto della proprietà*, Napoli, 1986, 35.

Si veda, inoltre, GALLONI, *Profili giuridici di un nuovo rapporto tra agricoltura e ambiente*, in questa Riv., 1993, 5 e ID., *Le fonti costituzionali del diritto agro-ambientale ed agro-alimentare*, in *Atti del Convegno «A. Carrozza»*, Firenze, 21 novembre 1997, a cura di A. Germanò e E. Rook Basile, Milano, 1999, 10.

(16) Sul punto, si veda BOLLA, *Agricoltura*, in *Scritti di diritto agrario*, cit., 367.

(17) Osserva, con grande efficacia, JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, cit., 135, «Il passaggio dalla centralità dei soli beni fondiari, al primato dell'attività produttiva inserita nel sistema agro-industriale, ed a quella dei mercati agricoli globalizzati, sino all'emergere, quale nuova area tematica, del legame tra strutture agricole e territorio, riflette l'originale percorso che nelle società industrializzate, soprattutto quelle europee, è stato riservato ai processi produttivi nei quali è coinvolta la terra. Se da un lato il moderno sviluppo economico che ha riguardato la stessa agricoltura si è manifestato proprio nel progressivo allontanarsi dalle sue basi fisiche verso orizzonti lontani, dall'altro quello stesso sviluppo ha generato le inevitabili premesse per un ritorno».

(18) In argomento, si rinvia *amplius* ad ADRONATO, *L'impresa agricola tra Stato e mercato*, in *Attività agricola e legislazione di «orientamento»*, *Atti del Convegno dell'Università degli Studi di Macerata, Laboratorio «Ghino Valentini». I decreti legislativi di orientamento in agricoltura: opportunità o isolamento?*, cit., XXX, secondo cui «Lo scenario sistemico e «plurale» dell'agricoltura italiana pone, ovviamente, interrogativi sull'impresa, sulle sue «forme», sulle sue connotazioni e sulla sua adeguatezza, tenuto conto dei nuovi processi economico-produttivi a livello globale, della liberalizzazione negli scambi, dei profondi mutamenti negli standards tradizionali dello Stato di diritto e sociale».

dell'imprenditore agricolo a titolo principale) né la varietà dei contesti territoriali, risultando gli incentivi finanziari uguali nelle diverse aree ed indipendenti da particolari condizioni professionali di organizzazione ed esercizio delle attività di impresa.

La riacquisizione degli interventi ad una logica di perequazione delle zone rurali e di sostegno all'integrazione delle relazioni tra impresa e contesto socio-economico – istituzionale vengono, invece, a rompere questa indifferenza ed a sostenere la riarticolazione interna dei programmi aziendali contro la standardizzazione delle produzioni e la concentrazione dimensionale (19).

3. -Infine, una sicura accentuazione del ruolo chiave della piccola impresa può rintracciarsi negli indirizzi di revisione intermedia della politica agricola contenuti nelle proposte della Commissione (20) – definitivamente approvata il 26 giugno 2003 dai ministri agricoli dell'UE nell'accordo sottoscritto a Lussemburgo – che procedono verso una incisiva riformulazione degli obiettivi, delle misure di mercato e dei vincoli di bilancio.

L'affermarsi di nuovi nuclei di bisogni ad elevato contenuto ambientale e salutistico, creando l'occasione di una domanda molto variabile di beni e servizi differenziati e personalizzati, rimette in gioco quegli operatori economici più incisivamente dipendenti dalla specificità territoriale dei processi produttivi e dalla condivisione del contesto di esperienza e dotati, perciò, di una maggiore flessibilità nella messa a punto di beni di rilevanza collettiva, come quelli ambientali e alimentari di qualità.

Sotto questo profilo, un passaggio significativo circa lo sviluppo strutturale dell'agricoltura europea – contrassegnata dalla riduzione del numero delle unità produttive, ma da una generale stabilità della superficie utilizzata con una accentuata specializzazione degli ordinamenti produttivi – si rinviene, propriamente, nella segnalazione (21) dell'esigenza di realizzare «un equilibrio tra i vantaggi economici della specializzazione, soprattutto se abbinata ad una concentrazione della produzione in certe regioni, e le pressioni sull'ambiente che ne conseguono a lungo termine», fino a proporre la rivisitazione del volume dei pagamenti specifici per certi prodotti e l'estensione dell'applicazione delle misure agroambientali per poter operare con meccanismi di controllo sulle singole situazioni relative alla utilizzazione dei beni a livello aziendale.

Più in generale, a partire dal documento di proposta della Commissione (22), a fianco dell'obiettivo di migliorare

la competitività dell'agricoltura assegnando all'intervento della politica agricola comune una funzione di *net safety*, si individua un percorso di sostenibilità e di orientamento al mercato, che sposta il fulcro del sostegno dal prodotto al produttore, attraverso l'introduzione di un sistema di aiuti diretti disaccoppiati per azienda, sulla base di riferimenti storici e subordinati al rispetto di norme ambientali, in materia di benessere degli animali e di qualità alimentare (*cross compliance*). Si ottiene, così, di rafforzare lo sviluppo rurale attraverso il trasferimento di risorse e la previsione di un regime obbligatorio di modulazione dinamica.

La previsione del pagamento di un aiuto complessivo al reddito intestato all'azienda, oltre a favorire una migliore *performance* ambientale in ragione della abolizione degli incentivi legati alla produzione, che possono risultare asimmetrici rispetto alla valorizzazione delle risorse naturali, appare capace di riorientare le scelte organizzative dell'imprenditore in base a criteri di assoluta flessibilità – fino a non produrre affatto – tenendo conto delle indicazioni di mercato che, val la pena di ribadire (23), «non è soltanto un luogo dove si scambia un prodotto verso controprestazioni in denaro. E' un luogo dove si scambia anche un'offerta di servizi a fronte di una domanda di cui si fa collettore un soggetto pubblico o un ente esponenziale dei bisogni collettivi che emergono dalla società civile».

Quale strumento di politica agraria, il così detto *disaccoppiamento* tende, in sostanza, a responsabilizzare la condotta imprenditoriale sia, indirettamente, per l'opportunità di ricercare le soluzioni più convenienti nella combinazione dei fattori della produzione, sia, sopra tutto, in conseguenza dell'applicazione delle misure di *cross compliance*, che vanno ad interessare il modo di organizzare l'intero complesso dei beni aziendali per rispondere al rispetto di requisiti ambientali, della sicurezza alimentare e del benessere degli animali, assicurando che l'interesse privato a produrre sia tutelato per la conformità ai parametri di legittimazione sociali.

Non sembra, sul punto, potersi condividere un'eventuale obiezione fondata sul rischio di assegnare all'intervento comunitario una connotazione di tipo *assistenziale* perché il sistema di aiuto non troverebbe più riconoscimento nell'attività produttiva svolta dall'agricoltore, ma semplicemente nelle funzioni assolte nell'ambito di programmi che devono tener conto delle situazioni ambientali e degli indirizzi di tutela dei consumatori. L'obiezione è rimossa da questa ragione: che rispetto alla distribuzione di aiuti e di

(19) Si può rinviare alle diffuse argomentazioni di ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, cit., 237.

(20) Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Revisione intermedia della politica agricola comune, Bruxelles, 10 luglio 2002 – COM (2002) 394 def., 1 e segg. Ed inoltre le riflessioni di PIRZIO BIROLI, *Revisione intermedia della Politica Agricola Comune e Allargamento*, in *Pol. agr. intern.*, n. 2, 2002, 91: «La società civile ha ragione di auspicare una politica agricola comune che incentivi a produrre ciò che i cittadini desiderano, e non quello che fa intascare maggiori sovvenzioni. Del resto anche i sondaggi lo confermano: la gente vuole cibi sani, un ambiente pulito, un paesaggio culturale vivibile».

Al contrario, non vuole più saperne di sovrapproduzione sovvenzionata e di distorsioni di mercato ai danni dei paesi in via di sviluppo. La società civile fa bene ad esigere controlli rinforzati, un'accelerazione della messa in opera della politica di sviluppo rurale ed una certa modulazione dei pagamenti diretti.

Ma anche gli agricoltori hanno ragione, quando chiedono di essere sgravati dalle scartoffie e restituiti al loro ruolo di imprenditori, in modo da poter produrre per i loro clienti anziché per un mercato artificiale a prezzi artificiali, overrosia per l'ammasso. Dobbiamo liberare gli agricoltori dalle pastoie burocratiche, affinché possano dedicare il loro tempo di lavoro all'azienda, invece di sprecarlo a riempire formulari.

Gli agricoltori hanno altresì ragione di voler essere congruamente ricompensati per i loro prodotti di qualità, per le loro prestazioni a salva-

guardia dell'ambiente, per la cura del paesaggio, insomma per tutti i beni e i servizi resi alla società. Per questo dobbiamo mantenere i pagamenti diretti, poiché i prezzi di mercato da soli non bastano».

(21) Cfr., ancora, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. Revisione intermedia della politica agricola comune, cit., 12.

(22) Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. Revisione intermedia della politica agricola comune, cit., 2 e 3.

(23) La citazione è di FRANCIOSI, *Impresa agricola e impresa commerciale: ai confini del diritto agrario*, in *Gli attuali confini del diritto agrario*, Atti del Convegno «Enrico Bassanelli», Firenze, 28-30 aprile 1994, a cura di E. Casadei, A. Germanò e E. Rook Basile, Milano, 1996, 223, il quale sottolinea: «Guardare oggi all'agricoltura e guardare al mercato agricolo è qualcosa di molto più complesso che guardare al vecchio mercato agricolo dove si scambiavano soltanto prodotti agricoli, per di più destinati prevalentemente all'alimentazione».

Si veda, ancora, ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, cit. 107, secondo cui: «Anche al di fuori dell'impresa possono esserci strutture produttive, che non sono imprese, non accedono al mercato per offrire i prodotti della coltivazione o dell'allevamento, sono esterne ad una dimensione di concorrenza, ma ciò nonostante si muovono in un quadro di economicità e di reddito e si candidano a percepire dai pubblici poteri non elargizioni o sussidi privi di causa negoziale, ma corrispettivi per un servizio di interesse generale, che si risolve nel loro stesso coltivare o allevare».

risorse finanziarie, le attività considerate devono qualificarsi come attività *autenticamente* agricole (24).

Quando, nel funzionamento complessivo del sistema di mercato, per intervento di sostegno al reddito degli agricoltori non si intende tanto una forma di compensazione per una riduzione dei prezzi, intervenuta nella singola organizzazione comune, quanto la corrispondente remunerazione per un *servizio* specifico reso alla collettività cambia, propriamente, la rappresentazione stessa del mercato quale istituzione economico-sociale (25).

Neppure potrebbe convenirsi che la misura incida sul metodo economico di svolgimento dell'attività imprenditoriale anche nel caso limite in cui l'agricoltore prendesse la decisione di mettere a riposo l'intera superficie aziendale – fino ad immaginarsi, per assurdo, la rivisitazione del ruolo del *proprietario-produttore* che all'esercizio dell'attività di produzione destinata ad incontrarsi con il mercato sostituisce il momento parassitario del godimento – in quanto la necessità di intraprendere o meno una serie di operazioni di buona pratica agronomica presuppone, comunque, la natura professionale della gestione, l'organizzazione di mezzi e la predisposizione ad acquisire un utile (26).

D'altra parte, il *discrimen* delle dimensioni torna a guidare l'intervento pubblico a livello comunitario nella scelta di riequilibrare la ripartizione dei fondi destinati allo sviluppo rurale attraverso il regime di *modulazione*, giustificando l'adozione di speciali franchigie di esonero, posto che «le aziende agricole di piccole dimensioni richiedono una maggiore intensità di manodopera, sono meno prospere e ricevono meno aiuti, mentre le aziende di grandi dimensioni riescono meglio ad adeguarsi alle nuove tecnologie e a realizzare economie di scala» (27).

Ora, si è rilevato criticamente che tale previsione avrebbe come conseguenza di «trasformare il regime dei pagamenti in una misura di sostegno differenziato per le piccolissime imprese», ciò che «costituisce sicuramente la manifestazione di un impegno sociale della Commissione, ma va in senso contrario al sostenere tutte le imprese ad adeguarsi al mercato e a modernizzarsi» (28).

Non appare, tuttavia, completamente illogico argomentare che i nuovi strumenti di intervento tendono ad evidenziare la crisi del sistema di *fabbrica* verso cui si è fin ora avviata la produzione agricola, segnata dalla scansione delle fasi del ciclo biologico in una organizzazione ad alta intensità di capitale e slegata dalla necessità del collegamento con la terra, per realizzare più vantaggiose economie

interne di scala attraverso l'incremento della quantità dei prodotti offerti a carattere standard e senza attenzione alla percezione dei consumatori di caratteristiche di qualità.

Nel momento in cui è maturata la riflessione sull'importanza dei fattori locali in grado di differenziare i processi di crescita e sul fatto che il modello di sviluppo dell'agricoltura non necessariamente debba seguire un percorso uniforme in aree territoriali diverse, torna a riproporsi, allora, la questione della più opportuna dimensione dell'organizzazione dei fattori della produzione richiesti dall'esercizio dell'attività di impresa.

4. - In questo contesto, affonda le sue radici quella previsione che «migliorare la competitività delle zone rurali e creare opportunità di reddito e nuovi posti di lavoro per gli agricoltori e le loro famiglie, sia all'interno che all'esterno delle aziende agricole, rimangono obiettivi imprescindibili per il futuro, visto che le opportunità di lavoro nell'attività agricola propriamente detta si stanno riducendo». A ciò si collega la sollecitazione a guardare le aree rurali come a realtà multifunzionali e diversificate, chiamando «i *produttori agricoli* a sfruttare tutte le opportunità offerte agli *imprenditori rurali*» (c.d.a.) (29).

Attraverso la ridefinizione delle finalità e degli strumenti della politica comunitaria – come si è tentato di chiarire – viene, infatti, perseguita una profonda reinterpretazione della funzione imprenditoriale. Essa non appare più guidata da una logica efficientistica, che fa perno sull'ampliamento della scala di produzione per realizzare obiettivi di incremento dei quantitativi prodotti con adattamenti tecnici e gestionali nella proporzione dei beni aziendali, ma è aperta a sostenere le nuove opportunità di crescita individuate in ambito locale, attraverso il perseguimento della diversificazione economica del territorio rurale e la valorizzazione dell'ambiente.

È del tutto evidente come, a fronte del ripensamento degli obiettivi economici e sociali, il territorio non rifletta più i contorni di uno spazio artificiale utile soltanto per valutare la scelta localizzativa dell'insediamento produttivo, ma divenga un luogo ricco di complessità in termini di sedimentazione di variabili culturali, di risorse proprie dell'ambiente naturale e di tipicità locali. Tutto ciò fa sì che l'attenzione si sposti dalla singola unità produttiva al contesto organizzativo entro il quale può svilupparsi l'iniziativa imprenditoriale e che, attraverso la serie elevata di operazioni conformi fa assumere rilievo alla funzionalità economica che lo caratterizza.

(24) È, in vero, CARROZZA, *Conclusioni*, in *Gli attuali confini del diritto agrario*, Atti del Convegno «Enrico Bassanelli», cit., 321, a sollevare l'interrogativo in ordine alla qualificazione dell'impresa risultante dall'incontro con il diritto comunitario, quando l'attività propriamente agricola, ossia agricola nel senso più stretto e finora convenzionale, venga ridotta alle minime proporzioni, cioè ad un quarto del totale delle attività complessivamente svolte in campo forestale, turistico, artigianale, ambientale, conservativo dello spazio naturale, ecc..

(25) Sul punto, cfr. LIPARI, *Il mercato: attività privata e regole giuridiche*, in *Agricoltura e diritto*, *Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, vol. I, cit., 41, il quale osserva: «è inevitabile che la società produca valori che possono essere in conflitto con quelli dello scambio di mercato. E siccome il diritto opera appunto come criterio di adeguamento dei valori condivisi al sistema delle regole ne discende che è inevitabile la commisurazione del mercato ai parametri giuridici. E non solo nel senso che il mercato, come sistema autodeterminato, necessita di un apparato che lo sostenga, ma altresì nel senso che il diritto, per la sua necessaria capacità estensiva all'interno di un determinato sistema sociale, non può sopportare, senza contraddire se stesso, che un reticolo di rapporti – e segnatamente tutto il complesso di interessi che si svolge dentro e fuori l'economia – gli rimanga estraneo».

Si veda, inoltre, ROOK BASILE, *La funzione pubblicitaria dei prodotti alimentari nel sistema del mercato agricolo*, nel vol. II degli *Scritti*, cit., 1088.

(26) Sul punto, si rinvia a RAGIONIERI, *Il modello di sviluppo rurale come*

paradigma, in Governo del sistema agricoltura: profili di riforme istituzionali tra dimensione sovranazionale e attribuzioni regionali, Atti del Convegno, Firenze, 17-18 dicembre 1999, a cura di A. Germanò, Milano, 2001, 225 non che a JANNARELLI, *Il diritto agrario tra agricoltura e alimentazione: dal linguaggio dei problemi ai problemi del linguaggio*. Nota conclusiva a margine del Convegno, *Agricoltura e alimentazione tra diritto, comunicazione e mercato. Verso un diritto agrario e agro-alimentare della produzione e del consumo*. Atti del Convegno «Gian Gastone Bolla», Firenze, 9-10 novembre 2001, a cura di E. Rook Basile e A. Germanò, Milano, 2003, che osserva: «... è ben possibile che la funzione produttiva di beni e di servizi si intrecci, sino al punto di divenire anche solo strumentale, con quell'altra nuova funzione costituita dal presenziare e custodire il territorio. Anzi nulla esclude che questa seconda funzione possa rivelarsi in molti contesti addirittura prevalente: del resto, come in passato la presenza dell'impresa agricola, ossia di una attività rivolta al mercato, non ha mai preteso di esaurire l'agricoltura, lo stesso può oggi dirsi a proposito del sistema agro-alimentare».

(27) Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. Revisione della politica agricola comune, cit., 25.

(28) È questa l'opinione di COSTATO, *La Revisione di Medio termine della Politica Agricola Comune: alcune riflessioni*, in *Pol. agr. inter.*, 2002, 2, 89.

(29) Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. Revisione intermedia della politica agricola comune, cit., 10.

L'ingrediente base della dinamica economica è offerto, così, dall'apporto della specifica professionalità di chi intraprende, fa, agisce, usando il proprio lavoro e l'abilità personale nella combinazione delle varianti possibili di attività programmabili nel sistema territoriale come fonte di valore economico e di vantaggio competitivo.

Infatti, nel momento in cui si allarga l'inventario delle attività riconducibili all'agricoltura e la *pluriattività* – che ha provocato, a lungo, la fuoriuscita di energie lavorative verso attività diverse da quelle agricole – lascia il posto alla qualificazione multifunzionale di una serie indefinita di mansioni, normativamente richiamate o contrattualmente definite all'interno o all'esterno dell'azienda, la ruralità del territorio esige il *protagonismo* dell'imprenditore, che assuma personalmente il controllo tecnico ed il calcolo economico della gestione dell'iniziativa, riuscendo meglio ad affrontare il rapporto con la complessità dello sviluppo.

Facendo leva sul vantaggio competitivo che la base territoriale trasferisce al processo produttivo, egli è in grado di realizzare una serie di prodotti tipici che richiedono tradizionali operazioni di trasformazione e modalità dirette di vendita non che di ricercare, nello spazio organizzativo esterno all'azienda, opportunità ed esperienze di promozione dei servizi ambientali (30).

La diversificazione degli indirizzi produttivi e la più facile accessibilità al mercato attraverso un dialogo costante con i consumatori matura, d'altra parte, la preparazione e la qualificazione del piccolo imprenditore nel senso del possesso di capacità strettamente pertinenti al livello di professionalità richiesta dall'esercizio di mansioni altamente specializzate sul piano organizzativo o finanziario.

Questo può sollevare il problema ulteriore dell'equiparazione, disposta sul piano legislativo, del laureato e del diplomato in particolari discipline connesse all'agricoltura, al fine dell'accettazione di soggetti aventi un livello di impe-

gno personale analogo, ma una differente identificazione sociologica, posto che risulta ancora aperta l'interpretazione della scelta di introdurre posizioni «di inaccettabile favoritismo tra categorie lavoratrici diverse» (31).

Ci si può chiedere, infatti, fin dove arrivi l'intento dell'art. 7 della l. 3 maggio 1982, n. 203 «Norme sui contratti agrari», che favorisce, equiparandoli ai coltivatori diretti, i laureati o diplomati di qualsiasi scuola di indirizzo agrario o forestale e i laureati in veterinaria per le aziende a prevalente indirizzo zootecnico, ai fini dell'accesso ai benefici della disciplina sull'affitto di fondo rustico; se, cioè, si proponga un'ulteriore estensione della piccola impresa (nel senso, addirittura, di sottrarla, nel darne rilievo, alla ricaduta nella tipica fattispecie dell'affitto a non coltivatore), ovvero manifesti l'interesse a conservarne, comunque, la fisionomia organizzativa attraverso la riconduzione del genere di lavoro tecnico-professionale di tali operatori all'interno del *calcolo del terzo* delle esigenze lavorative del fondo (32).

In realtà, l'impresa, che, a questo punto, possiamo definire *piccola* attraverso l'inversione dei termini – come si avrà occasione di approfondire nel necessario sviluppo del presente contributo – in quanto appartiene ad un dato sistema territoriale che la rende più facilmente adattabile in senso organizzativo, si presenta, al di là del consolidamento di esperienze del passato, quale formula da preferire per innescare lo svolgimento di un processo di sviluppo economico che non sia esclusivamente subordinato all'*automatismo* del mercato e fuoriesca dai confini di un ambiente rurale cristallizzato. Essa si mostra capace di generare *efficienza* e capacità di *adattamento* nei rapporti con l'ambiente esterno e con i consumatori, alla luce dei nuovi valori sociali e delle direttive programmatiche della politica agricola, siano esse decise a livello comunitario, nazionale o regionale, secondo i principi della concorrenza e del libero mercato. □

(30) In argomento, si veda FRANCIOSI, *L'impresa agricola di servizi e lo sviluppo rurale*, in *Attività agricola e legislazione di «orientamento»*, Atti del Convegno dell'Università degli Studi di Macerata, Laboratorio «Ghino Valenti». *I decreti legislativi di orientamento in agricoltura: opportunità o isolamento?*, cit., 41, il quale a proposito della produzione di servizi in agricoltura propone «una riflessione in ordine ad un orizzonte più ampio di quello aziendale, che rende ancora più eclatante l'improprietà del ricorso al criterio di connessione: il tema si pone con tutta evidenza con riguardo alla possibilità di sviluppare i servizi in direzione della più complessiva valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale».

(31) Sul punto, si veda JANNARELLI, *Affitto di fondo rustico e «soggetto equiparato» al coltivatore diretto* (nota a Cass. 18 luglio 1986, n. 4644), in *Foro it.*, 1987, I, 1, 1202, il quale rileva che la «preoccupazione che attraverso un'interpretazione non riduttiva dell'art. 7 della l. n. 203 si consumi

una scelta legislativa volta a favorire in misura non giustificata una nuova categoria di soggetti muove dal presupposto secondo il quale la disciplina dettata dal legislatore per il coltivatore diretto costituisca una disciplina costruita a misura ed immagine di una reale e concreta figura sociale. Ebbene, questa identificazione, se mai vi è stata, non esiste più e da molto tempo. In altri termini, la disciplina dettata per il coltivatore diretto ha da alcuni anni assunto nel nostro ordinamento il significato più specifico di una disciplina privilegiata la cui applicazione è legata a ragioni di politica economica e non è certo il risultato di una riconduzione ontologica di fenomeni diversi alla figura del coltivatore diretto».

(32) In proposito, si rinvia a GERMANO, sub art. 1647, *Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca*, a cura di F. Galgano, Libro Quarto – *Delle obbligazioni. Dell'affitto di fondi rustici. Dell'affitto a coltivatore diretto* – Art. 1628-1654, E. Romagnoli e A. Germanò, cit., 536.

Comunità europea e pesca nel Mediterraneo (*)

di FRANCESCO DE SIMONE

1. Premessa. - 2. Vicende: analogie e contrapposizioni tra Politica comune della pesca e P.A.C. - 3. ... dal 1964 al 1992. - 4. ... gli ultimi dieci anni. - 5. Luci e ombre sul Mediterraneo.

1. - La relazione considererà quattro aspetti del tema: una premessa introduttiva, di ordine generale; un rapido *excursus*, dal 1957 fino ad oggi, delle vicende politiche, legislative e giurisprudenziali che interessano in generale la pesca nella Comunità, e in particolare quella nel Mediterraneo; qualche proposta operativa (**).

Il 31 dicembre 2002 è una data molto importante, daché le istituzioni comunitarie hanno fissato, per quel giorno, la revisione globale delle norme che regolano la politica comune della pesca (P.C.P.). Benvero l'art. 13, par. 2 del regolamento n. 3760/92, che istituiva il regime comunitario della pesca e dell'acquacoltura, parla di *tout ajustement necessaire*, in particolare per ciò che concerne i problemi dello *Shetland box* e della riserva di accesso alla banda costiera delle 12 miglia ai pescatori nazionali.

L'intervento, se attuato come programmato, è molto riduttivo. Infatti, piuttosto che fare degli *ajustements*, occorre prendere decisioni definitive, in quanto l'ulteriore proroga o un formale intervento modificativo del regime in vigore significherebbe trasformare la deroga attuale in un principio di parità di condizioni di accesso ai luoghi di pesca, dando alla politica comunitaria vigente un carattere permanente. Occorre, invece, un intervento determinante, che, in particolare nel bacino del Mediterraneo, regoli la sovranità o la giurisdizione degli Stati membri.

Molto eloquente, a tal fine è il programma della Presidenza danese, presentato all'inizio del mese di luglio 2002, che poneva all'o.d.g. delle riunioni dei Consigli dei ministri della Pesca (23 e 24 settembre; 14 e 16 ottobre; 27 e 29 novembre; 16 e 19 dicembre) i problemi, di principali priorità, della conservazione delle risorse; dell'attenzione verso gli aspetti sociali; dell'esercizio equilibrato e responsabile dell'attività della pesca.

In particolare, per quanto concerne il Mediterraneo, la Presidenza danese, pur ribadendo che era in attesa delle proposte della Commissione così testualmente si esprimeva: «... punteremo ad ottenere una maggiore attenzione da parte della Commissione europea nei confronti della dimensione mediterranea della pesca: occorrerà in partico-

lare tener conto delle specifiche realtà economiche, sociali ed ecologiche di questa zona, considerando anche la delicatezza dei rapporti con i paesi del bacino non facenti parte dell'unione europea».

Per quanto concerne la politica estera, la Presidenza danese, certamente anche con riferimento al Mediterraneo, così si esprimeva: «È inoltre intenzione della Presidenza spingere per una presenza più assidua ed incisiva nell'ambito delle organizzazioni regionali per la pesca, delle quali la CEE è parte contraente od osservatore».

Questo programma, effetto dell'osservazione delle situazioni presenti nel settore pesca, determinava (per quanto concerne il tema che ci occupa) la comunicazione della Commissione, formalizzata il 9 ottobre 2002, al numero 535 definitivo, relativa ad un piano d'azione comunitario per la conservazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nel Mar Mediterraneo, nell'ambito della politica comune della pesca.

Non saranno considerati, nel presente studio, i problemi derivanti dagli elementi che si ripercuotono sulla politica di conservazione della pesca (*idest*: estensione ridotta delle acque nazionali rispetto alle acque internazionali; importanza degli *stocks* transizionali e comuni e le caratteristiche generali dell'attività di pesca; la disponibilità di dati scientifici), ma, essendovi reciproca influenza tra aspetti socio-economici-politici e assetto normativo-giuridico, effettuerò un breve *excursus* dei fatti politici incidenti sulle vicende legislative e giurisprudenziali che interessano la pesca, *excursus* utile a sensibilizzare operatori e politici a conseguenti proposte che possano incidere sulla riforma della politica comune della pesca (P.C.P.) che gli Stati membri prevedono di varare entro il 31 dicembre 2002.

2. - In tale prospettiva si prenderanno in esame le vicende della pesca a partire dal 1957.

La politica della pesca dell'Unione Europea è costituita da un insieme di regolamenti generali del Consiglio, da alcune decisioni della Commissione, dagli accordi internazionali in vigore e dall'influenza che, di fatto, esercitano le decisioni della Corte di giustizia.

(*) Relazione tenuta alla «Ottava biennale internazionale del mare», Napoli 18-27 ottobre 2002, organizzata e coordinata dal prof. Raffaele Palotta d'Acquapendente, sotto il patronato del Presidente della Repubblica, nell'Auditorium della Stazione marittima di Napoli.

(**) Successivamente alla consegna della relazione alla Rivista, sono stati pubblicati i regolamenti nn. 2369, 2370, 2371.

In particolare, quest'ultimo ridisciplina la conservazione e lo sfruttamento sostanziale delle risorse della pesca nell'ambito della P.C.P., intervenendo

specificamente (cap. II) sui piani di ricostituzione, sui piani di gestione e sulle misure di emergenza adottate dalla Comunità. Il cap. III (art. 11-16) riguarda l'adeguamento delle capacità della pesca, mentre il cap. IV (art. 17-20) detta norme in materia di accesso alle acque ed alle risorse.

Lo stato del contributo ci preclude la possibilità di commentare l'intervento che, secondo l'art. 35, sarà riesaminato «con riguardo ai capitoli II e III» entro la fine dell'anno 2012, su relazione della Commissione, dal Parlamento e dal Consiglio. (F.D.S.)

Come è noto la politica della pesca trova la sua origine ed il suo fondamento nel Trattato di Roma (stipulato nel 1957, entrato in vigore il 1° gennaio 1958), nell'art. 38 che costituisce la base della politica dell'agricoltura (P.A.C.). La norma precisa che il commercio e la prima trasformazione dei prodotti agricoli comprendono anche i «prodotti della pesca». È chiaro che, qui, il legislatore si è riferito (più che all'attività della pesca) a quanto avviene successivamente all'attività della pesca, cioè alla trasformazione e alla commercializzazione del pescato, per cui occorre tener distinte le due attività. In tale prospettiva si rileva che tra P.A.C. e P.C.P. esistono molti principi comuni e talune contrapposizioni.

Sotto il primo aspetto, la P.C.P., in quanto gestione delle risorse biologiche marine, costituisce un settore di competenza esclusiva della Comunità, che dovrebbe esulare (ed in genere esula) dall'applicazione del principio di sussidiarietà (in tal senso da ultimo, si veda il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato di Amsterdam del 1° maggio 1999).

In secondo luogo i regolamenti di base sono adottati dal Consiglio, che legifera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, previa consultazione del Parlamento europeo.

Parimenti nel settore della pesca ritroviamo (con le specificità apportate dagli interventi succedutisi negli anni) i principi «classici» della P.A.C., e cioè l'unicità del mercato, la preferenza comunitaria, la solidarietà finanziaria, l'O.C.M. (organizzazione comune dei mercati). Infine anche il pescato può essere etichettato, come i prodotti agricoli, con «denominazione d'origine protetta», «indicazione geografica protetta», «attestazione di specificità» (*amplius*: GALLIZIOLI).

Sotto il secondo aspetto (*idest*: differenze) occorre rilevare che con il trascorrere degli anni, tra agricoltura e pesca si sono accentuate le differenze sino a che l'attività della pesca gradatamente si è attestata con una sua totale autonomia. In particolare, in tal senso è orientato il reg. n. 3760 del 1992.

La specificità della pesca cominciò, quindi, a prospettarsi come effetto dei programmi tecnici e dell'evoluzione dell'assetto politico. In particolare, la richiesta di Stati molto impegnati nel settore (Regno Unito, Irlanda, Danimarca e Norvegia) ad entrare nella Comunità portò ad una lenta ma determinante revisione dell'art. 38 del Trattato.

Seguiamo molto velocemente (per rispettare il tempo concesso a questa relazione) l'evolversi del sistema normativo e la necessità, che oggi si prospetta, di nuovi ed ulteriori interventi.

3. - Nel 1964 la Comunità si occupò per la prima volta della pesca con la Conferenza di Londra che diede, poi, vita alla omonima Convenzione. Questa all'art. 10 stabiliva una clausola specifica di prevalenza del regime comunitario. In verità in quella occasione – secondo la più quotata dottrina: SACK, VIGNES, CATALDI – la «preoccupazione comunitaria fu di fare in modo che le regole, che si andavano ad instaurare nella Convenzione, e cioè la possibilità per lo Stato costiero di riservarsi la pesca fino a 6 miglia (più altre 6 miglia in cui l'accesso era consentito solo agli Stati stranieri che avessero abitualmente pescato in quelle acque), non ostacolassero il regime particolare in materia che la Comunità avrebbe emanato con efficacia vincolante nei confronti degli Stati membri».

Il 20 ottobre 1970 è la volta del Consiglio della Comunità ad occuparsi del settore. Il Consiglio emette il regolamento n. 2141 che disciplina direttamente la pesca. Questo regolamento prescrive(va) la soppressione di ogni differenza di trattamento quanto all'accesso alle zone di pesca e all'esercizio di esse. (L'art. 2, par. 1, specificamente recita: *Le regime appliqué par chacun des États membre à l'exerci-*

ce de la pêche dans les eaux maritimes, relevant de sa souveraineté ou de sa juridiction, ne peut entraîner des différences de traitement à l'égard d'autres États membres. In deroga a tale principio occorre però ricordare che, adeguandosi alla Convenzione di Londra del 1964, il regolamento 2141 del 1970 – di cui stiamo discutendo – prevedeva all'art. 4 la possibilità «che in una zona di tre miglia marine, calcolate dalla linea di base del mare territoriale, gli Stati membri, previa autorizzazione del Consiglio, riservassero certi tipi di pesca, per un periodo non superiore a 5 anni à la population locale, établie le long de ces zones si celle-ci dépend essentiellement de la pêche côtière».

Di codesto regolamento, che costituì la prima vera emancipazione della pesca, occorre ancora ricordare la sostituzione della nozione di acque nazionali con quella di acque comuni agli Stati membri e, pertanto, la perdita (per questi) dell'esercizio esclusivo della loro competenza in materia di pesca e l'impossibilità di riservare le risorse di pesca esclusivamente ai propri cittadini.

Nel 1972 vi fu il primo Trattato di adesione degli altri Stati (marinari) che rivisitò la regolamentazione testè indicata, con molte limitazioni alle dette concessioni. In particolare, poiché l'interesse degli Stati candidati confliggeva con quello degli Stati membri (che peroravano la libertà di accesso indiscriminato alle zone di pesca) si giunse ad un compromesso tra le due posizioni «nel senso di mantenere, come regola generale, i principi stabiliti nel 1970, inserendo però – agli art. 100 e ss. del Trattato 1972 – un regime speciale derogatorio che fino al 1982 (ma era comunque prevista, all'art. 102, l'adozione di misure da parte del Consiglio entro il sesto anno dall'adesione, e cioè a partire dal 1° gennaio 1979) consentiva ad ogni singolo Stato di escludere i pescatori degli altri Stati membri dall'esercizio della pesca nelle acque *relevant de sa souveraineté ou de sa jurisdiction*, ossia, sostanzialmente, tanto nelle prime sei miglia (misurate a partire dalla costa) che nelle successive sei miglia, con riserva dei diritti particolari di pesca goduti da altri Stati membri alla data del 31 gennaio 1971» (CATALDI).

Come considerazione personale sembra che l'ottica comunitaria, nell'istituire temporaneamente una riserva di pesca a favore delle popolazioni costiere, determinava (come effetto precipuo) la riconversione delle flotte e degli impianti di pesca, ma non certamente il potenziamento e la protezione della pesca locale e delle attività collegate ad essa.

Questa mia considerazione trova (o sembra trovare) riscontro nel regolamento n. 101 del 19 gennaio 1976, che intervenne sulla normativa del regolamento n. 2141 del 1970, sostituendola là dove faceva salve le deroghe previste nell'atto di adesione (*idest*: concessione agli Stati fino al 31 dicembre 1982 di escludere i pescatori degli altri Stati membri – di fatto, però, le sanzioni scattavano dal 1985 ...) e disponeva nel contempo (all'art. 9) l'adozione di misure di ristrutturazione delle flotte dei pescherecci e delle attrezzature e la ricerca di nuovi fondali e metodi di pesca, al fine di ottenere un aumento della produttività del settore (SCOVAZZI).

Di questo anno, inoltre, si ricordano alcune decisioni della Corte di giustizia che costituirono le pietre miliari nella storia del regime comunitario della pesca.

Nel 1976, infatti, la competenza comunitaria dell'attività di pesca assunse una dimensione internazionale.

A tal fine si ricorda che la Corte di giustizia delle Comunità europee, nella sentenza Kramer del 14 luglio 1976, nelle cause riunite nn. 34 e 6 del 1976, riconoscendo la personalità giuridica alla Comunità ne indicò la competenza a concludere accordi con i paesi terzi interessati a disciplinare la pesca al fine di garantire la conservazione delle risorse biologiche del mare e delle acque interne. Per tale motivo venivano sottratte agli Stati membri i poteri in questione già prima dell'effettivo esercizio di detta competenza da parte

del Consiglio (*amplius*, COSTATO). In particolare la Corte affermò che «le istituzioni comunitarie avevano il potere di emanare qualsiasi provvedimento mirante alla preservazione delle risorse biologiche marine, anche relativamente alla pesca in alto mare, nella misura in cui una competenza analoga fosse riconosciuta agli Stati in virtù del diritto internazionale pubblico». La Corte poi «riscontrò la competenza corrispondente della Comunità ad assumere impegni internazionali al fine di preservare le risorse marine» per cui «la competenza della Comunità in materia di pesca aveva un carattere esclusivo», pur confermandosi un periodo transitorio per la creazione di una politica comune del settore.

Sempre nel 1976 si ebbe un altro importante avvenimento.

Il 31 ottobre 1976, infatti, furono sottoscritti gli Accordi dell'Aja (la cui natura giuridica è dubbia, non trattandosi di trattato internazionale formale né di atti tipici di diritto comunitario) con i quali, in occasione di una riunione all'Aja dei Ministri degli esteri dei Paesi membri della Comunità, si decise la creazione della zona di pesca comunitaria dell'estensione di duecento miglia. L'iniziativa apparve indispensabile per tutelare i banchi di pesca comunitari minacciati dall'invasione di flotte dei Paesi dell'Est europeo, flotte alle quali era stato vietato l'accesso alle acque dell'Island, Paese che fin dal 1975 aveva esteso la propria zona esclusiva di pesca a 200 miglia. È stato scritto che «questi accordi anticipavano gli orientamenti di fondo che sarebbero stati poi formalmente tradotti nella cosiddetta politica comune della pesca. In particolare, oltre all'estensione a duecento miglia delle zone di pesca nazionali, furono poste le basi per l'introduzione del sistema delle quote e del T.A.C. (totale ammissibile di cattura)». Si stabilì, inoltre, il principio «in base al quale lo sfruttamento da parte di navi da pesca di Paesi terzi delle risorse esistenti nelle acque comunitarie sarebbe stato disciplinato mediante accordi-quadro stipulati tra la Comunità ed i Paesi terzi interessati, accordi volti a fissare le condizioni generali applicabili allo sfruttamento delle risorse biologiche delle rispettive zone di pesca» (CATALDI).

Tra atti provvisori (e, talora, contestati) del Consiglio; tra misure unilaterali di conservazione e di gestione adottate dagli Stati membri; tra ricorsi alla Corte di giustizia, che per la situazione di incertezza normativa assumeva sempre di più un ruolo decisivo nella materia (in particolare sentenza 5 maggio 1981, in causa C-804/79 e sentenza 16 dicembre 1981, in causa C-269/80), si giunse (il 25 gennaio 1983), con un ritardo di venticinque giorni dalla data del 31 dicembre 1982, prevista dall'Atto di Adesione, all'approvazione dei Regolamenti di base della politica comune della pesca (P.C.P.), che potenziavano il numero delle altre politiche comunitarie già attuate (per tutte la P.A.C.).

In quella data vennero approvati dal Consiglio dodici regolamenti, dei quali il 170 ed il 171 sono quelli che più strettamente interessano il tema che ci occupa. Codesti regolamenti istituiscono rispettivamente un regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse della pesca e misure tecniche per la conservazione di tali risorse. Il reg. n. 170, all'art. 6 proroga di altri dieci anni la deroga al libero accesso nella banda costiera di dodici miglia. Sostanzialmente tale regime è ancora in vigore in quanto il reg. n. 3760 del 20 dicembre 1992, che sostituiva il reg. 170 del 1983, riproduceva gli stessi principi e riscriveva le stesse norme prorogandole fino al 31 dicembre 2002.

4. - Qual è oggi la situazione della P.C.P.? È patologica? Cosa accadrà se non si interverrà?

Sono queste le domande fondamentali che ci poniamo e che – nei vari aspetti – dovranno essere qui considerate.

In tale prospettiva (ancor prima che venga esaminata la situazione del Mediterraneo, che, pur se specifica, comunque si collega a quella generale dell'Unione Europea) sem-

bra opportuno, in sintesi, ricordare le norme ed i principi più importanti dell'attuale sistema giuridico e politico. Sembra, cioè, opportuno rileggere: il reg. 3760/92; il reg. 2847/93, che istituisce un regime di controllo applicabile nell'ambito della politica comune della pesca; la comunicazione della Commissione europea del 1997, n. 2000 definitivo; la comunicazione della Commissione del 20 marzo 2001, n. 135 definitivo (c.d. «libro verde» sul futuro della politica comune della pesca); ed infine la recentissima comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo del 9 ottobre 2002, n. 535 definitivo.

La sintesi di tali atti evidenzia che dal 1983 a tutt'oggi:

1) gli obiettivi principali della politica comune della pesca sono stati e consistono nel:

1a) proteggere e conservare le risorse acquatiche marine viventi, disponibili ed accessibili;

1b) organizzare uno sfruttamento razionale e responsabile, in modo durevole, in condizioni economiche e sociali appropriate per il settore, tenendo conto delle conseguenze per l'ecosistema marino e privilegiando le necessità dei produttori e dei consumatori;

2) gli strumenti principali per il raggiungimento di tali obiettivi sono stati e sono:

2a) i mezzi di cattura (*input*) e le prese (*output*) al fine di massimizzare le rese, ma senza recare pregiudizio allo stato delle risorse ittiche;

2b) la gestione dell'attività, attuata attraverso la fissazione di obiettivi decisi periodicamente. Tale gestione è attuata con decisione del Consiglio su proposte della Commissione, a sua volta assistita da un Comitato di esperti tecnici e da un Comitato di gestione della pesca (artt. 16-18 reg. 3760/92). Il T.A.C. (totale ammissibile di cattura) così determinato è attribuito dal Consiglio ai singoli Stati membri sulla base di criteri specifici indicati dal regolamento.

In tale prospettiva occorre rilevare che l'art. 6 del reg. n. 3760 del 1992 che autorizza gli Stati membri a mantenere in vigore (fino al 31 dicembre 2002) il regime definito all'art. 100 dell'Atto di adesione del 1972 e ad estendere a dodici miglia marine – per tutte le acque sotto la loro sovranità o giurisdizione – il limite di sei miglia stabilito in tale articolo.

In sostanza possiamo dire che oggi, sulla base dei regolamenti e dei trattati indicati: «è ancora in vigore un regime derogatorio rispetto alla regola generale di non discriminazione nell'accesso alle risorse. A questa deroga di carattere generale si aggiungono poi altre deroghe di carattere più specifico. Innanzitutto la previsione di ulteriori aree («zone sensibili»), in particolare al largo del Regno Unito, nelle quali la pesca è sottoposta ad uno speciale sistema di licenze gestito dalla Commissione, ed è quasi del tutto riservata ai pescatori nazionali. In secondo luogo, le eccezioni, sempre riguardanti l'accesso a zone sensibili, contenute nei regolamenti che, successivamente al 1992, hanno consentito l'integrazione (a partire dal 1° gennaio 1996) di Spagna e Portogallo nel sistema, nel rispetto del principio della «stabilità relativa», e cioè del mantenimento nel tempo della quantità di risorse alieutiche attribuite a ciascun Stato. Restano per ora escluse dal sistema la Finlandia e la Svezia, ai sensi del Trattato del 24 giugno 1994» (CATALDI).

Quella testé descritta è la situazione comunitaria – in generale – alla quale si perviene oggi con partenza dal 1983.

Prima di prendere in considerazione il problema del Mediterraneo, (che – si ribadisce – nella sua specificità è coinvolto anche dalle esposte considerazioni generali) ci domandiamo come intervenire in fatto ed in diritto per razionalizzare e potenziare il settore della pesca.

Non sembra vi siano dubbi che occorre rafforzare e migliorare la politica di conservazione con:

« – Attuazione di una gestione pluriennale ad orientamento ecosistemico.

– Adozione di misure tecniche più rigorose per proteg-

gere il novellame e ridurre i rigetti, compresa l'istituzione di progetti pilota per misure finora non applicate, come il divieto dei rigetti.

– Messa a punto di un sistema che consenta di misurare i progressi della P.C.P. in termini di sviluppo sostenibile nonché l'efficacia dei piani e delle politiche di gestione rispetto agli obiettivi fissati.

– Mantenimento del regime di accesso alla zona di 6-12 miglia e allo *Shetland Box*. (Libro verde della Commissione 2001).

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, si rileva che: «il regime applicabile alla zona costiera compresa tra le 6 e le 12 miglia era inteso essenzialmente a proteggere le risorse alieutiche, riservandone l'accesso alle imbarcazioni che praticano la piccola pesca costiera, le quali in genere esercitano una pressione minore sugli *stocks* di queste zone, in cui spesso si trovano aree di crescita. Parimenti il regime era volto a tutelare le attività di pesca tradizionali delle comunità costiere, e, quindi, a mantenerne il tessuto economico e sociale. Epperò, poiché la maggior parte degli *stocks* ittici sono in costante diminuzione e poiché le regioni maggiormente interessate alla pesca difficilmente beneficiano dell'attuale crescita economica, questi obiettivi oggi sono altrettanto importanti come lo erano nel 1992 e in generale sono ampiamente sostenuti in tutta la Comunità» (Libro verde).

Sembra, inoltre, che la domanda di estendere la zona costiera di alcuni Stati membri al di là delle 12 miglia, potrebbe turbare un equilibrio politico di lunga data.

Né vale richiamare alcune specificità.

Lo *Shetland box*, infatti, fu creato perché le specie della Regione erano (e tuttora sono) biologicamente sensibili a causa delle caratteristiche del loro sfruttamento. Esso ha, inoltre, contribuito in modo rilevante all'accettazione dell'equilibrio stabilito sia tra le flotte che tra le comunità dedite alla pesca.

In conclusione, con le stesse parole del Libro verde, sembra che «dal momento che l'evoluzione degli *stocks* nella zona in questione esclude qualunque aumento dello sforzo di pesca, la Commissione ritiene che le restrizioni attualmente imposte alle attività di pesca vadano mantenute. Occorre tuttavia migliorare la qualità dei pareri scientifici nella prospettiva di eventuali adeguamenti del regime».

5. - A causa della sua specificità, il Mediterraneo è orientato da principi ora comuni ora diversi da quelli descritti che regolano la politica della pesca nella Comunità.

Già nel 1990, con comunicazione n. 1136 finale, la Commissione aveva messo in evidenza i problemi che impedivano nel Mediterraneo la fissazione di un totale ammissibile di cattura (T.A.C.) e di contingenti, individuando nelle caratteristiche delle attività di pesca (di tipo «misto», se riferite alle specie oggetto di cattura) e nelle difficoltà di effettuare ispezioni, a causa della natura delle risorse (composizione, numero, allocazione degli *stocks*), delle caratteristiche della flotta (un gran numero di piccole imbarcazioni) e delle infrastrutture portuali (diversificazione massima del numero di punti di sbarco del pescato).

Col reg. n. 1626 del 27 giugno 1994, il Consiglio – al cospetto dell'allarmante stato delle risorse alieutiche – fissava numerose restrizioni alle attività di pesca al fine della conservazione delle risorse, epperò l'efficacia di tali restrizioni era ridotta per effetto del regolamento, limitato alle acque soggette alla sovranità o giurisdizione degli Stati membri e alle navi battenti bandiera di uno Stato della Comunità.

Sempre nel 1994 (dal 10 al 12 dicembre) si tenne la Conferenza diplomatica di Creta ove veniva portata l'idea del Consiglio dei ministri della pesca – tenuto il 9 giugno 1992 – che faceva sue le due risoluzioni (del 26 ottobre

1988 e 20 gennaio 1989 del Parlamento europeo) a sollecitare l'iniziativa della conclusione di una convenzione internazionale sulla conservazione delle risorse della pesca nel Mediterraneo e sull'intensificazione delle relazioni bilaterali della Comunità con gli altri paesi costieri di questo mare (in tema CATALDI, CICIRIELLO, DEL VECCHIO).

Questo tema veniva poi riproposto alla Conferenza diplomatica di Venezia del 27-29 novembre 1996.

Le due Conferenze determinavano come effetto l'impegno degli Stati del Mediterraneo alla cooperazione, nella prospettiva di una gestione finalmente responsabile delle risorse del Mediterraneo.

Ed è forse in questa prospettiva che dopo la prima conferenza si sottoscrisse il 13 novembre 1995 l'accordo bilaterale con il Marocco, molto significativo perché sembra l'unico che attualmente si applica alle acque del Mediterraneo, inserendosi nel contesto della politica mediterranea dell'Unione. È stato scritto (CATALDI) che «il meccanismo piuttosto articolato di compensazione finanziaria, previsto da questo accordo come contropartita delle licenze di pesca rilasciate dalle autorità marocchine, consente di considerare come di partenariato i rapporti instauratisi e di poter inserire pertanto questo accordo in una seconda generazione di accordi di pesca conclusi dalla Comunità, accordi che si caratterizzano per i legami particolarmente stretti che ci si propone di instaurare tra le parti contraenti».

È da osservare, però, che al di là di questo effetto riflesso, alcuna conseguenza concreta di rilievo si è avuta dagli impegni assunti nelle due Conferenze. Permangono, infatti, notevoli differenze da Stato a Stato nella prassi in materia di pesca sia in relazione alle misure tecniche di conservazione sia in relazione agli spazi nei quali sono rivendicati diritti di pesca esclusivi a favore dei cittadini.

Per la mancanza di iniziative congiunte o coordinate, gli Stati comunitari del Mediterraneo continuano ad emanare misure unilaterali: a titolo indicativo si veda la Spagna che, con il Real decreto n. 1315 del 1 agosto 1997, ha istituito una zona di protezione della pesca nel Mediterraneo dell'estensione di 49 miglia nautiche, trasformando in acque comunitarie spazi di mare internazionale.

Ma la mancanza di intese all'interno di Stati comunitari e tra questi e gli altri Stati costieri del Mediterraneo (non facenti parte dell'Unione europea) determina perplessità maggiori se si considera che, per risolvere i problemi di natura giuridica del Mediterraneo, occorre tener conto delle sue caratteristiche generali.

In questa prospettiva non possono trascurarsi le seguenti circostanze:

1) il Mediterraneo è racchiuso dalle coste degli Stati rivieraschi, con un'unica apertura sullo Stretto di Gibilterra;

2) la distanza da una costa all'altra non raggiunge mai le 400 miglia marine, cioè il doppio della possibilità di massima estensione della zona economica esclusiva (Z.E.E.);

3) la pesca in questo mare ha ancora un carattere prevalentemente artigianale, anche se Spagna e Italia si mostrano interessate ad una pesca di tipo industriale;

4) nel Mediterraneo, specie negli ultimi tempi, si registra una sempre maggiore presenza di imbarcazioni di Paesi non costieri di questo mare, in particolare di Paesi battenti bandiera giapponese o sud coreana;

5) dal punto di vista giuridico il Mediterraneo è in gran parte ancora composto da zone che sono soggette al regime di alto mare;

6) nel Mediterraneo lo sfruttamento della pesca è crescente per cui vi è un preoccupante impoverimento delle risorse.

Alla luce di tali circostanze si pongono, sempre più urgenti, i problemi dell'istituzione di un sistema generale di controllo nonché di conservazione delle risorse al di là delle acque territoriali e di protezione di specie, le quali, in linea di principio generale, ricadono nel regime

della libertà di pesca. Sotto altro aspetto si attesta la necessità di impedire che misure di conservazione e di gestione, adottate dalla maggior parte degli Stati interessati, siano vanificate da uno o pochi Stati e l'urgenza di stabilire le linee mediane nelle zone più strette del Mediterraneo.

In questa prospettiva gli interventi del legislatore che innanzi abbiamo ritenuto adeguati a risolvere la situazione comunitaria generale, non sembrano del tutto idonei a risolvere i problemi specifici del Bacino mediterraneo, per il quale occorre qualcosa di più o di diverso. Difatti la politica strutturale, di mercato e di controllo, applicata in altre regioni comunitarie non è affatto sufficiente per il Mediterraneo. Questo mare ha una sua specificità e, come si è testé considerato, ha problemi particolari per cui, per garantire una gestione sostenibile della pesca, sono indispensabili obiettivi e strumenti specifici e monitorati.

Non sembra il caso di ripetere qui quanto opportunamente riportato nella comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo il 9 ottobre 2002 (*idest*: gestione della pesca che tenga conto degli aspetti ambientali; strategia globale e coerente di gestione; importanza sociale della pesca) ma, al di là di tali

proposte, credo che – per una più probabile soluzione dei problemi – occorre allontanarsi dal concetto di legge (o regolamento) astratta e generale e, riportandosi ai principi del particolarismo giuridico, pensare con pragmatismo e concretezza; occorre, cioè, vivere il problema da vicino e nella sua specificità per poterne indicare la soluzione più adeguata alle esigenze degli operatori degli Stati rivieraschi.

Tale obiettivo, ribadisco quanto indicato anche dalla Commissione nella comunicazione, sembra potersi raggiungere (molto più facilmente e rapidamente) con la cooperazione di tutti gli Stati costieri e, possibilmente, con il coinvolgimento degli Stati terzi interessati alla pesca. Ritengo, integrando il contenuto della comunicazione, che tale cooperazione possa conseguirsi nell'organizzare una Conferenza permanente degli Stati costieri del Mediterraneo che esamini una strategia comune ed indichi gli strumenti che attuino gli obiettivi, sia con la concreta esecuzione dell'art. 2 del reg. CE n. 1626/94, che consente agli Stati membri che si affacciano sul Mediterraneo di legiferare, nel caso ne ricorrano i presupposti, sia con regolamenti della Comunità – da emanarsi di volta in volta su spinta e suggerimenti della Conferenza. □

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Tutela ambientale e centralità dell'agricoltura (Politica comunitaria)*, Atti delle III Giornate camerti di diritto agrario comunitario, Camerino 1-2 dicembre 1989, Camerino, 1990.

CATALDI G., *Sulla competenza CEE in materia di pesca*, in *Foro it.*, 1982, IV, c. 260 ss.

CATALDI G., *Ulteriori sviluppi della giurisprudenza comunitaria in materia di pesca*, *ivi*, 1983, IV, c. 300.

CATALDI G., *Ancora sui rapporti tra regime comunitario della pesca e diritto del mare*, *ivi*, 1993, IV, c. 249 ss.

CATALDI G., *La Conferenza di Creta sulla conservazione e la gestione delle risorse alientiche nel Mediterraneo: verso l'istituzione di una politica comune della pesca da parte degli Stati costieri di questo mare?*, in *La Comunità internazionale*, 1995, 245.

CATALDI G., *La politica comune della pesca nell'unione europea*, Napoli, 1999.

COMMISSIONE EUROPEA, *Libro verde sul futuro della politica comune della pesca*, Bruxelles 20 marzo 2001.

COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa ad un piano d'azione*

comunitario per la conservazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nel Mar Mediterraneo nell'ambito della politica comune della pesca, Bruxelles 9 ottobre 2002.

COSTATO L., *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 1994.

GALLIZIOLI G., *Il settore della pesca nel Trattato di Roma. Punti in comune e differenze sostanziali con la politica agricola comune*, in *Quaranta anni di diritto agrario comunitario*, Atti del Convegno, Martina Franca 12-13 giugno 1998, Milano, 1999.

GALLONI, G., *Agricoltura (diritto dell')*, in *Dizionari del diritto privato*, a cura di IRTI, Diritto agrario, III, diretto da Carozza, Milano, 1983.

LEANZA V., *Le regime juridique international de la Mer Méditerranée*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1992, V, 131.

LEANZA V., *Il nuovo diritto del mare e la sua applicazione nel Mediterraneo*, Torino, 1993.

LEITA-SCOVAZZI, *Il regime della pesca nella comunità economica europea*, Milano, 1979.

SACK L., *La nouvelle politique commune de la pêche, in Charters de droit européen*, 1983, 437 ss.

La disciplina dei consorzi *erga omnes* alla luce del d.m. 29 maggio 2001: problematiche giuridiche e dubbi di legittimità (*)

di GIUSEPPE CARACCIOLIO

1. Premesse. - 2. La funzione di vigilanza. - 3. La funzione di controllo. - 4. Le giustificazioni prospettate ed i motivi presumibili. - 5. Incongruenze tra fonte delegante e provvedimento di attuazione. Impulso alla conflittualità. - 6. Le ulteriori difficoltà determinate dalla disciplina di «subattuazione». - 7. Conclusioni.

1. - Con l'adozione del decreto del Ministro per le politiche agricole e forestali del 29 maggio 2001 si è di recente riattivato un processo – le cui tappe non sono ancora oggi del tutto completate – a conclusione del quale potrebbe realizzarsi la stravagante conseguenza per cui, conformemente all'andamento ciclico degli indirizzi normativi che si registra nel nostro ordinamento, si finirà per assegnare ai consorzi di tutela quelle stesse caratteristiche e quelle stesse funzioni che – nella sostanza – già il legislatore del 1930 aveva prefigurato e che il legislatore del 1937 aveva drasticamente revocato e cancellato (addirittura decretando lo scioglimento dei consorzi sino ad allora costituiti), così prendendo atto del complessivo risultato fallimentare a cui il modello prescelto era andato incontro.

Solo 25 anni più tardi il processo di costituzione di un organo ausiliario preposto alla funzione di tutela delle denominazioni di origine nel settore vitivinicolo riprese a muovere i suoi passi con quel d.p.r. n. 930 del 1963 nel quale i consorzi di tutela (per quanto lasciati sullo sfondo di un disegno che valorizzava maggiormente gli aspetti della zona di produzione e del disciplinare come strumenti oggettivi di protezione della denominazione) venivano però configurati quali soggetti di natura squisitamente privata, se non fosse per i poteri di agenti di polizia giudiziaria riconosciuti ai loro funzionari nell'esercizio di compiti puramente complementari (e soggettivamente limitati nei confronti dei soli associati) di vigilanza sul regolare utilizzo della denominazione per la cui tutela il consorzio si era costituito, e se non fosse per la potestà di costituirsi parte civile nei procedimenti penali e civili relativi alla tutela delle denominazioni stesse.

Tuttavia, l'atteggiamento sospettoso e diffidente che l'ordinamento aveva ormai maturato nei confronti dei consorzi aveva lasciato una marcantissima traccia nel rigoroso sistema di controlli e di poteri esautorativi e sostitutivi nei confronti degli organi consortili che l'art. 24 dell'anzichitato d.p.r. ebbe ad affidare all'Amministrazione centrale.

Una vera e propria svolta nell'ottica della ricostituzione del rapporto fiduciario tra Amministrazione centrale e consorzi di tutela – beninteso configurati ancora come associazioni private chiamate a cooperare con l'organismo pubblico per il perseguimento dell'interesse generale e mediante una delega, limitata e sottoposta a precise condizioni, di funzioni essenzialmente pubbliche – fu poi compiuto con l'emanazione della vigente l. 16 febbraio 1992, n. 164 nella quale sono direttamente attribuite o semplicemente prefigurate variegate funzio-

ni propositive, consultive, di vigilanza, di tutela, di valorizzazione e cura generale degli interessi sia delle denominazioni di origine che delle indicazioni geografiche tipiche.

2. - Gli scopi del presente lavoro ci inducono ad occuparci specificamente della funzione di vigilanza, al fine di rilevare che l'art. 19 della legge del 1992 prevede che il Ministero può con decreto affidare ai consorzi volontari d'incarico di collaborare, secondo modalità stabilite dallo stesso decreto, alla vigilanza sull'applicazione della presente legge nei confronti dei propri affiliati a condizione che i consorzi stessi siano dotati di quattro caratteristiche, la prima delle quali è quella di essere rappresentativi di almeno il 40 per cento dei produttori e della superficie iscritta all'albo dei vigneti per i vini di una DOCG o di una Doc ovvero all'elenco delle vigne per i vini di una IGT (il 50 per cento della produzione nel caso degli spumanti e dei vini liquorosi).

La maggior parte degli interpreti di questa legge ne ha desunto due enunciati fino a poco tempo addietro non oggetto di discussione, e cioè che per esercitare le funzioni di vigilanza i consorzi debbano essere autorizzati con decreto, previa dimostrazione dell'esistenza delle condizioni di cui si è detto, e che l'attività di vigilanza non possa essere delegata se non con competenza limitata agli associati ai consorzi medesimi, così che si è ritenuto non competere ai consorzi quella potestà di esercitare la così detta funzione *erga omnes*, e cioè nei confronti di tutti gli interessati alla filiera di produzione, trasformazione e commercio, indipendentemente dal requisito della affiliazione al consorzio, come invece era espressamente previsto nella legge del 1930.

Ed infatti con il decreto del 4 giugno 1997, n. 256 il Ministero ha disciplinato le condizioni per consentire ai consorzi volontari di svolgere l'attività di vigilanza, minutamente regolamentandole e, in particolare, specificando che «l'attività di vigilanza è diretta ad assicurare il pieno rispetto del disciplinare da parte dei viticoltori, dei vinificatori e degli imbottiglieri e la tutela delle denominazioni da ogni forma d'illecito commesso da operatori appartenenti alle predette categorie o da terzi», peraltro ribadendo la qualifica di incaricato di pubblico servizio che compete ai responsabili ed ai funzionari dei consorzi incaricati della vigilanza «nei confronti dei propri affiliati».

Ben vero, qualcuno ha voluto desumere da un accenno contenuto nell'art. 21 co. 4 della legge del 1992 (e cioè dal passo in cui si dice che «i funzionari dei consorzi sono tenuti a

(*) Relazione tenuta al «Seminario di aggiornamento per le imprese vitivinicole», organizzato a cura dell'Unione dei Giuristi della Vite e del Vino,

svoltosi in Verona il 12 aprile 2003, in occasione della 37ª edizione del *Vinitaly*.

dare comunicazione al Ministero di qualsiasi irregolarità riscontrata nell'esercizio delle loro funzioni di vigilanza sull'uso delle denominazioni») l'esistenza di un'ulteriore e diversa funzione di vigilanza di contenuto oggettivo più limitato rispetto alla precedente ma caratterizzata dalla facoltà di esercizio con efficacia *erga omnes*, e perciò con sviluppi soggettivamente generalizzabili, ma la dottrina più attenta (1) ha sottolineato che ad una tale formula non può essere dato altro significato se non quello di stimolo all'attenzione da parte dei funzionari dei consorzi sull'intero ciclo economico del prodotto, onde eventualmente attivare gli organi pubblici preposti al controllo nei confronti della generalità degli utilizzatori.

La conferma di questa limpida considerazione si trova nell'analisi della struttura dell'art. 21 il quale elenca nei primi tre commi i compiti che, in aggiunta a quello di collaborazione nella vigilanza identificato nell'art. 19 ed affidato ai soli consorzi, sono attribuiti ai consorzi o, in via sostitutiva, ai consigli interprofessionali e poi al comma quattro specifica che è obbligo dei funzionari dei consorzi o dei consigli «dare comunicazione al Ministero (...) di qualsiasi irregolarità riscontrata nell'esercizio delle funzioni di vigilanza sull'uso delle denominazioni e delle indicazioni», funzioni che altre non possono essere se non quelle indicate nell'art. 19, giacché nessun'altra norma ne identifica altre. Ne risulta insomma un sistema nel quale i consorzi che, nel corso dell'esercizio dell'attività di vigilanza espletata nei confronti dei propri associati, vengano a conoscenza di abusi compiuti da chiunque in tema di denominazioni e indicazioni, sono tenuti a segnalare tale circostanza all'Amministrazione centrale per l'esercizio delle sue competenze.

Sembrava dunque assodato e pacifico che la funzione di vigilanza dovesse rimanere caratterizzata non soltanto dalla natura aggiuntiva ed eventuale, siccome limitata alla sussistenza delle condizioni richieste dalla legge del 1992, ma anche dall'efficacia limitata all'ambito degli affiliati, se non fosse per l'obbligo di segnalazioni degli abusi in tema di denominazioni ed indicazioni identificati nell'esercizio delle competenze rivolte nei riguardi degli affiliati.

3. - Senonché, proprio in riferimento al novero delle funzioni delegate ai consorzi volontari il decreto ministeriale del maggio 2001 ha introdotto novità di sostanziale rilievo, nella dichiarata intenzione di rafforzare il «sistema di controllo e tracciabilità in tutte le fasi del processo produttivo per i VQPRD a garanzia della loro qualità ed a tutela del consumatore» e nell'apparente esercizio della facoltà attribuita dall'art. 21, co. 7 della legge n. 164/1992, finalizzata a determinare le condizioni necessarie a rendere effettivo l'espletamento del compito di collaborazione e perciò la delega delle funzioni.

In realtà, le premesse del decreto – dopo avere richiamato come fonti del potere di conferimento dell'autorizzazione all'esercizio della funzione di controllo gli art. 19 e 21 della legge del 1992 e la legge n. 526 del 1999 (relativa all'adempimento degli obblighi comunitari), e dopo avere precisato che l'esigenza di adozione del decreto nasce anche dalle indicazioni della Corte di Giustizia Europea che, con la sentenza «Rioja», in materia di obbligo di imbottigliamento in zona dei VQPRD ha ravvisato l'opportunità di un sistema di controllo che coinvolga direttamente i soggetti del processo produttivo – chiariscono che ai consorzi di tutela «già incaricati alla vigilanza» vengono affidate funzioni di «controllo» nei confronti di tutti i produttori – ma limitatamente ai vini Doc o DOCG – sia pur imponendo una percentuale di rappresentatività maggiore di quella fissata nella legge del 1992, «in considerazione della particolare attività demandata».

Si tratta allora di intendere se siffatta funzione di «controllo» – alla quale non si accenna in alcun modo nella legge del 1992, mentre ad essa si fa riferimento nel decreto del maggio 2001 come se fosse una attribuzione autonoma ed

ulteriore rispetto a quelle precedentemente assegnate – sia davvero nuova e diversa rispetto a quella di «vigilanza» e quale ne sia la genesi ed il contenuto obiettivo.

A questo fine, siccome deve supporre che sia proprio questa la fonte che il Ministero ha tenuto presente nell'esercizio dei poteri regolamentari, occorre riprendere la lettera dell'art. 14 della legge comunitaria del 1999 il quale recita: «L'attività di controllo di cui all'art. 10 del citato regolamento (CEE) n. 2081/92 e all'art. 14 del citato regolamento (CEE) n. 2082/92 è svolta da autorità di controllo pubbliche designate e da organismi privati autorizzati con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, sentito il gruppo tecnico di valutazione istituito con decreto del Ministro per le politiche agricole 25 maggio 1998, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 178 del 1° agosto 1998».

Infatti l'art. 10 del reg. CEE n. 2081 del 1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari, prescrive che: «Gli Stati membri provvedono a che entro sei mesi dall'entrata in vigore del presente regolamento vi siano strutture di controllo aventi il compito di garantire che i prodotti agricoli e alimentari recanti una denominazione protetta rispondano ai requisiti del disciplinare».

A sua volta, l'art. 14 del reg. CEE n. 2082 del 1992, relativo alle attestazioni di specificità dei prodotti agricoli ed alimentari, prescrive che «gli Stati membri provvedono affinché entro sei mesi dall'entrata in vigore del presente regolamento vi siano strutture di controllo aventi il compito di garantire che i prodotti agricoli e alimentari recanti un'attestazione di specificità rispondano ai requisiti del disciplinare. La struttura di controllo può essere composta da una o più autorità di controllo designate e/o da uno o più organismi privati autorizzati a tal fine dallo Stato membro».

Se ne può dedurre che, in definitiva, la funzione di controllo identificata dalla disciplina di livello europeo, richiamata dalla citata legge comunitaria del 1999 e posta a fondamento per l'adozione del decreto ministeriale del maggio 2001, da un punto di vista contenutistico coincide del tutto con quella funzione di vigilanza che l'art. 19 della legge del 1992 ha genericamente collegato con la «applicazione» della legge stessa; che poi il decreto del 1997 ha specificato nel suo art. 4 con riferimento all'obbligo della «comunicazione all'Ispettorato centrale repressione frodi competente per territorio di ogni iniziativa relativa ad abusi, ad episodi di sleale concorrenza, di improprio uso della denominazione anche in sede di designazione e sui documenti ufficiali e registri»; che – infine – l'art. 6 del medesimo decreto del 1997 ha identificato quale finalizzata ad «assicurare il pieno rispetto del disciplinare da parte di tutti i viticoltori, dei vinificatori e degli imbottiglieri e la tutela delle denominazioni da ogni forma di illecito, con particolare riferimento a quelli previsti dagli artt. da 28 a 30 della legge 164 del 1992».

Se proprio non di coincidenza assoluta deve trattarsi, allora dovrà considerarsi il «controllo» come una porzione della «vigilanza», un suo peculiare aspetto, volto ad assicurare il rispetto delle regole fissate nei disciplinari e la rispondenza del prodotto ai requisiti dagli stessi disciplinari prescritti.

A noi sembra che, in definitiva, si tratti di una vera e propria ripetizione del medesimo unico concetto: e cioè che la funzione di vigilanza definita prima nei suoi contenuti e poi nelle sue finalità dai due distinti articoli del decreto del 1997 consista proprio in quella medesima che è stata identificata nella legge del 1992 quale vigilanza sul rispetto della disciplina dettata dalla legge stessa, in materia di uso della denominazione, e che entrambe a loro volta si identifichino con quella di controllo che è oggi ulteriormente menzionata e specificata dai decreti ministeriali di cui trattiamo.

E d'altronde, di una diversa configurazione del «controllo» rispetto alla «vigilanza» non vi è traccia neppure nell'art. 1 del d.m. del maggio 2001 il quale si limita ad affermare che «il controllo su tutte le fasi di produzione dell'uva e della sua trasformazione e della presentazione al consumo dei vini Doc e DOCG, anche al fine di garantire la tracciabilità, è

(1) CAVIGLIA P., *Manuale di diritto vitivinicolo*, Bologna, 2001, 241.

effettuato dai consorzi di tutela riconosciuti», formula che è di tale vaghezza contenutistica da non poter essere intesa se non come semplice ripetizione del potere di «vigilanza sull'applicazione della presente legge», giacché nessun nuovo altro controllo potrebbe essere oggi disposto con provvedimento amministrativo se non per semplice attuazione di quelli che sono configurati per legge.

Ci pare opportuno osservare, a questo proposito, che anche la dottrina che, proprio in un convegno lo scorso anno tenutosi in Verona, per prima ha commentato le novità contenute nel decreto del maggio del 2001 ha osservato come «la dicotomia tra funzione di controllo (...) e funzione di vigilanza abbia ormai poco senso; sarebbe auspicabile che esse venissero sussunte in un'unica funzione», giacché «il bene tutelato da questa disciplina è l'interesse della collettività alla salvaguardia, nel settore viticolo ed alimentare in genere, di specificità e tradizioni in certe aree geografiche» (2).

Proprio il rilievo dell'inutile duplicazione terminologica, però, insospettisce l'interprete e lo induce ad interrogarsi sui reali stimoli che hanno determinato l'adozione del decreto ministeriale.

4. - Le giustificazioni espressamente addotte nelle premesse del decreto del maggio 2001 (e cioè l'obbligo di dare attuazione alla disposizione promanante dall'ordinamento comunitario) trovano la più agevole smentita nella lettera stessa dei regolamenti europei più volte citati, il primo dei quali esclude espressamente di potere essere la fonte del potere autorizzatorio (l'art. 1 del reg. 2081/91 prevede infatti «il presente regolamento non si applica ai prodotti del settore vitivinicolo né alle bevande spiritose») ed il secondo dei quali contiene analoga ma implicita smentita per il fatto di essere applicabile soltanto ai prodotti agricoli ed ai prodotti alimentari che sono tassativamente elencati nel testo del regolamento e nella prima delle tabelle ad esso allegate (tra i quali non figura né l'uva né il vino né alcun altro prodotto con l'uva realizzabile), e tutto ciò si salda coerentemente con la notoria circostanza che l'ordinamento comunitario conosce e regola un ordinamento settoriale di disciplina del settore vitivinicolo e di tutela delle denominazioni protette in materia viticola alquanto più antico di quello creato per i prodotti agricoli in genere (ed anzi stabilisce per i vini e le bevande spiritose un grado di protezione più elevato), sicché è principio riconosciuto che la disciplina (anche di carattere generale) relativa al settore vitivinicolo non sia desumibile dalle norme dettate per regolamentare il settore agricolo o alimentare in genere ma (salvo espressa previsione contraria) nei provvedimenti normativi che al solo settore vitivinicolo effettivamente si rivolgono.

Legittimare una lettura delle disposizioni di origine europea differente da quella ora prospettata significherebbe far prevalere la legge generale dettata per il settore agroalimentare, sulla legge speciale dettata per il settore vitivinicolo, con evidente violazione del principio generale regolatore dei rapporti tra le fonti normative.

Insomma, tanto perché il potere di emanare una regolamentazione attuativa attribuito dalla legge del 1992 era stato già stato integralmente ed efficacemente esaurito con l'adozione del regolamento del giugno 1997, tanto perché nessun potere di regolamentazione attuativa nel settore vitivinicolo può ritenersi attribuito con l'art. 14 della legge comunitaria del 1999, tanto – infine – perché una valida giustificazione in nessun caso potrebbe rinvenirsi nell'indicazione proveniente dalla sentenza Rioja della Corte di giustizia europea, la cui valorizzazione e traduzione in norma è tipico compito dell'organo parlamentare, è nostro convinto parere che nessuna delle espresse giustificazioni addotte dal Ministero trovi una sua legittima corrispondenza e – insomma – che la

vera ed unica ragione dell'adozione del provvedimento sia stata quella promanante dalla ritenuta necessità di estendere *erga omnes* un'attività di vigilanza (sia pure diversamente denominandola) che i consorzi già erano stati facoltizzati ad esercitare nei confronti dei soli loro affiliati ma che la legge non autorizza ad esercitare nei confronti della generalità degli utilizzatori, almeno non nel senso di esercizio di una funzione *latu sensu* ispettiva, direttamente rivolta nei confronti dell'attività da essi esercitata nel settore enologico.

Ci sembra perciò inevitabile ribadire ciò che assai più autorevolmente era stato affermato in riferimento ai precedenti tentativi di conferimento del potere di «vigilanza *erga omnes* ai consorzi volontari (3) e cioè che si è finito per configurare un vero e proprio eccesso di potere della norma attuativa, dal momento che si è esteso l'ambito soggettivo di esercizio di un compito che la legge aveva inteso tenere assai più limitato, e per far ciò si è dovuto poi effettuare una operazione (anch'essa arbitraria) di razionalizzazione del sistema imponendo un aumento della soglia del *quorum* di rappresentatività (almeno il 66 per cento della produzione di competenza dei vigneti della zona delimitata, rivendicata a Doc o DocG, riferita all'anno precedente la presentazione dell'istanza, che va ad aggiungersi al requisito di rappresentatività di cui i consorzi devono già essere dotati ai sensi dell'art. 19 della legge del 1992) senza che, ancora una volta, la fissazione di una tale regola di innalzamento della soglia di rappresentatività trovi la sua fonte in una disciplina di legge o almeno nell'attribuzione di un potere appositamente delegato.

Non è nostro compito affrontare la questione della bontà dello scopo perseguito, ma certo non può essere taciuta o fatta passare sotto silenzio la circostanza che un simile sconvolgimento del quadro normativo non avrebbe potuto – alla luce del sistema delle fonti tutt'ora vigente – essere realizzato nelle forme di fatto utilizzate.

D'altronde, sotto l'aspetto ora accennato, non ci si può esimere dal rilevare che l'indirizzo espresso dal reg. CEE n. 2081 del 1992 in tema di identificazione degli organismi privati di controllo non appare rispettato neppure nella sostanza dal decreto del maggio 2001, giacché il nucleo di un tale indirizzo può essere riassunto nella previsione che le funzioni di controllo e verifica della conformità del prodotto siano affidate ad organismi terzi, cioè indipendenti rispetto ai produttori ai trasformatori ed ai commercianti, in grado di offrire una garanzia di fronte ai consumatori ed alla amministrazione pubblica, garanzia che può venire soprattutto dalla pratica e dalla remota esperienza dell'attività di certificazione (ne è prova la circostanza che uno dei requisiti ai fini dell'attribuzione della funzione ad organismi privati sia «la conformità alla norma europea EN 45011 del 26 giugno 1989», nella quale si specificano appunto i requisiti che deve avere «un organismo indipendente che gestisce un sistema di certificazione di prodotto»).

Simili caratteristiche, per vero, non sono immediatamente riconoscibili nei consorzi di tutela i quali, per il fatto di essere diretta emanazione degli stessi operatori interessati nel settore e di una quota soltanto degli stessi (sia pure qualificata da una percentuale relativamente elevata, ma ovviamente sbilanciata in favore dei produttori di maggiore peso), non potranno di certo considerarsi «terzi», nell'ottica in cui tale qualità è intesa dalla disciplina comunitaria. Si è detto infatti che i consorzi sono al tempo stesso «controllati, controllori e difensori delle denominazioni» e che «una situazione del genere non può essere accettata dall'Unione Europea che pretende invece che i controlli in questione vengano effettuati o sotto la diretta responsabilità dello Stato membro o di organismi privati indipendenti e con determinate caratteristiche».

La difficoltà di trovare giustificazione negli obblighi di origine comunitaria e l'esigenza di trovare comunque una

(2) La relazione è pubblicata in: DALLE VEDOVE G., *I consorzi nel codice civile: commento alla disciplina con analisi degli aspetti propri dei consorzi di tutela dei vini*, in AA.VV., *I consorzi volontari di tutela dei vini*

D.O., FederDoc, 2002, p. 33.

(3) CAVIGLIA P., *op. loc. cit.*

fonte di legittimazione alla scelta di attribuire ai consorzi i cosiddetti poteri *erga omnes* sono – probabilmente – all'origine della formulazione delle premesse al più recente decreto della Direzione generale della Qualità, MIPAF 21 marzo 2002 – denominato «Approvazione dello schema di piano dei controlli (...) etc.» – dove, nell'identificare le fonti originarie del potere delegato, le si individua, questa volta, soltanto negli artt. 19 e 21 della legge del 1999 e particolarmente con il richiamo a quelle «funzioni di tutela generale sulle denominazioni interessate» di cui si dice nell'art. 21, le quali ultime però nulla hanno a che fare con il compito di vigilanza-controllo e non costituiscono, da sé sole, un valido supporto per l'esercizio della potestà regolamentare.

5. - Non vi è bisogno di molta arguzia per intendere che è proprio la carenza di una adeguata fonte di legittimazione dei poteri esercitati dall'Amministrazione, anche se poi essa non ha trovato adeguata e compiuta esplicitazione nel corso del procedimento, la vera ragione del contenzioso instauratosi a seguito dell'adozione del decreto del marzo 2002 davanti al Tribunale Amministrativo di Roma ad impulso di importanti organismi di categoria che hanno impugnato e tacciato di nullità il predetto decreto, sollevando nei suoi confronti non peregrine eccezioni di invalidità che sono del tutto autonome rispetto a quelle riferibili al decreto ministeriale del 2001, tutto ciò sorretto con l'assunto secondo cui, a mezzo di un tale regolamento di «subattuazione», l'attività di tutela e valorizzazione, che è il compito principale dei consorzi è stata trasformata in attività ispettiva, così che i consorzi stessi finiranno per diventare apparati tecnico-burocratici, con conseguenti pregiudizi operativi ed economici per le aziende interessate.

Sotto questo profilo occorre rilevare che il sistema delineato dai decreti ministeriali del 2001 e del 2002 finisce effettivamente per sconvolgere le stesse finalità tipiche (oltre che la struttura organizzativa) del consorzio di tutela il quale, per la stessa disciplina generale dettata dall'art. 2602 del c.c., costituisce una «organizzazione comune per la disciplina o per lo svolgimento di determinate fasi delle rispettive imprese», configurazione che potrebbe venire autoritativamente vulnerata se si finisse per affermare il sistema dei minuti compiti ispettivi che ai consorzi si vorrebbe che siano affidati.

È nostro convincimento che, invece, la connessione oggettiva che lega il consorzio al pubblico interesse (e che giustifica, in termini di principio, l'attribuzione di funzioni pubbliche connesse con il fine istituzionale di disciplina ed autoregolamentazione delle categorie interessate e di coordinamento delle attività produttive e di promozione degli interessi economici), non può cancellare del tutto e vanificare la natura di associazione privata del consorzio, precipuamente costituita nel diretto interesse degli affiliati e per lo sfruttamento economico del prodotto, interesse che altrimenti finirebbe per diventare recessivo e comunque in relazione dialettica rispetto a quello di ispezione-controllo-vigilanza o come meglio lo si voglia denominare.

Ed è pure nostro convincimento che alla Pubblica Amministrazione non sia consentito delegare in forme così ampie e generalizzate (tanto da spogliarsene, nella sostanza) quei poteri di vigilanza che la legge del 1992 aveva chiarito essere istituzionalmente attribuiti alla P.A. stessa e solo in via complementare e parallela affidati agli organismi consortili, tanto che nella legge medesima si usa il termine «collaborazione», ciò che non può che essere inteso come preclusione ad una delega «esclusiva», e cioè a quella che – nella sostanza – si realizzerebbe con il sistema configurato dai predetti regolamenti attuativi.

La realizzazione di un sistema sostanzialmente diverso da quello che la legge aveva prefigurato, a mezzo di un atto amministrativo carente del potere o eccedente il potere stesso, non può non essere considerata come una violazione non solo dello spirito ma anche della lettera delle disposizioni dettate dal legislatore nel 1992.

Ci sembra poi che il germe dell'eccesso di potere si annidi pure in un altro passaggio del decreto ministeriale del maggio 2001, ove si attribuisce al Ministero il potere di individuare un organismo pubblico o privato cui affidare l'attività di controllo in alternativa ai consorzi, sia pure condizionatamente allo spirare del termine (prorogato al 5 gennaio 2003 in forza del decreto MIPAF 27 dicembre 2001) entro il quale è onere dei consorzi stessi presentare la domanda volta ad ottenere l'autorizzazione.

Se così facesse, l'Amministrazione verrebbe ad esautorare dalle competenze espressamente conferitegli per legge quel «consiglio professionale» che l'art. 20 della legge del 1992 già configura come organo sostitutivo del consorzio, preponendolo istituzionalmente alla tutela, valorizzazione ed alla cura in generale degli interessi relativi alle denominazioni e alle indicazioni geografiche, attribuendogli compiti di «controllo dei vigneti e delle denunce di produzione delle uve e dei vini (...) e di quant'altro di competenza delle regioni e dei predetti enti camerali in materia di vini a doc ed igt», nel mentre poi l'art. 21 della stessa legge del 1992 gli attribuisce (sempre in via sostitutiva) il compito di vigilanza sull'uso delle denominazioni e delle indicazioni. Così esautorato di fatto, il consiglio interprofessionale finirebbe per restare un altro di quegli organi che esistono solo sulla carta e di cui si continuerà a parlare nei manuali a soli fini storici e di completezza.

6. - Ulteriori dubbi, non peregrini, di illegittimità derivano dalla combinazione delle discipline dettate dal decreto ministeriale del 2001 e dal decreto del direttore generale MIPAF del 2002.

Mentre il primo si limita ad identificare la funzione esercitabile, il secondo ne precisa le caratteristiche e le attribuisce un contenuto concreto determinando i poteri effettivi che competono ai funzionari che esercitano il controllo. In specie il decreto del 2002 (nello «schema del piano dei controlli» che ne costituisce l'allegato 1) assegna ai funzionari che accertino abusi o violazioni nel corso dell'attività ispettiva il compito di segnalazione del fatto agli organi competenti, così che potrebbe a tutta prima sembrare che il nucleo dei poteri ispettivi, quanto all'aspetto obiettivo, finisca per risultare coerente con la previsione dell'art. 21 della legge del 1992, che – come si è detto – obbliga i funzionari dei consorzi a dare comunicazione degli abusi di cui vengano a conoscenza. Senonché, poi, le istruzioni che costituiscono l'allegato 2 al decreto prevedono che «le CcIAA non potranno rilasciare le ricevute frazionarie per la produzione delle uve a Do né avviare le procedure di prelievo di campioni per la certificazione di idoneità alla Do delle partite di vino senza il parere positivo di conformità del consorzio» e che «le aziende imbottigliatrici non potranno procedere all'imbottigliamento» senza il parere positivo di conformità che compete al consorzio emettere, donde deriva la conseguenza che l'omesso controllo o l'esito negativo dello stesso hanno un effetto direttamente ostativo all'esercizio del diritto di uso della denominazione, effetto che non ha fonte alcuna nella disciplina normativa né italiana né europea e che quindi costituisce oggetto di un potere abusivamente conferito ed abusivamente esercitato dagli organi consortili.

Tanto più che poi la disciplina attuativa non prevede alcuna forma di opposizione od alcuno strumento di supervisione o controllo dell'esito (o dell'omissione) dell'attività ispettiva, sicché il potere di diniego (o la semplice inerzia) del funzionario consortile potrebbero finire per essere fonte di nequizie o di arbitrii, evitabili solo per virtù della capacità di autoregolazione del singolo funzionario o così potranno – anche solo soggettivamente – essere avvertite dal singolo utente, senza che nulla possa valere a corroborare, con la certificazione di correttezza, l'attività del funzionario (e comunque è chiaro che risulterebbe assai difficile per gli operatori del settore, in materia di così delicata valenza economica e sotto la pressione dell'urgenza, privilegiare la scelta di eventuali mezzi di opposizione piuttosto che quella di conformarsi alle indicazioni ispettive, magari senza dividerle).

La tematica dell'efficacia dei poteri ispettivi è viepiù aggravata dalla circostanza che le medesime citate istruzioni prevedono che «gli utilizzatori dovranno avere assolto ai propri obblighi» (si legga: pagamento delle tariffe «nei confronti del consorzio (...) per la sua attività di controllo, al fine di poter ottenere rispettivamente il rilascio delle ricevute frazionate (viticoltori), delle certificazioni di idoneità (trasformatori) e del parere di conformità (imbottigliatori)», ciò che finisce per duplicare le ragioni dell'effetto di impedimento all'esercizio del diritto all'utilizzo della denominazione, quante volte vi possa essere anche solo una divergenza di vedute in relazione all'ammontare dell'onere individuale.

Ci viene poi spontanea la domanda delle conseguenze a cui potrebbe portare l'illegittimo od erroneo esercizio della funzione ispettiva, con il conseguente impedimento all'utilizzo della denominazione ed il verificarsi di pregiudizi economici (magari di considerevole momento, attesa la sempre più pregiata valenza della merce a cui ci riferiamo), di cui l'utilizzatore potrebbe pretendere il ristoro nei confronti dell'ente consortile che abbia inidoneamente esercitato la propria funzione. A chi dovrebbero essere imputate simili conseguenze? Alle casse del consorzio, e quindi implicitamente ai soli affiliati che incolpevolmente si ritroveranno soci di un organismo esercente siffatte funzioni; al singolo funzionario consortile (magari anche in seguito ad esercizio dell'azione di rivalsa da parte del consorzio), con l'inevitabile conseguenza che i controlli finiscano per essere una pura formalità; alla platea degli utilizzatori, che quindi finiranno per essere finanziatori non solo delle attività di controllo ma anche delle inique conseguenze di quello; all'Amministrazione centrale dello Stato, in sostituzione della quale la funzione di controllo è esercitata? La soluzione del quesito non sarà agevole e potrebbe essere proprio il dubbio circa le conseguenze derivanti dall'esercizio della funzione di controllo a costituire la remora maggiore per i consorzi di tutela ad avvalersi della facoltà ad essi attribuita.

D'altronde, non è difficile preconizzare che lo stesso ente consortile potrebbe venire a trovarsi stretto tra incudine e martello nell'esercizio dei poteri che l'ordinamento gli affida, perché se da una parte il decreto ministeriale del 2002 prevede un sistema di prevenzione dei dinieghi dei pareri di conformità che è impostato sulle così dette «azioni correttive» (e cioè pratiche dissuasive che dovrebbero invitare l'utilizzatore alla conformazione, così risolvendo la ragione della difformità ed evitando la segnalazione ai fini repressivi), d'altra parte il consorzio è tutt'oggi soggetto all'obbligo fissato dall'art. 21 della legge del 1992 (e dal correlativo decreto attuativo del 1997) di dare immediata comunicazione all'Ispettorato centrale repressione frodi delle inosservanze e degli abusi registrati – oltre che all'autorità giudiziaria, in ipotesi di commissione di reato o alla competente autorità amministrativa in ipotesi di commissione di irregolarità punita con sanzione amministrativa – come impone la qualifica di incaricato di pubblico servizio che al funzionario consortile è attribuita, così che non potrà fare a meno (una volta effettuata detta comunicazione) di denegare il parere di conformità, con provvedimento che non potrà che essere espresso e motivato, in applicazione dei principi generali di legge.

Si può ancora rilevare che la stessa previsione di configurare un onere economico a carico dell'azienda soggetta ai controlli – anticipatamente e in proporzione alla quantità del prodotto rivendicato (per i produttori), controllato (per i vinificatori) o imbottigliato (per gli imbottigliatori) – giustifichi la prospettazione di un dubbio di legittimità, giacché un tale onere avrebbe dovuto piuttosto essere imposto con legge, siccome (per essere non necessariamente collegato con l'esercizio dei controlli, alcuni dei quali restano eventuali ed «a campione») finisce per assumere la natura di prestazione patrimoniale imposta e soggetta al principio di riserva di legge previsto dall'art. 23 della Costituzione. Né potrebbe bastare, per asserire che un tale onere è un mero «costo» e perciò non soggetto alla riserva di cui si è detto – il

rilevo che il controllo è svolto da un organismo privato, appunto perché l'estensione del potere di controllo anche al di là della cerchia degli affiliati trasforma la competenza in vera e propria «pubblica funzione» delegata ad «incaricato di pubblico servizio», con le conseguenze inevitabili di cui testé si è detto, anche in tema di oneri a cui l'utente è tenuto ad assolvere in correlazione all'esercizio del potere.

È ben vero che la recente legge comunitaria n. 39 del 1° marzo 2002 ha previsto all'art. 4 che «nell'attuazione delle normative comunitarie, gli oneri di prestazioni e controlli da eseguire da parte di uffici pubblici in applicazione delle normative medesime sono posti a carico dei soggetti interessati in relazione al costo effettivo del servizio (...)», ma a noi non sembra che i decreti di cui stiamo discutendo possano trovare una legittimazione postuma (atteso che la legge di cui ho detto ora non era stata ancora emanata al momento della loro adozione) e – comunque – non ci pare che tale legge si possa applicare ai controlli qui in argomento, visto che abbiamo spiegato che gli stessi non trovano (almeno diretta) giustificazione nell'attuazione delle normative comunitarie, ma possono solo considerarsi applicazione di una disciplina nazionale.

Ed infatti il controllo attribuito ai consorzi (almeno in apparenza e salvo che la nuova disciplina non abbia proprio il significato di un definitivo trasferimento delle funzioni istituzionali) altro non è se non duplicazione di quello che è già attribuito «al Ministero dell'agricoltura e delle foreste ed alle altre pubbliche amministrazioni in base all'ordinamento vigente» (la cui salvezza è espressamente affermata dall'art. 21 della legge del 1992 e ribadita da tutti i decreti attuativi nonché dalla natura stessa della funzione «collaborativa» che al consorzio è delegata) in virtù di discipline che trovano ragione in esigenze di tutela che esisterebbero anche in assenza dell'ordinamento comunitario. Proprio in quest'ottica, sia consentito rilevare che appare del tutto illogico addossarne le relative ingenti spese a carico dei controllati, quando poi gli organi pubblici di controllo non di meno continuano ad esistere e continua a persistere la loro competenza per l'effettuazione dei controlli medesimi ed essi risultano finanziati con appositi stanziamenti imputati alla fiscalità generale, così che i controllati finiscono per pagarne il costo due volte, senza ottenere un maggiore beneficio od uno sgravio dell'onere tributario.

Non possiamo fare a meno, infine, di osservare che anche rispetto alla legge comunitaria da ultimo richiamata i decreti attuativi dei quali parliamo presentano una regola di dubbia legittimità, atteso che è difficile affermare che le tariffe previste per gli utilizzatori delle Do stabilite dal decreto del marzo 2002 soddisfino al requisito della «predeterminazione» se esse sono state fissate in una forbice così ampia (da 0,21 a 1,55 euro per q. di uva; da 0,30 ad 2,20 euro per hl di vino) da attribuire di fatto ai consorzi stessi la facoltà di determinarne l'effettivo ammontare, con valutazione discrezionale che sarà difficile, se non impossibile, sottoporre a controllo di congruità.

7. - Volendo ora tirare le somme di quanto fin qui argomentato, ci limiteremo ad osservare che sono tante e forse troppe le incongruenze e complicazioni a cui la disciplina stessa da origine e prima fra tutte quella relativa alla difficile condizione nella quale verranno a trovarsi i consorzi ed i loro organi direttivi, costretti come saranno a barcamenarsi nella posizione bifronte di organismi privati e di tutori di interessi generali, all'interno ed all'esterno dei quali è facile presagire che le acque diverranno sempre più agitate. Non più agevole diverrà, peraltro, la posizione di quanti pur potendo continuare ad avvalersi del diritto all'utilizzo della denominazione, hanno preferito restare esterni ai consorzi di tutela per una scelta dettata da motivi qui non sondabili: non sarà difficile prevedere che soprattutto per costoro si intensificherà e giungerà alle estreme conseguenze un fenomeno che di recente si avverte con sempre maggiore frequenza, e cioè la fuga dalle Do dei produttori più capaci ed affermati e che non hanno più bisogno della denominazione come veicolo di promozione commerciale e sigillo di genuinità e provenienza. □

PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte costituzionale - 9-12-2002, n. 524 - Ruperto, pres.; Chieppa, rel. - Regione Toscana e altre e Pres. Cons. Ministri.

Ambiente - Tutela - Aree a rischio idrogeologico - Piani stralcio per l'assetto idrogeologico - Determinazioni del Comitato istituzionale delle Autorità di bacino - Efficacia di variante agli strumenti urbanistici - Contrasto con le competenze regionali in materia di pianificazione urbanistica - Illegittimità costituzionale. (D.l. 12 ottobre 2000, n. 279, art. 1-bis, comma 5; Cost., artt. 5, 117 e 118)

Ambiente - Tutela - Aree a rischio idrogeologico - Regioni danneggiate da calamità naturali - Comuni compresi in zone con vincolo idrogeologico - Potere del sindaco di autorizzare il taglio dei boschi - Ricorsi regionali della Toscana, del Veneto, dell'Emilia-Romagna, del Friuli-Venezia Giulia, della Lombardia, del Piemonte e della Liguria - Compressione della competenza regionale in materia di agricoltura e foreste - Illegittimità costituzionale. (L. 11 dicembre 2000, n. 365, art. 2, comma 2; Costituzione, art. 11, nel testo anteriore alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3; e artt. 3, 5, 41, 97, 128)

(*Omissis*)

1.- I ricorsi proposti pongono una serie di questioni di legittimità costituzionale in via principale riguardanti:

A) l'art. 1-bis, commi 2, 3, 4, 5, del d.l. 12 ottobre 2000, n. 279 (Interventi urgenti per le aree a rischio idrogeologico molto elevato e in materia di protezione civile, nonché a favore delle zone della Regione Calabria danneggiate dalle calamità idrogeologiche di settembre ed ottobre 2000), convertito, con modificazioni, nella l. 11 dicembre 2000, n. 365, nella parte in cui prevede che:

- l'adozione dei piani di stralcio deve essere effettuata, sulla base degli atti e dei pareri disponibili, entro e non oltre il termine perentorio del 30 aprile 2001 (comma 2);

- le regioni convocano una conferenza programmatica alla quale partecipano, oltre alla regione e ad un rappresentante dell'autorità di bacino, le province e i comuni interessati (comma 3); conferenza che esprime un parere, il quale tiene luogo di quello di cui all'art. 18, comma 9, della l. 18 maggio 1989, n. 183 (Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo) sul progetto di piano, di cui deve tenere conto l'autorità di bacino in sede di adozione del piano stesso (comma 4);

- «le determinazioni assunte in sede di comitato istituzionale, a seguito di esame della conferenza programmatica, costituiscono variante agli strumenti urbanistici» (comma 5).

Dette questioni sono state sollevate dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 5, 9, 117, 118, 3 e 97 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione; dalla Regione Piemonte, in riferimento agli artt. 5, 9, 117 e 118, 3, 97 della Costituzione; dalla Regione Liguria, in riferimento agli artt. 5, 97, 117 e 118 della Costituzione.

A1) l'art. 1-bis, comma 5, dello stesso d.l. n. 279 del 2000, nella parte in cui prevede che le determinazioni assunte all'esito della conferenza programmatica costituiscono variante agli strumenti urbanistici. Tale questione è stata sollevata dalla Regione Lombardia in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione; dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, in riferimento all'art. 4, numero 12, dello statuto regionale, approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia);

B) gli artt. 6-bis e 6-ter del d.l. n. 279 del 2000, introdotti dalla legge di conversione n. 365 del 2000, nella parte in cui consentono soltanto all'autorità di bacino di rilievo nazionale, nonché alle regioni e agli enti locali colpiti dalla crisi sismica del 27 settembre

1997, di trasformare i rapporti di lavoro a tempo determinato in rapporti di lavoro a tempo indeterminato: questione sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna;

B1) lo stesso art. 6-bis del d.l. n. 279 del 2000, nella parte in cui autorizza le autorità di bacino di rilievo nazionale, e non anche la regione, a trasformare i rapporti di lavoro a tempo determinato in rapporti di lavoro a tempo indeterminato: questione sollevata, in riferimento agli artt. 3, 35, 97, 117 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto;

C) l'art. 2 della l. 11 dicembre 2000, n. 365 (Conversione in legge del d.l. 12 ottobre 2000, n. 279, recante «Interventi urgenti per le aree a rischio idrogeologico molto elevato e in materia di protezione civile, nonché a favore delle zone della Regione Calabria danneggiate dalle calamità idrogeologiche di settembre ed ottobre 2000») - in relazione al quale alcune delle ricorrenti espressamente riferiscono le censure ai commi 1 e 2 -, nella parte in cui prevede che, nelle regioni danneggiate da calamità naturali, il taglio dei boschi, in zone con vincolo idrogeologico, debba essere autorizzato dal sindaco, previo parere della competente commissione del comune, dell'autorità di bacino, del corpo forestale dello Stato competente per territorio, della sovrintendenza competente in materia di beni ambientali, nonché della regione. Detta questione è stata sollevata dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, 118, comma primo, e 128 della Costituzione; dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione; dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 5, 117 e 118, nonché 3, 44, ultimo comma, e 97 della Costituzione; dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, in riferimento all'art. 4, numeri 1, 1-bis, 2 e all'art. 8 dello statuto regionale (legge costituzionale 31 gennaio 1963, recante «Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia»), nonché all'art. 97 della Costituzione; dalla Regione Lombardia, in riferimento agli artt. 3, 5, 41, 97, 117 e 118 della Costituzione; dalla Regione Piemonte, in riferimento agli artt. 3, 44, 97, 117 e 118 della Costituzione; dalla Regione Liguria, in riferimento agli artt. 5, 97, 117, 118, 128 della Costituzione.

2. - I ricorsi riguardano questioni in parte identiche, in parte relative a disposizioni connesse, e possono, quindi, essere riuniti e decisi con unica sentenza.

3. - Preliminarmente, deve essere precisato che, trattandosi di ricorsi proposti anteriormente alla entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione», con i quali vengono dedotti, nei confronti di atti legislativi, vizi attinenti alla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, il giudizio va compiuto alla stregua dei relativi parametri costituzionali vigenti alla data di approvazione degli stessi atti legislativi e, quindi, nella formulazione anteriore alla riforma di cui alla citata legge costituzionale (v. sentenze n. 422 e n. 376 del 2002).

4. - La questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 1-bis, commi 2, 3 e 4, del d.l. 12 ottobre 2000, n. 279, è priva di fondamento.

Innanzitutto, per questa parte (rispondente ad esigenze unitarie ed interessi che superano l'ambito regionale), la norma denunciata ha carattere eccezionale ed acceleratorio (data l'urgenza determinata dai rischi delle calamità naturali interessanti più regioni, che, pertanto, esige un indirizzo unitario: per riferimenti v. sentenza n. 10 del 1986), nonché temporaneo e provvisorio (v. sentenza n. 201 del 1987), contenendo disposizioni relative ad una procedura di adozione di progetti di piani stralcio da completarsi entro un termine perentorio.

L'urgenza giustifica l'imposizione di un termine per l'adozione della relativa pianificazione e, allo stesso modo, consente di disporre che la procedura prosegua sulla base degli atti e dei pareri disponibili entro sei mesi dalla data del relativo progetto di

piano, ovvero entro un termine perentorio e congruo per i progetti di piano già adottati.

Viene così scelto un metodo acceleratorio – non isolato nel sistema legislativo relativo al settore amministrativo – che consente, in presenza di specifica norma, di fare a meno di taluni pareri previsti, quando vi sia ritardo nel rendere il parere o nell'acquisire determinati atti: ovviamente vi deve essere stata una tempestiva richiesta in tal senso, non seguita dalla relativa acquisizione.

Nello stesso tempo il parere, che deve emettere la Regione (titolare di specifici interessi nella materia), ancorché in sede di conferenza programmatica (organismo con finalità di accelerare la partecipazione dei diversi enti interessati ad acquisire, considerata l'urgenza, i diversi punti di vista in tempi brevi), non è cambiato nella natura, nel valore e negli effetti ai fini delle determinazioni finali del comitato istituzionale delle Autorità di bacino (bacini idrografici di rilievo nazionale).

Il parere regionale conserva la sua individualità ed il suo peso, poiché, quando non sia conforme, non rimane assorbito nel parere espresso dalla conferenza programmatica. Quest'ultima, infatti, non è organo collegiale che esprima la volontà a maggioranza, e non emette una determinazione necessariamente unitaria, che si sovrapponga alle determinazioni proprie della Regione.

5. - L'art. 1-*bis*, comma 5, dello stesso d.l., che attribuisce alle determinazioni assunte in sede di Comitato istituzionale delle Autorità di bacino (bacini idrografici di rilievo nazionale) il valore di «variante agli strumenti urbanistici» viene, invece, a porsi in netto contrasto con le competenze regionali in materia di pianificazione urbanistica. Né può rinvenirsi una qualsiasi giustificazione sul piano costituzionale per dare alle amplissime determinazioni di pianificazione del predetto Comitato istituzionale, relative all'assetto idrogeologico, alla conservazione, difesa e valorizzazione del suolo e utilizzazione delle acque, una incidenza diretta ed automatica di modifica degli strumenti di pianificazione urbanistica, tanto più con carattere permanente.

D'altro canto, già esiste, a livello legislativo, la possibilità di introdurre divieti, o disposizioni con carattere immediatamente vincolante per amministrazioni, enti pubblici, nonché per soggetti privati, purché si tratti di prescrizioni espressamente dichiarate tali in sede di pianificazione (v. art. 17, commi da 1 a 5, della l. 18 maggio 1989, n. 183).

Allo stesso modo, il legislatore aveva previsto la possibilità di introdurre misure di salvaguardia o inibitorie e cautelative (art. 17, commi 6-*bis* e 6-*ter*, della citata legge n. 183 del 1989), ed un obbligo generale per le autorità competenti di adeguare i piani territoriali e i programmi regionali nei vari settori. Inoltre, già sussisteva un obbligo specifico delle regioni di emanare le necessarie disposizioni per l'attuazione del piano di bacino nel settore urbanistico entro un termine assai contenuto, decorso il quale scattava il dovere degli enti territorialmente interessati di rispettare le prescrizioni nel settore urbanistico, con poteri sostitutivi regionali (art. 17, commi 4 e 6, della l. n. 183 del 1989).

Pertanto, la previsione di indiscriminata efficacia di variante agli strumenti urbanistici per tutte le determinazioni assunte, in relazione al piano stralcio per l'assetto idrogeologico, in sede di comitato istituzionale dell'Autorità di bacino, ancorché a seguito di esame della conferenza programmatica con partecipazione regionale e dei comuni interessati (semplice parere), rappresenta una violazione della sfera di autonomia regionale (per riferimenti, v. sentenza n. 206 del 2001) in materia di pianificazione urbanistica. Di conseguenza, deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 1-*bis*, comma 5, del d.l. 12 ottobre 2000, n. 279, aggiunto dalla l. di conv. 11 dicembre 2000, n. 365.

6. - Per quanto riguarda la questione relativa agli artt. 6-*bis* e 6-*ter*, del citato d.l. n. 279 del 2000 (aggiunti dalla legge di conversione n. 365 del 2000), proposta sotto il profilo della mancata concessione alle regioni del potere di trasformare a tempo indeterminato i rapporti di lavoro a tempo determinato instaurati ai sensi delle disposizioni per prevenire rischi idrogeologici, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere. È, infatti, sopravvenuto l'art. 5-*bis* del d.l. 7 settembre 2001, n. 343 (Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile), aggiunto dalla l. di conv. 9 novembre 2001, n. 401, che ha esteso indiscriminatamente anche alle regioni il potere di trasformazione a tempo indeterminato dei predetti rapporti di lavoro.

7. - In relazione alla questione relativa all'art. 2 della l. 11 dicembre 2000, n. 365, nella parte in cui è attribuito al sindaco, nelle regioni danneggiate da calamità naturali, il potere di autorizzare il taglio dei boschi, in zone con vincolo idrogeologico, va rilevato che, come eccetto da alcune Regioni ricorrenti, è sopravvenuto l'art. 2-*sexies* del d.l. 27 dicembre 2000, n. 392 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali), aggiunto, in sede di conversione, dalla l. 28 febbraio 2001, n. 26. Detto art. 2-*sexies* ha disposto l'abrogazione della norma impugnata, senza, tuttavia, prevedere alcun effetto retroattivo rispetto alle situazioni pregresse alla data di entrata in vigore della stessa disposizione impugnata.

D'altro canto – anche in sede di discussione dei ricorsi – non è emerso alcun elemento che potesse fare escludere, per tutte le Regioni che hanno proposto il ricorso, che la norma denunciata, nel periodo della vigenza (della entrata in vigore della l. 11 dicembre 2000, n. 365, nella G.U. 11 dicembre 2000, n. 288, a quella della l. 28 febbraio 2001, n. 26, nella G.U. 1° marzo 2001, n. 50) abbia avuto attuazione con rilascio di autorizzazioni. Pertanto deve escludersi la possibilità di una definizione del giudizio costituzionale attraverso una dichiarazione di cessazione della materia del contendere, o di sopravvenuto difetto di interesse.

La norma denunciata, per quanto attiene al semplice inoltro della richiesta al sindaco (art. 2, comma 1, della legge n. 365 del 2000), non comporta alcuna incidenza sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni relativamente all'organo che deve rilasciare il nulla osta.

Con riguardo al comma 2 dello stesso art. 2, la questione è invece fondata, per un duplice ordine di considerazioni. La materia del taglio dei boschi rientrava espressamente nella competenza regionale dell'agricoltura e foreste (art. 117 della Costituzione nel testo anteriore alla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione); l'attribuzione ai comuni di funzioni diverse da quelle esclusivamente locali nella materia non poteva essere disposta con legge statale, occorrendo un intervento legislativo della Regione.

Deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della l. 11 dicembre 2000, n. 365, che attribuiva al sindaco del comune, nelle regioni danneggiate da calamità naturali, il potere di autorizzare il taglio dei boschi, in zone con vincolo idrogeologico. (*Omissis*)

(1) LE CONFERENZE PROGRAMMATICHE E L'APPROVAZIONE DEI PIANI STRALCIO PER L'ASSETTO IDROGEOLOGICO. I TAGLI BOSCHIVI IN ZONE DI VINCOLO IDROGEOLOGICO COLPITE DA CALAMITÀ NATURALI.

1. - *Novità e conferme nei procedimenti di approvazione dei P.A.I. delle Autorità di bacino.*

La Corte costituzionale, dopo lunga attesa, si è pronunciata sull'insieme delle innovazioni introdotte dal legislatore verso la fine dell'anno 2000 nel complesso procedimento di adozione ed approvazione dei Piani stralcio per l'assetto idrogeologico (P.A.I.). La decisione, solo apparentemente di modesto rilievo, possiede un significato strategico notevole per chi opera nel campo della pianificazione di bacino ed indica con chiarezza che la Corte considera ammissibili le speciali modifiche procedurali motivate dalla particolare urgenza di far entrare in vigore i vincoli dei P.A.I. ma non ritiene che a questo possano essere associati effetti di scardinamento delle funzioni regionali e subregionali in materia di adeguamento alla pianificazione di bacino ed in materia urbanistica.

Il quadro di riferimento normativo. - Verso la fine del 2000 il legislatore nazionale ha ritenuto di imprimere una ulteriore accelerazione ai processi di formazione, adozione ed approvazione dei piani stralcio per l'assetto idrogeologico già oggetto, come è noto, della normativa speciale degli anni 1998 e 1999.

E quindi l'art. 1-*bis* del d.l. 2 ottobre 2000, n. 279 (convertito dalla l. 11 dicembre 2000, n. 365) ha stabilito (in sintesi) che:

– le Autorità di bacino dovevano adottare i progetti di P.A.I. entro il 30 aprile 2001 (comma 1);

– l'adozione definitiva dei piani doveva intervenire entro i successivi sei mesi, anche se non fossero stati completati i procedimenti di consultazione sui progetti di piano (i progetti di piano già adottati alla data di entrata in vigore della legge n. 365/2000 dovevano invece essere trasformati in piani adottati entro il 30 aprile 2001) (comma 2);

– una Conferenza programmatica convocata dalla Regione competente (con la partecipazione delle Province e dei Comuni interessati, della stessa Regione e di un rappresentante dell'Autorità di bacino) (comma 3) doveva esprimere un parere sull'integrazione a scala provinciale e comunale del progetto di piano e proporre prescrizioni idrogeologiche ed urbanistiche (comma 4);

– soltanto per la tipologia dei piani stralcio di bacino per l'assetto idrogeologico, il parere della Conferenza sostituisce eccezionalmente quello che la legge quadro sulla difesa del suolo n. 183/1989 (art. 18, comma 9) attribuisce in via ordinaria alle Regioni su tutti i progetti dei piani di bacino o loro stralci, a conclusione dei procedimenti ordinari di consultazione dei soggetti pubblici e privati interessati (comma 4);

– del parere formulato dalla Conferenza doveva tener conto il Comitato istituzionale dell'Autorità di bacino competente per l'adozione definitiva del P.A.I., restando comunque acquisito che la delibera del Comitato costituiva variante agli strumenti urbanistici (commi 4 e 5).

Tra la fine del 2000 ad oggi sono state espresse molte fondate critiche a proposito dell'erroneità, dell'oscurità, delle imprecisioni, della scarsa praticità e dell'inutilità di una parte rilevante di queste norme, indipendentemente dalle valutazioni giuridiche sulla relativa costituzionalità. Non è il caso di riproporle.

Le contestazioni di legittimità costituzionale. – A parte le perplessità degli operatori del settore, molto significative sono state le reazioni di numerose Regioni. Con i ricorsi alla Corte costituzionale del 16 e 18 gennaio 2001 (*G.U.*, I, n. 10 del 7 marzo 2001) l'Emilia-Romagna, il Friuli-Venezia Giulia, la Liguria, la Lombardia ed il Piemonte hanno presentato argomentate contestazioni di costituzionalità sulle disposizioni appena ricordate.

È utile rileggere in modo schematico i principali elementi di doglianza proposti da queste Regioni (anche nei motivi aggiunti prima dell'udienza pubblica del 22 ottobre 2002) riassumendoli unitariamente senza riferimento ai singoli ricorsi:

– l'articolo 1-bis della legge n. 365/2000 violerebbe il principio della partecipazione obbligatoria e privilegiata delle Regioni alla formazione dei piani di bacino attraverso il parere generalmente previsto dall'articolo 18 della l. n. 183/1989. Tale parere rischierebbe infatti da una parte di essere vanificato dalla scadenza del periodo massimo concesso di sei mesi e dall'altra di essere comunque sostituito da un atto di partecipazione regionale profondamente diverso quale la presenza in Conferenza programmatica. Questi effetti negativi delle nuove disposizioni sarebbero anche in contrasto con quanto già affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 85/1990;

– l'obbligo di adottare il P.A.I. (dopo sei mesi dall'adozione del relativo progetto di piano) sulla base dei soli atti e pareri disponibili renderebbe eventuale e potenzialmente irrilevante il parere regionale, producendo un risultato di contrazione irragionevole dell'istruttoria e delle verifiche dell'Autorità di bacino competente;

– l'istituzione della Conferenza programmatica, che si esprime sia sul progetto di P.A.I. adottato che sulla sua futura attuazione, diminuirebbe fortemente il ruolo delle Regioni assorbendone, mediandone e mescolandone gli specifici interessi all'interno di interessi diversi, molto più numerosi e variegati, posti allo stesso livello dei primi. Per di più tali

interessi interferirebbero in una attribuzione regionale producendo una violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione;

– l'inesistenza di regole certe sul funzionamento della Conferenza renderebbe impossibile ottenere da essa un parere realmente unitario sia per l'assenza di procedure adatte a sintetizzarlo sia per la difficoltà di imputare le singole scelte a soggetti partecipanti così diversificati;

– l'effetto di automatica variante degli strumenti urbanistici, riconosciuto alle delibere di adozione dei P.A.I. da parte delle Autorità di bacino, sostituirebbe al dovere di graduale adeguamento (proprio del sistema ordinario della legge n. 183/1989) una inammissibile precipitazione di conseguenze all'interno degli ordinamenti urbanistici regionali (per di più derivanti da un P.A.I. adottato e non ancora approvato, ancora in violazione del principio di buon andamento). Evidente sarebbe dunque l'interferenza sulle attribuzioni legislative ed amministrative delle Regioni, anche con disposizioni di dettaglio. Tale effetto, aggravato dal fatto di provenire da un P.A.I. messo a punto con procedimento sommario senza partecipazione diffusa, inciderebbe sulla competenza regionale ad armonizzare la pianificazione urbanistica alla pianificazione di bacino e sarebbe inoltre contrario alla legge costituzionale n. 3/2001, che assegna la gestione del territorio alla competenza legislativa concorrente delle Regioni;

– esisterebbe una violazione dell'art. 57 del d.lgs. n. 112/1998 poiché in applicazione dell'art. 1-bis contestato un piano di settore come il piano di bacino avrebbe prevalenza immediata anche sul piano territoriale di coordinamento provinciale, che invece dovrebbe costituire la sede del coordinamento dei piani di settore;

– l'inadeguatezza tecnica del P.A.I. ad incidere direttamente sulla pianificazione di livello regionale sarebbe dimostrata anche dalla scala 1:25.000 normalmente usata, propria piuttosto di un piano direttore.

È curioso il fatto che alcune delle argomentazioni regionali sembrano condizionate dalla convinzione (in realtà non fondata) che l'art. 1-bis abbia sostituito e non affiancato la procedura ordinaria di consultazione prevista dall'art. 18 della legge n. 183/1989. Su questo punto si tornerà in seguito.

La decisione della Corte costituzionale. – La Corte costituzionale ha deciso sui ricorsi con la sentenza 21 novembre 2002, n. 524: una sentenza asciutta e precisa, che forse poteva essere ancora più radicale.

Secondo la Corte (punto 4. di diritto) la questione di legittimità relativa al comma 2 dell'art. 1-bis del decreto-legge n. 279/2000 convertito dalla legge n. 365/2000 è priva di fondamento: l'imposizione del termine perentorio di sei mesi per adottare i P.A.I. definitivi (ovvero del termine perentorio del 30 aprile 2001 per i progetti di piano già adottati) ha carattere eccezionale ed acceleratorio ed è giustificata dall'urgenza di assicurare una tutela dai rischi derivanti dalle calamità naturali; medesima caratteristica e giustificazione possiede lo speciale accorgimento procedurale che permette di proseguire l'iter amministrativo sulla base dei soli atti e pareri disponibili alla scadenza stabilita.

È il caso di osservare, a margine, che così argomentando la Corte ha anche messo fine agli azzardi interpretativi con cui si attribuivano all'art. 1-bis la volontà ed il potere di modificare le procedure di adozione ed approvazione non solo dei P.A.I. ma anche di tutte le altre tipologie di piani stralcio di settore funzionale e di sottobacino affidati alle Autorità di bacino.

Ugualmente infondata è ritenuta la questione di legittimità relativa ai commi 3 e 4 (punto 4. di diritto).

Per la Corte la Conferenza programmatica è un organismo creato «con finalità di accelerare la partecipazione dei diversi enti interessati ad acquisire, considerata l'urgenza, i diversi punti di vista in tempi brevi». Il parere spettante alla

Regione nell'ambito della Conferenza, in relazione a quello ordinariamente previsto dall'art. 18 della legge n. 183/1989, «non è cambiato nella natura, nel valore e negli effetti ai fini delle determinazioni finali del Comitato istituzionale delle Autorità di bacino» di rilievo nazionale e interregionale; questo parere «conserva la sua individualità ed il suo peso, poiché, quando non sia conforme, non rimane assorbito nel parere espresso dalla Conferenza programmatica» la quale «infatti, non è organo collegiale che esprime la volontà a maggioranza, e non emette una determinazione necessariamente unitaria, che si sovrappone alle determinazioni proprie della Regione».

Come più ampiamente commentato nel paragrafo seguente, la Corte salva in questo modo l'istituzione della Conferenza programmatica oltre che la rilevanza e l'autonomia del parere regionale, anche contraddicendo la lettera della norma. I giudici costituzionali non sembrano però chiarire in modo diretto: *a*) se nel caso dei P.A.I. il procedimento ordinario di consultazione su tutti i progetti di piano di bacino previsto dall'art. 18 della legge n. 183/1989, commi 3, 6, 7, 8 e 9, sia del tutto soppiantato dalla procedura speciale disciplinata dalla legge n. 365/2000 oppure la affianchi e continui a costituire un riferimento essenziale per la formazione del parere regionale; *b*) se – esprimendo la propria posizione nell'ambito della Conferenza – la Regione concluda contestualmente e forzatamente anche il procedimento di acquisizione e valutazione delle osservazioni sul progetto di piano avanzate da chiunque sia interessato ai sensi dei citati commi dell'articolo 18.

Utilmente, poi, la Corte si pronuncia sulla natura giuridica della Conferenza programmatica: che non è organo collegiale e quindi non delibera a maggioranza un atto qualificabile come collegiale.

Il parere della Conferenza (indicato dal comma 4 dell'art. 1-*bis* anche con l'espressione «determinazioni») resterebbe quindi in realtà la somma complessiva delle valutazioni e dei pareri singoli espressi dai soggetti che vi partecipano, compreso il parere della Regione: a questo insieme di posizioni si incaricherebbe di dare in qualche modo senso compiuto ed unitario la deliberazione del Comitato istituzionale dell'Autorità di bacino, che deve tenerne conto in tutti gli aspetti.

Ulteriore conseguenza della decisione della Corte è che non sarebbe da leggere e interpretare alla lettera la parte del comma 4 in cui è stabilito che il parere della Conferenza programmatica contiene «le necessarie prescrizioni idrogeologiche ed urbanistiche». Non si comprende infatti con quale fondamento e con quali modalità un organismo siffatto e così funzionante potrebbe esprimere vere prescrizioni. Il contesto complessivo delle norme dell'art. 1-*bis* rende del resto improbabile che la stessa legge n. 365/2000 abbia inteso attribuire a tali «prescrizioni» un valore diverso da quello del «parere» o delle «determinazioni» che le contengono: sembra quindi trattarsi di null'altro che raccomandazioni. Rimane da sottolineare ancora una volta la scarsa qualità delle disposizioni in esame.

Molto importante per l'unità e la tenuta complessiva del sistema di pianificazione introdotto dalla legge quadro sulla difesa del suolo è la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1-*bis*, comma 5.

La Corte giustamente ricorda che - indipendentemente dalle innovazioni del decreto legge n. 279/2000 - le Autorità di bacino già possedevano e possiedono mezzi efficaci per interventi e vincoli urgenti: *a*) il potere di stabilire misure di salvaguardia sia in assenza dei piani di bacino, sia in occasione dell'adozione dei progetti di piano, sia per tutti gli aspetti non compiutamente disciplinati dai piani adottati e approvati (art. 17, commi 6-*bis* e 6-*ter*, della legge n. 183/1989; *b*) la possibilità di attribuire efficacia immediatamente vincolante per soggetti pubblici e privati a determinate prescrizioni o anche a tutte le prescrizioni dei piani di

bacino approvati (art. 17, comma 5, della legge n. 183/1989). È inoltre già previsto a carico delle Regioni (e Province, se competenti) un obbligo generale di adeguare alla pianificazione di bacino i piani ed i programmi territoriali o settoriali (art. 17, comma 4, della legge n. 183/1989); ed infine le Regioni sono già tenute ad emanare disposizioni per l'attuazione urbanistica del piano di bacino entro un termine breve, decorso il quale gli enti territorialmente interessati devono comunque rispettarne le prescrizioni nel settore urbanistico, salvi i poteri sostitutivi regionali (art. 17, comma 6, della legge n. 183/1989).

Per la Corte, quindi, attribuire alle delibere di Comitato istituzionale delle Autorità di bacino indiscriminata efficacia di variante agli strumenti urbanistici, con incidenza diretta ed automatica su tali strumenti, contrasta nettamente e senza giustificazione costituzionale con le competenze regionali in materia di pianificazione urbanistica. Tale vizio non è peraltro compensato dall'esame della Conferenza programmatica che vede la partecipazione della Regione e dei Comuni interessati.

Va notato che in alcuni passaggi (relativi alla conferma del comma 4 e all'annullamento del comma 5) il testo della sentenza sembra riferirsi soltanto ai bacini idrografici di rilievo nazionale. In effetti anche la legge quadro sulla difesa del suolo e le stesse disposizioni speciali sui P.A.I. considerano in modo particolare i bacini nazionali, pur applicandosi agli altri bacini compatibilmente con la legislazione regionale di recepimento. Allo stesso modo, i richiami della Corte sono dovuti alla volontà di sottolineare la criticità dei problemi da affrontare nei bacini nazionali. Ma la decisione si applica bene nei bacini idrografici interregionali (in cui a norma dell'art. 19, comma 1, della legge n. 183/1989 vigono le procedure regolate nell'articolo 18) e - con qualche adattamento e qualche lettura particolare in funzione delle diverse normative emanate dalle Regioni - anche nei bacini regionali.

Alcune osservazioni conclusive. - I ricorsi delle Regioni e la sentenza della Corte hanno indirettamente confermato alcune delle certezze costruite nei due anni trascorsi dall'entrata in vigore della legge n. 365/2000. È acquisito quindi che: 1) il parere della Conferenza programmatica ha natura consultiva; 2) il parere della Conferenza è formalmente unico per ciascun ambito territoriale in cui essa è effettivamente ripartita solo nel senso che è un contenitore unico di una molteplicità di interessi, posizioni, indicazioni particolari, osservazioni scritte, interventi, dichiarazioni a verbale, riserve di cui potrebbe essere possibile una sintesi parziale ma di cui i Comitati istituzionali dovranno tener conto singolarmente, motivando con attenzione tutti gli eventuali scostamenti; 3) la Conferenza è un organismo a composizione mista Regioni, Province, Comuni e Autorità di bacino.

Non si può che plaudire alla parte essenziale del pronunciamento della Corte. La formulazione del comma 5 annullato introduceva nel sistema della legge quadro sulla difesa del suolo una seria disarmonia, non giustificata neppure dall'urgenza di mettere in opera i P.A.I., e costituiva una vera minaccia per l'equilibrio di una pianificazione di bacino fondata su una efficace ripartizione di compiti tra Autorità di bacino e Regioni in leale cooperazione reciproca, così come voluta dal legislatore del 1989 ed autorevolmente confermata dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 85/1990.

Affermando la costituzionalità del comma 4 e l'autonomia del parere regionale nell'ambito della Conferenza programmatica la Corte ha forse indirettamente contribuito a risolvere un problema interpretativo che ha talvolta pesato nei procedimenti di adozione dei P.A.I. e potrebbe ancora pesare in occasione delle numerose varianti che si annunciano o sono già in corso di perfezionamento.

Qualche Autorità di bacino - seguendo pedissequamente la lettera della disposizione - ha ritenuto che la nuova proce-

dura disciplinata dall'articolo 1-bis della legge n. 365/2000 sostituisse integralmente quella prevista dall'art. 18 della legge n. 183/1989 e quindi non ha avviato il procedimento di consultazione ordinario aperto a tutti gli interessati al P.A.I. Questa scelta ha interpretato le norme che hanno istituito la Conferenza programmatica non solo quale mezzo per sveltire gli adempimenti ma anche come volontà di escludere dal confronto sui contenuti del P.A.I. – sempre per motivi di urgenza – sia tutte le amministrazioni non presenti in Conferenza (si pensi alle Comunità montane) sia i privati.

È stata una interpretazione improbabile, non supportata veramente dalle norme della legge n. 365/2000 e infine non avallata dalla Corte costituzionale.

Per accelerare il processo di pianificazione ed affermare l'importanza della Conferenza il legislatore non aveva infatti bisogno di azzerare le normali sedi di discussione sui progetti di piano di bacino. Una semplice comparazione tra il tempo massimo accordato dall'art. 1-bis, comma 2, per passare dal progetto di P.A.I. al P.A.I. adottato (sei mesi, entro i quali si dovrebbe concludere anche la Conferenza programmatica) e il tempo mediamente occorrente per completare la procedura di consultazione ordinaria su un progetto di piano (150 giorni, compresi 30 giorni di eventuale attesa per la pubblicazione dell'avviso di adozione) fa concludere che ogni Regione sarebbe perfettamente in grado di esprimere in Conferenza programmatica il proprio parere pronunciandosi anche sulle osservazioni convogliate e ricevute ai sensi dell'art. 18, commi 3 e 6-9. È peraltro appena il caso di ricordare che molto spesso i termini fissati dal decreto legge n. 279/2000 non sono stati e non vengono affatto rispettati perché alla perentorietà delle scadenze non è associata alcuna reale conseguenza negativa, restando del tutto ipotetico l'esercizio del potere sostitutivo (nella elaborazione del piano!) del Governo o di altra autorità regionale competente.

L'infelice formulazione dell'art. 1-bis, comma 4 (secondo cui il parere della Regione tiene luogo di quello previsto dall'art. 18, comma 9, della legge n. 183/1989) può essere così recuperata ad una applicazione ragionevole senza effetti dirompenti sulla costruzione del consenso intorno alla pianificazione di bacino. Proprio con un'ottica di questo genere, in numerose Regioni si è mantenuto un ruolo significativo per tutti i soggetti coinvolti dal P.A.I. e nello stesso tempo si è trovata nelle Conferenze programmatiche la sede per un confronto specializzato, aperto, ripetuto e innovativo (vedi ad esempio quanto ha fatto l'Autorità di bacino regionale delle Marche).

All'interno di questa interpretazione costruttiva altre Regioni si sono mosse disciplinando compiutamente la propria partecipazione nella Conferenza programmatica e coniugando tale presenza anche con la finalità di rendere in quella sede il parere sulle osservazioni raccolte dalla procedura di consultazione ordinaria (cfr. ad esempio la delibera della Regione Veneto n. 1877 del 16 luglio 2002).

Va detto comunque che la grandissima maggioranza delle Autorità di bacino e delle Regioni è stata precisa nel procedere su entrambe le strade necessarie.

La questione, a volere essere ipercritici, andrebbe persino rovesciata: individuando forse qui un elemento di eccessiva prudenza nelle decisioni della Corte. La Conferenza programmatica trovava la sua reale ragione di esistere – nelle intenzioni del decreto legge n. 279/2000 – in quanto autrice di un parere preparatorio della delibera di Autorità di bacino con effetti di variante urbanistica automatica. Caduto questo ultimo effetto, la Conferenza appare oggi – sia pure con tutte le opportunità

accennate – una sede in cui vengono poco ragionevolmente duplicate le osservazioni al progetto di piano già prodotte da tutti gli interessati durante la procedura di consultazione sempre disciplinata dall'articolo 18 della legge n. 183/1989: basta leggerlo attentamente per comprendere che – al di là delle solite incertezze formali – tra gli interessati che partecipano alla consultazione ci sono anche tutte le amministrazioni chiamate alla consultazione speciale in Conferenza programmatica. A meno di non ritenere che, per garantire un po' di razionalità a questa astrusa combinazione di meccanismi, Province e Comuni dovrebbero astenersi dal fare osservazioni ex art. 18, comma 8, e concentrarsi invece soltanto sulla Conferenza programmatica.

Pare utile qualche ultima annotazione sugli effetti della decisione della Corte in ordine:

– ai procedimenti di perfezionamento dei P.A.I. (o di loro varianti) già chiusi con l'adozione definitiva da parte dei Comitati istituzionali ovvero con l'approvazione formale. In tali casi gli effetti di variante automatica eventualmente già registrati dagli enti destinatari dovrebbero decadere ed essere sostituiti dal processo di adeguamento previsto dall'articolo 17 della legge n. 183/1989;

– ai procedimenti ancora fermi al solo progetto di P.A.I. (o di relativa variante) adottato (sono tuttora la maggioranza). In tali casi, per la corretta conclusione del procedimento, dovrebbero proseguire o comunque essere avviate le due procedure di consultazione concorrenti di cui si è appena trattato: facendo possibilmente in modo che la Regione esprima in sede di Conferenza programmatica anche il parere sulle osservazioni pervenute in applicazione dell'art. 18 della legge n. 183/1989. La Conferenza giungerebbe così ad essere la sede privilegiata in cui si prepara e si anticipa – con la mediazione regionale – l'attuazione del piano stralcio negli ordinamenti urbanistici locali.

2. - La gestione dei tagli boschivi nelle aree a vincolo idrogeologico delle Regioni colpite da calamità naturali.

Mentre l'art. 1 della legge n. 365/2000 convertiva con modificazioni il d.l. n. 279/2000, come si è visto nella prima parte, il suo art. 2 stabiliva che nelle Regioni danneggiate dalle calamità idrogeologiche indicate dallo stesso decreto legge n. 279/2000 (1) i tagli di boschi (anche cedui) in zone con vincolo idrogeologico erano da richiedere al Sindaco del Comune interessato all'area di taglio (comma 1); allo stesso Sindaco spettava rilasciare il nulla osta, anche indicando prescrizioni di taglio, previo parere della competente commissione comunale, dell'Autorità di bacino, del Corpo forestale dello Stato competente per territorio, della Sovrintendenza competente in materia di beni ambientali e della Regione.

Queste poco ragionevoli norme sono state abbastanza prontamente abrogate (2) – di fronte alle forti rimostranze regionali – dall'art. 2-sexies del d.l. 27 dicembre 2000, n. 392, «Disposizioni urgenti in materia di enti locali» (3), convertito in legge con modificazioni dall'art. 1 della l. 28 febbraio 2001, n. 26 (4).

Nel frattempo tuttavia la Toscana, il Veneto, l'Emilia Romagna, il Friuli-Venezia Giulia, la Lombardia, il Piemonte e la Liguria avevano presentato alla Corte costituzionale ricorsi notificati e depositati tra il 5 ed il 18 gennaio 2001 (5).

Lamentavano in sintesi queste Regioni che la disposizione abrogata:

(1) Si tratta delle calamità dei mesi di settembre, ottobre e novembre 2000 che in vario modo hanno interessato Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Provincia autonoma di Trento, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Puglia, Calabria.

(2) Colpiva soprattutto l'assenza di una reale sistemica relazione, all'interno delle Regioni interessate, tra le zone colpite dalle calamità e le zone coperte dai vincoli idrogeologici. Non era pertanto esclusa

l'ipotesi di aree regionali a vincolo idrogeologico in cui, pur essendovi sicurezza dal punto di vista dei pericoli e dei rischi idrogeologici, si dovevano osservare le procedure previste dalla norma (procedure peraltro più complesse delle ordinarie ma non manifestamente più cautelative).

(3) Cfr. *G.U.*, s.g., n. 288 dell'11 dicembre 2000.

(4) Cfr. *G.U.*, s.g., n. 50 del 1° marzo 2001.

- interveniva in una materia ormai trasferita;
- non atteneva ad una attribuzione agli enti locali, da parte dello Stato, di funzioni di interesse esclusivamente locale;
- modificava la distribuzione delle competenze fra gli enti infraregionali che le Regioni avevano nel frattempo stabilito nel settore della tutela idrogeologica del territorio e delle utilizzazioni forestali, assegnando per lo più alle Province o alle Comunità montane le funzioni di gestione del vincolo;
- definiva il taglio boschivo in maniera generica, confusa e incompleta;
- costituiva una violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione poiché normalmente i Comuni non svolgono funzioni in materia di assetto idrogeologico e possono trovare serie difficoltà ad intervenire nel settore per il fatto di non possedere le risorse umane e i mezzi strumentali necessari;
- prevedeva una serie ridondante ed inefficace di pareri da acquisirsi da parte del Sindaco mentre paradossalmente quello della Regione competente in materia, pur obbligatorio, non risultava vincolante;
- stabiliva l'obbligo del nulla osta del Sindaco per i tagli nelle sole Regioni danneggiate dalle calamità idrogeologiche di cui al decreto legge n. 279/2000, con effetti di disparità e irragionevolezza poiché le stesse calamità avrebbero potuto investire in futuro Regioni diverse.

In memorie depositate prima dell'udienza pubblica alcune Regioni hanno poi domandato alla Corte di pronunciarsi nonostante l'intervenuta abrogazione dell'articolo in questione poiché è la semplice esistenza della legge invasiva a produrre una lesione nella sfera di competenza regionale, a prescindere dalle effettive conseguenze provocate.

Nella sentenza n. 524/2002 la Corte ha innanzitutto precisato che ai ricorsi - proposti prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e rivolti contro norme sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni - si applicano i parametri costituzionali vigenti alla data di approvazione delle stesse norme e, quindi, nella formulazione anteriore alla citata legge costituzionale (6).

Osserva innanzitutto la Corte che nel decreto legge n. 392/2000 convertito dalla legge n. 26/2001 si stabiliva l'abrogazione della norma impugnata dalle Regioni ma non si prevedeva «alcun effetto retroattivo rispetto alle situazioni pregresse alla data di entrata in vigore della stessa disposizione». Tuttavia nel periodo della vigenza la norma può aver conosciuto qualche attuazione con rilascio dei previsti nulla osta e quindi «deve escludersi (...) una dichiarazione di cessazione della materia del contendere o di sopravvenuto difetto di interesse».

Secondo la Corte l'art. 2, comma 1, della legge n. 365/2000 che prevede il semplice inoltro della richiesta al Sindaco non incide «sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni relativamente all'organo che deve rilasciare il nulla osta».

Ma la decisione dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, perché da una parte «la materia del taglio dei boschi rientrava espressamente nella competenza regionale dell'agricoltura e foreste (art. 117 della Costituzione nel testo anteriore alla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione)» e dall'altra l'attribuzione al Sindaco (in determinate Regioni danneggiate da calamità naturali) del potere di autorizzare il taglio dei boschi in zone con vincolo idrogeologico integra una attribuzione di funzioni diverse da quelle esclusivamente locali e quindi «non poteva essere disposta con legge statale, occorrendo un intervento legislativo della Regione».

Gianfranco Poliandri

(5) Si tratta dei medesimi ricorsi con cui è stato contestato l'art. 1-bis del d.l. n. 279/2000 convertito dalla legge n. 365/2000.

(6) La precisazione riguarda ovviamente anche la parte della decisione sull'art. 1-bis del decreto legge n. 279/2000 convertito.

Cass. Sez. Lav. - 12-3-2003, n. 3617 - Sciarelli, pres.; La Terza est.; Nardi, P.M. (conf.) - INPS (avv. Spadafora ed altri) c. Scalas (avv. Chiesa). (Conforme Trib. Cagliari 10 marzo 2000)

Previdenza sociale - Assicurazione contro la disoccupazione - Contributi e prestazioni - Indennità - Lavoro agricolo - Presupposti - Disoccupazione involontaria - Risoluzione del preesistente rapporto di lavoro - Necessità - Fatti-specie. (D.p.r. 3 dicembre 1970, n. 1049, art. 1; l. 29 aprile 1949, n. 264, art. 32)

Il diritto all'indennità di disoccupazione, alla luce della speciale disciplina vigente nel settore agricolo, presuppone lo stato di disoccupazione involontaria che discende dall'avvenuta risoluzione del preesistente rapporto di lavoro. (Nella specie, la S.C. ha rilevato l'erroneità della affermazione contenuta nella sentenza impugnata, secondo cui l'indennità di disoccupazione spetta all'operaio agricolo a tempo indeterminato anche in costanza di rapporto di lavoro per le giornate non lavorate, e tuttavia ha rigettato il ricorso proposto dall'Ente previdenziale giacché con esso la sentenza è stata censurata per non avere accertato lo stato di disoccupazione e non anche per la violazione del d.p.r. n. 1049 del 1970, che per il riconoscimento della indennità di disoccupazione presuppone la risoluzione del rapporto di lavoro) (1).

(Omissis). - L'INPS denuncia il difetto di omessa motivazione su un punto decisivo della controversia in relazione all'art. 360, n. 5 c.p.c. Premesso in fatto che con il ricorso introduttivo l'assicurato aveva chiesto il trattamento sostitutivo della retribuzione ai sensi dell'art. 8 della legge n. 457 del 1972 e che in sede amministrativa la domanda era stata respinta perché il trattamento sostitutivo della retribuzione ai sensi dell'art. 8 della legge n. 457 del 1972 non poteva essere erogato a causa della mancata proposizione di apposita domanda del datore di lavoro, mentre l'indennità di disoccupazione non poteva essere erogata stante l'esistenza di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per l'anno 1995, l'Istituto lamenta che il Tribunale avrebbe erroneamente ommesso di considerare la compatibilità tra stato di disoccupazione, che conferisce il diritto all'indennità, e l'esistenza per l'anno 1995 di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. La sentenza sarebbe insufficiente e lacunosa, non essendo possibile comprendere come mai in quell'anno l'assicurato abbia subito lo stato di disoccupazione pur restando vincolato ad un rapporto di lavoro continuativo e non avendo i Giudici di merito accertato l'indennizzabilità in concreto della dedotta disoccupazione.

Il ricorso non può essere accolto, ancorché la sentenza impugnata sia errata in diritto, giacché le censure svolte non si appuntano sull'effettivo *decisum* dei Giudici di merito.

Va premessa una schematica ricognizione sull'assicurazione per la disoccupazione in agricoltura che presenta aspetti peculiari rispetto alla disciplina generale:

a) Indennità ordinaria: gli operai agricoli erano stati invero esclusi in un primo tempo da questa tutela (cfr. art. 40, n. 1 del r.d.l. 4 ottobre 1935, n. 1827, convertito in l. 6 aprile 1936, n. 1155) che venne poi estesa nei loro confronti ad opera dell'art. 32 della l. 29 aprile 1949, n. 264, modificata dall'art. 1 del d.p.r. 3 dicembre 1970, n. 1049. Le categorie beneficiarie erano e sono i lavoratori agricoli dipendenti, limitatamente alle categorie dei salariati fissi ed assimilati, obbligati e braccianti fissi ecc. (da intendersi ora come gli operai agricoli a tempo indeterminato ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. 11 agosto 1993, n. 375); il diritto all'indennità veniva subordinato al duplice requisito del biennio di iscrizione negli elenchi e ad un minimo di 102 contributi giornalieri accreditati nel medesimo biennio; il numero delle giornate indennizzabili con il trattamento ordinario si determinava sottraendo dal tetto di 270 giornate fissato dalla legge il numero di giornate di effettiva occupazione. La normativa è stata in parte modificata ad opera di disposizioni successive che però non investono la questione che interessa (cfr. art. 7 della l. 20 maggio 1988, n. 160, di conversione del d.l. 21 marzo 1988, n. 86, e art. 1 d.l. 29 marzo 1991, n. 108, convertito in l. 1° giugno 1991, n. 169 che ne hanno mutato la misura ed hanno modificato il requisito dell'anno di contribuzione nel biennio, essendo sufficiente avere prestato almeno 78 giornate di effettiva attività lavorativa nell'anno precedente a quello di riferimento).

In ogni caso anche per gli operai agricoli a tempo indeterminato, come per tutte le altre categorie, il presupposto indefettibile per il diritto all'indennità era ed è lo stato di disoccupazione involontaria (cfr. art. 73 del citato r.d.l. 1827/1935), che segue alla risoluzione del rapporto;

b) Indennità di disoccupazione speciale: per effetto delle disposizioni di cui all'art. 25 della l. 8 agosto 1972, n. 1957 e degli artt. 6 e 7 della l. 16 febbraio 1977, n. 37, l'indennità di disoccupazione spettava e spetta anche ai lavoratori agricoli a tempo determinato, tali dovendosi intendere coloro che nel corso dell'anno solare abbiano effettuato almeno 151 giornate di lavoro; per costoro l'indennità spetta per un periodo massimo di 90 giorni. Le successive modifiche intervenute con l'art. 11, comma 23 della l. 23 dicembre 1993, n. 537, non hanno mutato questo impianto fondamentale.

c) Vi è poi il diverso istituto relativo all'integrazione del salario in favore degli operai agricoli a tempo indeterminato. Il diritto discende dall'art. 8 della già citata legge 457/82, il quale dispone che agli operai agricoli a tempo indeterminato (per tali dovendosi intendere i salariati fissi e gli altri operai a tempo indeterminato che svolgono annualmente oltre 180 giornate lavorative presso la stessa azienda) che siano sospesi temporaneamente dal lavoro per intemperie stagionali, per calamità naturali o per altre cause non imputabili al datore di lavoro o ai lavoratori, è dovuto un trattamento sostitutivo della retribuzione, per le giornate di lavoro non prestate e per la durata massima di 90 giorni all'anno.

Nella specie appare incontestato che l'originario ricorrente, nell'anno 1995 per il quale viene chiesta l'indennità di disoccupazione, fosse dipendente a tempo indeterminato presso il comune di Buggeru, pur avendo di fatto lavorato per un numero di giorni inferiore a quelli dell'anno, ma comunque superiore alle 180 giornate.

Il Tribunale ha affermato che l'indennità di disoccupazione spetta all'operaio agricolo a tempo indeterminato, anche se il rapporto di lavoro non sia stato risolto e quindi non sussista lo stato di disoccupazione e quindi ha determinato il diritto all'indennità in misura pari alla differenza tra il parametro annuale di 270 giornate lavorative di cui al citato d.p.r. 1049/70 ed il numero di giornate di lavoro effettivamente prestate nell'anno.

La sentenza è erronea, giacché per avere diritto all'indennità di disoccupazione, anche alla luce della speciale disciplina vigente nel settore agricolo che sopra si è illustrata, occorre pur sempre lo stato di disoccupazione involontaria, che discende dall'avvenuta risoluzione del preesistente rapporto di lavoro.

Invero, in caso di sussistenza del rapporto di lavoro a tempo indeterminato, ma di espletamento della prestazione lavorativa per un numero di giornate inferiore rispetto a quelle dell'anno, purché superiori alle 180, una tutela viene pur sempre approntata dall'ordinamento, ma questa si concreta non già nell'indennità di disoccupazione, che è logicamente incompatibile con la sussistenza del rapporto di lavoro a tempo indeterminato, ma nel cd. trattamento sostitutivo, sopra illustrato, previsto dal citato art. 8 della legge 457/72, il quale però ai sensi dell'art. 15 della medesima legge, deve essere richiesto dal datore di lavoro, come avviene per tutti i trattamenti sostitutivi della retribuzione. Ed infatti, in pendenza di rapporto di lavoro subordinato è il datore il soggetto titolare dell'obbligo retributivo, dal quale può essere esonerato con intervento dell'Ente previdenziale solo a seguito di richiesta che è possibile avanzare in presenza delle condizioni di legge e che viene sottoposta al controllo dell'organo deputato ai sensi dell'art. 16 della medesima legge 457/72, al pari di quanto è previsto per l'istituto della cassa integrazione guadagni.

Tuttavia, a fronte dell'affermazione del Tribunale per cui il diritto all'indennità di disoccupazione matura, per l'operaio agricolo a tempo indeterminato, anche in costanza di rapporto di lavoro per le giornate non lavorate (sia pure nei limiti della differenza tra il parametro di legge di 270 e le giornate di occupazione effettiva), la censura adeguata sarebbe stata quella relativa alla violazione della legge 1049/70, non già quella di difetto di motivazione proposta dall'Istituto con il presente ricorso. L'INPS lamenta infatti unicamente che il Tribunale abbia riconosciuto il diritto all'indennità senza avere accertato lo stato di disoccupazione, ma

la censura non è in linea con la motivazione del Tribunale, il quale, come già detto, ha affermato che l'indennità spetta anche ove non sussista lo stato di disoccupazione, ed era dunque tale argomentazione in diritto che avrebbe dovuto essere censurata.

Il ricorso va pertanto rigettato. (Omissis)

(1) INDENNITÀ DI DISOCCUPAZIONE ED INTEGRAZIONE DEL SALARIO PER GLI OPERAI DEL SETTORE AGRICOLO.

Il maggior interesse di questa decisione consiste nel confronto ch'essa tratteggia – s'intende, entro i limiti in cui lo permetteva il caso preso in esame – fra due istituti che, pur avendo la medesima funzione, in quanto mirano entrambi a tutelare il lavoratore dai rischi che possono colpire la sua capacità di guadagno, operano tuttavia sulla base di presupposti diversi, come la Corte non ha mancato di porre in evidenza.

Nel linguaggio giuridico, il termine «disoccupato» ha sempre avuto una portata più ristretta di quella che gli attribuisce il linguaggio comune. Già l'art. 73, secondo comma, del r.d.l. 4 ottobre 1935, n. 1827 disponeva infatti: «L'indennità di disoccupazione è corrisposta a decorrere dall'ottavo giorno successivo a quello della cessazione dal lavoro». Venivano pertanto esclusi, dal novero dei beneficiari, da un lato, quanti fossero alla ricerca di prima occupazione, dall'altro quanti fossero invece parti di un rapporto di lavoro non ancora estinto. Alla medesima scelta di fondo, sia pure con formulazioni non altrettanto esplicite (1) è da ritenere che si siano attenuti, per quanto concerne il settore agricolo, prima l'art. 32, lett. a) della l. 29 aprile 1949, n. 264, poi l'art. 1 del d.p.r. 3 dicembre 1970, n. 1049, che lo ha sostituito, limitandosi ad ampliarne l'ambito soggettivo di applicabilità (2). Giustamente, quindi, la Cassazione ha ritenuto che a tale indennità non avesse diritto un operaio forestale il quale, all'epoca dei fatti, era vincolato da un contratto a tempo indeterminato. Poiché questi lamentava di aver lavorato solo 208 giorni nel corso del 1995, il rimedio cui poteva farsi ricorso era quello della Cassa integrazione ordinaria, che trova, ancor oggi, nella l. 8 agosto 1972, n. 457 la fonte principale della sua disciplina (3). L'art. 8 di essa prevede infatti che agli operai a tempo indeterminato, i quali superino la soglia delle 180 giornate annue prestate presso la stessa azienda, spetti un trattamento pari ai due terzi della retribuzione, per un periodo massimo di novanta giorni all'anno, qualora «siano sospesi temporaneamente dal lavoro per intemperie stagionali», o per altre cause, che la norma caratterizza solo «in negativo», come non imputabili né al datore di lavoro né al lavoratore (4). Da tale disposizione risulta testualmente che: a) l'impossibilità sopravvenuta della prestazione dev'essere solo transitoria, e tale da non creare dubbi sulla ripresa, a breve termine, dell'attività; b) deve dipendere da forza maggiore, cioè da una causa, magari prevedibile, come una nevicata in pieno inverno, ma, appunto, non evitabile; c) essa sospende non già il rapporto nella sua interezza, ma soltanto l'obbligazione di lavoro ed il credito corrispondente, mentre restano ferme altre posizioni giuridiche soggettive che da quello derivano, come, ad es., l'obbligo del lavoratore di

(1) V. infatti la diversa interpretazione prospettata da CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 2001, 306, che parla di «disoccupazione parziale», alludendo a quanti, comunemente, si dicono «sotto-occupati».

(2) La prima norma si riferiva soltanto alle categorie dei «salariati fissi» e dei «braccianti»; la seconda prevede invece «salariati fissi ed assimilati, obbligati e braccianti fissi, giornalieri di campagna, piccoli coloni e partecipanti familiari e individuali». Su queste figure la trattazione più organica resta quella di GATTA, *L'ordinamento previdenziale del lavoro agricolo*, Roma, 1990, 63 ss., per quanto riguarda l'assicurazione contro la disoccupazione, e 80 ss. per quanto riguarda l'integrazione dei salari. È noto

che dalla distinzione fra salariati fissi e braccianti avrebbe avuto origine quella, più moderna, fra operai assunti mediante contratto a tempo indeterminato ed operai assunti mediante contratto a termine finale, su cui è già impostata la legge 8 agosto 1972 n. 457, che tratta separatamente degli uni (Titolo II) e degli altri (Titolo III).

(3) Per gli sviluppi successivi, che non interessano in questa sede, cfr. COTTRAU, *Cassa integrazione guadagni*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, V (la voce è aggiornata al 1999).

(4) La stessa formula era già stata impiegata dalla l. 3 febbraio 1963, n. 77, concernente le imprese industriali dell'edilizia ed affini.

non divulgare notizie attinenti all'organizzazione e ai metodi di produzione dell'impresa (cfr. art. 2105 c.c.).

Nella specie, il prestatore d'opera non ha fruito neppure dell'integrazione salariale, perché è mancata la relativa richiesta da parte del suo datore di lavoro all'INPS. Su questa constatazione, la sentenza si è arrestata, presumibilmente per non andare *ultra petita*. Ma il commentatore ha il dovere di ricordare come per tali ipotesi sia prevista una sanzione, in cui, personalmente, ravviserei un risarcimento del danno in forma specifica. L'art. 15, ultimo comma, della citata legge n. 547 del 1972 stabilisce infatti che: «in caso di omessa o tardiva presentazione della domanda, il datore di lavoro, ove da tale inadempimento sia derivata la perdita totale o parziale del diritto del lavoratore al trattamento sostitutivo, è tenuto a corrispondere a quest'ultimo il trattamento stesso».

Antonio Fontana

*

Cass. Sez. III Civ. - 4-3-2003, n. 3166 - Fiduccia, pres.; Vittoria, est.; Uccella, P.M. (conf.) - Giantin ed altro (avv. Prospero Mangili ed altro) c. Bottazin (avv. Naselli ed altro). (*Conferma App. Venezia 28 novembre 2000*)

Prelazione e riscatto - Prelazione - Rinuncia - Forma scritta - Requisito ad substantiam - Sussistenza. (C.c., art. 1350; l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7)

La rinuncia al diritto di prelazione agraria, avendo ad oggetto l'acquisto di un diritto reale su un bene immobile, deve essere compiuta per iscritto (1).

(Omissis)

FATTO. - 1. - La controversia ha tratto origine da una domanda di riscatto agrario che Carlina Bottazzin ha proposto nei confronti di Ivaldo Giantin e Maria Compagno.

2. - La domanda è stata proposta con citazione a comparire davanti al Tribunale di Venezia, notificata il 17 ottobre 1986. Il diritto di riscatto è stato esercitato da Carlina Bottazzin in quanto coltivatrice diretta proprietaria di fondo confinante, secondo quanto disposto dagli artt. 7 della l. 14 agosto 1971, n. 817 ed 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590.

3. - Il Tribunale ha accolto la domanda.

4. - La Corte d'appello ha rigettato l'impugnazione dei convenuti.

Ha condiviso la decisione del Tribunale, che aveva ritenuto che l'attrice possedesse tutti i requisiti per poter validamente esercitare il riscatto.

5. - Ivaldo Giantin e Maria Compagno hanno proposto ricorso per cassazione.

Carlina Bottazzin vi ha resistito con controricorso ed ha depositato una memoria.

DIRITTO. - 1. - Il ricorso contiene tre motivi.

2. - Il secondo motivo precede nell'ordine logico gli altri.

Vi si denuncia un vizio di violazione di norme di diritto e vizi di difetto di motivazione (art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c., in relazione agli artt. 2725 c.c., 8 l. 26 maggio 1965, n. 590 e 7 l. 14 agosto 1971, n. 817).

Il motivo non è fondato.

I ricorrenti vi sostengono che l'attrice aveva rinunciato al diritto di prelazione e lamentano di non essere stati ammessi a provarlo mediante testimoni.

La Corte d'appello nel rigettare il motivo si è rifatta alla costante giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale, una volta che sia stata comunicata la proposta di alienazione, la parte, se ricorrono le condizioni per essere preferita, ha il diritto di acquistare il fondo e, se ne può decadere per mancato esercizio, non vi rinuncia validamente che per iscritto, giacché si tratta di rinuncia all'acquisto di un diritto reale sopra un bene immobile (Cass. 21 marzo 1995, n. 3241; 19 maggio 1983, n. 3470; 13 giugno 1980, n. 3766).

3. - Degli altri due motivi, il primo denuncia vizi di violazione di norme di diritto e difetto di motivazione (art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c., in relazione agli artt. 8 l. 26 maggio 1965, n. 590, 7 l. 14 agosto 1971, n. 817 e 2697 c.c.).

I ricorrenti premettono che è onere di chi esercita il diritto di riscatto provare che ricorrono tutte le condizioni in presenza delle quali la prelazione è consentita.

Sostengono che spettava perciò all'attrice provare: d'essere diretta coltivatrice e proprietaria del fondo contiguo da almeno due anni; d'avere una capacità lavorativa pari almeno ad un terzo di quella necessaria per condurre direttamente il fondo riscattato unitamente a quello posseduto; di non aver venduto fondi rustici di imponibile fondiario superiore a lire mille nel biennio precedente l'esercizio del riscatto; che il fondo riscattato fosse libero da insediamenti qualificati e non fosse destinato ad utilizzazioni diverse da quelle agricole.

Osservano che la sussistenza di ciascuno di questi presupposti era stata contestata sin dalla comparsa di costituzione in primo grado.

Concentrano poi le loro critiche su tre punti specifici a riguardo dei quali affermano che l'attrice ha mancato di dare la prova: di non aver venduto nel precedente biennio altri fondi; di non essere il fondo libero da insediamenti; di non essere il terreno riscattato destinato ad utilizzazione diversa da quella agricola.

L'argomento è ripreso nel terzo motivo, che ancora denuncia vizi di violazione di norme di diritto e di difetto di motivazione (art. 360 nn. 3 e 5 c.p.c., in relazione agli artt. 8 della legge 590 del 1965 e 7 della legge 817 del 1971).

Vi si sostiene che le prove raccolte non hanno dimostrato che l'attrice oltre ad occuparsi in qualche modo del proprio fondo ne avesse fatto l'oggetto di un'azienda agricola da lei condotta direttamente, si da poter essere considerata un imprenditore agricolo.

I due motivi sono in parte inammissibili e in parte infondati.

3.1. - I motivi sono inammissibili per la parte in cui hanno riguardo a questioni che la Corte d'appello non ha esaminato.

Queste le ragioni.

La Corte d'appello, a parte quanto si dirà al punto 3.2.3, non ha esaminato tutte le questioni su cui le parti si sono soffermate nei due motivi, non ha esaminato, in particolare, le seguenti: quanto ai requisiti soggettivi, che la parte possedesse, con la propria famiglia, la capacità di lavoro necessaria per coltivare insieme il fondo riscattato e quello posseduto; quanto ai requisiti oggettivi, che sul fondo riscattato non fossero insediati altri coltivatori diretti.

Perché avesse l'onere di farlo sarebbe stato però necessario che gli attuali ricorrenti, nell'impugnare la sentenza di primo grado, che aveva accolto la domanda di riscatto, ne avessero chiesto invece il rigetto con specifico riferimento a tali punti e ciò o col dire che anche su di essi il Tribunale avrebbe avuto il dovere di pronunciarsi in modo espresso, mentre non lo aveva fatto o col criticare la eventuale espressa decisione invece esistente al riguardo nella sentenza.

I motivi di appello debbono essere infatti specifici (art. 342 c.p.c.) ed il giudice di secondo grado ha l'obbligo di pronunciarsi solo su motivi specifici.

Ne segue che, quando la sentenza di primo grado accoglie la domanda dell'attore ed identica decisione è resa in appello, senza che in questa vi sia un accertamento a riguardo di uno dei fatti costitutivi del diritto dell'attore, la sentenza di secondo grado non può essere impugnata per violazione di norme di diritto quanto alla statuizione che il diritto esiste.

Deve essere impugnata per violazione di norma sul procedimento per mancato esame di un motivo di appello ed il ricorrente ha l'onere di allegare d'aver proposto il motivo non esaminato, specificando attraverso quali argomenti svolti nell'atto d'appello ciò sia avvenuto.

Questo nel ricorso non si rinviene.

3.2. - Per il resto i due motivi sono invece infondati.

La Corte d'appello ha dato conto del fatto che le erano state sottoposte due questioni: avere l'attrice atteso alla coltivazione diretta del proprio fondo da oltre un biennio; non essere risultato provato che il fondo riscattato avesse destinazione diversa da quella agricola.

3.2.1. - Sul primo punto è sufficiente considerare che la Corte d'appello ha discusso le prove raccolte e spiegato perché da esse si desumeva la dimostrazione del requisito in discussione, mentre il motivo di ricorso non svolge una dimostrazione critica del difetto di motivazione che inficerebbe la decisione.

3.2.2. - Il secondo punto richiede più ampia considerazione.

I ricorrenti osservano che i giudici di merito hanno invertito l'onere della prova.

Essi avevano sostenuto che il fondo era destinato ad essere espropriato per la realizzazione di un'opera pubblica.

Per avere ritenuto che tale circostanza non fosse stata compiutamente provata, i giudici sono pervenuti a ritenere dimostrato che il fondo avesse destinazione agricola.

Orbene, chi fa valere un diritto ha l'onere di provare i fatti costitutivi del suo diritto, non i fatti impeditivi od estintivi (art. 2697 c.c.).

L'art. 8 della legge 590 del 1965, quando ha attribuito alla parte insediata sul fondo come coltivatore diretto il diritto ad essere preferito ai terzi nel trasferimento a titolo oneroso dello stesso fondo, è partita dal presupposto di un esercizio agricolo in atto, di cui ha inteso favorire la prosecuzione, considerando come un utile strumento quello della concentrazione dei ruoli del proprietario e del coltivatore diretto.

Dunque, al coltivatore che esercita il diritto di riscatto basta allegare, sotto questo aspetto, e provare, che vi è stato un trasferimento oneroso e che esso ha investito un fondo da lui coltivato.

Di fronte alla contestazione che però, nonostante l'attuale sfruttamento agricolo del fondo, ad esso è stata impressa da uno strumento urbanistico una diversa destinazione, il coltivatore avrà l'onere di dimostrare che la destinazione urbanistica al momento del trasferimento e dell'esercizio del diritto di riscatto era ancora agricola e ciò si può provare con la produzione in giudizio di certificato rilasciato dalla pubblica amministrazione.

La concomitante circostanza che il fondo si trovi in concreto ad essere investito da un procedimento di espropriazione ha invece la caratteristica del fatto impeditivo, perché priva di efficacia un fatto normalmente idoneo secondo la legge a fondare il sorgere del diritto (art. 2697, secondo comma, c.c.).

L'onere di allegarlo e provarlo fa dunque carico a chi subisce l'esercizio del riscatto.

Discorso analogo, anche se non identico, può essere fatto a proposito del diritto che l'art. 7 della legge 817 del 1971 ha attribuito al confinante coltivatore diretto.

A questi basta allegare e dimostrare che il fondo al momento in cui il diritto di prelazione è sorto ed il diritto di riscatto è stato esercitato presentava una concreta attitudine ad essere utilizzato per la coltivazione e così ad essere inglobato nella azienda agricola preesistente, come elemento idoneo ad ampliarne la produttività.

Siccome si tratta di provare un fatto, questa prova può essere data con qualsiasi mezzo.

In presenza della contestazione già vista, si riproporrà l'onere di cui si è detto.

Orbene, come è stato ricordato dalla resistente nel suo controricorso, il Tribunale aveva considerato provata la possibilità di utilizzazione agricola del fondo in base sia alle dichiarazioni scambiate tra le parti nel contratto di compravendita sia a quanto risultava dal certificato rilasciato il 26 novembre 1986 dal Comune di Stra, secondo il quale il terreno aveva come destinazione urbanistica quella di verde agricolo.

Ed allora la Corte d'appello non ha invertito l'onere della prova quando ha ritenuto che spettasse agli acquirenti ed attuali ricorrenti provare che tale destinazione fosse venuta meno, onere non assolto perché nessuna dimostrazione era stata data da loro a proposito del fatto che fosse in corso un procedimento preordinato alla espropriazione dell'immobile in vista della sua destinazione all'opera pubblica da essi indicata.

3.2.3. - La Corte d'appello, esaurito così l'esame dei motivi proposti, ne ha tratto la conclusione che era da condividersi la decisione dei primi giudici, secondo cui la Bottazzin aveva dimostrato di possedere tutti i requisiti per poter validamente esercitare il diritto di riscatto agrario, ivi compresa la mancata vendita di fondi rustici nel biennio precedente, provata con la produzione della dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà.

Su questa affermazione finale si appunta l'ultima critica.

I ricorrenti osservano che l'attrice è stata considerata aver assolto sul punto l'onere della prova in base ad una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, che invece non può essere considerata fonte di prova.

La Corte osserva che l'affermazione finale appena riportata non rappresenta la risposta ad un motivo di appello, che i giudici di secondo grado non dicono sia stato loro proposto e non hanno discusso.

Si è perciò in presenza di una constatazione che non esprime una ragione del decidere e deve ritenersi fatta senza necessità.

Anche su questo punto il motivo non è dunque fondato.

L'affermazione deve tuttavia essere corretta, perché, a partire dalla sentenza 14 ottobre 1998, n. 10153 delle Sezioni Unite, che ha risolto in questo senso una questione in precedenza decisa in modo contrastante dalla Sezioni semplici, la giurisprudenza della Corte enuncia in modo costante il principio per cui la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà prevista dall'art. 4 della l. 4 gennaio 1968, n. 15, in difetto di diversa specifica previsione di legge, non ha nessun valore probatorio, neanche indiziario, nel giudizio civile caratterizzato dal principio dell'onere della prova, in quanto la parte non può derivare elementi di prova a proprio favore da sue dichiarazioni (Cass. 6 aprile 2001, nn. 5142 e 5154; 14 aprile 2001, n. 5594).

4. - Il ricorso è rigettato. (*Omissis*)

(1) LA FORMA DELLA RINUNCIA ALLA PRELAZIONE.

La Suprema Corte correttamente afferma nella sentenza che si annota la necessità della forma scritta della rinuncia all'acquisto di un diritto reale sopra un bene immobile, sulla scorta di un orientamento costante della sua giurisprudenza.

Il requisito della forma scritta richiesto per l'esercizio del diritto di prelazione e quindi per l'acquisto di un diritto reale sul bene immobile offerto in vendita non può infatti non applicarsi anche al non esercizio mediante rinuncia che parimenti integra una manifestazione di volontà - sia pure di segno negativo - in ordine all'acquisto di un diritto reale.

L'avente titolo alla prelazione, una volta che gli viene comunicata la proposta di alienazione, può esercitare il diritto di prelazione e acquistare il bene immobile ovvero rinunciare e la rinuncia ad acquistare si configura come una sorta di "esercizio negativo" della prelazione e pertanto sottoposto al requisito della forma scritta.

A ciò si aggiunga che la forma scritta è destinata a dare certezza al fatto della rinuncia e quindi contribuisce ad agevolare la circolazione giuridica dei beni immobili e a conferire chiarezza ai rapporti negoziali tra le parti.

Gianfranco Busetto

*

Cass. Sez. II Civ. - 17-1-2003, n. 630 - Vella, pres.; Goldoni, est.; Uccella, P.M. (conf.) - Caccavale (avv. Frunzi) c. Di Pietro (avv. Provitera). (*Conferma App. Napoli 5 marzo 1999*)

Comunione dei diritti reali - Comproprietà indivisa - Scioglimento - Limiti - Nullità prevista dall'art. 17 della l. 28 febbraio 1985, n. 47 - Applicabilità - Carattere assoluto - Sussistenza - Conseguenze - Rilevabilità d'ufficio e da parte di qualunque interessato - Fattispecie. (L. 28 febbraio 1985, n. 47, artt. 17, 40; c.c., art. 1111)

Anche in tema di scioglimento della comunione di diritti reali, disciplinata dall'art. 1111 c.c., si applica la nullità prevista dall'art. 17 della l. 28 febbraio 1985, n. 47 con riferimento a vicende negoziali inter vivos relative a beni immobili privi della necessaria concessione edificatoria. Tale nullità ha carattere assoluto (ed è quindi rilevabile d'ufficio e deducibile da chiunque vi abbia interesse) in quanto quel regime normativo, sancendo la prevalenza dell'interesse pubblico alla ordinata trasformazione del territorio rispetto agli interessi della proprietà e mirando a reprimere ed a scoraggiare gli abusi edilizi, limita l'autonomia privata e non dà alcun rilievo allo stato di buona o mala fede dell'interessato. (Nella specie, la S.C. ha confermato la sentenza della Corte d'appello che aveva rigettato la domanda di divisione giudiziale della comunione di un appezzamento di terreno sul quale erano stati realizzati manufatti abusivi) (1).

(1) In senso conforme cfr. Cass. 17 agosto 1999, n. 8685, in *Giur. it.*, 2000, 915, con nota di BAGLIONI F.; Cass. 28 novembre 2001, n. 15133, in *Vita not.*, 2002, 331.

(Omissis)

Con un solo motivo (violazione dell'art. 360, n. 3 c.p.c. in relazione all'art. 163 c.p.c. ed agli artt. 17 e 40 della l. n. 47 del 28 febbraio 1985, nonché 832 c.c. e 1111 stesso codice; omessa e contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia), Salvatore Caccavale sostiene che con la domanda attorea si era chiesta la divisione di un appezzamento di terreno e non di quanto sopra vi insiste. La presenza dei capannoni, realizzati abusivamente e non oggetto di condono, non altererebbe la natura del cespite, quale terreno agrario, valutato come tale.

Si aggiunge che l'art. 17 l. 28 febbraio 1985, n. 47, riguarderebbe solo lo scioglimento della comunione di diritti reali relativi ad edifici o loro parti, non, come nel caso che ne occupa, un appezzamento di terreno e si riferirebbe agli atti *inter vivos* redatti per atto pubblico o scrittura privata e non alle divisioni giudiziarie.

Nell'esaminare tale censura va in primo luogo evidenziato che la Corte partenopea ha chiaramente interpretato la domanda di divisione nel senso che tra i beni che ne dovevano formare oggetto erano senza dubbio alcuno compresi anche i capannoni abusivi. È principio pacifico quello secondo cui l'interpretazione della domanda spetta al giudice del merito e non è censurabile in sede di legittimità (Cass. 8 maggio 1965, n. 862) se concerne l'interpretazione del contenuto e dell'ampiezza della domanda stessa, comportando l'identificazione della volontà della parte in relazione alle finalità dalla stessa perseguite, e pertanto solo ove si evidenzia quale canone ermeneutico sia stato violato, può dedursi il vizio logico o giuridico di tale interpretazione (cfr. Cass. 28 agosto 2000, n. 11199).

Poiché nella presente fattispecie non si evidenzia alcun profilo di violazione di canoni ermeneutici nella interpretazione adottata dalla Corte territoriale, è evidente che non sussiste vizio alcuno sotto tale profilo.

Tanto premesso, va evidenziato che non risulta in alcun modo che si tratti di visione ereditaria; si applica quindi il principio secondo cui (Cass. 28 novembre 2001, n. 15133) la nullità prevista dall'art. 17 della legge n. 47 del 1985 con riferimento a vicende negoziali relative a beni immobili privi della necessaria concessione edificatoria, tra le quali sono da ricomprendersi anche gli atti di «scioglimento della comunione di diritti reali, relativi ad edifici, o loro parti», deve ritenersi limitata ai solo «atti tra vivi», rimanendo esclusa, quindi, tutta la categoria degli atti *mortis causa*.

Ciò detto ed escluso che nella divisione non si dovesse tener conto dei capannoni abusivi per la corretta, incensurabile interpretazione data dalla Corte napoletana alla domanda attorea, si ribadisce che in base alla legge n. 47 del 1985, deve riconoscersi carattere assoluto (e, quindi, rilevabilità d'ufficio e deducibilità da chiunque vi abbia interesse), alla nullità di ogni atto di trasferimento senza l'allegazione, per i terreni, del certificato di destinazione urbanistica, e, per gli edifici, senza l'indicazione degli estremi della licenza o concessione *ad aedificandum* (rilasciata eventualmente in sanatoria) ovvero, in mancanza, senza l'allegazione della domanda di sanatoria corredata dalla prova dell'avvenuto pagamento delle prime due rate dell'oblazione edilizia, poiché quel regime normativo, mirando a reprimere ed a scoraggiare gli abusi edilizi, non dà alcun rilievo allo stato di buona o mala fede dell'acquirente (cfr. Cass. 17 agosto 1999, n. 8685).

Ciò posto, risulta conseguente che il ricorso non appare fondato e va pertanto respinto. (Omissis)

*

Cass. Sez. V Civ. - 30-7-2002, n. 11228 - Saccucci, pres.; Magno, est.; Gambardella, P.M. (conf.) - Min. Finanze (Avv. gen. Stato) c. Stecher. (Conferma Comm. Trib. Reg. Abruzzo 24 luglio 1997)

Imposte e tasse - I.R.P.E.F. - Redditi fondiari - Reddito dominicale - Perdite per mancata coltivazione e per eventi naturali (art. 28 TUIR) - Formazione della documentazione corografica per la delimitazione delle zone interessate ai sensi dell'art. 28, comma terzo, TUIR del 1986 - Spettanza del potere di iniziativa - Al Sindaco o altro rappresentante dei danneggiati - Affermazione - Al singolo contribuente - Esclusione - Diritto al rimborso in caso di carenza di documentazione UTE - Affermazione - Condizioni. (D.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917, art. 287)

In materia di redditi fondiari, nel caso in cui si verifichi un evento dannoso che interessi una pluralità di fondi rustici (come nel caso di siccità prolungata o di altre simili calamità naturali), la richiesta per il riconoscimento del minor reddito prodotto dai fondi colpiti dalla calamità, in conseguenza di tali eventi negativi, esige che la richiesta di formazione della documentazione corografica contenente la delimitazione delle zone interessate dal fenomeno dev'essere, ai sensi dell'art. 28, terzo comma, del d.p.r. n. 917 del 1986, rivolta all'UTE dai sindaci dei comuni interessati (o da altri soggetti agenti nell'interesse dei possessori danneggiati), senza che il singolo contribuente abbia l'onere di provvedere in proprio. Ne discende che l'Amministrazione, in presenza di calamità riconosciuta con apposito decreto ministeriale, non può negare il rimborso al contribuente che abbia indebitamente versato, in regime di autotassazione, alcune somme a titolo di ILOR e IRPEF relative al reddito dominicale ed agrario dei propri fondi rustici, sulla base del fatto che l'UTE competente non abbia trasmesso agli Uffici finanziari la documentazione di cui all'art. 28, comma terzo, cit., per difetto dell'iniziativa sindacale, quando il contribuente abbia presentato tempestiva e rituale denuncia della perdita del raccolto con raccomandata diretta all'UTE (1).

(Omissis)

Avverso tale sentenza propose appello l'ufficio, deducendo che l'U.T.E. competente per territorio non aveva trasmesso la documentazione prescritta, relativa all'accertamento della diminuzione dei prodotti; perciò, essendo mancato – come già rappresentato in prime cure – il riscontro oggettivo della situazione esposta dalla Stecher, si era verificata una circostanza ostativa del rimborso.

Con sentenza depositata il 24 luglio 1997, la commissione tributaria regionale dell'Aquila rigettò l'appello proposto dall'ufficio, avendo ritenuto che la mancata trasmissione, da parte dell'U.T.E. di Teramo, della documentazione prescritta dall'articolo 28, co. 3 del T.U.I.R. non poteva risolversi a danno della contribuente, la quale aveva presentato tempestiva e rituale denuncia della patita perdita del raccolto con lettera raccomandata del 13 luglio 1991, diretta all'U.T.E.; tenuto conto anche del fatto che l'evento dannoso era stato riconosciuto come calamità naturale, interessante tutto il territorio della provincia di Teramo, con d.m. n. 90/85 del 15 settembre 1990.

Avverso tale sentenza, il ministero delle finanze propone ricorso per cassazione, fondato su un solo motivo. L'intimata Lia Stecher non si è costituita.

Il Ministero delle finanze, con l'unico motivo di ricorso, deduce violazione e falsa applicazione dell'articolo 28, d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917, nonché omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione della sentenza su un punto decisivo della controversia.

Sostiene che, delle due ipotesi di perdita di raccolto previste dalla norma citata ai commi secondo e terzo – ipotesi relative a situazioni negative interessanti, la prima, un singolo fondo ed un solo possessore di reddito; la seconda, una pluralità di fondi rustici – non è applicabile al caso la seconda perché l'U.T.E. di Teramo non aveva ricevuto alcuna richiesta dai soggetti (sindaci dei comuni interessati o altri agenti nell'interesse dei possessori danneggiati) indicati nello stesso terzo comma. Pertanto la contribuente – unica ad aver presentato denuncia di danno all'U.T.E. – avrebbe dovuto avvalersi del disposto del secondo comma, denunciando l'evento dannoso nel prescritto termine di tre mesi dal fatto o di almeno quindici giorni prima dell'inizio della raccolta.

(1) Non si rinvergono precedenti.

La denuncia dell'evento dannoso verificatosi nel 1990 era stata invece inoltrata all'U.T.E. solo in data 13 luglio 1991, quindi ben oltre i termini di legge e, comunque, dopo la fine del periodo di raccolta 1990. Sicché la Commissione tributaria regionale avrebbe errato, sia nel ritenere – senza alcuna motivazione – che tale denuncia fosse invece tempestiva sia nell'addebitare all'U.T.E., anziché alla stessa contribuente, il ritardo che determinò l'impossibilità di accertare il lamentato danno.

La censura è infondata ed il ricorso deve essere rigettato.

L'amministrazione ricorrente ritiene che l'ipotesi prevista dal secondo comma dell'articolo 28 T.U.I.R. (evento dannoso e conseguente perdita di prodotto interessanti un singolo fondo ed un solo possessore di reddito) si verifichi non solo nel corrispondente caso specifico, ma anche quando, pur trattandosi di calamità che colpisca una pluralità di fondi rustici (ipotesi prevista dal terzo comma), l'U.T.E. non riceva alcuna richiesta da parte dei soggetti indicati nello stesso terzo comma, e quindi l'applicazione di tale norma risulti da ciò impedita.

Tale interpretazione non è consentita dalle norme citate, delle quali la sentenza impugnata ha fatto corretta e motivata applicazione, perché l'onere di denuncia all'U.T.E. da parte del possessore danneggiato, nei termini prescritti, sussiste soltanto nel caso previsto dal secondo comma. La ragione per cui è richiesta la denuncia personale è, peraltro, evidente, considerando che gli organismi pubblici competenti possono ignorare (e, comunque, non sono deputati ad investigare) le ragioni per cui un singolo fondo abbia subito il calo significativo della produzione annuale.

L'ipotesi verificatasi nella fattispecie concreta è, invece, quella, prevista dal terzo comma: si trattò, infatti, di una calamità naturale di portata generale (siccità prolungata) che interessò tutto il territorio della provincia di Teramo e che fu riconosciuta con apposito decreto ministeriale. Pertanto, in conformità alla previsione di legge, i sindaci dei comuni interessati od altri soggetti agenti nell'interesse dei possessori danneggiati – non ogni singolo contribuente – dovevano avanzare richiesta all'U.T.E. che, sentito l'ispettorato provinciale dell'agricoltura, doveva delimitare le zone danneggiate, accertare la diminuzione dei prodotti e trasmettere agli uffici delle II.DD. le corografie delle zone disastrose, con l'indicazione delle ditte catastali coinvolte e del relativo reddito dominicale.

La legge infatti richiede che, in presenza di una calamità di carattere generale, riconosciuta come tale dalla pubblica autorità (nella specie, intervenne un decreto ministeriale, pur essendo prescritta soltanto la richiesta del sindaco) o denunciata agli organi fiscali da enti che agiscono nell'interesse dei danneggiati, gli adempimenti relativi all'accertamento dei danni a fini di esonero fiscale debbano essere compiuti dall'U.T.E., senza necessità di ulteriore denuncia o sollecito da parte del singolo contribuente.

Per conseguenza, non avendo l'intimata Stecher alcun onere di fare la denuncia (onere sussistente solo nel caso, non ricorrente nella fattispecie, previsto dal secondo comma), nessuna rilevanza può essere attribuita al fatto che ella propose, senza peraltro esservi tenuta, un'istanza all'U.T.E. di Teramo ed all'ispettorato dell'agricoltura soltanto in data 13 luglio 1991. Né il mancato compimento delle attività che la legge pone direttamente a carico di autorità ed enti, vari, nel caso di pluralità di fondi danneggiati, può avere come effetti il mutamento della norma applicabile (secondo comma, invece che terzo comma) perché tale riduzione non è prevista dalla legge e, in definitiva, la reiezione dell'istanza di rimborso per mancanza di tempestiva denuncia da parte del contribuente, perché questa non è richiesta nell'ipotesi specifica.

(Omissis)

*

Cass. Sez. III Civ. - 27-7-2002, n. 11134 - Duva, pres.; Perconte Licatese, est.; Iannelli, PM. (parz. diff.) - Dalceggio (avv. Gabrielli) c. Sandri (avv. Paoletti). (*Dichiara inammissibile App. Trento 16 giugno 1999*)

Prelazione e riscatto - Facoltà personale del soggetto - Trasferibilità con la vendita del fondo - Esclusione.

Prelazione e riscatto - Prelazione del confinante - Requisiti soggettivi - Attività di coltivazione diretta svolta sul fondo a confine - Necessità - Coltivazione diretta di altri fondi - Irrilevanza.

Prelazione e riscatto - Prelazione del confinante - Soggetti legittimati - Allevatore diretto del bestiame - Esclusione.

Il diritto di prelazione del proprietario coltivatore diretto di un fondo rustico confinante con quello offerto in vendita, ed il conseguente diritto di riscatto, costituiscono facoltà strettamente personali del soggetto, condizionate alla sussistenza di specifici requisiti soggettivi ed oggettivi che devono sussistere nel momento dell'esercizio del diritto, non trasmissibili per atto inter vivos; ne consegue che è inammissibile il ricorso per cassazione proposto dall'acquirente del fondo confinante in quanto in suo favore non si è verificata una ipotesi di successione nel diritto controverso (1).

È condizione essenziale al fine dell'esercizio della prelazione agraria da parte del coltivatore diretto proprietario di terreni confinanti con quelli offerti in vendita che i fondi confinanti siano coltivati direttamente dal proprietario, in quanto solo in questo caso si attua con l'accorpamento, lo scopo normativamente perseguito, ovvero la formazione di imprese dirette coltivatrici di più ampie dimensioni, più efficienti sotto il profilo tecnico ed economico, laddove l'esercizio della prelazione non è previsto in favore di chi eserciti attività di coltivatore diretto su fondi diversi rispetto a quelli confinanti (2).

Non è legittimato ad esercitare il diritto di prelazione il confinante che sul fondo posto a confine eserciti esclusivamente attività di allevamento del bestiame (3).

(Omissis). – È preliminare il rilievo dell'inammissibilità del ricorso proposto dal Borgogno, che si qualifica «successore a titolo particolare nella proprietà dei terreni agricoli della signora Rosa Dalceggio confinanti con quelli per cui è causa, giusta atto di compravendita del 22 novembre 1998»; ossia proprietario, oggi, del terreno confinante col fondo venduto al Sandri e oggetto del presente retratto ad opera dell'allora proprietario Dalceggio Giacinto e ora della sua erede Rosa, ai sensi dell'art. 7, 2° comma, n. 2 della l. 14 agosto 1971, n. 817.

Nella specie il «diritto controverso» non è la proprietà del fondo confinante con quello venduto al terzo in spregio del diritto di prelazione, ma bensì il diritto stesso di prelazione e quello conseguente e succedaneo di riscatto, il quale non è un diritto ambulatorio inerente al fondo, ma costituisce una facoltà strettamente personale e non trasmissibile per atto *inter vivos*, condizionata a specifici requisiti oggettivi e soggettivi, che devono sussistere al momento dell'esercizio del diritto, e pertanto non trapassa, per effetto della vendita del fondo confinante con quello oggetto del riscatto, all'acquirente di tale fondo (cfr. Cass. 22 settembre 1979, n. 4887).

Ne deriva che, non essendosi verificato, con la vendita dalla Dalceggio al Borgogno, un caso di successione a titolo particolare nel diritto controverso, il Borgogno non rientra tra i soggetti cui l'art. 111, u.c.o. c.p.c. riconosce un autonomo diritto d'impugnazione.

Va dunque esaminato nel merito il solo ricorso della Dalceggio.

Col primo motivo, denunciando la violazione degli artt. 8 e 31 della l. 26 maggio 1965, n. 590 e 7 della l. 14 agosto 1971, n. 817, la ricorrente lamenta che, in contrasto con la disciplina delineata dalle disposizioni sopra citate e con la *ratio* dell'istituto della prelazione, sia stata ingiustamente disconosciuta la qualità di coltivatore diretto di Dalceggio Giacinto, titolare dell'omonima azienda agricola, sebbene fosse emersa inequivocamente dalle risultanze dell'esperita istruttoria. I terreni di montagna venivano infatti regolarmente sfruttati, curati e falciati ed erano quindi ad ogni effetto agricoli, essendo destinati alla coltivazione a prato, l'unica praticabile ad alta quota e di per sé idonea e sufficiente a consentire il riconoscimento, in capo a chi l'esercita, dalla qualità di coltivatore diretto, avente, come tale, diritto alla prelazione. Ciò trova conferma, ad avviso della ricorrente, anche nei certificati di destinazione urbanistica dei terreni in questione, classificati in area a prato e pascolo in ambito naturale. Dal complesso delle deposizioni discende la constatazione che i testimoni, nel riferire che il Dal-

ceggio provvedeva semplicemente a curare i fondi di montagna, a tagliarvi l'erba e a pascolarvi gli animali, ma senza coltivarli, sono caduti nell'equivoco di intendere per «coltivazione» quella tradizionale, incompatibile con la natura dei terreni di montagna siti a più di 1500 metri di altitudine.

La qualità di coltivatore diretto va attribuita a chi svolga attività agricola in modo stabile e continuativo, prevalentemente (e non esclusivamente) col lavoro proprio oppure dei componenti della propria famiglia, e il requisito della «coltivazione abituale» ricorre anche in chi svolga un'altra attività lavorativa principale, in quanto l'«abitualità» significa solo normale e usuale svolgimento di lavori rurali, anche se non in maniera esclusiva e professionale.

La citata normativa riconosce il diritto di prelazione e riscatto al coltivatore del fondo, anche e a maggior ragione se sia altresì allevatore del bestiame, ancor più se l'allevamento sia svolto in alpeggio e si aggiunga in modo complementare all'attività di coltivazione della terra.

Questi principi di diritto sono stati decisamente disattesi dalla Corte, che ha travisato la *ratio* dell'istituto e male interpretato le descritte disposizioni normative imperative.

Col secondo mezzo, deducendo omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione su punti decisivi della controversia (art. 360, n. 5, c.p.c.); la Dalceggio manifesta l'avviso che la sentenza denunciata mostri, in più punti, insanabili contrasti tra le argomentazioni addotte, tutte incomprensibilmente confluenti nella stessa *ratio decidendi*, sì da rendere impossibile l'identificazione del procedimento logico giuridico che la sostiene. Difatti la Corte, per negare al Dalceggio la qualità di coltivatore diretto, si basa essenzialmente sulla deposizione del teste Sandri, padre del compratore e procuratore speciale dei venditori, le cui dichiarazioni, come riportate nella parte motiva, hanno tutt'altro oggetto; né precisa quali sarebbero, nelle deposizioni di Girardelli e Dalcanale, gli «ulteriori elementi contrari alla tesi dell'appellante», così incorrendo in una obiettiva deficienza del criterio logico messo a sostegno del proprio convincimento.

Non minore contraddizione è quella di rimproverare all'appellante di non aver assolto all'onere di provare i fatti costitutivi della domanda, ignorando del tutto, e senza spiegarne le ragioni, le prove offerte come le deposizioni testimoniali che hanno confermato l'effettivo esercizio, da parte dell'impresa rurale del Dalceggio, di attività agricola stabile e continuativa, prevalentemente col lavoro proprio e della propria famiglia, in tal modo contravvenendo alla regola che impone al giudice di confutare adeguatamente la rilevanza degli elementi che, contrastando con quelli posti a fondamento della decisione, potrebbero condurre a una decisione diversa.

Ed ancora, ha omesso la Corte l'esame dei documenti, anch'essi idonei a indurre a una decisione diversa, attestanti i requisiti per il riconoscimento della qualifica di coltivatore diretto del Dalceggio, come l'iscrizione all'albo degli imprenditori agricoli e la scheda conoscitiva aziendale del 24 settembre 1991, concernente i fondi posti alle diverse quote e le loro caratteristiche colturali.

Col terzo mezzo infine, denunciando la violazione degli artt. 8 e 31 della l. 26 maggio 1965, n. 590 e 7 della l. 14 agosto 1971, n. 817, nonché omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione su punti decisivi della controversia, critica la sentenza laddove, senza un'adeguata motivazione e per un'asserita assenza di riscontri oggettivi, ha escluso la sufficienza della capacità lavorativa della famiglia Dalceggio, la quale invece emerge con chiarezza dai menzionati documenti, oltre che dalle testimonianze, concorsi nell'attestare una coltivazione in atto, tanto nei fondi in paese quanto in quelli di montagna. La Corte infine, attribuendo rilievo alla riduzione della famiglia a due sole unità di sesso femminile, avvenuta, il 5 ottobre 1995, con la morte del Dalceggio, ha dimenticato che i requisiti soggettivi e oggettivi del riscatto agrario devono sussistere nel momento in cui sorge o viene esercitato il relativo diritto, senza che possano avere influenza, in un senso o nell'altro, le circostanze sopravvenute; e altresì che, in punto di fatto, le due donne svolgevano regolarmente tutte le attività necessarie alla coltivazione dei fondi e al governo del bestiame.

A sua volta il resistente, con ricorso incidentale condizionato, nella denegata ipotesi di accoglimento del ricorso avverso, sostiene che l'odierna presenza in causa del Borgogno, quale acquirente dei fondi già di proprietà Dalceggio, avvalorava l'ipotesi che il riscatto sia stato esercitato da Dalceggio Giacinto al solo scopo di rivendere il fondo a terzi, appunto al Borgogno, e ripropone pertanto l'eccezione di nullità della relativa dichiarazione, in quanto fatta contro la *ratio* e le finalità della legge.

Ripropone altresì la domanda riconvenzionale subordinata svolta nelle fasi di merito e intesa ad ottenere i rimborsi e le indennità di cui all'art. 1150 c.c.

Le censure della ricorrente principale, da esaminare, per le loro connessioni, in un unico contesto, sono destituite di fondamento.

Ad avviso della sentenza impugnata, «di tutti i testimoni esclusi, l'unico in grado di affermare che il Dalceggio coltivava personalmente i fondi confinanti a quelli in contestazione è stato proprio il Borgogno, che viene indicato come il diretto interessato all'acquisto, dovendo assumere il Dalceggio la funzione di intermediario». A sua volta il teste Sandri «ha reso una testimonianza completamente contraria a quella del Borgogno»; l'altro teste Trentin «ha escluso che il Dalceggio si occupasse della coltivazione dei fondi di sua proprietà», e «deposizione analoga è stata resa dal teste Fratton Carmelo, il quale ha escluso che il Dalceggio seguisse la coltivazione dei suoi fondi». Ed ancora, «ulteriori elementi contrari alla tesi dell'appellante si deducono dalle deposizioni di Girardelli Italo e Dalcanale Saverio».

Dall'insieme di queste prove orali la Corte desume che non sussistono quindi in capo al riscattante le condizioni di cui all'art. 8, 1° comma della l. 26 maggio 1965 n. 590, né «potrebbe pervenirsi a un risultato diverso, ove volesse tenersi conto di un'ipotesica (peraltro non provata) attività del Dalceggio di allevamento del bestiame», giacché «la prelazione e il riscatto assumono a condizione legittimante non l'allevamento del bestiame ma la coltivazione dei fondi, attesa la finalità della legge sopra menzionata».

Il gravame è comunque infondato, prosegue e conclude la sentenza impugnata, «anche in relazione al secondo motivo, dove si sostiene la sussistenza della sufficiente capacità lavorativa della famiglia Dalceggio ad occuparsi della coltivazione dei fondi in contestazione». Invero, dovendo tenersi conto «della capacità del nucleo familiare del riscattante ad occuparsi della coltivazione dei fondi anche per gli anni successivi al riscatto», va considerato che quel nucleo «si è ridotto a due soggetti di sesso femminile e per giunta non più in giovane età».

Orbene, rileva preliminarmente il Collegio, la legge, nell'accordare la prelazione agraria anche «al coltivatore diretto proprietario di terreni confinanti con fondi offerti in vendita» (art. 7 della l. 14 agosto 1971, n. 817), pone come condizione essenziale per l'esercizio della prelazione che tali terreni siano coltivati direttamente dal proprietario, senza che diversamente possa rilevare la sua attività di coltivatore diretto, ove esercitata con riguardo ad altri fondi, giacché solo nel primo caso si attua, con l'accorpamento, lo scopo normativamente perseguito, cioè la formazione di imprese dirette coltivatrici di più ampie dimensioni, più efficienti sotto il profilo tecnico ed economico (Cass. 27 dicembre 1991, n. 13927).

La Corte, dopo aver messo in luce che la sola deposizione favorevole alla tesi della Dalceggio è quella del Borgogno, la cui attendibilità è stata motivatamente revocata in dubbio, sulla base di tutte le altre deposizioni testimoniali raccolte, e principalmente e sufficientemente sulla parola del Trentin e del Fratton, ha accertato, in punto di fatto, che il Dalceggio non ha mai coltivato personalmente e direttamente i fondi di sua proprietà confinanti con quelli venduti al Sandri, ed era quindi privo del requisito soggettivo essenziale per l'esercizio del diritto di prelazione; non senza rilevare, correttamente, che la prelazione non sarebbe spettata al Dalceggio neppure se fosse stato, per ipotesi, un semplice allevatore di bestiame (come tale non ammesso alla tutela apprestata dalla legge: cfr. Cass. n. 13927/91 cit.).

Una motivazione siffatta appare esente da vizi logici o errori giuridici, avendo fatto applicazione del principio secondo cui colui che, per ottenere il riscatto, invochi la qualità (anche) di coltivatore diretto del fondo confinante con quello alienato, ha l'onere di dare, con ogni possibile mezzo, la relativa prova; ed essendo quindi adeguatamente pervenuta alla conclusione che, nella fattispecie, l'istruttoria si è risolta in danno dell'atto.

La ricorrente, a sua volta, contrappone al convincimento incensurabilmente espresso dal giudice di merito un proprio apprezzamento delle risultanze probatorie, prospettando l'omesso esame di deposizioni o brani di deposizioni tutt'altro che decisivi, in quanto quelli riprodotti nel ricorso non si riferiscono ai terreni confinanti con quelli venduti (posti alla quota di m. 1.600: pag. 5 e 15 del ricorso), i soli che interessino, ma bensì agli altri fondi dell'azienda, siti «in paese» o «a valle», o comunque non indicano una coltivazione diretta e personale del Dalceggio, o infine vengono da chi non è stato creduto dalla Corte (il Borgogno); oppure invocando documenti ai quali non può attribuirsi rilievo preponderante sulle altre prove, stante la loro natura dichiarativa e

non certo costitutiva dello *status* di coltivatore diretto, ma, al più, semplicemente indiziaria, o che addirittura, ai fini della prova di tale *status* non hanno rilievo alcuno, come le previsioni di piano.

Vanamente, infine, la ricorrente si sofferma su aspetti marginali della motivazione (come il disinteresse all'acquisto manifestato, a detta del testo Sandri, dal Dalceggio, o come la non svelata sostanza degli «ulteriori elementi contrari» ricavabili dalle deposizioni del Girardelli e del Dalcanale) che, proprio perché tali, non ne intaccano l'intima coerenza e la logica sufficienza; oppure, col terzo motivo, introduce argomenti decisamente inconferenti (come l'abitudine della coltivazione, di cui la sentenza non si occupa affatto, o la sufficienza nella capacità lavorativa, di cui la Corte discorre, per escluderla, soltanto *ad abundantiam*, atteso che l'indagine relativa presuppone proprio ciò che nella specie manca, vale a dire almeno la prova della diretta e personale coltivazione del fondo confinante).

Al rigetto del ricorso principale consegue l'assorbimento del ricorso incidentale subordinato. (*Omissis*)

(1-3) LA PRELAZIONE DELL'ALLEVATORE ALLA LUCE DELL'EVOLUZIONE DELL'INTERVENTO DEL LEGISLATORE E DELLA STATICITÀ DELL'ORIENTAMENTO GIURISPRUDENZIALE.

La sentenza in commento prospetta una trilogia di principi che non rappresentano certamente primizie interpretative, ma cavalcano le onde di un percorso giurisprudenziale ormai da tempo consolidato. La lettura delle sue massime, peraltro, stimola una serie di riflessioni sulle diverse sfaccettature che disegnano i contorni di questa sorta di immobilismo, e che colorano di tinte diverse le affermazioni in esse contenute.

La reiterata pedissequa affermazione di principi consolidati assume nella prima massima e nella seconda la veste di un ulteriore rafforzamento della garanzia di aderenza delle disposizioni in materia di prelazione alla *ratio* che le connota. Viceversa l'affermazione contenuta nella terza massima evoca nostalgiche seduzioni di una concezione dell'agrarietà che già mostrava le sue *defaiances* all'epoca in cui la normativa sulla prelazione fu varata, e che rivela tutta la sua sostanziale e formale inadeguatezza alla luce della dirompente evoluzione che ha caratterizzato il diritto agrario in epoca più recente.

Fin dalle sue prime pronunce in materia, il Supremo collegio ha affermato con vigore la stretta aderenza del diritto di prelazione, e di quello di riscatto, al soggetto che ne risulta titolare in forza del possesso dei requisiti soggettivi, e in presenza dei requisiti oggettivi, richiesti dalle disposizioni contenute nella legge del 1968 ed in quella del 1971, ed ha altresì precisato che tali requisiti devono sussistere sia al momento in cui nasce il diritto sia al momento in cui il medesimo viene esercitato (1).

(1) L'affermazione relativa al carattere rigorosamente personale del diritto di prelazione, ricorre frequentemente anche in quelle pronunce in cui la Corte di cassazione ha escluso la legittimità del suo esercizio da parte di coloro che coadiuvano il titolare nella coltivazione del fondo quali componenti della sua famiglia, pure se il loro apporto lavorativo sia determinante per l'attribuzione al titolare della qualifica di coltivatore diretto: v. a titolo esemplificativo di questo ricco filone interpretativo, Cass. 13 dicembre 1986, n. 7474, in *Giust. civ. Mass.*, 1986, 2140, Cass. 23 febbraio 1988, n. 1911, in *Giur. agr. it.*, 1989, 36, con nota di S. MARZANO, *In tema di prelazione agraria*, e in *Riv. dir. agr.*, 1989, II, 379, con nota di segnalazione di N. FERRUCCI; Cass. 26 marzo 1990, n. 2424, in *Giur. agr. it.*, 1990, 680; Cass. 2 maggio 1990, n. 3622, in *Giur. agr. it.*, 1990, 474.

In ordine alla necessità che i requisiti richiesti ai fini del riconoscimento del diritto di prelazione sussistano sia al momento in cui tale diritto sorge, sia allorché il medesimo viene esercitato, v., per tutte, Cass. 24 febbraio 1986, n. 1130, in *Giur. agr. it.*, 1986, 507, e in *Vita not.*, 1986, 272; Cass. 23 luglio 1991, n. 8260, in questa *Riv.*, 1992, 506.

(2) V., a titolo esemplificativo, Cass. 29 novembre 1990, n. 11494, in *Giur. agr. it.*, 1991, 230.

(3) V., per tutte, Cass. 10 marzo 1987, n. 2482, in *Giur. agr. it.*, 1987, 602; Cass. 19 novembre 1987, n. 417, in *Nuovo dir. agr.*, 1988, 133; e, in tempi più recenti; Cass. 9 giugno 1994, n. 1616, in questa *Riv.*, 1995, 165, con nota di C. SABBATANI SCHIUMA, *Sulla forza di lavoro del confinante per*

Così come allorché è stata chiamata a dare la sua interpretazione dell'art. 31 della legge del 1968, e dunque a precisare i connotati in forza dei quali un soggetto può fregiarsi della qualifica di coltivatore diretto ai fini dell'esercizio della prelazione, la Corte ha costantemente escluso la rilevanza di una eventuale attività svolta su fondi diversi da quello posto in vendita, in relazione alla prelazione dell'insediato (2), e da quello posto a confine, con riferimento alla prelazione del confinante (3).

Questo duplice orientamento così rigoroso indubbiamente si pone in linea con la necessità di garantire che la limitazione del diritto di proprietà e della libertà di iniziativa economica che il proprietario del fondo oggetto della prelazione subisce, sia realmente funzionale alla tutela dell'attività imprenditoriale esercitata da soggetti professionalmente qualificati sul fondo oggetto della prelazione o su quello posto a confine.

Non altrettanto condivisibile appare, viceversa, l'assunto contenuto nella terza massima, dove viene ancora una volta negata, alla luce di una serie di rilievi di carattere formale e sostanziale, la legittimità dell'esercizio del diritto di prelazione da parte di colui che sul fondo confinante svolge esclusivamente attività di allevamento del bestiame, senza al contempo esercitare sul fondo medesimo attività di coltivazione.

Ad assumere questo atteggiamento critico sul punto nei confronti della sentenza conduce anzitutto una rigorosa esegesi del testo dell'art. 31 della legge n. 590 del 1965, nella parte in cui espressamente riserva la qualifica di coltivatore diretto a coloro che «direttamente ed abitualmente si dedicano alla coltivazione dei fondi e all'allevamento ed al governo del bestiame», e laddove a queste stesse attività riferisce il criterio del terzo che serve a valutare l'entità minima della complessiva forza lavorativa del nucleo familiare in rapporto a quella occorrente per le normali necessità legate all'esercizio delle medesime.

Una interpretazione di questa disposizione ispirata alla logica potrebbe portare a due distinte conclusioni in funzione del diverso valore da riconoscere alla lettera «e»: delle due l'una, o la si considera nel suo valore di congiunzione, ed allora la qualifica di coltivatore diretto ai fini dell'esercizio del diritto di prelazione potrebbe essere riconosciuta esclusivamente a coloro che svolgono sul fondo posto in vendita, o su quello confinante, in contemporanea, le tre attività: di coltivazione, di allevamento del bestiame e di governo del medesimo, o per meglio dire, le due attività di coltivazione e di allevamento, dal momento che appare di difficile comprensione la sottile distinzione che la norma sembra voler introdurre tra «allevamento» e «governo» del bestiame (4). O, in alternativa, si considera la lettera «e» come sinonimo dell'espressione disgiuntiva e/o, e, dunque,

la gestione futura dell'azienda. Sulla coincidenza dei requisiti richiesti per le due tipologie di prelazione, v. Cass. 3 settembre 1987, n. 7189, in *Giur. agr. it.*, 1988, 631.

(4) Da tempo è stato messo in luce come una simile interpretazione dell'art. 31 della legge n. 598 del 1965, condurrebbe alla assurda conseguenza di dover negare il diritto di prelazione a colui che si dedica alla sola attività di coltivazione senza svolgere, nello stesso tempo, attività di allevamento, dal momento che anche in tale ipotesi risulterebbe carente il prescritto requisito dell'esercizio congiunto delle due attività. Cfr. P. RECCHI, *Le soluzioni giurisprudenziali a quattro «nuovi» quesiti in tema di prelazione agraria*, in *Nuovo dir. agr.*, 1979, 164. La tendenza seguita dalla dottrina è stata quella di optare a favore di una interpretazione estensiva dell'art. 31 che consenta l'inclusione dell'allevatore tra i soggetti beneficiari del diritto di prelazione. V. per tutti, in questa direzione, A. CARROZZA, *La prelazione agraria: tipi, fondamento e gerarchia*, in *Riv. dir. civ.*, 1981, I, 718, P. RECCHI, *Le soluzioni*, cit., 160, M. GOLDONI, voce *Coltivatore diretto*, in *IV Digesto delle discipline privatistiche*, Torino, 1988, 559. Non sono mancati peraltro, tra gli interpreti, i sostenitori della tesi opposta che nega il diritto di prelazione agli allevatori, come ad esempio A. CORSARO, voce *Prelazione agraria*, in *Dizionario di diritto privato*, a cura di N. Irti, vol. IV *Diritto agrario*, diretto da A. Carozza, Milano, 1980, 623; G.G. CASAROTTO, *Profili attuali della prelazione agraria*, parte I, *La prelazione*, in *Riv. dir. agr.*, 1987, I, 111.

coerentemente, si riconosce il diritto di prelazione a colui che sul fondo svolge attività di coltivazione, o attività di allevamento (o di governo del bestiame).

Non può viceversa, a mio avviso, essere accolta una diversa interpretazione che legga la norma per così dire a senso unico, e cioè, con riferimento alla attività di coltivazione, ammetta che questa possa essere esercitata come unica attività svolta sul fondo, senza la necessità che sia accompagnata da una contemporanea attività zootecnica, dando dunque alla lettera «e» il valore della disgiuntiva e/o; mentre con riferimento alla attività di allevamento, ponga come condizione affinché il suo esercizio legittimi la prelazione, che essa sia svolta non da sola, ma in collegamento con una attività di coltivazione, riservando quindi alla lettera «e» il valore di congiunzione.

Alla luce di queste considerazioni appare non condivisibile quell'ormai consolidato *trend* giurisprudenziale che sposa una lettura «schizofrenica» dell'art. 31, e che da un lato considera «del tutto illogica» un'interpretazione della norma in questione che riservi il diritto di prelazione e di riscatto unicamente a chi accanto all'attività di coltivazione del terreno svolga un'attività di allevamento del bestiame (5); e dall'altro si ostina a negare il riconoscimento del diritto di prelazione a chi si dedica esclusivamente all'attività di allevamento di bestiame, senza al contempo esercitare un'attività di coltivazione, con la precisazione, che ricorre costantemente in queste pronunce, che l'attività di allevamento non deve essere solo contemporanea a quella di coltivazione, ma deve porsi rispetto a quest'ultima in posizione di connessione ed accessoria (6). Questo atteggiamento restrittivo nei confronti dell'allevatore si registra anche in relazione a fattispecie in cui l'attività zootecnica viene esercitata secondo i parametri indicati nello stesso art. 31, e cioè con l'impiego da parte dell'allevatore di manodopera personale e familiare che copre un terzo delle necessità legate all'allevamento del bestiame (7).

È singolare la trama tessuta dalla giurisprudenza che avvolge la definizione di coltivatore diretto di cui all'art. 31 della legge 590, in una sorta di discutibile impermeabilità che la isola dalle altre qualifiche che l'agricoltore può rivestire alla luce del diritto positivo. In alcune pronunce non lontane nel tempo si legge infatti, che la categoria dei coltivatori diretti quali destinatari dei provvedimenti per lo sviluppo della proprietà coltivatrice non trova riscontro nella disciplina normativa della Comunità europea, né coincide con quella di piccolo imprenditore di cui all'art. 2083 del codice civile, e che malgrado l'art. 2135 del codice civile consideri attività agricola *ex se* la coltivazione del fondo, la silvicoltura e l'allevamento del bestiame, il diritto di prelazione sussiste soltanto in favore dei soggetti dediti alla coltivazione (8).

vamento del bestiame, il diritto di prelazione sussiste soltanto in favore dei soggetti dediti alla coltivazione (8).

Se questo tipo di interpretazione che ci offre il panorama giurisprudenziale non convince sotto il profilo di una lettura in chiave logica delle norme in materia di prelazione, ancor meno appare condivisibile nelle motivazioni che vengono addotte a sua giustificazione. A tale proposito si riscontra tra l'altro, nello scorrere il vasto campionario di pronunce sull'argomento, una sorta di velata ambiguità e di carenza di linearità che rende la ricerca giurisprudenziale della *ratio* dell'esclusione dell'allevatore dalla prelazione, ancor meno persuasiva. In alcune pronunce relative alla prelazione dell'insediato, infatti, la questione inerente alla individuazione del fondamento dell'interpretazione restrittiva a danno degli allevatori, viene sbrigativamente risolta con l'affermazione apodittica che la finalità del diritto di prelazione è quella di consentire l'accesso alla proprietà a chi si dedica alla coltivazione del fondo (9).

Emblematica di un filone interpretativo parzialmente diverso, sotto il profilo delle motivazioni, è invece una sentenza in tema di prelazione del confinante, che ha di poco preceduto cronologicamente quella in commento (10), ma che ricalca anche testualmente una lunga e datata serie di precedenti (11). La sentenza nega il diritto di prelazione a chi sul fondo posto a confine svolge esclusivamente attività zootecnica, e legittima tale esclusione adducendo la circostanza che nel caso di allevamento del bestiame disgiunto dall'attività di coltivazione del fondo, quest'ultimo è usato dall'allevatore esclusivamente in funzione spaziale, laddove lo scopo che l'istituto della prelazione persegue deve identificarsi nell'ampliamento delle dimensioni territoriali dell'azienda agricola diretta coltivatrice. Il ricorso a questa motivazione legata al diverso ruolo che il fondo svolge nell'attività di allevamento e in quella di coltivazione, ha un sapore antico e ci riporta un po' indietro nel tempo a quelle prime reazioni della dottrina e della giurisprudenza a fronte dell'affermarsi e del diffondersi nella realtà dell'agricoltura di forme di allevamento zootecnico c.d. «senza terra»: è allora che si registrano le prime affermazioni mirate allo scopo di escludere dall'egida dell'agrarietà queste nuove tipologie di attività, e che, in sintonia con la vetusta ma sempre dominante concezione fondiaria, considerano agricola esclusivamente l'attività che prospetta una stretta connessione funzionale con il fondo rustico, e non quella che utilizza il fondo soltanto come sede dove localizzare il suo esercizio (12). Tornare con il pensiero a queste antiche argomentazioni, che sembrano rivivere nelle motivazioni svolte dal Supremo

(5) V. per tutte, Cass. 27 giugno 1991, n. 7213, in *Riv. dir. agr.*, 1992, II, 373, con nota di A. CARROZZA, *Sul diritto dell'allevatore diretto alla prelazione agraria*, e in questa Riv., 1992, 232. Si legge in alcune massime che mentre la coltivazione del fondo costituisce requisito indispensabile ai fini del riconoscimento della qualità di coltivatore diretto, il governo e l'allevamento del bestiame riguardano una situazione di norma ricorrente ma che di per sé non può essere presa in considerazione come presupposto necessario: cfr. Cass. 10 giugno 1991, n. 6560, in *Riv. dir. agr.*, 1992, II, 373, con nota di A. CARROZZA, *Sul diritto dell'allevatore diretto*, cit., e in questa Riv., 1992, 251, con nota di D. BELLANTUONO, *La qualifica di coltivatore diretto per l'esercizio della prelazione e del riscatto di cui alla legge n. 590/1965 e successive modificazioni*.

(6) V. Cass. 19 maggio 1983, n. 3473, in *Giur. agr. it.*, 1984, 157, con nota di segnalazione di V. GERI, e in *Giur. it.*, 1985, I, 1, c. 805, con nota di L. PAOLONI, *Considerazioni sull'esercizio della prelazione agraria da parte dell'avicoltore*, Cass. 3 settembre 1985, n. 4577, in *Giust. civ. Mass.*, 1985, 1410. Ricalca le orme della giurisprudenza di legittimità anche quella di merito: v. App. Bari 10 aprile 1980, in *Riv. dir. agr.*, 1981, II, 248, App. Venezia 6 giugno 1981, in *Vita not.*, 1982, 1273; Trib. Reggio Emilia 22 giugno 1982, in *Riv. dir. agr.*, 1984, II, 37, con nota di G.P. CIGARINI, *Questioni emergenti in materia di prelazione del confinante*. Si registra in questo panorama giurisprudenziale pressoché a senso unico, una isolata pronuncia di segno contrario: Trib. Saluzzo 19 febbraio 1981, in *Nuovo dir. agr.*, 1981, 711, dove si legge che all'allevatore che provvede direttamente alla

cura del bestiame spetta la qualifica di coltivatore diretto anche se non si dedica alla coltivazione della terra e, quindi, egli ha titolo per ottenere il riconoscimento del diritto di prelazione sui fondi che conduce in affitto.

(7) V. Trib. Velletri 17 marzo 1984, in *Nuovo dir. agr.*, 1984, 121.

(8) V. Cass. 10 giugno 1991, n. 6560, cit. Con riferimento alla non coincidenza della categoria dei coltivatori diretti con quella di piccolo imprenditore agricolo contenuta nel codice civile, Cass. 19 maggio 1983, n. 3473, cit.; In senso sostanzialmente conforme, Cass. 8 febbraio 1991, n. 1334, in *Giust. civ. Mass.*, 1991, 195.

(9) V., in tal senso, Cass. 19 maggio 1983, n. 3473, cit.

(10) Cass. 24 maggio 2002, n. 7635, in questa Riv., 2003, 24, con nota di G. Busetto, *Problemi interpretativi e testo unico delle norme sulla prelazione*.

(11) V. Cass. 27 dicembre 1991, n. 13927, in questa Riv., 1992, 222, con nota di N. RAUSEO, *ivi*, 420, in *Riv. dir. agr.*, 1992, II, 373, con nota di A. CARROZZA, *Sul diritto*, cit. In ordine a questa posizione assunta dalla giurisprudenza, v., in dottrina, G.G. CASAROTTO, *La prelazione nell'accesso alla proprietà agraria*, Padova, 1988, 269.

(12) Per un *excursus* su queste ricostruzioni dogmatiche dell'agrarietà dell'impresa zootecnica e sulla loro collocazione nel più ampio contesto del dibattito sul fondamento dell'agrarietà, mi permetto di rinviare a N. FERRUCCI, *L'individuazione dell'impresa zootecnica e del suo statuto giuridico*, Milano, 1989, e ricordo anche il volume *Impresa zootecnica e agrarietà*, Milano, 1989 che raccoglie gli Atti dell'omonimo convegno, organizzato a Pisa, nel marzo del 1987.

collegio, induce a riflettere ancor più profondamente – e non è questa la sede – su quella stimolante interpretazione recentemente proposta in relazione alla formulazione originaria dell'art. 2135 del codice civile (13): forse che l'uso della parola fondo senza ulteriore specificazione intendesse evidenziare la volontà del legislatore di non recepire una nozione prefabbricata di fondo rustico, consentendo in tal modo di qualificare come rustico il fondo nel quale il suolo fornisce soltanto la sede in cui svolgere l'attività agricola?

Tornando all'*excursus* sui precedenti giurisprudenziali, si può notare come in altre sue pronunce, la Cassazione, nella affannosa ricerca della *ratio* delle sue scelte discriminatorie a danno dell'allevatore, sembra disattendere il valore discriminante legato al ruolo del fondo come mera sede dell'impresa zootecnica, allorché, ad esempio, nega la legittimazione all'esercizio del diritto anche in fattispecie nelle quali il fondo assume i connotati del pascolo, con impegno dell'allevatore profuso nell'attività di manutenzione e di sfalcio del medesimo, venendo in tal modo ad acquistare il valore di strumento funzionale all'esercizio dell'attività di allevamento. In queste sentenze, tutte relative alla prelazione dell'insediato, al fine di dare un crisma di legittimità all'orientamento seguito, la giurisprudenza ha fatto appello alla particolare tipologia negoziale in forza della quale si era realizzato l'insediamento. Si è così negato il diritto di prelazione al soccidario, nell'ipotesi di soccida con conferimento di pascolo, in base alla considerazione che si tratta di un contratto non avente ad oggetto la coltivazione del fondo (14); parimenti è stato escluso dal computo dei due anni di insediamento sul fondo, richiesti dall'art. 8 della legge del 1965, il periodo di tempo in cui il richiedente aveva detenuto il fondo stesso in qualità di soccidario, ed è stata individuata la *ratio* di tale esclusione proprio nella particolare natura della soccida quale tipico contratto funzionale all'esercizio dell'attività di allevamento (15).

Dall'esame di questo secondo gruppo di sentenze emerge con tutta evidenza come la scelta operata dal Supremo collegio non appare tanto collegata alla circostanza della mancata inclusione del contratto di soccida nell'elenco delle figure negoziali di cui al primo comma dell'art. 8 della legge del 1965, motivazione che sarebbe stata in linea con il suo orientamento costante nel considerare tassativa l'elencazione dei contratti indicata dall'art. 8 della legge del 1965 (16). Le argomentazioni addotte dalla Suprema corte sembrano viceversa ricondurre il piano dell'indagine dal tipo negoziale che legittima l'insediamento del potenziale avente diritto di prelazione sul fondo, alla particolare tipologia dell'attività da lui svolta su quest'ultimo: il soccidario infatti viene escluso dal novero dei soggetti aventi diritto di prelazione in quanto la soccida è un contratto funzionale all'attività di allevamento e, dunque, ad un'attività diversa da quella di coltivazione.

Si viene in altre parole a riproporre la stessa motivazione di carattere oggettivo, relativa cioè alla natura dell'attività esercitata sul fondo, che, come abbiamo visto, ha ispirato il mancato riconoscimento all'allevatore della qualifica di coltivatore diretto, così come risulta delineata dall'art. 31 della legge del 1971.

Questa constatazione conduce, a mio avviso, ad assumere un atteggiamento fortemente critico nei confronti di questo orientamento giurisprudenziale, a cui si allinea la sentenza in commento, che ripropone pedissequamente una concezione dell'attività agricola fortemente *retro*, ancorata a parametri ormai superati. Assumere strenuamente le difese ad oltranza della concezione fondiaria dell'agrarietà, appare anacronistico anche a fronte delle più recenti scelte operate non solo dal legislatore sul piano del diritto positivo, ma anche dalla stessa giurisprudenza, tutte da leggere in chiave di un deciso, sia pur graduale, superamento di quella concezione, a favore dell'accoglimento di una dimensione spiccatamente imprenditoriale della attività agricola. Alla luce di queste nuove concezioni l'attività zootecnica può a pieno titolo rivendicare la sua natura agricola al pari di quella di coltivazione e della selvicoltura.

Sul versante giurisprudenziale il pensiero va a quella nota sentenza con la quale la Cassazione, a sezioni unite – fungendo da battistrada per il successivo intervento del legislatore che con il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, ha offerto una sorta di interpretazione autentica dell'art. 7 della legge n. 817 del 1971 (17) – dà una soluzione definitiva all'annoso problema che sorge nell'ipotesi in cui il diritto di prelazione sia esercitato da più confinanti aventi titolo. In linea con la *ratio* sottesa a questa peculiare tipologia di prelazione, la Corte attribuisce la scelta del confinante legittimato ad esercitare in concreto il diritto, al giudizio selettivo del giudice, il quale dovrà seguire una serie di criteri preferenziali ispirati alla necessità di pervenire ad un ampliamento delle dimensioni territoriali dell'azienda diretto-coltivatrice, che più e meglio realizzi le finalità di ricomposizione fondiaria, di sviluppo aziendale e di costituzione di unità produttive efficienti sotto il profilo tecnico-economico. Il legislatore del 2001, a sua volta, si allinea sostanzialmente alla scelta operata dalle Sezioni unite, laddove, all'art. 7 del decreto, individua come criteri preferenziali che devono guidare la scelta da parte del giudice, del confinante da privilegiare ai fini dell'esercizio del diritto di prelazione, nell'ordine: la presenza come partecipi nelle rispettive imprese di coltivatori diretti e imprenditori agricoli a titolo principale di età compresa fra i diciotto e i quaranta anni o in cooperative di conduzione associate di terreni, il numero di essi, nonché il possesso da parte degli stessi di conoscenze e competenze adeguate ai sensi dell'art. 8 del regolamento CE n. 1257/99 del Consiglio, del 17 maggio 1999. È dunque la logica dell'impresa che si impone e prevale su ogni altra considerazione: la lettura di questi criteri evoca infatti immediatamente il nuovo *imprinting* che connota il legislatore della prelazione, per così lungo tempo ancorata alla protezione della sola figura del coltivatore diretto, unico avente titolo all'esercizio del diritto, e fa emergere una rinnovata valorizzazione della imprenditorialità, nella nuova ottica comunitaria in cui la stessa si prospetta, che emancipa la figura professionale dell'agricoltore dagli atavici legami con il fondo e con la sua materiale coltivazione (18).

In questa direzione, del resto, la disposizione dell'art. 7 del decreto del 2001 appare in sintonia con lo spirito che anima la nuova definizione di imprenditore agricolo contenuta nell'art. 1 dello stesso provvedimento, dove si registra

(13) Ci invita a questa riflessione E. ROMAGNOLI, *Il fondo nell'art. 2135, vecchio e nuovo, codice civile*, in questa Riv., 2001, 498.

(14) V. Cass. 19 maggio 1983, n. 3473, cit.

(15) V. Cass. 19 marzo 1979, n. 1608, in *Giur. agr. it.*, 1980, 498, con nota di segnalazione di G. ZAPPALÀ.

(16) V., per tutte, Cass. 26 marzo 1980, n. 2016, in *Giur. agr. it.*, 1982, 41; App. Bologna 9 novembre 1976, in *Nuovo dir. agr.*, 1977, 101.

(17) Cfr. Cass., Sez. Un., 18 ottobre 1986, n. 6123, in *Giur. agr. it.*, 1987, 27, con nota di U. SALVESTRONI, *Le Sezioni Unite e la prelazione*

dei confinanti, in *Riv. dir. agr.*, 1987, II, 252, con nota di G.G. CASAROTTO, *La prelazione del confinante tra diritto giurisprudenziale e ius condendum*, in *Nuova giur. civ.*, 1987, I, 400, con nota di S. MANSERVISI, *Commento a Cass. Sez. Un., 18 ottobre 1986, n. 6123, in Foro it.*, 1987, I, c. 66, con nota di D. BELLANTUONO, *Prelazione agraria e pluralità di proprietari confinanti: la posizione delle Sezioni Unite della Cassazione*.

(18) Cfr., in tal senso, N. FERRUCCI, *Profili giuridici dell'insediamento dei giovani in agricoltura*, in questa Riv., 2002, 673.

l'intento del legislatore di ammantare l'impresa agricola delle vesti di una più spiccata imprenditorialità (19), a chiusura di un tormentato iter che aveva scalfito il granitico marmo della norma codicistica con sporadiche ed isolate leggi di settore (20). Con riferimento a questi mini provvedimenti legislativi, è interessante sottolineare, per inciso, la circostanza che, sia pure con tutte le riserve sulla relativa formulazione tecnica e sui limiti di certe opzioni in esse manifestate, le disposizioni in essi contenute riguardavano, per la maggior parte, proprio il settore zootecnico: ciò conferma l'attenzione riservata alla questione relativa alla qualificazione di tale attività, e la circostanza che il problema relativo all'inquadramento giuridico dell'attività di allevamento come attività agricola si è da sempre posto in termini di stretto collegamento con quello più generale inerente all'individuazione del fondamento dell'agrarietà (21).

L'apertura dell'art. 2135 nuova versione, al riconoscimento dell'agrarietà dell'impresa zootecnica, sia attraverso il sostanziale accoglimento della teoria del ciclo biologico, e dunque il tendenziale disancoraggio dell'attività agricola dal fondo rustico, sia attraverso la sostituzione della espressione «bestiame», retaggio della concezione fondiaria dell'agricoltura, con il termine «animali», rappresenta sicuramente uno degli aspetti salienti della nuova definizione dell'impresa agricola. La portata di questa innovazione lessicale introdotta dall'art. 1 del decreto è stata immediatamente colta dalla dottrina come sintomatica della definitiva scelta del legislatore verso il riconoscimento dell'agrarietà dell'attività zootecnica svincolata da rapporti di complementarietà e di necessità con il fondo (22). In questa direzione, se taluno ha manifestato qualche remora circa l'uso di una terminologia così omnicomprensiva, pur temperata dal dettato del secondo comma della disposizione che sembra condizionare il riconoscimento della agrarietà della zootecnia alla circostanza che la cura degli operatori sia rivolta ad esseri viventi suscettibili di allevamento anche sulla terra (23), altri hanno però sottolineato come il fondamentale recepimento della dottrina biologica e l'indicazione del fondo come possibile ma non necessario oggetto della coltivazione, sembrano espressione di una chiara volontà del legislatore di superare una nozione «fondiaria» di agricoltura oramai non più in linea con la realtà tecnico-economica dell'agricoltura moderna (24).

Altrettanto palese è apparsa a coloro che per primi hanno commentato la novella legislativa, la circostanza che dalle parole usate nell'art. 1, sembra emergere l'abbandono di ogni preteso collegamento dell'attività di allevamento non solo al fondo, ma anche all'attività di coltivazione,

come condizione per il riconoscimento della natura agricola della zootecnia (25). A tale proposito questa stessa dottrina sottolinea la assoluta compatibilità tra questa scelta del legislatore e la circostanza che, a determinati fini, il nostro ordinamento pretenda il contemporaneo esercizio di almeno due attività tra quelle elencate nell'art. 2135, o, quantomeno, la possibilità del medesimo: il riferimento in tal senso viene fatto alla normativa fiscale e a quella in materia di inquinamento idrico (26).

In realtà, a mio avviso, le due ultime normative richiamate, quella fiscale e quella ambientale, si prestano ad una lettura diversa da quella prospettata da questa dottrina e, direi, nettamente differenziata in funzione dell'una e dell'altra.

Mentre infatti, con riferimento alla materia fiscale, e in particolare alla disciplina dell'Irpef, si registra un provvedimento che può essere letto non solo in termini di «compatibilità» con il decreto del 2001, ma come «prodromico» alla nuova formulazione della definizione di imprenditore agricolo; ad una differente valutazione si presta viceversa la normativa in tema di inquinamento delle acque di cui al d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, che, pur ponendosi per altri versi nella direzione di una rivisitazione in chiave di modernità della normativa che disciplina la materia della protezione del settore idrico, prospetta, sulla scia dei suoi precedenti, una sorta di ancoraggio alla tradizionale concezione fondiaria della zootecnia, con riferimento all'approccio adottato in relazione all'inquadramento dell'allevamento zootecnico come attività potenzialmente inquinante (27).

Sul versante della disciplina fiscale, il riferimento è al d.p.r. 5 aprile 1978, n. 132, che, nella sua formulazione letterale, sembra attenuare in maniera incisiva il rigoroso collegamento funzionale tra allevamento e fondo rustico, ben presente viceversa nella normativa precedente, venendo in tal senso a segnare una tappa importante del processo di emancipazione dell'attività zootecnica dalla concezione fondiaria dell'agrarietà: mentre infatti l'art. 28 del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 597, qualificava come agricola l'attività di allevamento di animali solo nell'ipotesi in cui questi ultimi fossero alimentati con mangimi ottenuti per almeno un quarto dal terreno; il d.p.r. 5 aprile 1978, n. 132, sostituisce l'espressione «mangimi ottenuti», con quella di «mangimi ottenibili». Il collegamento tra allevamento e fondo viene dunque ad essere conservato solo formalmente, ma in pratica risulta suscettibile di essere disatteso: l'uso del termine «ottenibili» e, quindi, il riferimento ad un terreno solo potenzialmente atto a fornire i mangimi, sembra infatti consentire di considerare agricolo anche un allevamento che sia del

(19) In questa direzione del riconoscimento di una nuova connotazione imprenditoriale all'impresa agricola, si evidenzia come dalla nuova normativa venga ribadito il coordinamento dell'art. 2135 con l'art. 2082, e dunque confermata una costruzione giuridica unitaria delle imprese secondo uno schema triangolare che vede al vertice l'art. 2082, che definisce l'imprenditore in generale, e agli angoli di base del triangolo le due distinte figure dell'imprenditore agricolo (art. 2135) e dell'imprenditore commerciale (art. 2195), che si diversificano in relazione alle differenti attività esercitate. Cfr. sul punto, G. GALLONI, *Impresa agricola. Disposizioni generali*, in *Commentario del codice civile Scialoja e Branca*, a cura di F. Galgano, *Libro quinto: Lavoro art. 2135-2139*, Bologna-Roma, 2003, 26.

(20) Intendo riferirmi in particolare alla l. 5 febbraio 1992, n. 102, in tema di acquacoltura, alla l. 23 agosto 1993, n. 349, sull'attività cinotecnica, al d.lgs. 30 aprile 1998, n. 173, sull'allevamento di equini, e, in epoca anteriore, alla l. 16 dicembre 1985, n. 752, in materia di coltivazione dei funghi. In ordine alla questione relativa al coordinamento delle nuove disposizioni contenute nel decreto con il sistema normativo precedente, v. E. CASADEI, *Commento all'art. 1 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228*, in *I tre «decreti orientamento» della pesca e acquicoltura, forestale e agricolo, Commentario sistematico*, a cura di L. Costato, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2001, 733.

(21) Sul punto v. N. FERRUCCI, *L'individuazione dell'impresa zootecnica*, cit., 6.

(22) Così G. GALLONI, *Nuove linee di orientamento e di modernizzazione dell'agricoltura*, in questa Riv., 2001, 493.

(23) Manifesta queste perplessità E. CASADEI, *op. cit.*, 730.

(24) Così E. ROMAGNOLI, *Il fondo*, cit., 497.

(25) Cfr. A. GERMANÒ, *L'impresa agricola*, in questa Riv., 2001, 509.

(26) Cfr. A. GERMANÒ, *L'impresa agricola*, cit., 509. Per inciso si rileva che il d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, viene dall'A. erroneamente indicato come «decreto Ronchi», termine che, viceversa, attiene ad un altro provvedimento, il d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, che porta il titolo «Attuazione delle direttive 91/156 Cee sui rifiuti, 91/689 Cee sui rifiuti pericolosi e 94/62 Cee sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio» e che concerne il settore dei rifiuti. Il decreto legislativo citato nel testo, 11 maggio 1999, n. 152, modificato dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258, reca il titolo «Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271 Cee concernente il trattamento delle acque reflue urbane, e della direttiva 91/676 Cee relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole», e riguarda il settore dell'inquinamento delle acque.

(27) In argomento v. N. FERRUCCI, S. SCHIAVON, *Inquinamento zootecnico: una rivalutazione del ciclo biologico nelle nuove prospettive della ricerca tecnica*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, 130.

tutto indipendente dal fondo, sempre che l'allevatore disponga di un terreno sul quale tenere gli animali (28).

Con riferimento invece alla disciplina relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento, l'attenzione si polarizza sulle norme contenute nel decreto n. 152 del 1999, relative ai reflui provenienti da attività zootecniche, e cioè esplicitamente l'art. 7, alle lett. b) e d) e l'art. 38, ed implicitamente lo stesso art. 7, alla lett. e). Alla luce di tali disposizioni risultano automaticamente soggette alla disciplina delle acque reflue domestiche, in quanto assimilate *ex lege* a queste ultime, le acque reflue provenienti da imprese dedite ad allevamento di bestiame, che dispongano di almeno un ettaro di terreno funzionalmente connesso con le attività di allevamento e di coltivazione del fondo, per ogni 340 chilogrammi di azoto presente negli effluenti dell'allevamento prodotti in un anno, da computare secondo le modalità di calcolo stabilite alla tabella 6 dell'allegato 5 al decreto (29). A loro volta, le acque reflue provenienti da allevamenti che non rientrano nei parametri indicati alle lettere precedenti, possono, *ex art.* 7, lett. e), ottenere l'assimilazione alle acque reflue domestiche qualora presentino caratteristiche a queste ultime equivalenti.

È evidente dunque che i parametri adottati dal legislatore del 1999 in funzione della assimilazione automatica dei reflui zootecnici alle acque reflue domestiche, richiedono la presenza effettiva, e non solo potenziale, di una connessione funzionale dell'attività di allevamento con il terreno agricolo; d'altro canto il valore innovativo che trapela dalla adozione dell'*escamotage* utilizzato dall'art. 7, lett. e) al fine di consentire di ricondurre comunque sotto l'egida della disciplina agevolativa anche le attività zootecniche che si discostano da tali parametri, si rivela assolutamente relativo, alla luce della considerazione che tale assimilazione non è automatica, bensì è rimessa ad un giudizio discrezionale (30).

Nei commenti a caldo all'art. 2135 nuova versione, sembra prendere forma una sorta di duplice collegamento tra le novità introdotte dal legislatore del 2001, in termini di apertura con riferimento alla qualificazione agricola dell'impresa zootecnica, e quelle posizioni, per così dire di retroguardia, assunte in precedenza sul punto dalla giurisprudenza, in particolare dalla Corte di cassazione. Si ravvisa, infatti, tra le ragioni che avrebbero giustificato l'intervento legislativo, proprio la necessità di superare certi oltranzismi che hanno caratterizzato anche in tempi recenti, l'orientamento della Suprema Corte, incline a trincerarsi dietro posizioni assolutamente restrittive nell'interpretazione dell'art. 2135 con riferimento all'allevamento zootecnico; d'altro canto, si manifesta la convinzione che la chiara formulazione della nuova versione dell'art. 2135 potrebbe indurre la giurisprudenza a superare questi suoi convincimenti (31).

La lettura della sentenza in commento, pronunciata dal Supremo collegio in epoca successiva all'entrata in vigore del decreto del 2001, non può che deludere questi auspici e queste legittime aspettative degli agraristi.

Nicoletta Ferrucci

(28) Sul punto mi permetto di rinviare ancora a N. FERRUCCI, *L'individuazione dell'impresa zootecnica*, cit., 28.

(29) Risultano allo stesso modo assimilate alle acque reflue domestiche anche le acque reflue provenienti da impianti di acquacoltura e di piscicoltura che diano luogo a scarico e si caratterizzino per una densità di allevamento pari o inferiore ad un chilogrammo per metro quadro di specchio d'acqua, o in cui venga realizzata una portata d'acqua pari o inferiore a 50 litri al minuto/secondo.

(30) Per queste considerazioni cfr. N. FERRUCCI, *Inquinamento zootecnico*, cit., 130.

(31) Individuano nella novella legislativa una portata di superamento di posizioni di retroguardia assunte dalla giurisprudenza: G. GALLONI, *Nuove linee...*, cit., 493; A. GERMANO, *L'impresa agricola*, cit., 508.

Cass. Sez. Lav. - 18-7-2002, n. 10471 - Trezza, pres.; Mercurio, est.; Matera, P.M. (conf.) - Cooperativa Agricola Zootecnica Trevi, Soc. Coop. a r.l. (avv. Buccellato e Goretti) c. INPS (avv. Fonzo, Pulli e Ponturo). (*Conferma Trib. Perugia 30 agosto 1999*)

Previdenza sociale - Contributi unificati in agricoltura - Qualifica di territorio montano ai fini dell'esenzione contributiva - Applicabilità all'intero territorio comunale - Necessità - Esclusione - Menzione del Comune in legge regionale di determinazione di zone omogenee costituite in comunità montane - Carattere non decisivo. (L. 25 luglio 1952, n. 991, art. 1; l. 30 luglio 1957, n. 657, art. unico; l. 3 dicembre 1971, n. 1102, art. 3)

Previdenza sociale - Contributi unificati in agricoltura - Pagamento per i terreni compresi in territori montani ubicati ad altitudine inferiore ai settecento metri - Illegittimità ex sentenza costituzionale n. 370 del 1985 - Efficacia nei confronti delle aziende situate nelle zone agricole svantaggiate - Esclusione. (L. 25 luglio 1952, n. 991, art. 8; d.l. 23 dicembre 1977, n. 942, conv. in l. 27 febbraio 1978, n. 41, art. 7; l. 27 dicembre 1977, n. 984, art. 15; d.l. 29 luglio 1981, n. 402, conv. in l. 26 settembre 1981, n. 537, art. 13)

Ai fini delle agevolazioni contributive e, in particolare, dell'esenzione dal versamento dei contributi agricoli unificati, non sempre la qualifica di territorio montano riguarda l'intera superficie di un comune, poiché possono assumere rilievo anche porzioni di comune, a norma del combinato disposto degli artt. 3 legge n. 1102 del 1971 e 1 legge n. 991 del 1952 (così come modificato dall'art. unico legge n. 657 del 1957), che esprimono l'esigenza di una correlazione della qualifica di zona montana alle caratteristiche intrinseche del terreno e all'accertamento da parte delle commissioni censuarie del criterio altimetrico (specificato ora nella sua portata da Corte cost. n. 370 del 1985, che esclude la decisività di un'altitudine inferiore ai settecento metri) e di quello reddituale; né ai fini del riconoscimento dei benefici in questione è sufficiente che la regione competente, nel ripartire con propria legge, ai sensi dell'art. 3, comma terzo, l. 3 dicembre 1971, n. 1102, i territori montani in zone omogenee costituite in comunità montane, abbia fatto riferimento a determinati comuni, sia perché i singoli comuni possono essere inclusi in tali comunità montane anche in riferimento ad una sola parte del loro territorio, sia perché della normativa regionale va preferita l'interpretazione compatibile con il rispetto dei principi posti dalla legge nazionale, soprattutto nelle materie attinenti alle assicurazioni obbligatorie, nelle quali le regioni, anche a statuto speciale, sono prive di potere legislativo, atteso il carattere nazionale del sistema previdenziale (1).

La sentenza della Corte costituzionale n. 370 del 1985, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 8 l. 25 luglio 1952, n. 991 e 7 d.l. 23 dicembre 1977, n. 942, convertito in 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, non esplica efficacia alcuna, né diretta né indiretta, nei confronti delle aziende situate nelle zone agricole svantaggiate, determinate ai sensi dell'art. 15 l. 27 dicembre 1977, n. 984, attesa la successiva sentenza della stessa Corte costituzionale n. 254 del 1989, che ha evidenziato l'autonomia del sistema di interventi agevolativi nelle zone svantaggiate, e tenuto conto, altresì, che il rinvio alla disciplina del suddetto d.l. n. 942 del 1977, operato, quanto ai terreni ubicati in zone svantaggiate, dall'art. 13, ultimo comma, d.l. 29 luglio 1981, n. 402, convertito in l. 26 settembre 1981, n. 537, non ha carattere formale, bensì recettizio e materiale (2).

(Omissis). - 1. Con il primo motivo la Cooperativa ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della legge n. 1102 del 1971, in relazione all'art. 1 della legge regionale 6 settembre 1972, n. 23 ed all'art. 12 delle preleggi., nonché vizio di motivazione. Deduce l'erroneità dell'interpretazione della legge n. 1102/1971 quale sostenuta dal Tribunale, affermando che tale legge conferiva invece, implicitamente, alle Regioni il potere di classificazione e delimitazione dei territori montani, potere originariamente esercitato nel 1952, in assenza degli organi regionali, dalle Commissioni Censuarie centrali e provinciali; e che la legge regionale Umbria n. 23/1972, nel ricomprendere nelle zone omo-

genee ivi elencate i territori montani della Regione, aveva certamente voluto in primo luogo affermare che i territori così ripartiti in dette zone erano per l'intero appunto «montani».

Il motivo è infondato e va disatteso.

1-a. Va preliminarmente affermato al riguardo – richiamando l'orientamento giurisprudenziale di questa Corte (pur riferito a legislazione regionale diversa da quella applicabile alla presente fattispecie) che il Collegio ritiene meritevole di adesione sulle premesse generali attinenti ai rapporti tra legislazione statale e regionale in materia (Cass. 30 maggio 1997, n. 4793; 13 luglio 2000, n. 9298) – che, ai fini della individuazione e della classificazione dei territori montani, oggetto in quanto tali delle agevolazioni e dell'esonero dal pagamento dei contributi agricoli unificati, così come stabilito dall'art. 8 della l. 25 luglio 1952, n. 991 («provvedimenti in favore dei territori montani») e dall'art. 7 del d.l. 23 dicembre 1977, n. 942 («provvedimenti in materia previdenziale»), convertito nella l. 27 febbraio 1978, n. 41, deve farsi riferimento, ai sensi dell'art. 3, primo comma, della l. 3 dicembre 1971, n. 1102 («classifica e ripartizione dei territori montani»), all'art. 1 della sopra citata legge n. 991/1952, come sostituito dall'articolo unico della l. 30 luglio 1957, n. 657, la qual norma stabilisce (al primo comma) che «ai fini dell'applicazione della presente legge sono considerati montani i comuni censuari situati per almeno l'ottanta per cento della loro superficie al di sopra dei 600 metri di altitudine sul livello del mare e quelli nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e superiore del territorio comunale non è minore di 600 metri, sempre che il reddito imponibile medio per ettaro, censito, risultante dalla somma del reddito dominicale e del reddito agrario, determinati a norma del r.d.l. 4 aprile 1939, n. 589, convertito nella l. 29 giugno 1939, n. 976, maggiorati del coefficiente 12 ai sensi del d.lgs. 12 maggio 1947, n. 356, non superi le lire 2.400».

Detto art. 1 (legge n. 991/1952, sostituito dalla legge n. 657/1957) qualifica, dunque, i territori montani in base ad un duplice criterio: anzitutto il criterio altimetrico, la cui portata è stata modificata dalla sentenza della Corte costituzionale 19 dicembre 1985, n. 370 (che ha dichiarato la illegittimità costituzionale dei citati artt. 8 legge n. 991/1952 e 7 d.l. n. 942/1977, convertito, nelle parti in cui non prevedevano l'esenzione dal pagamento dei contributi unificati in agricoltura anche per i terreni compresi in territori montani ubicati ad altitudine inferiore ai 700 metri) ed inoltre il criterio reddituale, introdotto dal legislatore nell'intento di favorire, mediante l'esonero contributivo, terreni montani comunque di bassa redditività.

Oltre a ciò, sul punto riguardante gli organi competenti a determinare i territori montani, il medesimo articolo 1 (secondo e terzo comma) stabilisce che la Commissione censuaria centrale «compila e tiene aggiornato un elenco nel quale, d'ufficio o su richiesta dei comuni interessati, sono inclusi i territori montani», prevedendo pure che la medesima Commissione centrale ha facoltà di includere nel detto elenco, oltre ai comuni, anche «porzioni di comune» che non siano limitrofi a quelli prima indicati e che, pur non riconducibili alla previsione del primo comma, presentino pari condizioni economico-agrarie.

Sulla base di tale normativa, va dunque ritenuto che è la Commissione censuaria centrale l'organo amministrativo demandato dal legislatore alla individuazione e determinazione dei terreni qualificati come montani ai fini dell'esonero contributivo di che trattasi (sussistendo, inoltre, la facoltà delle Commissioni censuarie provinciali soltanto di «inoltrare proposta» alla Commissione centrale per la inclusione di comuni, o porzioni di questi, tra quei territori).

1-b. Ciò posto, va rilevato che il citato art. 3 della legge n. 1102/1971, nel terzo comma, nell'intendimento del legislatore nazionale di attribuire le dette agevolazioni ed esenzioni sui terreni montani in materia analoga e similare entro zone territoriali aventi unitarie caratteristiche di natura economico-sociale, ha affidato alla legislazione regionale il compito (da esercitarsi entro un anno dalla entrata in vigore della stessa legge nazionale) di «ripartire» appunto i territori montani – logicamente quali già definiti e classificati come tali a norma delle menzionate leggi n. 992/1952 e n. 657/1957, e quindi ad opera della Commissione censuaria centrale – «in zone omogenee, in base a criteri di unità territoriale economica e sociale» (un tale potere-dovere delle Regioni corrispondendo sostanzialmente a quello attribuito in precedenza alle Commissioni censuarie provinciali dall'art. 12 del d.p.r. 10 giugno 1955, n. 987 e dal citato art. unico legge n. 657/1957).

La normativa statale ora esaminata limita, così, la competenza del legislatore regionale alle operazioni di raggruppamento, o «ripartizione», in zone omogenee dei territori che siano già definiti

e classificati come montani dall'organo centrale e cioè dalla Commissione censuaria centrale, senza dunque attribuire alle Regioni alcun potere di definizione e classificazione dei territori montani (salvo il caso «dell'art. 2 della legge regionale del Trentino Alto Adige 8 febbraio 1956, n. 4»).

Il che risponde in maniera univoca all'interpretazione letterale del citato art. 3 (legge n. 1102/1971), che enuncia infatti nel primo comma, come già cennato, quale disposizione generale e di premessa, costituente il presupposto logico e normativo delle successive previsioni contenute negli altri commi dello stesso articolo – compreso quindi il terzo comma sulla ripartizione in «zone omogenee» –, che «i territori montani sono quelli determinati in applicazione» delle sopra citate disposizioni di leggi statali (leggi n. 991/1952 e n. 657/1957), le quali, come detto, attribuiscono soltanto alla Commissione censuaria centrale il potere di individuare e classificare i suddetti territori. Per di più lo stesso primo comma, nel richiamare in maniera espressa, unitamente a dette norme statali, anche l'art. 2 della citata legge regionale del Trentino Alto Adige, esclude in tal modo, comunque e indiscutibilmente, appunto in virtù di siffatto esplicito ed unico richiamo ad una legge regionale, la possibilità di far riferimento, per la determinazione di territori montani in altre zone territoriali, a leggi regionali diverse da quella così specificamente indicata.

Va pure detto che la normativa statale in esame, interpretata nel modo esposto, risulta conforme al dettato costituzionale, atteso che l'art. 117 della Costituzione, oltre a sancire che la legislazione regionale deve, nell'ambito delle materie per le quali è concessa alle Regioni la potestà legislativa, essere esercitata «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato», neppure comprende in quell'ambito la materia previdenziale (cui attiene il rapporto assicurativo e contributivo per cui è causa). Ed invero la Corte costituzionale (nella sentenza 15 giugno 1989, n. 336) ha evidenziato «il carattere nazionale del sistema previdenziale», e precisato che «il legislatore costituzionale, considerando quella previdenziale come materia a se stante, non ha attribuito in proposito alcuna competenza alle Regioni a statuto ordinario», riconoscendo di massima solo alle Regioni ad autonomia speciale – estranee alla presente controversia – una potestà legislativa ristretta alla mera integrazione ed attuazione delle norme statali; ed ha pure ribadito come la giurisprudenza della stessa Corte costituzionale abbia «costantemente escluso la possibilità che la potestà legislativa delle Regioni a statuto comune incida nei rapporti previdenziali».

1-c. Orbene, la Regione Umbria ha emesso la legge regionale 6 settembre 1972, n. 23 («attuazione degli artt. 3 e 4 della l. 3 dicembre 1971, n. 1102; nuove norme per lo sviluppo della montagna») e la successiva legge 1 aprile 1985, n. 12 (parzialmente modificativa della prima), stabilendo la ripartizione in varie zone omogenee (indicate con le lettere da «A» ad «I») dei territori montani siti nei vari Comuni della Regione, ed ha incluso nella zona «E» il Comune di Trevi. Contestualmente il legislatore della Regione Umbria ha espressamente enunciato (nell'art. 1 di entrambe le leggi regionali) di recepire la definizione e la classificazione dei territori montani effettuata in applicazione delle citate leggi n. 991/1952 e n. 657/1957 e in tal modo pertanto, e in necessaria conseguenza, ha fatto inequivoco riferimento alla determinazione dei medesimi territori montani, quale compiuta, a norma delle suddette leggi statali, dalla Commissione censuaria centrale.

Sicché la ripartizione in aree omogenee operata dalle menzionate leggi regionali si fonda, quale essenziale antecedente e presupposto, sulla determinazione del territorio montano facente parte del Comune di Trevi, così come già effettuata dalla Commissione censuaria centrale: e nessuna modifica, integrativa od aggiuntiva, rispetto a tale determinazione può ritenersi apportata – come invece infondatamente sostenuto dalla Cooperativa ricorrente – dal legislatore regionale (nessuna utile indicazione in tal senso risultando dunque dal testo delle citate leggi della Regione Umbria; e dovendo comunque ritenersi che eventuali diverse determinazioni e classificazioni dei terreni montani, operate – per mera ipotesi – autonomamente dalle leggi delle Regioni a statuto ordinario in difformità dalle delibere della Commissione censuaria centrale, con conseguente corrispondente modifica della disciplina legislativa statale concernente l'obbligazione contributiva previdenziale riguardante i terreni montani, inficerebbero di incostituzionalità le medesime leggi regionali per violazione del citato art. 117 della Costituzione).

1-d. All'interpretazione sin qui esposta l'impugnata sentenza del Tribunale di Perugia si è puntualmente attenuta, correttamente affermando – tra l'altro – che la previsione dell'art. 3, terzo comma, della legge n. 1102/1971 «non vale ad inserire tutto il territorio del Comune

di Trevi fra i territori montani, in deroga alla classificazione della Commissione censuaria centrale per la quale solo alcuni dei territori del Comune di Trevi vengono qualificati come montani, ma «vale solo ad inserire i territori del Comune di Trevi già classificati come montani dalle Commissioni censuarie centrali ai sensi delle disposizioni normative richiamate, insieme con i territori montani di altri Comuni, in una particolare zona omogenea».

1-*e*. Non ritiene, poi, il Collegio che dalla sentenza di questa Corte 12 novembre 1996, n. 9896 – nella cui motivazione, in fattispecie riguardante il Comune di Montone sito in Umbria, si afferma che, con l'entrata in vigore della legge regionale n. 23 del 1972, il detto Comune era classificato come interamente montano, ritenendosi così il diritto della Azienda contribuente ad ottenere la restituzione dei contributi agricoli maturati a partire dal 1976 – possano trarsi argomenti contrari alle considerazioni ed alle conclusioni sopra svolte (così come dedotto dalla ricorrente in memoria), perché trattasi di affermazioni riferite ad un contesto diverso dal presente, non implicante cioè la questione della difforme classificazione operata dalla Commissione censuaria centrale, affermazioni rese per di più in via di *obiter dictum*, e superate, comunque, dalle approfondite e meditate argomentazioni della presente decisione, quali prima enunciate.

La recente decisione di questa stessa Corte n. 621 del 21 gennaio 2002, inoltre, pur riguardante fattispecie diversa da quella di che trattasi, perché involgente la questione, estranea alle ragioni del motivo in esame, della estensione alle zone svantaggiate delle agevolazioni concesse alle zone montane, ha ribadito, comunque, i principi sopra esposti, affermando in termini generali (con richiamo a Cass. n. 9298/2000) che, vertendosi «in materia di principi attinenti alle assicurazioni obbligatorie, per accertare, ai fini delle esenzioni contributive o delle mere agevolazioni, se un'azienda agraria deve ritenersi operante in zona montana o in zona svantaggiata, deve farsi riferimento esclusivamente alle leggi statali vigenti in proposito e non già alle leggi regionali, posto che nella *subiecta materia* le regioni, anche se a statuto speciale, non hanno potere legiferativo».

2. Con il secondo motivo di ricorso, denunziando violazione e falsa applicazione dell'art. 2697, secondo comma, c.c. e vizio di motivazione, la Cooperativa censura l'impugnata sentenza per aver ritenuto non contestata in giudizio da essa ricorrente la classificazione del territorio operata dalla Commissione censuaria centrale, con l'attribuzione della qualifica di territorio montano soltanto ad una parte e non all'intero territorio del Comune di Trevi, e per avere quindi ritenuto che il territorio di tale Comune era stato da detta Commissione solo parzialmente classificato montano, anche in base a documentazione (nota 14 novembre 1996 del dirigente dell'Ufficio Contributi Agricoli Unificati) depositata dall'INPS tardivamente in primo grado perché dopo la scadenza del termine all'uopo assegnato dal Pretore. Deduce di avere, nella memoria di primo grado del 21 febbraio 1997, eccepito la inammissibilità di tale produzione e di averne contestato la rilevanza probatoria.

Anche questo motivo è privo di fondamento.

Correttamente, invero, il giudice d'appello ha ritenuto non contestata in secondo grado la deduzione dell'INPS circa la classificazione del territorio del Comune di Trevi effettuata dalla Commissione censuaria centrale quale territorio solo parzialmente montano, fino all'aprile del 1983.

Infatti, a fronte di tale esplicita deduzione dell'Istituto appellante, la Cooperativa appellata, nella memoria difensiva d'appello 8 giugno 1998 (ed è consentito a questa Corte l'esame diretto degli atti pregressi in relazione a rilievi di natura procedurale), incentrava la propria tesi difensiva essenzialmente sulla questione della sussistenza o meno della competenza del legislatore regionale a classificare come montani i territori della Regione, in luogo ed in sostituzione della Commissione censuaria centrale: e la stessa Cooperativa, nel ritenere sussistente una tale competenza, e nell'affermare che la legge regionale Umbria n. 23 del 1972 aveva, secondo il suo assunto, appunto classificato come montano l'intero territorio del Comune di Trevi, «superando in tal modo l'originaria ripartizione della Commissione censuaria centrale», dava così, evidentemente, per pacifica e incontroversa – abbandonando rilievi ed eccezioni, circa la tempestività della produzione documentale, sollevati in primo grado – la diversa e parziale classificazione come territorio montano effettuata dalla suddetta Commissione. Del resto sembra logico ed evidente che, se fra le parti in causa non vi fosse stata una tale divergenza tra la classificazione della Commissione censuaria centrale (che non avrebbe cioè limitato ad una sola parte del territorio del Comune la qualificazione di montano) e la pretesa difforme classificazione della legge regionale, non vi sarebbe stata neppure ragione di controversia.

3. Con il terzo motivo la Cooperativa denunzia violazione e falsa applicazione dell'art. 2697 c.c. e contraddittoria motivazione in ordine alla insussistenza dell'esenzione al pagamento dei contributi per il periodo dal 6 aprile 1983 al 31 dicembre 1985; e lamenta che il Tribunale abbia da un lato affermato, in relazione al suddetto periodo, che i terreni del territorio del Comune di Trevi non risultavano compresi tra le zone agricole svantaggiate, e, dall'altro ed illogicamente, che gli stessi non erano classificati montani, posto che invece le leggi regionali n. 23/1972 e n. 12/1975 li classificano come tali. Deduce quindi che l'Istituto non aveva, per quel periodo, fornito la prova del presupposto della richiesta di pagamento dei contributi.

Il motivo non ha pregio, atteso che la decisiva motivazione resa al riguardo dal Tribunale è che, per il detto periodo tra il 1983 ed il 1985, la Cooperativa non era stata esentata dall'obbligo del pagamento dei contributi agricoli unificati, ed a suo carico sussisteva pertanto tale obbligo, per il fatto, determinante, che i terreni in questione non erano classificati come montani, e ciò indipendentemente dalla eventuale loro qualificazione come svantaggiati.

A tale ultimo proposito, ed in tema di zone agricole svantaggiate, determinate ai sensi dell'art. 15 della l. 27 dicembre 1977, n. 984, giova ricordare, ribadendo principi costantemente affermati da pluriennale giurisprudenza di questa Suprema Corte – fondata su ampie argomentazioni motivate meritevoli di piena adesione e conferma da parte di questo Collegio – che la sopra menzionata sentenza della Corte costituzionale n. 370 del 1985 (che ha dichiarato, come s'è detto, la illegittimità costituzionale degli artt. 8 della legge n. 991/1952 e 7 del d.l. convertito n. 942/1977, nella parte in cui non prevedevano la esenzione dal pagamento dei contributi agricoli unificati anche per i terreni montani ubicati al di sotto dei settecento metri di altitudine) non esplica alcuna efficacia, né diretta né indiretta, nei confronti delle aziende situate nelle anzidette zone agricole svantaggiate, stante la successiva sentenza della Corte costituzionale n. 254 del 1989 che ha evidenziato l'autonomia, rispetto alla normativa sui terreni montani, del sistema di interventi agevolativi in tali zone svantaggiate, e tenuto altresì conto che il rinvio alla disciplina del citato d.l. n. 942 del 1977 operato, quanto ai terreni ubicati nelle zone svantaggiate dall'art. 13, ultimo comma, del d.l. 29 luglio 1981, n. 402, convertito nella l. 26 settembre 1981, n. 537, non ha carattere formale, bensì recettizio e materiale (v. Cass. 22 ottobre 1991, n. 11173; 30 dicembre 1994, n. 11316; 11 aprile 2001, n. 5437). Ed ancora, e più specificamente, va ribadito che la ricordata dichiarazione d'illegittimità costituzionale, di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 370 del 1985, riferita anche al citato art. 8 del d.l. n. 942 del 1977 (convertito nella legge n. 41 del 1978) – che per i terreni montani siti al di sotto dei settecento metri si limita a prevedere la riduzione, anziché la totale esenzione dei contributi dovuti per i lavoratori agricoli – non ha comportato la totale esenzione contributiva in relazione alle zone agricole svantaggiate, alle quali l'art. 13, ultimo comma, del cit. d.l. n. 402 del 1981 (convertito nella legge n. 537 del 1981) ha esteso tra l'altro le agevolazioni contributive di cui agli artt. 7, ultimo comma, e 8, primo comma, del cit. d.l. n. 942/1977: e ciò perché la detta sentenza della Corte costituzionale, come risulta dalla successiva sentenza costituzionale n. 254 del 1989 (dichiarativa dell'infondatezza, in relazione all'art. 3 della Costituzione, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, ultimo comma, del d.l. n. 402 del 1981 e dell'art. 9, punto 5, della legge n. 67 del 1988) si è limitata a risolvere la questione della legittimità di un regime contributivo differenziato sulla base del mero livello altimetrico dei territori, senza esaminare il problema con riguardo alle dette zone agricole svantaggiate, e senza escludere che la corresponsione dei contributi, purché non alla stregua del mero criterio altimetrico, possa essere diversamente regolata (v. tra le molte Cass. 1 giugno 1990, n. 5140; 24 maggio 1991, n. 5912; 29 aprile 1992, n. 5211; 16 luglio 1992, n. 8625; 1 febbraio 1993, n. 1187; 17 marzo 1993, n. 3136; 15 marzo 1995, n. 2997; cit. n. 9298/2000 in motivazione).

La recente e già citata Cass. n. 621/2002, pur riguardante anche zone agricole svantaggiate, non sembra peraltro riferirsi a fattispecie assimilabile a quella su cui si controverte nel presente giudizio né a quelle cui attiene il summenzionato convincente orientamento giurisprudenziale di questa Corte di legittimità, né da essa comunque si traggono idonei elementi argomentativi per discostarsi da siffatto costante orientamento.

Alla stregua delle considerazioni sin qui svolte e dovendo quindi ritenersi, in base a quanto sopra ampiamente argomentato, che l'impugnata sentenza del Tribunale di Perugia è esente dai denunciati vizi, là dove ha escluso che l'intero territorio del Comune di Trevi possa considerarsi territorio montano (ai fini contributivi di che trattasi) ad opera della legge regionale – invero neppure abilitata a tanto –, anche le censure svolte in detto ultimo motivo risultano inconferenti e prive di fondamento.

4. In conclusione, per quanto sin qui detto il ricorso deve essere rigettato, e la Cooperativa ricorrente condannata (ex art. 385, primo comma, c.p.c.) al rimborso delle spese di lite in favore della controparte, spese liquidate come in dispositivo. (Omissis)

(1-2) LA QUALIFICAZIONE DI TERRITORIO MONTANO AI FINI DELL'ESONERO DAL PAGAMENTO DEI CONTRIBUTI AGRICOLI UNIFICATI NON RIENTRA NELLA COMPETENZA DEL LEGISLATORE REGIONALE.

1. - La decisione in epigrafe affronta e risolve, con ampia, approfondita ed esaustiva motivazione, due questioni: la prima attinente alla pretesa idoneità della legislazione regionale, emanata ai sensi dell'art. 3, terzo comma, l. 3 dicembre 1971, n. 1102, ad integrare la legislazione nazionale nella qualificazione dei territori montani ai fini dell'esonero dal pagamento dei contributi agricoli unificati; la seconda concernente la eventuale applicazione di tale esonero, previsto per le imprese agricole operanti in territori montani, anche a quelle operanti in zone agricole svantaggiate.

2. - Era stato sostenuto, col ricorso per la cassazione della sentenza del Tribunale di Perugia 30 agosto 1999, n. 56 (in *Inform. prev.*, 2000, 1162), confermata invece con la decisione in commento, che la citata legge n. 1102 del 1971 conferisse, implicitamente, alle Regioni il potere di classificazione e delimitazione dei territori montani, potere originariamente esercitato nel 1952, in assenza degli organi regionali, dalle Commissioni censuarie centrale e provinciali; e che le leggi della Regione Umbria 6 settembre 1972, n. 23 e 1° aprile 1985, n. 12 – avendo incluso, senza alcuna distinzione, il Comune di Trevi (parte del cui territorio era già stato riconosciuto «montano» dalla Commissione censuaria centrale ai sensi dell'art. 1 l. 25 luglio 1952, n. 991 come modificato dall'articolo unico l. 30 luglio 1957, n. 657), in una delle zone omogenee dalle stesse delimitate nell'ambito dei territori montani della Regione – avevano esteso la qualificazione «montana» all'intero territorio comunale: donde il diritto del soggetto ricorrente all'esenzione contributiva per la manodopera occupata in attività agricole esercitate in detto Comune, sulla base di quanto statuito in materia dalla Corte costituzionale con sentenza 30 dicembre 1985, n. 370 (in *Giur. agr. it.*, 1986, 153, con nota di LIPARI), ed al conseguente rimborso delle somme a tale titolo indebitamente versate.

Al riguardo, la sentenza annotata fa presente che il problema dei rapporti tra legislazione statale e regionale in materia era già stato esaminato dalla S.C. e risolto nel senso della esclusiva competenza della legislazione statale. Il riferimento è a Cass. 30 maggio 1997, n. 4793 (in questa Riv., 1997, 574) che ha deciso una fattispecie simile a quella sopra prospettata, in riferimento ad un intervento legislativo della Regione Basilicata, ed alla conforme successiva pronuncia di Cass. 13 luglio 2000, n. 9298 (in *Giust. civ.*, Mass., 2000).

Seguendo l'iter argomentativo di tali sentenze, la decisione in esame ribadisce che «ai fini della individuazione e della clas-

sificazione dei territori montani, oggetto in quanto tali delle agevolazioni e dell'esonero dal pagamento dei contributi agricoli unificati» (previsti, a suo tempo, dagli artt. 8 legge n. 991 del 1952 e 7 d.l. 23 dicembre 1977, n. 942, convertito in l. 27 febbraio 1978, n. 41), deve farsi riferimento, ai sensi dell'art. 3, primo comma, legge n. 1102 del 1971, ai criteri indicati nell'art. 1 della cit. legge n. 991 del 1952, come sostituito dall'art. unico della legge n. 657 del 1957 (1) e che, sulla base di detti criteri, è la Commissione censuaria centrale a compilare e tenere aggiornato l'elenco dei comuni il cui territorio è considerato, per intero od anche solo in parte, montano. Per i territori qualificati montani da tale organo, le Regioni possono procedere con proprio provvedimento legislativo, ai sensi dell'art. 3, terzo comma, della legge n. 1102 del 1971, alla ripartizione «in zone omogenee, in base a criteri di unità territoriale economica e sociale», senza però modificare (salvo il caso «dell'art. 2 della legge regionale del Trentino Alto Adige 8 febbraio 1956, n. 4») il quadro definitorio e classificatorio dei territori montani desumibile dall'elenco redatto dalla Commissione censuaria centrale.

Ciò si desume dal testo del primo comma dell'art. 3 legge n. 1102 del 1971, il quale chiarisce in premessa e quale criterio generale di delimitazione del contenuto delle disposizioni contenute nello stesso articolo (compreso il comma terzo, concernente l'attribuzione alle Regioni della facoltà di ripartizione in «zone omogenee») che «i territori montani sono quelli determinati in applicazione» delle sopra citate norme delle leggi statali del 1952 e del 1957 che attribuiscono soltanto alla Commissione censuaria centrale il potere di individuare e classificare i suddetti territori, e dalla circostanza che l'esplicito richiamo – sopra evidenziato – all'art. 2 legge regionale del Trentino Alto Adige n. 4 del 1956 come unica eccezione derogatoria al predetto criterio, esclude che altre Regioni abbiano competenza in materia.

Tale interpretazione della legislazione statale sopra richiamata risulta conforme al dettato costituzionale atteso che l'art. 117 Cost., nell'attribuire alle Regioni potestà legislativa in determinate materie, ne fissa l'esercizio «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato», mentre per la materia previdenziale (sia per gli aspetti assicurativi che per quelli contributivi) non compresa nella previsione della citata norma costituzionale, le Regioni a statuto ordinario non hanno alcuna competenza e quelle a statuto speciale hanno una potestà legislativa limitata alla mera integrazione ed attuazione delle norme statali [v., al riguardo, Corte cost. 15 giugno 1989, n. 336 (in *Inform. prev.*, 1989, 1200), richiamata in motivazione dalla sentenza in commento, che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 5, nono comma, d.l. 30 dicembre 1987, n. 536, convertito in l. 29 febbraio 1988, n. 48, nella parte in cui dispone che l'efficacia costitutiva dell'iscrizione dell'impresa artigiana negli Albi, disciplinata da leggi delle Regioni a s.s. o da province autonome, che abbiano competenza primaria in materia di artigianato e formazione professionale, faccia stato agli effetti della definizione dell'impresa ai fini previdenziali; *adde*, Corte cost. 10 giugno 1966, n. 59 (in *Giur. agr. it.*, 1967, 83, con nota di GATTA) secondo la quale «spetta esclusivamente allo Stato disci-

(1) Tale norma stabilisce, al primo comma, che «ai fini dell'applicazione della presente legge sono considerati territori montani i comuni censuari situati per almeno l'ottanta per cento della loro superficie al di sopra dei 600 metri di altitudine sul livello del mare e quelli nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e superiore del territorio comunale non è minore di 600 metri, sempre che il reddito imponibile medio per ettaro, censito, risultante dalla somma del reddito dominicale e del reddito agrario, determinati a norma del r.d.l. 4 aprile 1939, n. 589, convertito nella l. 29 giugno 1939, n. 976, maggiorati del coefficiente 12 ai sensi del d.lgs. 12 maggio 1947, n. 356, non superi le lire 2.400».

Al riguardo, Cass. 6 giugno 2001, n. 7650 (in *Giust. civ.*, Mass., 2001) ha affermato che «Ai fini dell'accertamento del carattere indebito, alla stregua della sentenza della Corte costituzionale n. 370 del 1985, dei contributi agricoli versati allo SCAU da aziende agricole ubicate in territori montani ad altitudine inferiore ai settecento metri, non è necessario verificare il reddito medio (se superiore o inferiore a L. 2.400 per ettaro) e le effettive condizioni dei terreni stessi, tenuto conto che tali parametri sono riferibili a fini diversi da quello

dell'esenzione dal pagamento dei contributi predetti – il cui obbligo è stato diversificato esclusivamente in base al criterio altimetrico (ritenuto irrazionale dal giudice delle leggi) – ed atteso che la legge considera montani i terreni compresi nell'apposito elenco predisposto dalla Commissione censuaria centrale contro il cui accertamento non è ammissibile alcun sindacato da parte del giudice ordinario». [In senso conf., cfr. Cass. 17 maggio 1993, n. 5581 (*ibidem*, 1993)]. In verità, le valutazioni dei requisiti di tipo reddituale, così come le altre condizioni previste dall'art. 1 legge n. 991 del 1952, come sostituito dall'art. un. legge n. 657 del 1957, per la qualificazione dei territori montani, sono demandate alla discrezionalità tecnica della Commissione censuaria centrale, organo dell'Amministrazione delle finanze, il cui giudizio conclusivo è notificato ai Comuni interessati ed al Ministero dell'agricoltura e foreste (ora Ministero delle politiche agricole e forestali) i quali soli potrebbero eventualmente impugnare i relativi provvedimenti davanti l'Autorità giudiziaria amministrativa in caso di illegittimità. Ma una volta divenuti definitivi, non sembra che tali provvedimenti possano ulteriormente essere impugnati in sede applicativa, per le varie conseguenze che ne derivano, davanti al giudice ordinario.

plinare la fase di accertamento dei presupposti determinanti il diritto dei lavoratori agricoli alle prestazioni previdenziali e di stabilire le modalità relative alla loro iscrizione negli elenchi nominativi», per cui è stata dichiarata costituzionalmente illegittima la legge approvata dall'Assemblea della Regione Sicilia il 22 settembre 1965 recante modalità per l'accertamento dei lavoratori agricoli.

Nel caso specifico oggetto della controversia decisa con la sentenza annotata, sono le stesse leggi regionali invocate (n. 23 del 1972 e n. 12 del 1985 della Regione Umbria) ad enunciare espressamente, nell'art. 1, di recepire la definizione e la classificazione dei territori montani effettuata in applicazione delle citate leggi n. 991 del 1952 e 657 del 1957, facendo così «inequivoco riferimento alla determinazione dei medesimi territori montani, quale compiuta, a norma delle suddette leggi statali, dalla Commissione censuaria centrale».

Ciò chiarito, la sentenza in commento, per rispondere ad osservazioni formulate dal ricorrente, prende in considerazione le decisioni di Cass. 12 novembre 1996, n. 9896 (in *Foro it.*, Mass., 1996) e 21 gennaio 2002, n. 621 (in *Inform. prev.*, 2002, 640) per concludere che da esse non possono trarsi argomenti contrari alle considerazioni ed alle conclusioni sopra riportate. Quanto a Cass. n. 9896 del 1996, «nella cui motivazione, in fattispecie riguardante il Comune di Montone sito in Umbria, si afferma che, con l'entrata in vigore della legge regionale n. 23 del 1972, il detto Comune era classificato come interamente montano», con conseguenti implicazioni nel pagamento dei contributi agricoli unificati, «perché trattasi di affermazioni riferite ad un contesto diverso (...) non implicante cioè la questione della difforme classificazione operata dalla Commissione censuaria centrale, affermazioni rese per di più in via di *obiter dictum*, e superate, comunque, dalle approfondite e meditate argomentazioni» svolte nella sentenza annotata. Quanto a Cass. n. 621 del 2002 (il cui testo è, a mio parere, criticabile in quanto non distingue chiaramente le diverse implicazioni contributive nei confronti delle aziende agricole operanti in territori montani e di quelle operanti in zone agricole svantaggiate, di cui si dirà in prosieguo), perché, pur riguardante fattispecie diversa, ha comunque ribadito che «in materia di principi attinenti alle assicurazioni obbligatorie, per accertare, ai fini delle esenzioni contributive o delle mere agevolazioni, se un'azienda agraria deve ritenersi operante in zona montana o in zona svantaggiata, deve farsi riferimento esclusivamente alle leggi statali vigenti in proposito e non già alle leggi regionali, posto che nella *subiecta materia* le regioni, anche se a statuto speciale, non hanno potere legiferativo».

3. - Nell'ambito della controversia decisa con la sentenza in commento, si è posto incidentalmente il problema delle agevolazioni contributive riservate alle imprese agricole operanti nelle zone agricole svantaggiate determinate ai sensi dell'art. 15 l. 27 dicembre 1977, n. 984, nei confronti del quale si è ribadito l'indirizzo oramai consolidato della giurisprudenza di legittimità con l'enunciazione del principio trasfuso nella seconda massima sopra riportata.

Come ho fatto presente in altre occasioni (2), si era ritenuto, a seguito della cit. sent. n. 370 del 1985 della Corte costituzionale – con la quale era stata dichiarata l'incostituzionalità degli artt. 8 legge n. 991 del 1952 e 7 d.l. n. 942 del 1977 (conv. in legge n. 41 del 1978), nella parte in cui non prevedevano l'esenzione dal pagamento dei contributi agricoli unificati anche relativamente ai terreni ubicati in territorio montano ad altitudine inferiore ai settecento metri s.l.m., e, in via derivata, dell'art. 8 del cit. d.l. n. 942 del 1977 che, per tali terreni, prevedeva la riduzione del 40 per cento e non la totale esenzione dal pagamento di detti contributi – fosse applicabile anche nei confronti dell'art. 13, u.c., d.l. 29 luglio

1981, n. 402 (conv. in l. 26 settembre 1981, n. 537) il quale aveva esteso la prevista riduzione contributiva (del 40 per cento) ai terreni siti nelle zone agricole svantaggiate delimitate ai sensi dell'art. 15 della l. 27 dicembre 1977, n. 894.

Sennonché, Corte cost. 18 maggio 1989, n. 254 (in *Giur. agr. it.*, 1990, 275, con nota di GATTA e in *Foro it.*, 1989, I, 3049 con nota di COSIO), successivamente ribadita da Corte cost. 23 luglio 1992, n. 354 (in *Foro it.*, 1992, I, 3213) – nel dichiarare infondata la questione di costituzionalità dell'art. 13, u.c., d.l. n. 402 del 1981 relativo ai benefici contributivi per le zone agricole svantaggiate, in quanto il sistema di intervento per tali zone riveste aspetti distintivi di originale connotazione, rientrando in un *unicum* normativo sufficientemente razionale per gli effetti che ne derivano, senza che possano su di esso automaticamente incidere differenti principi che propriamente attengono, invece, ai territori montani – riteneva inapplicabile la precedente sentenza n. 370 del 1985 (concernente, appunto, i terreni montani) alla diversa situazione delle zone svantaggiate.

Sulla base di tali pronunce del giudice delle leggi, la S.C., come ricorda la decisione in commento, ha affermato che la richiamata sentenza costituzionale n. 370 del 1985 «non esplica alcuna efficacia, né diretta né indiretta, nei confronti delle aziende situate nelle anzidette zone agricole svantaggiate» e che «il rinvio alla disciplina del citato d.l. n. 942 del 1977 operato, quanto ai terreni ubicati nelle zone svantaggiate dall'art. 13, ultimo comma, del d.l. n. 402 del 1981, conv. in legge n. 537 del 1981, non ha carattere formale, bensì recettizio e materiale» [con riferimento a Cass. 22 ottobre 1991, n. 11173 (in *Foro it.*, Mass., 1991); Cass. 30 dicembre 1994, n. 11316, *ibidem*, 1994; Cass. 11 aprile 2001, n. 5437 (in questa Riv., 2002, 25)]. Ed inoltre, che la ricordata dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui alla cit. sent. n. 370 del 1985, estesa in via derivata anche all'art. 8 d.l. n. 942 del 1977, come sopra evidenziato, non ha comportato la totale esenzione contributiva in relazione alle zone agricole svantaggiate, alle quali l'art. 13, ultimo comma, cit. d.l. n. 402 del 1981 ha esteso tra l'altro le agevolazioni contributive di cui agli artt. 7, ultimo comma, e 8, primo comma, cit. d.l. n. 942 del 1977, e ciò in quanto la pronuncia di Corte cost. n. 370 del 1985, come risulta da Corte cost. n. 254 del 1989, «si è limitata a risolvere la questione della legittimità di un regime contributivo differenziato sulla base del mero livello altimetrico dei territori, senza esaminare il problema con riguardo alle dette zone agricole svantaggiate, e senza escludere che la corresponsione dei contributi, purché non alla stregua del mero criterio altimetrico, possa essere diversamente regolata» [con riferimento a Cass. 1° giugno 1990, n. 5140 (in *Giur. agr. it.*, 1990, 535 con nota di VINCENZI); Cass. 24 maggio 1991, n. 5912 (in *Foro it.*, Mass., 1991); 29 aprile 1992, n. 5211 (*ibidem*, 1992); Cass. 16 luglio 1992, n. 8625 (*ibidem*, 1992); 1 febbraio 1993, n. 1187 (*ibidem*, 1993); Cass. 17 marzo 1993, n. 3136 (in *Arch. civ.*, 1993, 912); Cass. 15 marzo 1995, n. 2997 (in *Foro it.*, Mass., 1995) e Cass. cit. n. 9298 del 2000].

4. - Le agevolazioni contributive per le zone montane e per le zone agricole svantaggiate – fermi restando i criteri distintivi fra tali zone – sono state radicalmente modificate, proprio a seguito della pronuncia della Corte cost. n. 370 del 1985 sopra richiamata, con l'art. 9, quinto comma, l. 11 marzo 1988, n. 67 (finanziaria 1988) che ha subito, successivamente, ulteriori modificazioni. Per un quadro riassuntivo e diacronico delle varie agevolazioni contributive a favore delle imprese agricole a tutto il 1996, rinvio a F.D. MASTRANGELI e C.A. NICOLINI, *La contribuzione previdenziale*, nella collana «Diritto e giurisprudenza sistematica di diritto della previdenza sociale» diretta da Cinelli, Torino, 1997, 441-449.

Carlo Gatta

(2) V. GATTA, *L'esenzione contributiva prevista per i territori montani (ex sent. n. 370/1985 della Corte cost.) non si applica alle aziende in*

zone svantaggiate (nota a Cass. 27 ottobre 1994, n. 8822), in questa Riv., 1995, 631.

Cass. Sez. V Civ. - 20-4-2002, n. 5781 - Reale, pres.; Ebner, est.; De Augustinis, P.M. (conf.) - Min. Finanze (avv. gen. Stato) c. Biricotti (avv. La Rocca ed altro). (*Conferma Comm. Trib. Reg. Toscana 3 luglio 1997*) (*)

Imposte e tasse - I.R.P.E.F. - Redditi fondiari - Reddito agrario - Attività di coltivazione in serra e connessa vendita dei prodotti della terra - Relativo reddito - Natura agraria - Sussistenza - Condizioni. (D.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917, art. 29, comma 2, lett. c)

In tema di IRPEF l'attività di rivendita dei prodotti della terra, derivante dalla coltivazione in serra da parte della stessa persona che abbia a tal uopo adibito quasi tutto il fondo nella sua disponibilità, costituisce attività connessa a quella agricola, ai sensi dell'art. 29, comma secondo, lett. e), del d.p.r. n. 917 del 1986, e come tale produttiva di reddito agrario, non commerciale (1).

(1) VENDITA DI PRODOTTI AGRICOLI E APPLICAZIONE DELL'IRPEF.

La Suprema Corte si era già pronunciata con due diverse sentenze, sia pure a distanza di vent'anni l'una dall'altra, in materia di applicazione delle imposte dirette alla fioricoltura ed attività vivaistiche (1). Proprio in rapporto all'applicazione dell'IRPEF i giudici avevano evidenziato che la coltivazione delle piante e dei fiori messi a dimora nel terreno costituisce, senza dubbio, un'attività agricola, anche se tale attività viene svolta in serre coperte o scoperte, condotte con sistemi a freddo o a caldo. Questo in quanto la serra costituisce soltanto uno strumento utilizzato per la coltivazione e non fa venir meno il collegamento con il fattore terra e la conseguente riconduzione dell'attività al settore agricolo.

I giudici tributari erano stati più severi o, forse, più attenti agli aspetti sostanziali dell'imposizione tributaria (2). Infatti, pur rimarcando che la produzione, la messa a dimora e la vendita di piante prodotte nei terreni coltivati a vivai o in serre, non può che considerarsi attività agricola, gli stessi giudici, con un inciso, delimitavano strettamente il confine tra reddito agrario e reddito di impresa. Nella citata decisione della Commissione tributaria centrale si afferma che il reddito di un'impresa agricola, «(...) ove non travalichi i limiti propri dell'ordinaria redditività dell'azienda agricola (...)» è da qualificarsi come reddito agrario.

La stessa Corte costituzionale definisce «(...) scelta discrezionale per nulla irragionevole (...)» quella del legislatore che ha voluto la determinazione dei redditi fondiari attraverso l'utilizzazione degli estimi catastali (3).

L'attuale formulazione dell'art. 29 del T.U.I.R., che definisce la nozione di reddito agrario, è il risultato di una sovrapposizione di norme tutte dettate dall'esigenza di delimitare, in maniera precisa, l'ambito dei redditi prodotti dalle imprese agricole. Nella prima formulazione, dovuta all'art. 31, comma 3°, della l. 23 dicembre 1994, n. 724, nel testo originario, alla lett. b), era stata aggiunta la previsione secondo cui venivano considerate attività agricola anche le produzioni vegetali realizzate tramite l'utilizzazione di strutture fisse o mobili, anche provvisorie, a condizione che la

superficie adibita alla produzione fosse coltivata per almeno la metà del terreno su cui insiste la produzione. La stessa norma prevedeva poi l'emanazione di un apposito decreto ministeriale, secondo quanto disposto dall'art. 2, comma 2°, della l. 4 dicembre 1993, n.491, che aveva lo scopo di definire le coltivazioni industriali di vegetali ed indicare quali requisiti dovevano avere le strutture fisse e mobili.

L'art. 3, comma 4°, lett. a), n. 2, della l. 23 dicembre 1996, n. 662, ha nuovamente modificato la norma citata. La previsione del decreto, che peraltro non era stato mai emanato, è stata completamente eliminata ed è stato previsto che le attività dirette alla produzione di vegetali tramite strutture fisse o mobili, anche provvisorie, costituiscono attività agricole se la superficie adibita alla produzione tramite dette strutture non eccede il doppio di quella del terreno su cui la produzione insiste.

Si può rilevare che il legislatore ha individuato, sia pure in maniera indiretta, un'attività industriale diretta alla produzione di vegetali da qualificare senz'altro come attività di impresa ed un'attività di produzione di vegetali, sia pure attraverso strutture fisse o mobili, che, invece, costituisce attività agricola se la superficie adibita alla produzione mediante dette strutture, non supera il doppio di quella del terreno sui cui insiste la produzione.

La vendita dei prodotti ottenuti è, secondo gli ordinari criteri di connessione, la logica e naturale continuazione dell'attività agricola e perciò non modifica una qualificazione strutturale già acquisita.

Antonio Orlando

*

Cass. Sez. III Civ. - 29-10-2001, n. 13416 - Giustiniani, pres.; Finocchiaro, est.; Velardi, P.M. (conf.) - Perotti (avv. Graziani) c. Cabra ed altro (avv. Vitucci). (*Conferma App. Brescia 17 agosto 1999*)

Prelazione e riscatto - Versamento del prezzo, ovvero offerta reale del medesimo, nel prescritto termine perentorio - Condicio iuris del trasferimento della proprietà al retraente - Pluralità di retrattati - Obbligo di versare a ciascuno la corrispondente quota di prezzo - Fondamento - Conseguenze. (C.c., artt. 1316, 1294, 1292 e 1209; l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 8 gennaio 1979, n. 2; l. 14 agosto 1971, n. 817)

Il versamento del prezzo del fondo riscattato nel termine perentorio stabilito dall'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, autenticamente interpretato dalla legge 1979 n. 2, costituisce condicio iuris del trasferimento della proprietà al retraente e deve essere effettuato, con le modalità previste dagli artt. 1209 e segg. c.c. in caso di rifiuto, a favore di ciascun retrattato, se questi sono più di uno, in misura corrispondente alla rispettiva quota, perché la predetta obbligazione non è indivisibile, né oggettivamente (art. 1316 c.c.), né soggettivamente - a meno che risulti diversamente dall'atto di acquisto del fondo retrattato - e la solidarietà tra i creditori, a differenza di quella passiva, non si presume. Pertanto, scaduto il predetto termine perentorio, il retraente che abbia offerto l'intera somma costituente il prezzo del fondo riscattato ad uno soltanto dei retrattati, decade dal diritto di riscatto vittoriosamente esercitato (1).

(*) Il testo della sentenza può leggersi in questa Riv., 2002, 501.

(1) Cfr. Cass. 24 luglio 1996, n. 6662, in questa Riv., 1997, 450, con nota di Di PAOLO, *Ancora sulla qualificazione agricola dell'attività florovivaistica* e in Riv. dir. trib., 1997, II, 711, con nota di PANIZZOLO. In precedenza V. Cass. Sez. Un., 13 luglio 1976, n. 2684, in Giust. civ. Mass., 1976, 1039.

(2) Comm. trib. centrale, Sez. XI, 1° marzo 1995, n. 813, in Giust. it., III, 2, 6, 1995.

(3) Corte cost. 25 luglio 1995, n. 377, in questa Riv., 1995, con nota di LA MEDICA, *L'accertamento sinetico ai fini IRPEF è inapplicabile ai redditi dei terreni*.

(Omissis). - 1. - Il 24 marzo 1994 è passata in cosa giudicata la sentenza 13 ottobre 1986 del Tribunale di Brescia, che ha accolto la domanda di riscatto proposta da Perotti Aldo contro Cabra Luigi e Bignotti Lodovico, ex art. 8, l. 26 maggio 1965, n. 590, in ordine ad un fondo da questi ultimi acquistato nel 1979, fondo confinante con altro di proprietà del Perotti e dallo stesso personalmente condotto.

Successivamente, entro i successivi tre mesi dal passaggio in giudicato della ricordata sentenza, il Perotti - ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo unico della l. 8 gennaio 1979, n. 2 - ha

effettuato offerta reale del rimborso del prezzo della compravendita e delle spese (pari a lire 57.700.000), nei confronti del solo co-retrattato Cabra Luigi che non ha accettato il pagamento.

Depositata la somma presso un istituto di credito la Corte di appello di Brescia con la sentenza in questa sede gravata – andando di contrario avviso rispetto a quanto deciso dai primi giudici – ha rigettato la domanda proposta dal Perotti nei confronti del Cabra e del Bignotti diretta, tra l'altro, a sentir dichiarare la validità dell'eseguito deposito (a norma dell'art. 1210, comma 2, c.c.).

Hanno osservato i giudici del merito:

– l'obbligazione a carico del Perotti non costituisce controprestazione della cessione del fondo, ma ha contenuto restitutorio delle somme che ciascuno degli acquirenti aveva erogato (alla originaria alienante) e dunque creditore non poteva che esserne ciascuno degli acquirenti o aventi causa di essi;

– in nessuna parte della sentenza che ha accolto la domanda di riscatto risulta essere stata affermata la solidarietà tra i creditori delle somme a ciascuno dovute in restituzione (a prescindere dal considerare che quel giudice non poteva che statuire sul diritto di ciascuno degli originari acquirenti al rimborso delle somme da ciascuno erogate);

– l'offerta reale effettuata il 7 giugno 1994 per l'intera somma a Cabra Luigi è, di conseguenza, improduttiva di effetti e legittimo il suo rifiuto;

– in ogni caso essendo certo che nessuna somma il Perotti ha offerto a Bignotti Lodovico entro i termini di legge, il Perotti è decaduto dal diritto di riscatto, quantomeno nei confronti del Bignotti, apparendo del tutto inidonea l'offerta a uno solo dei creditori, cui ha offerto una somma superiore a quella dovutagli.

2. - Il ricorrente Perotti denuncia la sentenza sopra riassunta lamentando «violazione e falsa applicazione dell'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, e dei principi generali dell'istituto della prelazione-riscatto agrario con particolare riferimento a natura, funzione e modalità del pagamento del prezzo del riscatto», nonché «violazione e falsa applicazione dell'art. 1316 c.c. e dell'art. 1292 c.c. e dei principi generali in materia di obbligazioni indivisibili» e, infine, «omessa o insufficiente motivazione».

Esposto, con la pacifica giurisprudenza di questa Corte regolatrice in argomento, che il pagamento del prezzo o la sua offerta reale, nel termine di legge costituisce *condicio iuris* del trasferimento della proprietà del fondo dal retrattato al retraente, il ricorrente osserva che «la *condicio iuris*, per queste sue indiscutibili funzione e natura non può essere frammentata in più episodi o eventi, quali sarebbero i pagamenti parziali del prezzo fatti alla parte retrattata nell'ipotesi in cui si articoli in più soggetti perché più di uno erano gli acquirenti del potere oggetto del riscatto».

«Non può sfuggire, prosegue il ricorrente, che solo un pagamento contestuale dell'intero prezzo realizza la *condicio iuris* e determina l'automatico acquisto della proprietà da parte del retraente».

Esposto, ancora, che in origine gli acquirenti del fondo erano tre e che esso concludente aveva saputo, dagli atti di causa, dopo la sentenza di primo grado, che il terzo acquirente aveva ceduto la sua quota di proprietà agli altri due retrattati, senza conoscere come questi ultimi si fossero ripartiti la quota del terzo, il ricorrente fa presente che «non si può certo chiedere al retraente di farsi carico di queste indagini rendendo ancora più difficile il suo calvario esponendosi agli artifizii dei retrattati che nei suoi confronti hanno commesso colpa grave».

«Un pagamento parziale frazionato, prosegue il ricorrente, contrasta con la lettera e la *ratio* dell'art. 8 della legge n. 590 del 1965».

3. - Il motivo non può trovare accoglimento.

Sotto nessuno dei profili in cui si articola.

3.1. - Quanto, *in primis*, all'assunto secondo cui avendo il pagamento del prezzo, da parte del retraente, nel meccanismo del retratto agrario il ruolo essenziale di *condicio iuris*, «la *condicio iuris* per queste sue indiscutibili funzione e natura, non può essere frammentata in più episodi e eventi, quali sarebbero i pagamenti parziali del prezzo fatti alla parte retrattata nell'ipotesi in cui si articoli in più soggetti perché più di uno erano gli acquirenti del potere oggetto di riscatto» lo stesso è infondato alla luce delle considerazioni che seguono.

Giusta i principi generali (cfr. art. 1353 c.c.) la «condizione», derivi essa dalla legge (c.d. *condicio iuris*) o dalla volontà delle parti, è quell'evento, futuro e incerto, al cui verificarsi è subordinata la efficacia (o la risoluzione del contratto o di un singolo patto).

È palese, pertanto, che non esiste alcuna necessità, né logica, né giuridica, che tale «evento» si realizzi, come si invoca da parte del ricorrente, in un unico momento.

Detto evento, infatti, bene può integrare una fattispecie a formazione progressiva che si realizza a seguito di una pluralità di comportamenti.

Conferma quanto precede la circostanza che pacificamente, perché possa dirsi realizzata, in tema di riscatto agrario, la *condicio iuris* del pagamento del prezzo non è sufficiente la mera «offerta», in una certa data, ad opera dell'ufficiale giudiziario, del prezzo dovuto, ma anche, ove l'offerta sia rifiutata dal creditore, il compimento di tutte le attività previste dagli artt. 1209 e seguenti del c.c. (cfr., Cass. 14 aprile 1995, n. 4281), attività che per espresa disposizione legislativa non si esauriscono in un unico atto ma sono frazionate nel tempo.

In realtà, pacifico che nella specie l'«evento» dedotto in condizione era il «versamento», da parte del Perotti, «del prezzo di acquisto» del fondo oggetto di retratto (cfr. art. un., comma 1, prima parte, della legge n. 2 del 1979), per accertare se sia, o meno, valida nel caso concreto l'offerta posta in essere da Perotti (solo nei confronti di uno dei creditori) occorre fare riferimento non alla natura di *condicio iuris* del «versamento» di cui si discute, ma alla «divisibilità», o meno, dell'obbligazione che doveva essere adempiuta dal Perotti entro il termine perentorio fissato dall'articolo unico della l. 8 gennaio 1979, n. 2.

Certo quanto sopra, e non controverso che a norma dell'art. 1316 c.c. «l'obbligazione è indivisibile, quando la prestazione ha per oggetto una cosa o un fatto che non è suscettibile di divisione per sua natura o per il modo in cui è stato considerato dalle parti contraenti» è palese che esattamente i giudici del merito hanno ritenuto, nella specie, la «divisibilità» dell'obbligazione di cui si discute.

Non ricorreva, infatti, nella specie, né la c.d. indivisibilità oggettiva (certo essendo che la somma dovuta bene poteva essere offerta in parte a un creditore e in parte all'altro), né quella soggettiva non risultando questa né dal contesto dell'atto di acquisto né, soprattutto, dall'art. 8 della legge n. 590 del 1965.

3.2. - Quanto, ancora, al rilievo, ampiamente sviluppato in ricorso e secondo cui il ricorrente avrebbe saputo solo dagli atti di causa, dopo la sentenza di primo grado, che uno degli originari acquirenti (Bolentini Francesco) aveva ceduto la propria quota agli altri due retrattati (Cabra Luigi e Bignotti Lodovico) «senza conoscere però come questi ultimi due si fossero ripartiti la quota del terzo retrattato», lo stesso è, per un verso inammissibile, per altro, totalmente inconferente, al fine del decidere.

3.2.1. - Quanto al primo profilo (inammissibilità della deduzione) si osserva che giusta quanto assolutamente pacifico presso una giurisprudenza più che consolidata di questa Corte regolatrice i motivi del ricorso per cassazione devono investire, a pena di inammissibilità, statuizioni e questioni che abbiano formato oggetto del giudizio di merito, restando escluso, pertanto, che in sede di legittimità possono essere prospettate questioni nuove o nuovi temi di contestazione involgenti accertamenti di fatto non compiuti, perché non richiesti, in sede di merito (Cass. 6 giugno 2000, nn. 7583 e 7579).

I motivi del ricorso per cassazione – in altri termini – devono investire, a pena d'inammissibilità, questioni, che siano già comprese nel tema del decidere del giudizio di appello, non essendo prospettabili per la prima volta in sede di legittimità questioni nuove o nuovi temi di contestazione non trattati nella fase del merito né rilevabili d'ufficio (Cass. 5 maggio 2000, n. 5671; Cass. 31 marzo 2000, n. 3928).

Inoltre, si osserva, ove una determinata questione giuridica – che implichi un accertamento di fatto – non risulti trattata in alcun modo nella sentenza impugnata, il ricorrente che proponga detta questione in sede di legittimità, al fine di evitare una statuizione di inammissibilità per novità della censura, ha l'onere non solo di allegare l'avvenuta deduzione della questione innanzi al giudice di merito, ma anche di indicare in quale atto del giudizio precedente lo abbia fatto, onde dar modo alla Corte di cassazione di controllare *ex actis* la veridicità di tale asserzione prima di esaminare nel merito la questione stessa (Cass. 12 settembre 2000, n. 12025, nonché da ultimo, Cass. 9 aprile 2001, n. 5255, specie in motivazione).

Pacifico, in diritto, quanto precede si osserva che nella sentenza gravata non è affrontato, in alcuna sua parte, il problema della conoscenza, da parte del Perotti, del *quomodo* la quota già del Bolentini fosse stata trasferita agli altri due acquirenti.

È palese, pertanto, che il motivo di ricorso per cassazione è inammissibile nella parte in cui prospetta una tale problematica, non affrontata dalla sentenza gravata, (né, in qualche modo, sollecitata dall'appellato, attuale ricorrente).

3.2.2. - Anche a prescindere da quanto precede, comunque, non può tacersi che la circostanza *de qua* è irrilevante, al fine del decidere,

certo essendo che sulla questione specifica si è formato il giudicato, nel precedente giudizio di retratto, che ha accolto la domanda nei confronti del Cabra e del Bignotti, palesemente per parti uguali, e che, comunque, essendo stata resa pubblica con il mezzo della trascrizione (cfr. art. 2643 c.c.), la «cessione» della quota del Bolentini al Cabra e al Bignotti, il Perotti non poteva non sapere quale percentuale di detta quota era stata ceduta al Cabra e quale al Bignotti.

3.3. - La circostanza, ancora, che costituisca colpa grave l'omessa verifica, da parte dell'acquirente del fondo agricolo, della sussistenza in capo ai terzi di un diritto di prelazione (cfr. Cass. 29 settembre 1995, n. 10272, richiamata dallo stesso ricorrente) non è in alcun modo pertinente al fine del decidere.

Pur se, infatti, il Cabra e il Bignotti hanno acquistato con colpa grave il fondo per cui è controversia, senza previamente accertare l'esistenza, in capo al Perotti, del diritto di prelazione di legge, la circostanza non esclude che in tanto il Perotti poteva acquistare la proprietà del fondo stesso, in accoglimento della domanda di riscatto, in quanto avesse adempiuto a tutti gli obblighi di legge, tra cui quello di offrire nel termine di decadenza di legge, il prezzo dovuto ad entrambi i riscattati (ciascuno per la sua quota).

3.4. - Sempre al fine di dimostrare la «indivisibilità» dell'obbligazione oggetto di controversia il ricorrente afferma, da un lato, che il riscatto ha per oggetto l'intero fondo, unitariamente inteso e il pagamento del prezzo deve comportare immediatamente e automaticamente il trasferimento della proprietà, dall'altro, che «nessuna utilità viene al retraente da parziali pagamenti».

Entrambe le deduzioni sono manifestamente infondate.

3.4.1. - Quanto alla prima è sufficiente osservare che la circostanza che tramite il rimborso alla parte retrattata del prezzo da questa corrisposto all'originario alienante il retraente tenda a conseguire l'acquisto dell'intero fondo non esclude che ove i retrattati siano di più ciascuno di essi ha diritto al rimborso della propria «quota» di prezzo.

Il rimborso, pertanto, non può non avvenire a mani di ciascun avente diritto, cioè di ogni singolo creditore, *pro quota*, anche eventualmente in momenti «diversi» purché – ovviamente – entro il termine di decadenza di legge.

3.4.2. - Quanto alla seconda si osserva che l'obbligo di provvedere a pagamenti «parziali» non è posto certamente, dalla legge, a «tutela» dell'interesse del retraente, come si adombra da parte del ricorrente, ma solo e proprio dei retrattati.

Se ciascun retrattato, per effetto dell'accoglimento della domanda azionata dal retraente (cui faccia seguito, nei termini di decadenza di legge, la restituzione del prezzo pagato all'originario alienante) perde la propria «quota» (ideale) del fondo acquistato che si trasferisce in capo al retraente medesimo è palese che ciascuno di essi ha diritto alla quota «di prezzo» corrispondente alla quota di fondo perduto.

Indubbiamente il retraente non ricava alcuna utilità dalla circostanza che il prezzo di acquisto debba essere rimborsato *pro quota* ai vari riscattati, ma la circostanza è inconferente, al fine del decidere.

In primo luogo, infatti, è palese, che è «obbligo» del retraente conformare la propria condotta ai precetti di legge, piuttosto che alla propria utilità.

In secondo luogo, anche a prescindere dal pur assorbente rilievo che precede si osserva che ove fosse vero l'assunto di parte ricorrente, potrebbe giungersi alla conclusione, singolare, che alcuni riscattati perderebbero la titolarità del bene senza alcun corrispettivo (o esponendosi al rischio di un ulteriore giudizio nei confronti del riscattato cui, di propria iniziativa, il retraente ha rimborsato il tutto).

3.5. - Assume, ancora, parte ricorrente, sempre al fine di dimostrare la correttezza del proprio operato, che l'art. 8 della legge n. 590 del 1965 prevede una obbligazione solidale, in favore dei retrattati e che, comunque, la sentenza ha disposto il retratto nel correlare l'acquisto della proprietà.

Al pari dei precedenti neppure tali rilievi colgono nel segno.

3.5.1. - Giusta quanto assolutamente pacifico alla luce di un insegnamento dottrinario e giurisprudenziale più che consolidato – in particolare –, in termini opposti, rispetto a quanto invoca l'attuale ricorrente, deve ribadirsi che la solidarietà attiva nelle obbligazioni non si presume, nemmeno in caso di identità della *res debita*, ma deve risultare espressamente dalla legge o dal titolo (Cass. 11 agosto 2000, n. 10725).

In altri termini la solidarietà attiva fra più creditori sussiste solo se espressamente prevista in un titolo negoziale preesistente alla richiesta di adempimento, non essendo sufficiente all'esistenza del vincolo l'identità qualitativa delle prestazioni (*eadem res debita*) e delle obbligazioni (*eadem causa debendi*) (Cass. 29 maggio 1998, n. 5316).

Pertanto, in tema di responsabilità della P.A. per occupazione illegittima del fondo irreversibilmente acquisito con la realizzazione di opera pubblica, l'appartenenza del fondo medesimo a più comproprietari non implica solidarietà attiva in un unico credito risarcitorio, ma comporta l'insorgenza di un autonomo diritto di ciascuno dei comproprietari al ristoro del pregiudizio causato al proprio patrimonio e ciascuno dei detti comproprietari ha la possibilità di agire in giudizio per il risarcimento del danno nei limiti della propria quota di comproprietà del bene (Cass. 28 luglio 1999, n. 8177).

Analogamente è assolutamente pacifico che non è ravvisabile una ipotesi di solidarietà attiva rispetto alle posizioni creditorie discendenti dalla perdita per fatto illecito di un bene oggetto di comunione, atteso che il diritto di ognuno dei comproprietari inerisce esclusivamente al ristoro del pregiudizio verificatosi nel suo patrimonio, autonomo e distinto, nonostante l'identità dell'evento generatore, da quello determinatosi nella sfera economica degli altri comunisti (Cass. 8 giugno 1994, n. 5533).

3.5.2. - Certo quanto precede è palese – come esattamente evidenziato dai giudici *a quibus* – che in caso di retratto *ex art. 8*, l. 26 maggio 1965, n. 590 di un fondo agricolo acquistato (in violazione del diritto di prelazione spettante al retraente) da una pluralità di persone non sussiste, quanto all'obbligo del retraente di versare il prezzo di acquisto ai retrattati, una ipotesi, in capo a questi ultimi, di solidarietà attiva (art. 1292 c.c.).

In realtà, in una tale evenienza, in conformità ai principi generali in materia di adempimento delle obbligazioni ciascun «retrattato» ha diritto a conseguire, entro i termini di decadenza di legge, la somma da lui versata per rendersi acquirente del fondo stesso.

Con l'ulteriore conseguenza che è priva di effetti (e, non è quindi idonea a realizzare la *condicio iuris* costituita dal versamento del prezzo o dalla sua rituale offerta, voluta dall'art. 8 legge n. 590 del 1965) l'offerta eseguita a mani di uno solo dei creditori, anche se, eventualmente per una somma eccedente quella a lui dovuta.

I principi che precedono, lungi dall'essere contraddetti, come pure si invoca in ricorso, trovano puntuale conferma nella disciplina positiva di cui al comma 6, l. 26 maggio 1965, n. 590 (nel testo come sostituito dall'art. 8, l. 14 agosto 1971, n. 817).

Giusta tale ultima disposizione, in particolare, «ove il diritto di prelazione sia stato esercitato, il versamento del prezzo di acquisto deve essere effettuato entro il termine di tre mesi decorrenti ...».

Sia il tenore della norma (cfr. art. 12, comma 1, preleggi) la quale non prevede affatto il diritto di ciascuno dei creditori di chiedere l'adempimento dell'intera obbligazione, sia la sua *ratio* (far sì che nel patrimonio di ciascun riscattato la «quota» di prezzo corrisposta all'alienante si sostituisca alla quota di «fondo» trasferito al retraente) escludono decisamente la possibilità di ritenere la previsione, *ex lege*, di una obbligazione solidale dal lato attivo.

Specie tenuto presente, come sopra sottolineato, a differenza della solidarietà passiva quella attiva non si presume, ma deve essere espressa.

3.5.3. - Irrelevanti, infine, per giungere a una diversa conclusione, appaiono i riferimenti contenuti in ricorso alla sentenza, passata in cosa giudicata, che ha accolto la domanda di riscatto.

La stessa, infatti, nell'accogliere la domanda e nel disporre l'obbligo di rimborso del prezzo ai riscattati si è attenuta, rigidamente, alla legge e, pertanto, non ha potuto che disporre detto obbligo di rimborso in conformità a legge, e, quindi, come osservato sopra, senza prevedere il sorgere, tra i creditori, di una obbligazione solidale, dal lato attivo.

Indubbiamente il giudicato può formarsi anche su statuizioni erronee in diritto e, quindi, *contra legem* e nulla si oppone, quindi, in tesi, all'esistenza di una affermazione – al momento coperta di giudicato – fatta propria dai giudici della domanda di retratto, di riconoscimento della «indivisibilità» della obbligazione di restituzione della somma di lire 57.700.000, o di affermazione di un rapporto di solidarietà attiva, in capo ai retrattati, quanto alla detta somma.

Tale questione specifica, peraltro, è *in primis* palesemente inammissibile perché non risulta mai prospettata in detti termini nelle fasi di merito.

In secondo luogo, anche a prescindere da quanto precede e per completezza di esposizione non può non evidenziarsi che si è a fronte ancora una volta a un assunto manifestamente infondato.

Anche in questa sede il ricorrente, infatti, ben lungi dal riferire puntuali espressioni, contenute nella sentenza di riscatto, che abbiano espressamente affermato la indivisibilità dell'obbligazione per cui ora è controversia o l'esistenza di una solidarietà attiva, tra i vari creditori, pretende di ricavare le riferite conclusioni dalla

presenza nella sentenza di espressioni generiche (neppure trascritte) rese, palesemente, in conformità alle previsioni di legge e, pertanto, come dimostrato, assolutamente inidonee a sorreggere l'assunto invocato.

4. - Risultato totalmente infondato il proposto ricorso, in conclusione, deve rigettarsi, con condanna del ricorrente, al pagamento delle spese di questo giudizio di legittimità, liquidate come in dispositivo. (*Omissis*)

(1) RISCATTO AGRARIO NEI CONFRONTI DI UNA PLURALITÀ DI SOGGETTI.

1. - Con la presente sentenza la Corte di cassazione si è trovata a decidere su una singolare fattispecie che non trova apposti riferimenti precedenti.

A questo proposito mi sembra opportuno delineare i termini della controversia. Tizio aveva esercitato il diritto di riscatto ai sensi dell'art. 8, 5° comma della legge n. 590/1965 nei confronti di una pluralità di soggetti che avevano acquistato dall'originario proprietario un fondo senza l'osservanza delle norme sulla prelazione, ma di fatto si era limitato a offrire il pagamento solo ad uno dei soggetti. Poiché questo soggetto aveva rifiutato il pagamento di una somma a titolo di rimborso spese, Tizio, allo scopo di costituire in mora il creditore ai sensi dell'art. 1209 c.c., aveva effettuato l'offerta reale, i cui requisiti sono fissati dall'art. 1210 c.c. nell'intento di costituire in mora il creditore. Poiché la costituzione in mora deve comprendere l'intera somma dovuta con gli interessi (art. 1208, n. 3, c.c.) (1), si pone la questione civilistica in ordine alla distinzione tra le obbligazioni solidali e indivisibili da un lato e le obbligazioni divisibili dall'altro (2), distinzione che ha affaticato non poco la dottrina civilistica con i suoi riferimenti al diritto romano.

2. - Le obbligazioni indivisibili la cui disciplina si richiama, tranne che in alcune ipotesi contemplate negli artt. 1318-1320, alla disciplina delle obbligazioni solidali (art. 1317 c.c.) sono caratterizzate da un particolare vincolo in base al quale

il creditore è responsabile per l'intero adempimento e adempiendo libera gli altri condebitori e d'altra parte il creditore che riceve il pagamento è tenuto a ripartirlo con gli altri condebitori (art. 1292 c.c.). Ne deriva che nella solidarietà passiva ciascuno dei creditori può pretendere l'intero pagamento da uno qualsiasi dei debitori, mentre nella solidarietà attiva il debitore è libero di designare il creditore a cui intende pagare (art. 1292 c.c.). Il che si ricollega al fatto che il vincolo di solidarietà è in funzione della garanzia per l'intero pagamento (3), sia che la solidarietà sia introdotta per un interesse comune a più soggetti, sia che riguardi l'interesse di uno solo (4).

Malgrado quanto si è detto le obbligazioni solidali non coincidono con le obbligazioni indivisibili, riguardando le obbligazioni solidali la natura del vincolo, e le obbligazioni indivisibili la natura della prestazione come risulta dall'art. 1316 c.c. (5), che per individuare la presenza dell'obbligazione indivisibile fa riferimento alla cosa intesa nel suo più ampio significato di utilità economica (6) o di un fatto indivisibile (tale espressione però si manifesta per le obbligazioni di fare o di non fare). Occorre fare riferimento alla volontà delle parti, dalla quale si può desumere l'interesse del creditore in relazione alla *res debita* (7); non per nulla si prevede in dottrina che accanto ad una indivisibilità oggettiva esista anche una indivisibilità soggettiva (art. 1316 c.c.) (8), in base alla quale una prestazione divisibile non serve a realizzare l'interesse del creditore.

3. - Per risolvere la questione della legittimità del pagamento fatto ad uno dei creditori occorre tenere presente la natura dell'obbligazione.

La presenza di una obbligazione indivisibile potrebbe essere desumibile dall'art. 8, 9° comma della legge n. 590/1965 secondo il quale la prelazione nel caso di vendita di un fondo coltivato da una pluralità di affittuari, coloni e mezzadri non può che essere esercitata da tutti «congiuntamente». Tale norma è stata espressa dalla legge n. 2/1979 al riscatto del fondo disciplinato dall'art. 8, 5° comma della legge n. 590/1965 (9).

L'idea dell'obbligazione indivisibile trova sostanzialmente accoglienza nella dottrina che ha considerato il pagamento del prezzo nei termini fissati dalla legge come

(1) Sui requisiti della mora del creditore cfr. G. CIAN - A. TRABUCCHI, *Commentario breve al codice civile*, Padova, 1997, p. 1094; R. MICCIO, *Delle obbligazioni in generale*, in *Commentario al codice civile*, Libro IV, t. I, Torino, 1966, p. 160; N. DISTASO, *Obbligazioni in generale*, in *Giur. sist. civ. e comm.* diretta da W. Bigiavi, Torino, 1970, p. 202 e in particolare p. 213.

(2) La bibliografia in materia è vastissima e di conseguenza mi limito solo ad alcune segnalazioni. Cfr. F.D. BUSNELLI, *Obbligazione: IV obbligazioni divisibili, indivisibili e solidali*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XXI, Roma, 1990; G. CIAN - A. TRABUCCHI, *op. cit.*, p. 1206; R. MICCIO, *op. cit.*, p. 513; N. DI STASO, *op. cit.*, p. 1033; D. RUBINO, *Delle obbligazioni in generale*, in *Commentario al cod. civ. Scialoja Branca artt. 1285-1320*, Bologna-Roma, 1968, p. 343; DI MAIO, *Obbligazioni solidali e indivisibili*, in *Enc. dir.*, vol. XXIX, Milano, 1979, pp. 298-329; F. GALGANO, *Dir. civ. comm.*, vol. II, t. I, Padova, 1993, p. 18 ss.; A. TRABUCCHI, *Ist. dir. civ.*, Padova 1994, p. 504 ss.; P.M. MAZZONI, *Le obbligazioni solidali e indivisibili*, in *Tratt. dir. priv.* diretto da P. Rescigno, vol. 9°, pp. 591-625; F.D. BUSNELLI, *L'obbligazione soggettivamente complessa (per fini sistematici)*, Milano, 1974; P. CENDON (a cura di) *Commentario al cod. civ.*, vol. IV, t. I, Torino, 1966, p. 340 ss.; L. BARASSI, *La teoria generale delle obbligazioni*, vol. I, Milano, 1963, p. 229 e 223; A. TORRENTE - P. SCHLESINGER, *Manuale di dir. priv.*, Milano, 1978, p. 303.

(3) F.D. BUSNELLI, *op. cit.*, p. 3. La garanzia risulta in modo particolare dalla presunzione di solidarietà che opera automaticamente quando esiste una pluralità di debitori (art. 1294 c.c.). Cfr. A. TRABUCCHI, *op. cit.*, p. 507; P. CENDON, *op. cit.*, p. 373; G. CIAN - A. TRABUCCHI, *op. cit.*, p. 1192; N. DISTASO, *op. cit.*, p. 961.

(4) Cfr. P.M. MAZZONI, *op. cit.*, p. 518.

(5) P. CENDON, *op. cit.*, p. 392; G. CIAN - A. TRABUCCHI, *op. cit.*, p. 1206. La funzione pratica dell'obbligazione indivisibile è quella di rendere possibile la realizzazione unitaria dell'oggetto. Cfr. A. TRABUCCHI, *op. cit.*, p. 502; F.D. BUSNELLI, *Obbligazioni divisibili, indivisibili e solidali*, *cit.*, p. 4. La distinzione tra obbligazioni divisibili e indivisibili dipende dalla natura della prestazione. L'obbligazione è divisibile, quando la suddivisione dell'oggetto non comporta una alterazione della cosa, oggetto della prestazione. Cfr. R. MICCIO, *op. cit.*, p. 519.

(6) Per questo la parola cosa è da identificare con l'oggetto della prestazione. Cfr. R. MICCIO, *op. cit.*, p. 519; P. CENDON, *op. cit.*, p. 391. L'allargamento del concetto di cosa si ricollega all'art. 1181 c.c. Cfr. DISTASO, *op.*

cit., p. 1035; R. CICALA, voce *Obbligazioni divisibili e indivisibili*, in *Novis. Dig. It.*, vol. XI, Torino, 1966, p. 637.

(7) L'*eadem res debita* richiama il momento genetico dell'obbligazione, poiché in fase di attuazione può accadere che il vincolo dell'obbligazione complessa venga a disgregarsi. Cfr. F.D. BUSNELLI, *op. ult. cit.*, p. 2.

(8) P. CENDON, *op. cit.*, p. 390 e 393; G. CIAN - A. TRABUCCHI, *op. cit.*, p. 1206; R. CICALA, *op. cit.*, p. 641; F.D. BUSNELLI, *op. cit.*, p. 4; la sola frazionabilità della prestazione non è sufficiente a individuare la presenza di una obbligazione divisibile, se non si ci riferiamo ad altri elementi che vengono qualificati sotto la denominazione di obbligazione soggettivamente complessa (F.D. BUSNELLI, *Obbligazioni soggettivamente complesse*, in *Enc. dir.*, vol. XXIX, Milano, 1979, p. 329 s.), quale la pluralità dei soggetti accomunati da un interesse comune (*Interessengemeinschaft* cfr. F.D. BUSNELLI, *op. cit.*, p. 335 sub nota 25), la *eadem causa obligandi* ossia la presenza di una stessa fonte di obbligazione per tutti i soggetti (art. 1173 c.c.). Se non vi fosse questo elemento che accomuna i creditori e i debitori, i singoli pagamenti avrebbero carattere episodico e come tali irrilevanti ai fini dell'estinzione delle obbligazioni (F.D. BUSNELLI, *op. ult. cit.*, p. 335; Id., voce *Obbligazione: IV Obbligazioni divisibili, indivisibili e solidali*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XX, Roma, 1990, p. 2; A. CHIANALE, *Obbligazioni*, in *IV Dig. Civ.*, p. 335; F. GALGANO, *Dir. civ. e com.*, vol. II, t. 1°, p. 19; Id., *Dir. priv.*, Padova, 1999, p. 192.

Nell'ambito dei contratti a prestazioni corrispettive, l'obbligazione del venditore nei confronti del compratore assume carattere indivisibile mentre quella del compratore assume carattere divisibile, salvo una contraria volontà delle parti (cfr. D. RUBINO, *op. cit.*, p. 352).

(9) Sull'art. 2 della legge n. 2 del 1979 cfr. R. TRIOLA, *La prelazione agraria*, Milano, 1990, p. 205; M. PERFETTI, in E. CAPIZZANO - D. CALABRESE - M. PERFETTI, *La prelazione e il riscatto agrario*, Padova, 1993, p. 272 ss. Per la giurisprudenza cfr. Cass. 16 giugno 1986, n. 3927, in *Giust. civ. Mass.*, 1986, p. 1140; Cass. 23 novembre 1985, n. 5829, in *Giur. agr. it.*, 1987, p. 91; Trib. Foggia 7 aprile 1990, n. 360, *ivi*, 1991, 579; Cass. 21 novembre 1984, n. 5950, *ivi*, 1986, p. 537 con nota di R. TRIOLA. Cfr. inoltre per la dottrina D. CALABRESE, *op. cit.*, p. 146; G. MORSILLO, *La posizione della Cassazione e la legge di interpretazione autentica in materia di riscatto dei fondi rustici*, in *Giur. agr. it.*, 1979, p. 7; SALVESTRONI, *Primi riflessi della l. n. 2 del 1979 in materia di termini per il rimborso del prezzo di riscatto agrario*, *ivi*, 1979, p. 619.

una *condicio iuris* rispetto all'acquisto del diritto di proprietà (10). In caso di mancato pagamento si può avere la reviviscenza dell'originario negozio giuridico compiuto tra l'originario proprietario e il terzo acquirente (11).

L'esercizio del diritto di prelazione (o di riscatto) è un fatto giuridico distinto dal pagamento del prezzo. Infatti se è difficile pensare ad un acquisto *pro quota* del fondo, essendo l'interesse del titolare del diritto di prelazione (o di riscatto) all'acquisto del fondo nella sua integrità quale fattore della produzione, non altrettanto può dirsi per l'obbligazione pecuniaria per il pagamento del prezzo.

Un diverso modo per qualificare il rapporto tra il retraente (debitore) e i soggetti retrattati (creditori) potrebbe essere quello dell'obbligazione solidale considerando anche che l'obbligazione solidale appare come una modalità di esecuzione di una obbligazione indivisibile. Ma tale costruzione, che pure consente al soggetto retraente di pagare a scelta verso uno dei soggetti retrattati, urta contro il principio, secondo il quale la solidarietà attiva non si presume, ma deve essere dimostrata facendo riferimento ad un accordo tra le parti o ad una specifica disposizione di legge (arg. ex art. 1294 c.c.) (12).

Un orientamento completamente opposto è quello di fare riferimento all'obbligazione parziaria: occorre tuttavia precisare che l'obbligazione parziaria di regola può trovare fondamento nel momento genetico delle obbligazioni, poiché solo allora è possibile frazionare le prestazioni dovute dai singoli retrattati (arg. ex art. 1181 c.c.) (13).

Allo schema dell'obbligazione parziaria sembra avere fatto riferimento la sentenza della Corte di cassazione allo scopo di determinare la somma dovuta dal retraente a ciascuno dei retrattati. Sul piano del diritto processuale molto opportunamente la Corte di cassazione ha precisato che la determinazione della quota rientra nella competenza dei giudici di merito, restando esclusa ogni competenza del giudice di legittimità (14).

Sul piano del diritto sostanziale la sentenza esclude che il pagamento effettuato ad uno dei retrattati abbia effetto liberatorio per il debitore retraente. In altre parole l'errore del retraente è stato quello di pagare ad uno soltanto e non a entrambi come sarebbe stato logico.

L'individuazione della quota, quale entità astratta del diritto del singolo sulla cosa comune è un problema non facile

poiché non basta fare riferimento alla presunzione della uguaglianza delle quote dei condomini (art. 1101 c.c.), presunzione per altro relativa che può essere resa inoperante dal titolo o dalla legge (arg. ex artt. 1100 e 1101 c.c.) (15). In questa ipotesi occorre fare riferimento ad accertamenti specifici che possono dipendere o da un contratto o da un atto *mortis causa*; tali accertamenti possono avere efficacia nei confronti dei terzi mediante la trascrizione nei registri immobiliari (art. 2643 c.c.). Le modificazioni delle quote sono l'effetto di un potere di disposizione (art. 1103 c.c.) (16).

La motivazione della sentenza ha escluso che da solo il diritto di accrescimento possa verificarsi nel caso di estensione del diritto sulla quota da parte di un partecipante (17), il che potrebbe avvenire in caso di rinuncia o di cessione ad altri. Tutto ciò comporta l'onere della trascrizione (art. 2643, n. 5, c.c.).

La determinazione della quota influisce anche sulla validità dell'adempimento delle obbligazioni pecuniarie nei contratti in cui venga in considerazione la contitolarità della cosa comune. La presenza di una contitolarità oggettiva dei diversi creditori richiama il principio della suddivisione in quote. Ne deriva che il pagamento effettuato nei confronti di uno di essi non vale a liberare il debitore, qualunque sia l'opinione sull'esercizio dell'adempimento dell'obbligazione (art. 1218 c.c.) (18). Come ulteriore effetto il creditore destinatario dell'offerta è obbligato a rifiutare il pagamento parziale, anche se questo nel suo ammontare sia superiore alla somma dovuta a tutti i conproprietari. Lo stesso vale anche per l'offerta reale di pagamento ai sensi dell'art. 1209 c.c. (19).

La costituzione in mora del creditore si ha quando questi con un comportamento in contrasto con il dovere di correttezza nell'esecuzione del rapporto obbligatorio (art. 1175 c.c.) rifiuti il pagamento dell'obbligazione violando inoltre quel dovere di cooperazione che grava anche sul creditore (20). Occorre tenere presente che la costituzione in mora del creditore deve manifestarsi in base ad elementi oggettivi e non in base a semplici valutazioni di carattere soggettivo (21). In altre parole il rifiuto del pagamento deve essere motivato mediante elementi socialmente rilevanti.

4. - Al termine di una analisi dettagliata delle diverse questioni trattate nella sentenza, si rende necessaria qual-

(10) Sul punto cfr. G.P. CIGARINI - T. RINALDI, *La prelazione agraria*, Bologna, 1990, p. 41; R. TRIOLA, *op. cit.*, p. 147; D. CALABRESE, *La prelazione agraria una ricostruzione attraverso la giurisprudenza della Corte di cassazione*, Padova, 1999, p. 100 ss.; L. CORSARO, voce *Prelazione agraria*, in N. IRTI (a cura di), *Diz. dir. priv. n. 4 - diritto agrario* (A. CARROZZA), Milano, 1983, p. 617 e in particolare p. 642; M. PERFETTI, *op. cit.*, p. 83. Per la giurisprudenza cfr. L. GARBAGNATI - C. CANTÙ, *La prelazione agraria*, Milano, 1996, p. 141 ss.

(11) Sulla decorrenza dei termini per eseguire il pagamento del prezzo del fondo sul quale sono stati esercitati la prelazione o il riscatto, cfr. Cass. 17 novembre 1984, n. 5863 in *Giur. agr. it.*, 1985 (con nota di V. GERI); Cass. 25 febbraio 1993, n. 2381, in questa Riv., 1994, p. 420 (con nota di I. GRENDENE); Trib. Santa Maria Capua Vetere 27 giugno 1987, in *Giur. agr. it.*, 1988, p. 408 (con nota di A. MORGÌ).

(12) Sul punto cfr. A. TRABUCCHI, *op. cit.*, p. 508; F. GALGANO, *op. cit.*, p. 26; P.M. MAZZONI, *op. cit.*, p. 597 s.; G. CIAN - A. TRABUCCHI, *op. cit.*, p. 1192.

(13) P.M. MAZZONI, *op. cit.*, p. 596; F. GALGANO, *op. cit.*, p. 26; P. CENDON, *op. cit.* p. 371; F.D. BUSNELL, voce *Obbligazioni soggettivamente complesse* cit., p. 341 e voce *Obbligazioni divisibili, indivisibili e solidali*, cit., in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1990, p. 5; D. RUBINO, *op. cit.*, p. 334; A. CHIANALE, *loc. cit.*

(14) In sede di giudizio di cassazione i mezzi istruttori sono già acquisiti nel precedente giudizio di merito e di conseguenza, qualora si deduca l'illogicità della sentenza, la parte interessata deve indicare in modo specifico le precedenti risultanze istruttorie. Cfr. Cass. 12 settembre 2000, n. 12025, in *Resp. civ. e prev.*, 2001, 636, con nota di CITARELLA. Ancora sull'art. 2025 c.c. (osservazioni in margine a Cass. Civ. 12 settembre 2000, n. 12025). Cass. 6 giugno 2000, n. 7583, in *Giust. civ. Mass.*, 2000, 1224. Per la dottrina cfr. C. MANDRIOLI, *Corso di dir. proc. civ.*, vol. II, Padova, 1987, p. 511.

(15) Cfr. G. BRANCA, *Comunità e condominio degli edifici*, in *Commentario al cod. civ. Scialoja - Branca*, Bologna-Roma, 1982, p. 48. In sostanza l'art. 1100 c.c. avrebbe valore di norma suppletiva. Cfr. inoltre CENDON *op. cit.*; M. GIORGIANNI, *Diritti reali (dir. civ.)*, in *Novis. Dig. It.*, vol. V, Torino, 1960, p. 750;

G. PUGLIESE, *Diritti reali*, in *Enc. del dir.*, Milano, 1964, pp. 764-765.

(16) Art. 1350, n. 3 e art. 2643, n. 3. Sul potere di disposizione delle quote, cfr. R. ALBANO, in G. PESCATORE - R. ALBANO - F. GRECO, *Della proprietà*, in *Commentario al cod. civ.*, libro III, t. III, p. 55; M. DOSSETTO, voce *Comunione (dir. civ.)*, in *Novis. Dig. It.*, vol. III, Torino, 1959, p. 871; L. BARASSI, *Proprietà e comproprietà*, Milano, 1951, p. 722 ss.

(17) Lo *ius accrescendi*, in qualche modo adombrato dalla sentenza sarebbe per la dottrina un istituto di carattere generale, come tale applicabile alla comunione di diritti reali (cfr. BARBERO, *Sist. dir. priv.*, vol. I, p. 890; R. ALBANO, *op. cit.*, p. 34). G. BRANCA propone un fondamento razionale per l'applicazione generale dello *ius accrescendi*. L'espansione della quota trova fondamento nella contitolarità del diritto sulla cosa comune. Perciò, mancando un partecipante si verifica l'accrescimento automatico della quota. Cfr. G. BRANCA, *op. cit.*, p. 68. In senso contrario cfr. G. GALGANO, *Dir. civ. e comm.*, vol. V, Torino, 1993, p. 204. Cfr. inoltre C. GIANNATTASIO, *Della successione*, in *Commentario al cod. civ.*, libro II, t. II, 1968, p. 327.

(18) L. BARASSI, *Teoria delle obbligazioni*, vol. III, Milano, 1964 (rist.), p. 35. Mi sembra opportuno il caso di richiamare l'ordinamento tedesco, secondo il quale l'adempimento sarebbe un negozio giuridico, per il cui perfezionamento occorre l'accettazione del creditore.

Cfr. inoltre G. CIAN - A. TRABUCCHI, *op. cit.*, p. 1104.

(19) Sulla mora del creditore cfr. P. CENDON (a cura di), *op. cit.*, p. 86; A. RAVAZZONI, *Mora del creditore*, in *Novis. Dig. It.*, vol. X, Torino, 1964, p. 981; G. VISENTINI, *L'inadempimento delle obbligazioni*, in *Tratt. dir. priv. Rescigno*, vol. 9, t. I, Torino, 1984, p. 132 ss.; L. BIGLIAZZI - GERI, *Mora del creditore*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XX, Roma, 1990; GIACOBBE, voce *Mora del creditore (dir. civ.)*, in *Enc. dir. civ.*, Milano, 1976, p. 133.

(20) G. VISENTINI, *op. cit.*, p. 133; P. CENDON, *op. cit.*, p. 81.

(21) A. RAVAZZONI, *op. cit.*, p. 1; F. GALGANO, *Dir. priv. cit.*, p. 214. Sebbene non si possa parlare di un diritto del debitore ad essere liberato dal dovere di eseguire la prestazione, tuttavia occorre evitare quelle particolari situazioni nelle quali si può creare un danno al debitore.

scarichi in pubbliche fognature di acque reflue industriali, dei valori tabellari (tab. 3 dell'Allegato 5 del citato decreto) di concentrazione, conserva rilevanza penale, ai sensi dell'art. 59, comma 5, solo se si tratti delle sostanze indicate nella tabella 5, ovvero, costituendo in tal caso ipotesi aggravata, di quelle di cui alla tabella 3/A di cui al suddetto Allegato. Le residuali ipotesi nelle quali sussista il superamento dei limiti di concentrazione integrano, invece, un illecito amministrativo, sanzionato ai sensi dell'art. 54 del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 (2).

Le tecniche utilizzate dal legislatore nel ridisegnare l'intero Titolo V del citato decreto dedicato alle sanzioni amministrative e al danno ambientale sono rimaste sostanzialmente invariate rispetto a quelle adottate nella abrogata legge Merli. Vengono affiancati, in particolare, i due modelli di illeciti tipici della materia ambientale, ossia l'illecito amministrativo e la contravvenzione, la cui differenza, sotto il profilo del comportamento sanzionato, è puramente quantitativa.

È chiara quindi la stretta interazione che sussiste tra tutela penale ed amministrativa nel diritto ambientale, corroborata peraltro dalla difficoltà di riscontrare, in questa materia, una norma che non rinvii il compito di puntualizzare il suo contenuto, con efficacia tipizzante o modificativa, al diritto amministrativo (3).

Le disposizioni del d.lgs. n. 152/1999 riguardanti il regime sanzionatorio delle acque, seppur appaiano accolte anche dai giudici di merito da anni impegnati nell'applicazione della legislazione ambientale, (4) pongono numerose problematiche oggetto di ampio dibattito.

Un cenno merita il vuoto normativo che il d.lgs. del 4 agosto del 2000, modificativo ed integrativo del d.lgs. n. 152/99, come sopra riportato, ha creato intorno alla disciplina dell'immissione occasionale. Tale ultima normativa, che ha operato una distinzione tra scarico di acque reflue industriali ed immissione occasionale – il primo deve avvenire tramite condotta [art. 2, lett. *bb*)] e cioè a mezzo di qualsiasi sistema stabile, anche se non ripetitivo e non necessariamente costituito da una tubazione di rilascio delle acque predette; il secondo ha invece il carattere dell'eccezionalità con la menzionata «occasionalità» – collegava l'immissione occasionale allo scarico con riferimento al superamento dei valori limite stabiliti dalle tabelle allegate al decreto.

Conseguentemente né il comma 1 dell'art. 59 prevedeva come reato l'apertura o l'effettuazione di una immissione occasionale con riferimento alla mancata autorizzazione, né il comma 2 dell'art. 56 sussumeva nella fattispecie di illecito amministrativo la medesima ipotesi. Solo, quindi, nel caso di superamento dei limiti di accettabilità imposti dagli artt. 59, comma 5 e 54, comma 1 del decreto in questione l'immissione occasionale trovava esplicita disciplina.

Con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 258/2000 il comportamento di chiunque superi i limiti tabellari nell'effettuazione di un'immissione occasionale, indipendentemente dalla natura dell'immissione stessa, non risulta però più sanzionato né sotto il profilo amministrativo ex art. 54, 1 comma, né sotto il profilo penale ex art. 59, comma 5.

Una interpretazione estensiva della nozione di scarico tale da poter abbracciare anche il concetto di episodicità,

non sembra poter sanare un tale vuoto normativo, soprattutto alla luce dell'art. 2, lett. *bb*) del modificato d.lgs. n. 152/1999, che nel fornire la definizione di scarico, esclude chiaramente dal suo ambito di applicazione gli sversamenti od i rilasci non riconducibili ad una struttura stabile (5).

Alla problematica sviluppata attorno alla regolamentazione normativa dell'immissione occasionale si aggiunge quella relativa ad un altro complesso problema interpretativo. Da un lato si osserva come le condotte regolamentate nel Titolo V del d.lgs. n. 152/1999 non hanno mai perso il loro connotato di illiceità, penale prima e amministrativa poi. Dall'altro è stato rilevato che il principio di legalità ed irretroattività delle sanzioni amministrative punitive, solennemente enunciato nell'art. 1 della legge modificativa del sistema penale n. 689/1981, è suscettibile di essere derogato, ma solo da una norma transitoria che disponga l'applicazione retroattiva della normativa amministrativa punitiva alle violazioni commesse anteriormente all'entrata in vigore della legge di depenalizzazione (in tal senso gli artt. 40 e 41 della legge n. 689/1981) (6).

Mancando nel d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 una norma di contenuto analogo a quella dell'art. 40 della legge n. 689/1981, alle condotte in precedenza costituenti reato ed oggi costituenti illeciti amministrativi non appaiono irrogabili le sanzioni amministrative, per il principio generale di irretroattività della sanzione amministrativa (7).

Il sistema adottato dagli artt. 40-42 della legge modificativa del sistema penale e che disciplina le situazioni transitorie è incentrato, con riferimento alla fattispecie, sul principio che la condotta costituente violazione sia stata realizzata prima dell'entrata in vigore della legge di «depenalizzazione» e sia iniziata l'azione penale, anche se il relativo procedimento non sia stato ancora definito evidentemente con sentenza divenuta irrevocabile. In tali casi l'autorità giudiziaria, se non deve pronunciare decreto di archiviazione o sentenza di proscioglimento, dispone la trasmissione degli atti all'autorità competente, dinanzi alla quale si aprirà il procedimento amministrativo di accertamento.

Ove, quindi, il giudice rilevi che il fatto non sussiste o non costituisce reato o che l'imputato non l'ha commesso oppure se risulta una causa di non punibilità o di improcedibilità dell'azione penale o, di estinzione del reato, come la prescrizione o l'amnistia, va pronunciata immediata sentenza di proscioglimento o va emesso decreto di archiviazione.

In particolare, per quanto riguarda la prescrizione, se il termine prescrizione si è verificato lo stesso giorno di entrata in vigore del capo I della legge in questione, non vi è dubbio che, per il principio del *favor rei*, prevarrà la causa estintiva rispetto alla depenalizzazione. Il rilievo riguarda non solo la prescrizione, ma qualsiasi causa di estinzione o di improcedibilità. Sussiste quindi in tal caso l'obbligo per il giudice di pronunciare sentenza di proscioglimento per l'intervenuta estinzione del reato, a meno che l'estinzione del reato comporti l'applicabilità di una sanzione accessoria, non prevista per gli illeciti amministrativi o altra conseguenza pregiudizievole per l'autore del fatto, evitabile con la depenalizzazione (8).

L'art. 56 della normativa sulla tutela delle acque contiene anch'esso una disposizione di diritto transitorio in base alla quale, come sopra riportato, «per i procedimenti penali pen-

(2) Cass. Sez. III 9 maggio 2002, n. 557, Marcelli, in *www.dirittoambiente.com*, vol. 4 dicembre 2001; si veda anche Cass. Sez. III 17 dicembre 1999, n. 1773, in *Cass. pen.*, 2001, 1601.

(3) DOLCINI, *Sanzione penale o sanzione amministrativa: problemi di scienza della legislazione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1984, 584 e ss.

(4) SANTOLOCI M., *Le novità del sistema sanzionatorio*, in *Ambiente e sicurezza*, n. 11/99, pp. XXX e XXXI del Supplemento inserito nel fascicolo della Rivista.

(5) RIGATO L., *Il sistema sanzionatorio sulla tutela delle acque*.

L'immissione occasionale, in *www.lexambiente.com*.

(6) PALLOTTA S., *La depenalizzazione in materia di rifiuti ed il problema della retroattività delle sanzioni amministrative*, in *www.lexambiente.com*.

(7) Tribunale di Como, Sez. dist. penale di Erba 25 novembre 1999, n. 383b, imputato G., in *Riv. giur. amb.*, fasc. 2, 2000, 364.

(8) DI NANNI L.F., VACCA G., FUSCO G., *Depenalizzazione e sanzioni amministrative: commento teorico pratico della l. 24 novembre 1981, n. 689*, Napoli, 1982, 46 e ss.

denti all'entrata in vigore del decreto legislativo e trasformato da questo in illeciti amministrativi, «l'autorità giudiziaria, se non deve pronunciare decreto di archiviazione o sentenza di proscioglimento, dispone la trasmissione degli atti» agli enti amministrativi competenti per l'applicazione delle sanzioni amministrative previste dalla nuova disciplina.

Tale disposizione transitoria, la cui formula appare identica a quella contemplata all'art. 55 del d.lgs. n. 22/1997 sui rifiuti, che a sua volta riprende quella dell'art. 41 della legge n. 689/81, riapre la problematica relativa al trattamento sanzionatorio dei reati depenalizzati e trasformati in illeciti amministrativi nel passaggio al nuovo regime, questione che ha già diviso la giurisprudenza di merito formata con riferimento al decreto Ronchi sui rifiuti (9).

Parte della giurisprudenza (10) ha asserito che, dato il disposto della norma, per implicazione logica se il giudice deve invece pronunciare decreto di archiviazione o sentenza di proscioglimento, non dispone la trasmissione degli atti all'autorità amministrativa. Il legislatore, quindi, avrebbe ricompreso nell'ipotesi che non comporta la trasmissione degli atti all'autorità amministrativa anche quella di decreto di archiviazione o sentenza di assoluzione perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato proprio in forza dell'avvenuta depenalizzazione.

La trasmissione degli atti all'autorità amministrativa non avverrà anche nell'ipotesi in cui sussistano cause di estinzione del reato. In caso contrario il contrasto con l'art. 129 c.p.p. si manifesterebbe in tutta la sua evidenza. Tale norma ha, non solo, la funzione di rendere effettivo il principio di semplificazione massima nello svolgimento del processo, con l'eliminazione di ogni atto o attività non essenziale, ma anche quello di concretizzare il principio di celerità del procedimento penale, che permea tutta la disciplina processuale nell'interesse dell'imputato e che attua un cardine generale della teoria del processo penale, quello della ragionevole tempestività del giudizio.

L'ordine progressivo delle diverse cause di non punibilità, riportato nel suddetto articolo, in particolare al secondo comma, indica, nell'ipotesi di concorso di dette cause, quale debba essere applicata con priorità rispetto alle altre. Il legislatore ha, infatti, effettuato una valutazione delle stesse nell'interesse dell'imputato, stabilendo che sono maggiormente favorevoli le formule assolutorie nel merito, cioè quelle che sanciscono l'infondatezza della prospettazione accusatoria piuttosto che quelle di proscioglimento, che sono di mero carattere procedurale. Sicché, se dagli atti emerge la prova dell'innocenza dell'imputato, si impone la pronuncia di assoluzione con formula piena rispetto a quella di non doversi procedere perché il reato è estinto per prescrizione (11).

La previsione della prevalenza delle formule assolutorie nel merito sulla declaratoria di estinzione del reato non rappresenta un'effettiva novità, rispetto all'interpretazione data alla formula «il fatto non è previsto dalla legge come reato» sotto la vigenza del codice Rocco. Il legislatore del 1930 ritenne che anche in presenza di una causa estintiva del reato dovesse riconoscersi all'imputato il diritto di vedersi

prosciolto nel merito, tutte le volte in cui già sussistano prove le quali rendano evidente che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto non è preveduto dalla legge come reato. Invero, tale disposizione si rendeva necessaria alla luce di quella giurisprudenza che, in presenza di fenomeni estintivi, escludeva che si potesse comunque procedere all'esame ed alla soluzione della causa nel merito, con il risultato non confortante, che l'imputato poteva quindi vedersi prosciolto per prescrizione, con una ingiusta e manifesta lesione del suo onore (12).

La lettura del regime transitorio, (13) secondo la quale la condotta posta in essere nel regime previgente rimane priva di qualsiasi sanzione, sia penale che amministrativa, deriva dalla necessaria applicazione del principio di irretroattività dell'illecito amministrativo, sancito nell'art. 1 legge n. 689/1981. Il legislatore, infatti, non ha dettato una disciplina che deroghi in modo espresso all'irretroattività dell'illecito amministrativo, come invece era avvenuto con l'art. 40 della suddetta legge (14).

Tale tesi si ritrova, in particolare, in una sentenza della Corte di cassazione nella quale si afferma che in tema di tutela delle acque dall'inquinamento, chi abbia commesso un reato trasformato in illecito amministrativo, in particolare nel rilascio di scarichi civili e fognari, in epoca anteriore al 17 marzo 1995 (d.l. 17 marzo 1995, n. 79, conv. con modif. in l. 17 maggio 1995, n. 172), non può essere soggetto ad alcuna sanzione, né penale né amministrativa. Ciò sulla base dell'applicazione del principio di legalità dell'illecito amministrativo, ex art. 1 l. 24 novembre 1981, n. 689 e della non applicabilità, in via estensiva e in assenza di un'apposita norma transitoria, del principio di retroattività della norma penale più favorevole.

Coloro, invece, che hanno posto in essere dette contravvenzioni depenalizzate a decorrere dal 18 marzo 1995 risponderanno solo delle nuove sanzioni amministrative (15).

Altra parte della giurisprudenza, in realtà minoritaria, è orientata ad interpretare l'espressione contenuta nell'art. 56, comma 3, «se non deve pronunciare decreto di archiviazione o sentenza di proscioglimento», nel senso che la stessa, perché possa avere un senso ragionevole, includa solo i decreti e le sentenze pronunciate per ragioni di merito riguardanti l'insussistenza del fatto o la mancata commissione di esso da parte dell'indagato o dell'imputato, restando comunque applicabili le nuove sanzioni amministrative ai fatti precedentemente costituenti reato.

Il legislatore della riforma sulle acque non è, quindi, riuscito ad evitare quell'ambiguità interpretativa già presente con il regime transitorio del decreto Ronchi sui rifiuti (16) e risulta, inoltre, evidente che a tutt'oggi il panorama degli strumenti sanzionatori appare complessivamente inadeguato: considerazioni, queste, che inducono quindi a non condividere le impostazioni teoriche che ritengono necessario un ulteriore alleggerimento degli strumenti di tutela penale per quanto riguarda la disciplina normativa dell'ambiente (17).

Francesca Palmieri

(9) PRATI L., *Depenalizzazione ed irretroattività della sanzione amministrativa nel regime transitorio del d.l. n. 152/1999: reiterata una formulazione legale infelice*, in *Riv. giur. ambiente*, fasc. 2, 2000, 364.

(10) Cfr. Pretura di Varese 5 novembre 1997, in *Foro it.*, 1998, II, 633.

(11) Si veda in tal senso Corte cost. 26 giugno 1991, n. 300, in *Giur. cost.*, 1991, 2337.

(12) Collana ideata e diretta da F. DEL GIUDICE, *Codice di procedura penale esplicito*, Ed. Giur. Simone, 2001, 224 e ss.; CHIAVARIO M., *Commento al nuovo codice di procedura penale*, II, Padova, 2000, 113 e ss.

(13) In dottrina nel senso della irretroattività dell'illecito amministrativo si veda ALZETTA M.- BATTAINO G., *La disciplina transitoria degli illeciti depenalizzati*, in *Riv. giur. ambiente*, 1999, 527. Nel senso della retroattività dell'illecito amministrativo si veda GIAMPIETRO

P., *Depenalizzazione: il giudice penale supera le prime «secche» interpretative*, in *Ambiente*, 1997, 575.

(14) Il quale dispone che «le disposizioni di questo Capo si applicano anche alle violazioni commesse anteriormente all'entrata in vigore della presente legge che le ha depenalizzate, quando il relativo procedimento penale non sia stato definito», PRATI L., *op. cit.*, 364 e ss.

(15) Cass. Sez. III 21 settembre 1996, n. 2724, P.M. in proc. Taidelli, (ud. 21 giugno 1996), in questa Riv., 1997, 45, con nota di L. BUTTI. Nello stesso senso, quanto al principio generale di cui la massima fa applicazione, Cass. Sez. Un. 27 giugno 1994, n. 7394, Mazza, rv 197.699.

(16) PRATI L., *op. cit.*, 364 e ss.

(17) CILLO E., *I profili sanzionatori del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152*, in *www.miniambiente.it*.

Trib. Milano, Sez. V - 26-9-2002 - Roveda, giud. un. - Carena e altri (avv. Negri) c. Faccioli (avv. Garbagnati, Cantù).

Prelazione e riscatto - Riscatto - Accertamento della sussistenza di contratto d'affitto agrario e domanda di riscatto - Carattere di presupposto dell'accertamento - Competenza della Sezione specializzata agraria.

L'accertamento, con efficacia di giudicato, della sussistenza o meno di contratto d'affitto agrario quale presupposto della decisione della domanda di riscatto, determina l'attrazione - ex artt. 34 e 36 c.p.c. - della causa connessa avanti il giudice specializzato agrario (1).

(Omissis)

FATTO. - Con atto notificato in data 23, 25 e 26 ottobre, 3 novembre 1993, il signor Giampiero Gaiani esponeva:

- di essere proprietario dei terreni agricoli confinanti con i terreni siti in Pieve Emanuele di proprietà dei signori Faccioli e Locatelli, meglio indicati in atti;

- che, in data 22 marzo 1990, i predetti signori vendevano tali terreni in parte alla Givagest S.r.l., in parte alla Ge.B.Im. S.r.l. ed in parte al signor Romano Tromboni;

- che dagli atti di vendita risultava che il terreno era affittato al coltivatore diretto, signor Erminio Panigati;

- che tale contratto di affitto era in realtà simulato e che, conseguentemente, spettava all'esponente il diritto di prelazione di cui all'art. 8, legge 590/1965.

Conveniva pertanto in giudizio i signori Angelo Faccioli, Giacomina Locatelli, Erminio Panigati e Romano Tromboni, nonché la Givagest S.r.l. e la Ge.B.Im. S.r.l. e concludeva affinché il Tribunale, accertata e dichiarata la simulazione del contratto di affitto agrario intervenuto fra i signori Faccioli - Locatelli ed il signor Panigati, dichiarasse l'inefficacia dello stesso e dichiarasse il suo subingresso alla Givagest, alla Ge.B.Im. S.r.l.; ed al signor Romano Tromboni nella posizione di compratore e, quindi, di proprietario dei terreni meglio indicati in atto di citazione.

Si costituivano separatamente le parti convenute, le quali concludevano per il rigetto delle domande, eccettuando in primo luogo l'incompetenza a decidere del Tribunale adito, essendo competenti le Sezioni specializzate agrarie.

Il giudizio veniva successivamente riunito ad altro, avente il medesimo oggetto e promosso dall'attore nei confronti dei signori Antonio Ciserani, Margherita Curioni ed Erminio Panigati, nonché della Immobiliare Curiel s.r.l.

All'esito dell'istruttoria, le parti precisavano le conclusioni come in epigrafe trascritte.

Nelle more del giudizio lo stesso veniva dichiarato interrotto per il decesso dell'attore, ma era successivamente riassunto a cura degli eredi dello stesso.

Fallito il tentativo di conciliazione di cui all'art. 13, legge 276/1997, disposto lo scambio delle comparse conclusionali e delle memorie di replica, all'udienza dell'8 marzo 2002, la causa veniva assegnata in decisione.

DIRITTO. - In via preliminare, deve essere affrontata l'eccezione di incompetenza per materia del Tribunale adito, in favore delle Sezioni specializzate agrarie.

L'eccezione, tempestivamente sollevata dalla generalità dei convenuti, merita accoglimento.

Oggetto del contendere non è, infatti, la semplice azione di riscatto ex art. 8, legge 590/1965, bensì l'accertamento, a monte, della sussistenza o meno di un contratto di affitto agrario a favore del signor Erminio Panigati, accertamento cui è subordinata la decisione della predetta questione.

Illuminanti sono, al proposito, le conclusioni precisate dall'attore all'udienza del 25 ottobre 1995, conclusioni che si aprono con la seguente domanda: «accertare e dichiarare le simulazioni del contratto di affitto agrario tra i signori Faccioli - Locatelli e Panigati Erminio e conseguentemente (...)».

La questione non si pone come meramente incidentale, ma è il presupposto che si pone a fondamento della successiva domanda di riscatto, domanda su cui il giudice si può pronunciare solo dopo aver accertato la simulazione del contratto di affitto agrario intervenuto fra le sopraindicate parti.

Se così è, richiamato l'orientamento giurisprudenziale costante (cfr. fra le più recenti Cass. nn. 2269/1998 e 15365/2000), risulta che l'azione di riscatto promossa dall'attore, astrattamente proponibile al Tribunale ordinario, diviene in tal caso di competenza delle Sezioni speciali agrarie «perché l'accertamento, con efficacia di giudicato del presupposto per l'esercizio del diritto di riscatto non comporta la sospensione necessaria del giudizio pregiudicato in attesa della definizione di quello pregiudiziale, bensì, ai sensi degli artt. 34 e 36 c.p.c., l'attrazione della causa connessa dinanzi al giudice specializzato» (Cass. n. 2269/1998).

Alla luce di ciò, deve dichiararsi l'incompetenza per materia di questo Tribunale, essendo competente a decidere la Sezione agraria specializzata.

Quanto esposto è assorbente rispetto alle altre domande, eccezioni ed istanze proposte dalle parti.

Consegue alla soccombenza la condanna dell'attore a rifondere alle convenute le spese processuali.

La presente sentenza è dichiarata provvisoriamente esecutiva ex lege.

(Omissis)

(1) COMPETENZA DEL GIUDICE SPECIALIZZATO AGRARIO SULLE CAUSE CONNESSE.

Questa sentenza del Tribunale di Milano merita adesione in quanto affronta e decide correttamente una questione di competenza di un giudice adito per accertare e dichiarare la simulazione di un contratto d'affitto agrario e conseguentemente l'esistenza del diritto di prelazione e riscatto in capo al proprietario di terreno confinante.

Il giudice milanese esclude il carattere incidentale dell'accertamento dell'inefficacia del contratto d'affitto agrario che si pone, nella fattispecie in esame, quale presupposto della domanda di riscatto e pertanto tale da essere decisa dal giudice specializzato agrario, che dovrà anche decidere in ordine alla domanda di riscatto, essendo questa conseguente e connessa a quella.

Il principio che regge tutta l'argomentazione della sentenza in esame è quello della *vis attractiva*, ovvero della devoluzione unitaria della controversia ad uno stesso giudice e discende dall'esigenza di evitare contraddittorietà di giudicati. In questo senso è fondato il richiamo fatto nella stessa sentenza agli artt. 34 e 36 c.p.c. e alla giurisprudenza costante della Suprema Corte (1).

Come è evidente non solo valide ragioni teoriche, ma anche profonde esigenze pratiche di economia e celerità processuali militano per un *simultaneus processus* rispetto a controversie comunque tra loro connesse.

Gianfranco Busetto

*

(1) Si vedano anche Cass. 19 gennaio 1988, n. 355, in *Giur. agr. it.*,

1988, 697; Cass. 11 luglio 1975, n. 2763, *ivi*, 1976, 115.

Trib. Enna, Sez. spec. agr. - 27-3-2001 - Cercone, pres.; Breggia, est. - Savoca (avv. Mastroianni) c. Timpanaro (avv. Corsaro).

Contratti agrari - Controversie - Domande riconvenzionali - Tentativo obbligatorio di conciliazione da esperire autonomamente a cura del resistente - Necessità.

La possibilità per l'attore di discutere in sede di tentativo di conciliazione anche in merito alle eventuali riconvenzionali costituisce una sua mera facoltà e non già un suo obbligo. Pertanto non può essere considerato sufficiente il tentativo di conciliazione esperito su istanza della parte attrice al fine della proponibilità delle domande riconvenzionali (1).

(Omissis). - Le domande riconvenzionali svolte da parte convenuta sono tutte improcedibili per difetto del previo esperimento del tentativo di conciliazione all'IPA.

Infatti è pacifico che la condizione di cui all'art. 46 legge 203/82 sia sempre necessaria, anche cioè in caso di domanda riconvenzionale, quando quest'ultima introduca nuovi temi ed ampli la cognizione del giudice, ciò che, nel presente caso, va senza dubbio riconosciuto, posto che la riconvenzionale verte sul diritto all'indennità per miglioramenti ed alla ripetizione di somme asseritamente versate in eccesso a titolo di canone ed è quindi fondata su fatti ulteriori e diversi rispetto a quelli già dedotti da parte attrice.

Orbene, parte convenuta non risulta avere sulla propria domanda esperito il previo tentativo di conciliazione all'IPA, né può essere a ciò considerato sufficiente il tentativo esperito su istanza di parte attrice per le domande principali.

Non vi è dubbio che, ove in seno al tentativo provocato su impulso di parte attrice vi sia una effettiva estensione anche al merito della riconvenzionale, il convenuto sia esonerato dall'obbligo di cui all'art. 46 legge 203/82. Tuttavia, nel caso di specie, risulta dal verbale di tentativo all'IPA che parte attrice rifiutò il contraddittorio sulla domanda riconvenzionale avanzata in quella sede dal Timpanaro.

Tale condotta è senza dubbio legittima, perché è ovvio che ciascuna parte contrattuale ha diritto, come stabilisce la legge, ad essere convocata nelle forme di cui all'art. 46 legge 203/82 e ciò all'evidente scopo di giungere preparata al tentativo di conciliazione; pertanto, la possibilità per l'attore di discutere in sede di tentativo di conciliazione anche in merito alle eventuali riconvenzionali costituisce una sua mera facoltà e non già un suo obbligo, restando diversamente violata la norma dell'art. 46 legge 203/82.

Pertanto, è evidente che nessun effettivo tentativo di conciliazione vi è stato in merito alla domanda riconvenzionale e che, essendo legittima la condotta di parte attrice, tale difetto va posto a carico delle convenute, con conseguente improcedibilità delle domande. (Omissis)

(1) TENTATIVO DI CONCILIAZIONE E DOMANDA RICONVENZIONALE.

Il giudice, investito di una controversia in materia di contratti agrari, al fine di verificare se la domanda sottoposta al suo esame è, o meno, proponibile, deve accertare se le parti hanno adempiuto l'onere posto a loro carico dall'art. 46 della l. 3 maggio 1982, n. 203. Deve quindi verificare che esista coincidenza soggettiva tra coloro che hanno partecipato (o, comunque, che sono stati posti in grado di partecipare) al tentativo di conciliazione previsto dalla citata disposizione e quanti hanno assunto, nel successivo giudizio, la qualità di parte e che le domande formulate dalla parte ricorrente, in via principale, e da quella

resistente, in via riconvenzionale, siano le stesse intorno alle quali il tentativo di conciliazione si è svolto (o si sarebbe dovuto, comunque, svolgere ove avesse avuto luogo) (1).

L'art. 46 della l. 3 maggio 1982, n. 203 tende a ridurre il contenzioso in materia agraria, prevedendo allo scopo una procedura di conciliazione da svolgersi avanti all'autorità amministrativa (2).

Scopo della norma è quello di soddisfare l'interesse generale a ridurre il numero dei processi.

La funzione di filtro del tentativo di conciliazione, e la funzione chiarificatrice dell'oggetto della lite, attribuita al verbale da redigere in relazione ad esso, rendono improcedibili le domande attinenti a rapporti agrari non precedute dal tentativo di conciliazione (3).

Ai sensi dell'art. 46 legge n. 203/82 va dichiarata quindi improcedibile la domanda introduttiva di controversia agraria ove non sia stato preventivamente richiesto l'intervento conciliativo dell'Ispettorato agrario provinciale.

L'art. 46 della l. 3 maggio 1982, n. 203, concernente l'esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione davanti all'Ispettorato agrario a pena di improponibilità della domanda, è applicabile, come disposizione di carattere generale, a qualsiasi domanda relativa ad una controversia in materia di contratti agrari e, quindi, anche alla domanda riconvenzionale. Tale principio non pone la norma in contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., tenendo conto che il convenuto non subisce un trattamento differenziato rispetto all'attore e può tutelare le proprie posizioni nella fase conciliativa che deve precedere il giudizio (4).

Il tentativo di conciliazione, dovendo precedere la domanda giudiziale, deve quindi essere esperito, nel caso in cui questa sia proposta in riconvenzionale dal convenuto, prima del deposito in cancelleria, a norma degli artt. 416 e 418 c.p.c., della memoria di costituzione con la quale, nelle controversie assoggettate al rito del lavoro, la pretesa è fatta valere contro la parte attrice (5).

La sentenza emessa dal Tribunale di Enna afferma che è improponibile, in una controversia agraria, la domanda riconvenzionale proposta dal resistente, ove tale riconvenzionale non sia stata preceduta dal tentativo obbligatorio di conciliazione di cui al citato art. 46, anche nel caso in cui il resistente abbia già dedotto la relativa istanza nel corso del tentativo di conciliazione esperito da parte del concedente (6).

La motivazione appare confusa e contraddittoria quando afferma che il legislatore ha voluto che le parti debbono presentarsi alla convocazione dinanzi l'Ispettorato per intavolare con cognizione una trattativa, perché la norma non si limita a chiedere una semplice convocazione. Il Tribunale ha dimenticato che l'art. 46 prevede il tentativo di conciliazione per ridurre il contenzioso in materia agraria. Ovviamente nel caso in cui il tentativo di conciliazione deve essere esperito autonomamente per le domande riconvenzionali si avrà un proliferare di giudizi, oltre che un pregiudizio per l'esame simultaneo nello stesso processo che potrebbe portare anche al rigetto delle domande principali. Il Tribunale afferma che, in caso di mancata tempestività della proposizione in giudizio della domanda riconvenzionale, potrà proporsi un successivo giudizio che se possibile sarà riunito a quello instaurato dal ricorrente. La *ratio* dell'art. 46 viene completamente stravolta.

La Suprema Corte ha correttamente ritenuto che, con riguardo alle controversie relative a contratti agrari, attesa la

(1) Cass. 5 giugno 1995, n. 6295, in questa Riv., 1996, 376 con nota di ORLANDO, *Criteri per l'esperimento del tentativo di conciliazione di una controversia agraria*.

(2) CORSARO A., *Legislazione agraria*, Milano, 1998, 190.

(3) Cass. 12 aprile 1994, n. 3397, in questa Riv., 1995, 220.

(4) Cass. 7 marzo 1992, n. 2753, in questa Riv., 1992, 420.

(5) Cass. 8 agosto 1995, n. 8685, in questa Riv., 1995, 614. Orientamento ormai maggioritario anche se non è mancata qualche pronuncia che ha affermato che è proponibile, in una controversia agraria, la domanda riconvenzionale avanzata dal resistente, non preceduta dal tentativo obbligatorio di conciliazione, dal momento che tale tentativo ha lo scopo di evitare l'instaurazione di un giudizio, ed è pertanto superfluo ove la causa sia già pendente [Cass. 13 luglio 1993, n. 7745, in questa Riv. (M), 1994, 315 e in *Foro it.*, 1994, I, 476].

liazione, dal momento che tale tentativo ha lo scopo di evitare l'instaurazione di un giudizio, ed è pertanto superfluo ove la causa sia già pendente [Cass. 13 luglio 1993, n. 7745, in questa Riv. (M), 1994, 315 e in *Foro it.*, 1994, I, 476].

Tale motivazione appare limitativa della *ratio* normativa, dal momento che argomenta solo sullo scopo di evitare l'instaurazione dei giudizi, ma prescinde dalla funzione di filtro del tentativo di conciliazione, al fine di consentire la partecipazione di entrambi i soggetti alla discussione e al fine di pervenire alla conciliazione.

(6) Unico precedente conforme Trib. Lecce 15 aprile 1992, in *Foro it.*, 1992, I, 3105.

mancata distinzione dell'art. 46 della legge n. 203 del 1982, il previo esperimento del tentativo di conciliazione tramite l'Ispettorato agrario e con l'intervento delle associazioni professionali di categoria deve precedere anche la proposizione di domande in via riconvenzionale da parte del convenuto, ove lo stesso non abbia già dedotto le relative istanze nella fase sperimentata a tal fine dall'attore (7).

La Suprema Corte ha invece affermato il principio che non gravi sulla parte convenuta in giudizio l'onere del previo esperimento del tentativo di conciliazione ove, al fine di resistere alle altrui pretese, si limiti a spiegare eccezioni in senso proprio (8). È stato così ritenuto non necessario il tentativo di conciliazione ove sia stata eccepita l'esistenza di un contratto di affitto, a fronte di una domanda diretta all'accertamento che il convenuto detenesse il fondo senza titolo (9).

Si ritiene necessario il tentativo di conciliazione al fine della proponibilità della domanda riconvenzionale, che costituisce domanda nuova.

L'affermazione del Tribunale di Enna che non può essere considerato sufficiente il tentativo di conciliazione svolto con riferimento alle domande riconvenzionali, unitamente alle principali non trova riscontro nella *ratio* dell'art. 46, così come l'affermazione che riconosce rilevanza al rifiuto di contraddittorio in sede di redazione del verbale.

Appare evidente come il Tribunale abbia travisato la natura del tentativo di conciliazione. Ed infatti non sussistono dubbi in giurisprudenza sulla natura amministrativa di tale atto (10). Anche la dottrina ha affermato che trattasi di attività stragiudiziale affidata ad organi amministrativi e il legislatore non assicura neppure la garanzia di effettività del concreto svolgimento (11).

L'affermazione del Tribunale di estendere le regole processuali e di porre a fondamento del processo atti attinenti ad una fase stragiudiziale non è condivisibile: anzi si può affermare che sussiste violazione dell'art. 116, 2° comma, c.p.c. allorché ha posto a fondamento della decisione il comportamento tenuto dal ricorrente in sede di tentativo di conciliazione (12).

Resta quindi immotivata la decisione del Tribunale di discostarsi dalla giurisprudenza della Suprema Corte che afferma che è sufficiente che il convenuto abbia dedotto le relative richieste nella procedura sperimentata dall'attore (13) e non richiede un'autonoma ed espressa comunicazione con lettera raccomandata all'attore o all'Ispettorato provinciale dell'agricoltura da parte del convenuto che intenda proporre detta domanda (14).

Antonino Pavone

(7) Cass. 9 agosto 1991, n. 8657, in questa Riv., 1992, 32 con nota di CAPPIELLO, *Sulla proponibilità di domanda riconvenzionale nel processo agrario*; Trib. Salerno 27 marzo 1991, in *Giur. it.*, 1992, I, 2, 691, con nota di SPAGNUOLO, *La domanda riconvenzionale nel rito agrario e le condizioni di procedibilità*; Cass. 4 aprile 2001, n. 4982, in *Giust. civ. Mass.*, 2001, 697, ritiene non necessario il tentativo di conciliazione quando la domanda riconvenzionale fondata sui medesimi fatti dedotti in giudizio, non ampli l'oggetto del giudizio.

(8) Cass. 22 giugno 2001, n. 2001, in *Foro it.*, 2001, I, 3120; Cass. 15 gennaio 1996, n. 266, in questa Riv., 1996, II, 107, con nota di M. LIPARI, *Risoluzione dell'affitto ed eccezione di pagamento dei canoni in misura extralegale*.

(9) Cass. 2 agosto 1997, n. 7177, in *Giust. civ.*, 1997, I, 2393; *contra* App. Perugia 27 novembre 1987, in *Giur. agr. it.*, 1988, 243, con nota di GERI, *Si può rimediare alla mancanza del tentativo di conciliazione nelle controversie agrarie?*

(10) Cass. 1° agosto 1991, n. 8474, in questa Riv., 1992, 292, nel ritenere manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale ha affermato che «l'esigenza di ritardare l'azione giudiziale con un vaglio di natura amministrativa risponde a una insindacabile scelta legislativa volta a facilitare le conciliazioni stragiudiziali e limitare l'insorgenza delle controversie giudiziarie».

(11) JANNARELLI, *La funzione conciliativa fuori dal processo e nel processo*, in *Giur. agr. it.*, 1991, I, 144.

(12) Cass. 22 giugno 2001, n. 8596, in *Foro it.*, 2001, I, 1, 3120.

(13) Cass. 8 agosto 1995, n. 8685, in questa Riv., 1995, 614 e in *Giust. civ.*, 1996, I, 787.

(14) Cass. 5 ottobre 1995, n. 19447, in *Giust. civ. Mass.*, 1995, fasc. 10; Trib. Potenza 30 dicembre 1999, in questa Riv., 2001, 332.

Cons. Stato, Sez. VI - 10-2-2003, n. 673 - Schinaia, pres.; Chieppa, est. - S.T. (avv. ti De Vergottini e Caturani) c. C.S.F.B.G. (avv. ti Cadei e Paletti) ed altro (n.c.).

Ambiente - Inquinamento - Inquinamento elettromagnetico - Collocazione impianti tecnologici - Previsione urbanistica - Assenza - Collocazione su tutto il territorio comunale - Legittimità.

Ambiente - Inquinamento - Inquinamento elettromagnetico - Collocazione impianti tecnologici (stazioni radio base per telefonia mobile) - Destinazione urbanistica - Destinazione a verde pubblico - Impedisce insediamento abitativo residenziale - Non preclude installazioni impianti di interesse generale.

Ambiente - Inquinamento - Inquinamento elettromagnetico - Esposizione a campi elettromagnetici - Misure di minimizzazione - Limiti generali imposti da Comuni - Esclusione - Misure specifiche - Possibilità.

In assenza di una specifica collocazione di impianti tecnologici, la collocazione di stazioni radio base per la telefonia mobile deve ritenersi consentita sull'intero territorio comunale, non assumendo carattere ostativo le particolari destinazioni di zone (residenziale, verde, agricola, ecc.) rispetto ad impianti di interesse generale che presuppongono la realizzazione di una rete che dia uniforme copertura al territorio (1).

La destinazione a verde pubblico di una zona del territorio comunale, contenuta in uno strumento urbanistico, impedisce l'insediamento abitativo residenziale, ma non preclude l'installazione di impianti di interesse generale (nella specie, stazioni radio base per la telefonia mobile) (2).

Le misure adottate dai Comuni per la minimizzazione dell'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici non possono contenere limiti generalizzati di esposizione diversi da quelli previsti dallo Stato, né possono di fatto costituire una deroga generalizzata o quasi a tali limiti, essendo invece consentita l'individuazione di specifiche e diverse misure, la cui idoneità al fine della stessa minimizzazione emerge dallo svolgimento di compiuti ed approfonditi rilievi istruttori sulla base di risultanze di carattere scientifico (3).

(Omissis)

1. - Con l'impugnata sentenza il T.A.R. di Brescia ha annullato la concessione edilizia n. 1079 rilasciata in data 8 novembre 1999 alla TIM dal Comune di Gerosa per la realizzazione di una stazione radio base per il servizio GSM, ritenendo, preliminarmente, la legittimazione ad agire del suindicato Comitato e, nel merito, l'incompatibilità della stazione radio con la destinazione urbanistica della zona.

L'esame del primo motivo di ricorso in appello, con cui si contesta la legittimazione ad agire del Comitato, comporterebbe approfondimenti istruttori circa la composizione e la natura del comitato e riguardo i poteri attribuiti al suo presidente. Si ritiene di poter prescindere da tali accertamenti e conseguentemente dall'esame del motivo, per esigenze di economia processuale, essendo fondato nel merito il secondo motivo di appello.

2. - Come già detto, il giudice di primo grado ha ritenuto l'incompatibilità della stazione radio base con la destinazione urbanistica della zona.

Secondo il T.A.R., in zona «verde pubblico attrezzato e/o sportivo» (art. 18 delle NTA del PRG del Comune di Gerosa) non sarebbe possibile la collocazione dell'impianto tecnologico in questione trattandosi di un'area destinata alla conservazione e creazione di parchi pubblici e giardini e ad attrezzature ed impianti per attività ricreative e sportive. A supporto di tale tesi, viene evidenziato che il piano regolatore di Gerosa, all'art. 24 bis, individua le zone ad impianti tecnologici nelle quali è prevista la localizzazione di tutte quelle strutture adatte a servire la comunità di opere di urbanizzazione necessarie a migliorare il tipo di vita. Nella sostanza, il T.A.R. ritiene che la destinazione dell'area in questione a verde pubblico, unitamente alla previsione di una specifica zona per le attrezzature tecnologiche, comporta l'impossibilità di collocare la stazione radio nel sito individuato.

In primo luogo, si rileva che la seconda argomentazione, posta a fondamento dell'impugnata sentenza, è errata in fatto. Come dimostrato documentalmente dall'appellante (e peraltro non contestato dal Comitato appellato), nessuna tra le vigenti norme urbanistiche del Comune di Gerosa disciplina l'ipotesi di

collocazione sul territorio di impianti per l'esercizio del servizio di telefonia radiomobile o comunque di impianti tecnologici. Infatti, l'art. 24 *bis* delle NTA (in realtà, art. 29 *bis*), richiamato dal T.A.R., è stato interamente stralciato dalla variante al vigente PRG in sede di approvazione della variante stessa in data antecedente allo stesso rilascio della contestata concessione edilizia.

3.1. - Accertata quindi la mancata previsione, in sede di zonizzazione, di aree destinate ad impianti tecnologici, si tratta di verificare se la collocazione di tali impianti sia in questo caso consentita in qualsiasi zona del territorio comunale o se sia invece preclusa in alcune zone.

Il Collegio ritiene che in una fattispecie, quale quella in esame, la collocazione di impianti tecnologici e, in particolare, delle stazioni radio base per la telefonia mobile sia compatibile con tutte le destinazioni urbanistiche.

Si osserva che il fenomeno della telefonia mobile ha assunto solo in tempi relativamente recenti dimensioni tali da determinare l'intervento del Legislatore, statale e regionale, preceduto dallo sviluppo di un notevole contenzioso davanti al giudice amministrativo.

Di recente questa Sezione ha affermato alcuni principi in materia: prima dell'entrata in vigore della legge n. 36 del 2001, ai Comuni spettavano le sole competenze in materia di uso del territorio e non anche in ordine alla disciplina dell'installazione degli impianti di radiocomunicazione sotto il profilo della compatibilità con la salute umana (v. Cons. Stato, VI Sez. 3 giugno 2002, n. 3098); anche il formale utilizzo degli strumenti di natura edilizia-urbanistica (con la necessaria osservanza delle relative procedure di approvazione) e il dichiarato intento di esercitare le proprie competenze in materia di governo del territorio non possono giustificare l'adozione di misure che nella sostanza costituiscono indirettamente una deroga ai predetti limiti di esposizione fissati dallo Stato, quali ad esempio il generalizzato divieto di installazione delle stazioni radio base per la telefonia cellulare in tutte le zone territoriali omogenee a destinazione residenziale, che ha lo stesso effetto di sovrapporre una determinazione cautelativa ispirata al principio di precauzione alla normativa statale che ha fissato i limiti di radiofrequenza, di fatto eludendo tale normativa; l'introduzione di misure tipicamente di governo del territorio (distanze, altezze, localizzazioni, ecc.), tramite un regolamento edilizio comunale, trova giustificazione solo se sia conforme al principio di ragionevolezza ed alla natura delle competenze urbanistico-edilizie esercitate e sia sorretta da una sufficiente motivazione sulla base di risultanze acquisite attraverso un'istruttoria idonea a dimostrare la ragionevolezza della misura e la sua idoneità rispetto al fine perseguito (Cons. Stato, VI Sez. 6 agosto 2002, n. 4096 e n. 3098 del 2002 cit.); le precedenti considerazioni valgono anche alla luce del vigente quadro normativo, in cui alle competenze dei Comuni dirette ad assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti, si aggiunge quella di «minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici» (art. 8, comma 6 della legge n. 36 del 2001): anche le misure di minimizzazione (distinte dalla citata norma da quelle urbanistico-edilizie) non possono quindi in alcun modo prevedere limiti generalizzati di esposizione diversi da quelli previsti dallo Stato, né possono di fatto costituire una deroga generalizzata, o quasi, a tali limiti, essendo invece consentita l'individuazione di specifiche e diverse misure, la cui idoneità al fine della «minimizzazione» emerge dallo svolgimento di compiti ed approfonditi rilievi istruttori sulla base di risultanze di carattere scientifico (Cons. Stato, VI Sez. n. 3098 del 2002, cit.).

Successivamente, è entrato in vigore il d.lgs. n. 198 del 4 settembre 2002 (Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del paese, a norma dell'art. 1, comma 2 della l. 21 dicembre 2001, n. 443), che, tra l'altro, ha espressamente previsto che le infrastrutture di telecomunicazioni strategiche sono opere di interesse nazionale compatibili con qualsiasi destinazione urbanistica; tuttavia, la sopravvenuta disciplina, introdotta dal citato decreto, non è applicabile temporalmente alla fattispecie, oggetto del presente giudizio.

3.2. - Nel caso in esame, la questione da risolvere attiene a profili esclusivamente urbanistici.

Al riguardo, si osserva come non possa essere condivisa la tesi secondo cui gli impianti in questione possono essere realizzati solo nelle zone, in cui la loro collocazione è espressamente consentita dalle previsioni urbanistiche.

Tale interpretazione condurrebbe a ritenere che nei casi, quali quello di specie, in cui una espressa previsione è assente, non sia possibile realizzare tali impianti sull'intero territorio comunale.

È evidente come una siffatta tesi non solo è del tutto irragionevole, ma si pone in contrasto con il pubblico interesse ad un corretto ed omogeneo sviluppo del servizio di telefonia mobile, da realizzare nel rispetto dei limiti di compatibilità con la salute

umana e con l'ambiente, fissati in via cautelativa dallo Stato.

Pertanto, in assenza di una specifica previsione urbanistica, la collocazione di tali impianti deve ritenersi consentita sull'intero territorio comunale, non assumendo carattere ostativo le specifiche destinazioni di zona (residenziale, verde, agricola, ecc.) rispetto ad impianti di interesse generale, quali quelli di telefonia mobile, che presuppongono la realizzazione di una rete che dia uniforme copertura al territorio (la localizzazione degli impianti nelle sole zone, in cui ciò è espressamente consentito, si porrebbe in contrasto proprio con l'esigenza di permettere la copertura del servizio sull'intero territorio).

Peraltro, già in passato la giurisprudenza ha evidenziato che la destinazione a verde pubblico di una zona del territorio comunale, contenuta in uno strumento urbanistico, impedisce l'insediamento abitativo residenziale, ma non preclude l'installazione di impianti di interesse generale (v. Cons. Stato, IV Sez. n. 642 del 1989 con riferimento agli impianti idroelettrici).

Ovviamente, i Comuni, nell'ambito delle competenze sopra descritte, potranno regolamentare la collocazione degli impianti sia sotto il profilo urbanistico edilizio, sia al fine di minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici. Soprattutto nell'esercizio di tali ultime competenze, queste dovranno essere esercitate sulla base non di «pressioni emotive» legate a generiche preoccupazioni per lo sviluppo del fenomeno, ma di risultanze (anche scientifiche) acquisite attraverso un'istruttoria idonea a dimostrare la ragionevolezza della misura e la sua idoneità rispetto al fine perseguito. Un corretto esercizio di tali competenze consentirà il superamento di una visione «atomistica» tendente a prendere in considerazione singolarmente gli impianti, anziché la rete di comunicazione, che presuppone, come già detto, una uniforme distribuzione sul territorio degli impianti, nel rispetto ovviamente della salute umana, dell'ambiente e del territorio.

Nel caso di specie, quindi, la destinazione urbanistica della zona (verde pubblico attrezzato e/o sportivo) e l'assenza di specifica previsione per gli impianti in questione consentivano la collocazione dell'impianto nel sito in questione, anche prima dell'entrata in vigore delle menzionate disposizioni del d.lgs. n. 198 del 2002, di cui pertanto non si deve fare applicazione. (*Omissis*)

(1-3) IN TEMA DI INQUINAMENTO ELETTROMAGNETICO.

Il Consiglio di Stato (Sez. VI), con la decisione 10 febbraio 2003, n. 673, in rassegna, ha riformato la sentenza del T.A.R. della Lombardia - Sez. staccata di Brescia 21 agosto 2001, n. 712 (in *Trib. amm. reg.*, 2001, I, 1294).

In particolare, il Consiglio, dissentendo dalle conclusioni cui è pervenuto il giudice di primo grado, ha affermato che, in mancanza di una specifica previsione urbanistica, la collocazione di impianti di telefonia mobile può essere consentita sull'intero territorio comunale, in quanto le specifiche destinazioni di zona (residenziale, verde, agricola, ecc.) non rivestono carattere ostativo nei confronti degli impianti in argomento che presuppongono la realizzazione di una rete che dia uniforme copertura al territorio.

È stato aggiunto, con considerazioni che vanno certamente condivise, che il Comune, nell'ambito delle proprie competenze, può disciplinare la collocazione dei menzionati impianti sia per quanto concerne il profilo urbanistico-edilizio, sia al fine di minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici; tuttavia, nell'esercizio di tali competenze dovrà evitare di procedere con visione «atomistica» e di sottostare a «pressioni emotive» ed, invece, dovrà esperire apposita istruttoria al fine di dimostrare la ragionevolezza delle misure adottate e la congruità di queste rispetto al fine da raggiungere.

Le decisioni della Sez. VI del Consiglio di Stato, citate nel testo, 6 agosto 2002, n. 4096 e 3 giugno 2002, n. 309, si possono vedere in *Consiglio Stato*, 2002, I, rispettivamente 1634 e 1260; la decisione della Sez. IV n. 642 del 1989, non risulta edita.

In argomento, v. in dottrina, l'interessante volume di FONDERICO F., *La tutela dall'inquinamento elettromagnetico*, Milano, 2002.

Mario Cardillo

T.A.R. Campania-Napoli, Sez. I - 27-3-2000, n. 813 - Coraggio, pres.; Gaviano, est. - C.N.S. e altro (avv.ti Laudadio, Angeli) c. Comune di Napoli (avv.ti Barone, Lizzi e Silvi).

Sindaco - Ordinanze - Contingibile e urgente - Presupposti - Situazione di pericolo - Sufficienza - Lungo tempo trascorso - Irrilevanza.

Sanità - Smaltimento rifiuti - Stato di emergenza - Ordinanza d'urgenza ex art. 38 legge n. 142 del 1990 - Legittimità - Anche dopo d.lgs. n. 22 del 1997.

Ciò che rileva nell'adozione dell'ordinanza sindacale contingibile e urgente è l'attualità della situazione di pericolo nel momento in cui il Sindaco interviene e non anche il tempo trascorso dal momento in cui la detta situazione si è per la prima volta manifestata, posto che il decorso del tempo può solo aggravare e non certo sanare il riscontrato pericolo (1).

Il potere di ordinanza previsto in materia di rifiuti dall'art. 13 d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 non ha sostituito il generale potere del Sindaco di adottare ordinanze contingibili e urgenti ai sensi dell'art. 38 l. 8 giugno 1990, n. 142, ma lo ha affiancato e integrato, limitandosi a rendere possibile un mero ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, in deroga alle vigenti disposizioni di settore (2).

(Omissis)

I ricorsi in epigrafe devono essere preliminarmente riuniti, attesa la loro evidente connessione, per poter essere definiti con un'unica decisione.

Ciò premesso, le impugnative delle ricorrenti sono soltanto in parte fondate. Mentre non possono trovare accoglimento, infatti, le argomentazioni con cui le medesime hanno contestato che nella presente vicenda sussistessero i presupposti per fare luogo all'esercizio del potere sindacale di ordinanza, sono per contro condivisibili le principali critiche mosse al provvedimento impugnato nella parte in cui questo, mantenendo ferme le condizioni dei contratti scaduti tra le parti il 31 agosto 1999, ha imposto alle appaltatrici di continuare ad operare oltre tale data a condizioni economiche divenute ormai, come si vedrà ai paragrafi 2 e segg. (omessi) di dubbia congruità.

Seguendo l'ordine dato dalle ricorrenti alle proprie doglianze, verranno qui di seguito esposti innanzi tutto i profili di infondatezza dei gravami.

Poiché alla data del 31 agosto 1999 sarebbero scaduti i contratti stipulati per il servizio di raccolta e trasporto a discarica dei rifiuti solidi urbani, e, per converso, la nuova Azienda speciale di igiene ambientale (A.S.I.A.), destinata ad assicurare per il futuro il servizio, aveva appena dichiarato - con nota del 2 agosto 1999 - di non essere pronta al relativo subentro, ad avviso del Collegio il Sindaco di Napoli ha fatto legittimamente ricorso al suo potere di ordinanza d'urgenza per evitare «l'insorgere di gravi problemi di ordine igienico-sanitario che l'interruzione del servizio potrebbe comportare».

Le ricorrenti sostengono il contrario muovendo dall'assunto che il potere di ordinanza presupporrebbe un pericolo di natura imprevedibile, e perciò non potrebbe essere esercitato per fronteggiare situazioni, all'opposto, del tutto prevedibili. Di qui l'illazione che, essendo da tempo ben noto il fatto che alla data del 31 agosto 1999 sarebbero scaduti i contratti per la raccolta ed il trasporto dei r.s.u., nella fattispecie per ciò stesso sarebbero mancati i presupposti per l'adozione di un'ordinanza *extra ordinem*.

In punto di diritto non vi è dubbio che il requisito dell'imprevedibilità del pericolo non sia menzionato nel testo dell'art. 38, comma 2 legge n. 142 del 1990. La norma attributiva del potere che l'Amministrazione ha esercitato prevede solo che il «Sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti contingibili e urgenti in materia di sanità ed igiene, edilizia e polizia locale al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini». L'estremo dell'imprevedibilità non era richiesto, del resto, nemmeno dal testo dell'art. 153 del r.d. 4 febbraio 1915, n. 148.

La recente giurisprudenza, quindi, non ha avuto remore nel superare il più antico orientamento interpretativo formatosi in questa materia, secondo il quale per provvedimento contingibile avrebbe dovuto intendersi solo quello volto a regolare una situazione nuova ed imprevedibile, ed è pervenuta ad ammettere che

gli unici reali presupposti del potere di ordinanza sono quelli della necessità (intesa come quello stato di fatto per cui è indispensabile derogare al diritto) e dell'urgenza (tale da non consentire di ricorrere ai normali strumenti di intervento).

Riferendosi, in particolare, alle ipotesi in cui una situazione di pericolo esista da tempo, la giurisprudenza ha puntualizzato quanto segue: «... non sembra possibile discriminare tra una ed altra specie dell'urgenza, a seconda che essa consista in una situazione preesistente ovvero in un evento nuovo ed imprevedibile, in base cioè a circostanze estrinseche. Le due evenienze differiscono per quanto riguarda il soggetto agente, ma dal punto di vista dell'interesse pubblico esposto al rischio... delle due l'una, l'urgenza o c'è o non c'è. E, come l'esperienza insegna, il fatto che non si sia ancora provveduto non vuole dire necessariamente che l'urgenza non ci sia, ma piuttosto che si doveva provvedere prima o che la situazione pericolosa si è aggravata» (Cons. Stato, V Sez., 29 aprile 1991, n. 700).

Sulla scia di argomentazioni quali quelle trascritte, perciò, è decisamente prevalso l'orientamento incline ad ammettere l'esercizio del potere di ordinanza anche quando la situazione di fatto per cui si provvede esista da tempo, e ciò in base alla considerazione che il ritardo nel provvedere, piuttosto che escludere l'urgenza di un intervento, la accentua (si vedano in questo senso, ad es., Cons. Stato, II Sez., par. 1° marzo 1995, n. 2336/94 e IV Sez. 8 ottobre 1996, n. 1100; ma vedi già prima, esemplificativamente, V Sez. 1° settembre 1986, n. 403, 27 ottobre 1986, n. 568 e T.S.A.P. 21 aprile 1989, n. 33).

Tutto ciò posto, si deve a questo punto debitamente evidenziare, però, il fatto che le argomentazioni e le conclusioni appena svolte si prestano ad essere linearmente applicate anche ad un caso, come quello odierno, in cui l'Autorità ha agito per fronteggiare un pericolo che, pur non essendo, preesistente, era, nondimeno, di insorgenza agevolmente e da tempo prevedibile. Nell'una e nell'altra ipotesi manca, infatti, un evento nuovo ed imprevedibile, e pertanto non vi è dubbio che l'Amministrazione sia astrattamente rimproverabile per il fatto di non essersi diligentemente attivata a tempo debito. Questa circostanza, tuttavia, non può essere posta a carico della P.A., in un'ottica di tipo sanzionatorio, per mettere in dubbio l'esistenza (o la sopravvivenza) del suo potere di ordinanza: tale potere, invece, come si è già detto, deve sempre esserle riconosciuto, a garanzia degli interessi pubblici da tutelare sol che ricorrano, naturalmente, gli estremi della necessità e dell'urgenza attuali.

Per concludere, dunque, sul punto: è vero che il Comune, sapendo con largo anticipo che le attività contrattuali delle ricorrenti sarebbero cessate al 31 agosto 1999, e potendo anche agevolmente rappresentarsi le difficoltà di avvio della nuova Azienda speciale di igiene ambientale (oltre che, probabilmente, contribuire al loro appianamento), aveva la possibilità, in astratto, di predisporre per tempo una diversa soluzione organizzativa; si può anche guardare, allora, allo stato di pericolo descritto dall'ordinanza sindacale impugnata come ad una situazione imputabile, in definitiva, a disfunzioni organizzative e carenze previsionali dello stesso Comune: tutto questo non toglie, però, che, dinanzi alla situazione necessitata che si presentava all'Amministrazione a ridosso, ormai, della scadenza dei contratti fra le parti in controversia, essa disponeva senza dubbio del suo potere di ordinanza d'urgenza a tutela dell'interesse pubblico.

Come bene è stato recentemente detto, invero, le ordinanze sindacali emanate in via contingibile e urgente prescindono dall'imputabilità all'Amministrazione o a terzi ovvero a fatti naturali, delle cause che hanno generato la situazione di pericolo: pertanto, di fronte all'urgenza di provvedere, non rileva affatto chi o cosa abbia determinato la situazione di pericolo che il provvedimento è rivolto a rimuovere (Cons. Stato, V Sez., 9 novembre 1998, n. 1585).

La doglianza fin qui esaminata, quindi, deve essere disattesa.

Poiché, inoltre, non è dubitabile che lo scopo dell'ordinanza in contestazione sia inquadrabile nelle finalità straordinarie ed urgenti che si sono sopra indicate, si rivela per ciò stesso priva di fondamento anche l'idea che tale provvedimento possa essere censurato in quanto intenzionalmente elusivo delle norme sulla necessità di espletare pubblici incanti (norme che, va da sé, il potere d'ordinanza potrebbe comunque derogare).

Né si potrebbe addurre il principio della c.d. «residualità» del potere attribuito dall'art. 38 della legge n. 142 del 1990 per assumere che, in luogo di esso, nel caso concreto avrebbe dovuto necessariamente essere esercitato lo specifico potere di ordinanza

previsto, proprio in materia di rifiuti, dall'art. 13 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.

Quest'ultimo potere non si sostituisce, infatti, al generale potere di ordinanza ex art. 38 cit., ma se ne affianca semplicemente, integrandolo, poiché si limita a rendere possibile un mero «ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti» in deroga alle vigenti disposizioni di settore, non molto diversamente dal precedente art. 12 del d.p.r. n. 915 del 1982. E poiché nella fattispecie si trattava non tanto di derogare alla normativa di settore, quanto di incidere sulla libertà di operatori economici privati nel senso di vincolarli a proseguire, eventualmente anche contro la loro volontà, la prestazione di un servizio dopo la scadenza dei contratti che a ciò li obbligavano, non pare dubbio che una misura del genere potesse ricevere fondamento soltanto dalla norma generale dell'art. 38 legge n. 142 del 1990.

La società E. critica, altresì, il provvedimento sindacale per il fatto che il termine trimestrale da esso previsto sarebbe incongruo ed irrealistico, in quanto insufficiente a permettere all'A.S.I.A. di rilevare il servizio. Non si comprende, tuttavia, quale concreto interesse di parte possa sorreggere siffatto rilievo e renderlo ammissibile, posto che il suo accoglimento avrebbe quale risultato pratico quello di condurre la società che l'ha formulato all'estensione della durata dei propri obblighi nel tempo, piuttosto che alla liberazione da essi.

Da parte delle ricorrenti si contesta l'ordinanza in epigrafe anche sotto un ulteriore profilo. Si sottolinea che l'Amministrazione si è avvalsa di un potere autoritativo straordinario per pervenire, in pratica, al risultato di una semplice proroga di una disciplina di fonte contrattuale, effetto, questo, che invece, in tesi, avrebbe potuto e dovuto essere perseguito su normali basi pattizie, attraverso gli ordinari strumenti dell'attività contrattuale della P.A.

Quel che si vuole sostenere, quindi, se si è bene inteso, è che il potere di emettere ordinanze *extra ordinem* non potrebbe incidere su «materie contrattuali».

Al di là delle questioni teoriche sottintese dalla censura, però, essa deve essere contrastata con decisione a partire dalla sua stessa premessa, secondo la quale il provvedimento impugnato avrebbe avuto il limitato effetto di imporre una proroga al rapporto contrattuale già corrente tra le parti.

Il senso e la portata dell'ordinanza in esame sono, infatti, diversi da quelli appena indicati, come si desume dalla considerazione del contenuto dispositivo dell'atto alla stregua sia delle espressioni adoperate dall'autorità, sia della sostanza del potere esercitato (e dell'interesse pubblico con esso garantito).

Il detto contenuto si articola su due distinte previsioni, poste su piani ben diversi.

Innanzitutto, e principalmente, ciò che l'ordinanza dispone, in coerenza con la sua funzione di tutela di un ben preciso interesse pubblico, è la prosecuzione della prestazione del servizio di raccolta e trasporto a discarica dei r.s.u. (e non vi è dubbio, in base a quanto si è già detto, che tale imposizione rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 38 della legge n. 142).

Il fatto, peraltro, che la prestazione così prescritta coincida, in pratica, con quella che costituiva oggetto dei contratti in scadenza, non significa che ci si trovi di fronte ad una pura e semplice proroga dei precedenti rapporti. Si versa, difatti, in una relazione giuridica nuova tra le parti, non più paritetica e sinallagmatica, ma di indole squisitamente autoritativa: ed in questo contesto la coincidenza di prestazioni richieste al privato costituisce solo un dato puramente estrinseco, la cui rilevanza è circoscritta essenzialmente al ruolo di ragione che ha presieduto alla scelta, da parte del Sindaco, dei soggetti dai quali pretendere la collaborazione.

La seconda previsione contenuta nell'ordinanza, poi, è quella che richiama «patti e condizioni previsti dal contratto ancora in corso», e che ha indotto in equivoco i ricorrenti facendo ritenere

loro che l'intervento dell'Autorità avesse il limitato effetto dell'imposizione di una mera proroga dei vecchi rapporti contrattuali. Per quanto si è detto, però, dovrebbe risultare già chiaro che questa seconda previsione non dà corpo ad una clausola paritetica, incrociandosi con la prima in un rapporto sinallagmatico di scambio coattivamente imposto: ha, invece, la più modesta funzione, accessoria a quella assicurata dalla clausola principale dell'ordinanza (dalla quale solo dipende l'idoneità del provvedimento al soddisfacimento dell'interesse pubblico che lo ha determinato), di criterio di determinazione del trattamento da riconoscere alle imprese interessate per tenerle indenni da ogni sacrificio.

Si è chiarito, dunque, che, diversamente da quanto assunto dalle parti, l'ordinanza in epigrafe non ha comportato una semplice proroga dei rapporti contrattuali già correnti tra le parti, ma ne ha trasformato l'intima natura, traslandoli in un contesto pubblico-istico e autoritativo.

Ne consegue l'infondatezza della doglianza costituita dai ricorrenti sull'opposta – ed errata – interpretazione del provvedimento.

Qualora, infine, il senso (invero, non del tutto chiaro) delle critiche di parte dovesse essere inteso, più ampiamente, nei termini di una contestazione della possibilità per la P.A. di procurarsi, mediante ordinanze d'urgenza, prestazioni tipicamente «contrattuali», neppure questa prospettazione potrebbe essere condivisa.

Essa, infatti, da un lato, non potrebbe vantare alcun fondamento normativo; dall'altro, si tradurrebbe in una restrizione dell'ambito di operatività e – soprattutto – di funzionalità del potere di ordinanza che, sia per l'ampiezza della formulazione testuale dell'art. 38, comma 2, legge n. 142 del 1990, sia per l'importanza che istituto dell'ordinanza d'urgenza riveste, in questo «valvola di sicurezza» per l'ordinamento, non potrebbe essere mai ragionevolmente avallata.

Il problema più impegnativo che può sorgere da esplicitazioni del potere d'ordinanza quale quella *sub judice*, in realtà, è quello che attiene al trattamento economico da assicurare all'impresa che sia stata coattivamente chiamata ad erogare le proprie consuete prestazioni a beneficio della P.A. E a questo argomento, sul quale si innestano le censure delle ricorrenti che, diversamente da quelle fin qui esaminate, meritano accoglimento, verranno dedicate le considerazioni che seguono. (*Omissis*)

(1-3) ORDINANZE SINDACALI CONTINGIBILI E URGENTI.

Con la sentenza in esame il T.A.R. Campania ha deciso in ordine alla legittimità di una ordinanza emanata da parte del Sindaco di Napoli. Il *decisum*, pubblicato prima dell'entrata in vigore del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. 267/2000) che considerevolmente ha innovato in materia di ordinanze sindacali (1), consente – attraverso una serie di richiami a precedenti giurisprudenziali – di fissare dei principi in materia di ordinanze contingibili e urgenti.

Il principio maggiormente ribadito consiste in una esatta lettura dei concetti di contingibilità ed urgenza, sussistendo il potere ordinatorio anche quando la situazione per la quale si interviene esiste da tempo.

Nella fattispecie in commento, il provvedimento del Sindaco viene emesso per ordinare la prosecuzione del servizio di raccolta rifiuti solidi urbani, servizio esternalizzato dal Comune, e regolato da un contratto di appalto in via di scadenza.

(1) Il T.U.E.L. 267/2000 sviluppa il concetto di ordinanza e introduce una *summa divisio*. Gli artt. 50 e 54, infatti, distinguono le ordinanze emesse dal Sindaco come capo dell'Amministrazione da quelle emesse dal Sindaco come organo di Governo. Per quanto concerne le ordinanze del primo tipo «contingibili e urgenti» in materia di emergenza sanitaria o di igiene pubblica, il testo del nuovo d.lgs. 267/2000 appare sicuramente più coordinato col concetto di autorità locale, rispetto alla vecchia formulazione dell'art. 38 legge 142/90, come anche modificato dalla legge 265/99. Tra l'altro la funzione sanitaria è tipicamente locale, non fosse altro che per l'ovvio riferimento all'art. 117 della Costituzione.

Per quanto, invece, concerne le ordinanze emesse dal Sindaco in qualità di organo di decentramento statale ex art. 54 T.U.E.L., anch'esse «contingibili e urgenti», non sono tipizzate dal legislatore ma individuate in riferimento al fine per il quale devono essere adottate «... al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini ...». Come logico corollario, solo per quest'ultimo tipo di ordinanze è possibile il ricorso gerarchico al Prefetto in quanto provvedimenti non definitivi, viceversa per l'altro tipo di ordinanze, considerato il loro carattere di atti definitivi, è possibile il ricorso giurisdizionale di fronte al giudice amministrativo.

I ricorrenti, a tal proposito, lamentano un non corretto esercizio del potere da parte dell'Amministrazione che avrebbe in questo modo «prorogato» un rapporto negoziale di natura privatistica con un atto pubblicistico nel cui corpo veniva richiamata la previsione di eseguire il servizio «agli stessi patti e condizioni» del contratto in scadenza.

Il T.A.R. rileva che ben può l'ordinanza richiamare e disciplinare l'aspetto economico per l'esecuzione di quanto stabilito nella ordinanza medesima.

Invero, la sentenza è ricca di argomentazioni giuridiche ed ogni doglianza dei ricorrenti diventa oggetto di attenta riflessione da parte dei giudici.

La copiosa legislazione nel settore ambientale, che pur disciplina il potere di ordinanza *extra ordinem*, è opportunamente considerata e valutata. Infatti, il T.A.R., respingendo il principio che vorrebbe attribuire carattere residuale alla ordinanze sindacali *ex art. 38* della legge 142/90 in materia di rifiuti, sostiene che «quest'ultimo potere non si sostituisce, infatti, al generale potere di ordinanza *ex art. 38* cit., ma se ne affianca semplicemente, integrandolo, poiché si limita a rendere possibile un mero ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti in deroga alle vigenti disposizioni di settore, non molto diversamente dal precedente art. 12 del d.p.r. n. 915 del 1982».

L'articolo di legge menzionato, secondo l'interpretazione della Corte Suprema, non richiede necessariamente la «situazione di necessità», grazie alla sua funzione preventiva essendo previsto per la tutela della salute e dell'ambiente (2).

Analogamente, è stato rilevato in giurisprudenza che un'ordinanza sindacale *ex art. 38* legge 142/90, ben può richiamare il d.lgs. n. 22 del 1997 per ordinare lo sgombero di rifiuti per ragioni di igiene (3).

Rimane, quindi, riconosciuto un generale potere ordinatorio *ex art. 38* legge 142/90, rafforzato da quello contemplato nelle norme speciali in materia di rifiuti.

Tra l'altro, il ricorso al generale potere ordinatorio è giustificato – ad avviso del Tribunale amministrativo – dalla necessità di regolamentare la prestazione di un servizio necessario ed urgente, vincolando oltre gli obblighi contrattuali.

Ma i punti di maggior dibattito riguardano la necessità dell'adozione di un'ordinanza contingibile ed urgente in costanza di una situazione preesistente e non impreveduta o improvvisa e la possibilità, per la stessa ordinanza, di disci-

plinare gli aspetti economici della prestazione che con il provvedimento si ordina.

Quanto al primo problema, positivamente risolto dal T.A.R. Campania, è opportuno richiamare l'abbondante giurisprudenza amministrativa che ha sostenuto il principio secondo il quale a nulla rileva che la situazione sulla quale si interviene con ordinanza – lungi dall'essere improvvisa – perdura da tempo perché l'ulteriore decorso del tempo, ancorché sanare la situazione, non può che peggiorarla (4) («... escludere in radice, in questi casi, l'emanabilità di ordinanze di necessità e di urgenza può significare esporre l'interesse pubblico ad un'ulteriore, forse definitiva, compromissione»).

Dunque, il provvedimento è legittimamente adottato per fronteggiare, nella preminente esigenza di tutela dell'interesse pubblico, una situazione che non consente il ricorso ai normali strumenti giuridici di intervento.

Altro elemento, oggetto di analisi da parte del T.A.R., è quello già accennato, relativo alla possibilità dell'ordinanza di incidere su situazioni economiche e del connesso problema della temporaneità.

La temporaneità, come è noto, è un fattore intrinseco delle ordinanze contingibili e urgenti e diversamente non potrebbe essere, considerato il carattere *extra ordinem* dei provvedimenti in questione.

Ne consegue l'impossibilità di emanare le ordinanze *de quibus* «ogni qual volta il provvedimento, in relazione al suo scopo, debba necessariamente rivestire il carattere di continuità e stabilità di effetti ... è appena il caso di aggiungere che il provvedimento contingibile e urgente è destinato a cessare allorché vengano meno le cause che l'hanno determinato» (5).

Di qui, la regolamentazione provvisoria degli aspetti connessi all'emanazione dell'ordinanza, quali l'elemento economico con il minor sacrificio per il destinatario dell'ordinanza (6). Non a caso il T.A.R., a proposito del problema *de quo*, chiarisce che il richiamo agli «stessi patti e condizioni» riveste una funzione accessoria e secondaria rispetto a quella principale di tutela dell'interesse pubblico che con l'ordinanza si intende perseguire e serve come «criterio di determinazione del trattamento da riconoscere alle imprese interessate per tenerle indenni da ogni sacrificio».

Angela R. Stolfi

(2) Cass. Sez. III Pen. n. 5378 del 30 maggio 1996, in questa Riv., 1996, 532; Cass. Sez. III Pen. 16 giugno 1999, n. 7748, *ivi*, 2000, 543, con nota di E. NAPOLILLO, *Le ordinanze contingibili e urgenti in materia di rifiuti: scritti, comportamenti necessitati, limiti al potere amministrativo e sindacato del giudice penale*.

(3) Cass. Sez. I Pen. n. 9781 del 14 novembre 1996, in questa Riv., 1999, 106, con nota di L. MAZZA.

(4) Cons. Stato n. 33 del 21 aprile 1989, in *Cons. Stato*, 1989, I, 647; *id.* n. 700 del 29 aprile 1991, *ivi*, 1991, I, 741; Ministero dei LL.PP. (ricorso straordinario) n. 2336/94 del 1° marzo 1995, in *Cons. Stato*, 1996, I, 1415; Cons. Stato n. 1100 del 8 ottobre 1996, in *Cons. Stato*, 1996, I, 1456.

(5) T.A.R. Piemonte n. 97/95 del 13 febbraio 1995, in *Giur. it.*, 1995, p. 580, con nota di C. SARDO.

(6) Cons. Stato n. 332 del 3 aprile 1990, in *Cons. Stato*, 1990, I, 557.

MASSIMARIO

Giurisprudenza civile

(a cura di PAOLA MANDRICI)

Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione (stragiudiziale) - Onere relativo - A carico dell'attore - Configurabilità - A carico del convenuto che proponga domanda riconvenzionale - Configurabilità - Condizioni. (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 46)

Contratti agrari - Diritto di ripresa - Decorso del termine triennale ex art. 42 della legge n. 203 del 1982 - Condizione di proponibilità della domanda volta alla ripresa del fondo - Esclusione. (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 42)

Cass. Sez. III Civ. - 22-10-2002, n. 14900 - Fiduccia, pres.; Finocchiaro, est.; Giacalone, P.M. (conf.) - Donadoni (avv. Spina) c. Campesano ed altri. (Cassa con rinvio App. Napoli 18 luglio 2000)

L'onere del preventivo esperimento del tentativo di conciliazione di cui all'art. 46 della l. 3 maggio 1982, n. 203, sussiste a carico dell'attore che agisce in giudizio e del convenuto che proponga una domanda in via riconvenzionale per il solo fatto che essi sottopongono al giudice una domanda relativa ad una controversia agraria, a prescindere dalla relativa fondatezza (1).

L'art. 42 della l. 3 maggio 1982, n. 203, riconoscendo al concedente la facoltà di far cessare anticipatamente il rapporto, previa disdetta da intimarsi almeno tre anni prima della fine dell'annata agraria in cui avverrà il rilascio da parte del concessionario, non comporta l'improponibilità della domanda (volta alla ripresa del fondo) prima del decorso del triennio, trattandosi di termine al cui rispetto deve intendersi subordinato il solo rilascio del fondo e non l'esercizio dell'azione, ed il cui decorso può essere utilizzato per l'accertamento giudiziale degli elementi costitutivi del diritto potestativo di ripresa del fondo, ove contestati (2).

(1-2) Sulla prima massima non si rilevano precedenti specifici. Sul punto vedi Cass. 7 marzo 1992, n. 2753, in questa Riv., 1992, 420; Cass. 5 agosto 1991, n. 8558, *ivi*, 1992, 32, con nota di CAPPIELLO I., *Sulla proponibilità di domanda riconvenzionale nel processo agrario*. Per quanto riguarda la seconda massima, in senso conforme cfr.: Cass. 9 febbraio 2000, n. 1437, in questa Riv., 2000, 674; Cass. 5 maggio 1990, n. 3743, in *Giur. agr. it.*, 1991, 169, con nota CAPPIELLO I., *Effetto costitutivo ed effetto esecutivo delle sentenze di ripresa del fondo rustico ai sensi dell'art. 42 della legge n. 203 del 1982*, in *Giust. civ.*, 1990, 1979, con nota FINOCCHIARO M., *La cassazione e l'epoca del giudizio di ripresa (art. 42 legge n. 203 del 1982)*; Cass. 9 novembre 1989, n. 4720, in *Giur. agr. it.*, 1990, 93; Cass. 15 dicembre 1987, n. 9288, *ivi*, 1988, 30, con nota di SERAFINI L., *Diritto di ripresa dell'equiparato*.

*

Giurisdizione civile - Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Impiego pubblico - Consorzi di bonifica - Legge della Regione Puglia n. 15 del 1994 - Gestione e manutenzione degli impianti irrigui - Previsione di utilizzazione del personale con contratto di natura privatistica - Qualificazione come privato del rapporto - Configurabilità - Conseguenze - Devoluzione al giudice ordinario delle relative controversie - Fattispecie anteriore al 30 giugno 1998. (L.r. Puglia 18 aprile 1994, n. 15, art. 5)

Cass. Sez. Un. Civ. - 15-10-2002, n. 14614 - Genghini, pres.; Prestipino, est.; Martone, P.M. (conf.) - Reg. Puglia (avv. De Feo) c. Summa ed altro. (Conferma e dichiara giurisdizione Trib. Brindisi 13 ottobre 2000)

All'art. 5 della l.r. Puglia 18 aprile 1994, n. 15 (recante disposizioni per l'affidamento degli impianti irrigui ai consorzi di bonifica), il quale fa espresso riferimento, per la gestione e manutenzione degli impianti e delle opere di sistemazione idraulica, a rapporti di lavoro sorti con contratto di natura privatistica, deve attribuirsi efficacia di qualificazione in senso privatistico

co di tali rapporti, con conseguente devoluzione al giudice ordinario delle relative controversie. (Principio di diritto espresso in fattispecie anteriore al 30 giugno 1998) (1).

(1) In senso conforme cfr. Cass. Sez. Un. 14 maggio 1998, n. 4876, in *Foro it.*, 1999, 2657.

*

Responsabilità civile - Proprietà di animali - Animale da tiro - Conducente - Procedente a piedi - Investimento da parte di un veicolo a motore - Obblighi del conducente dell'animale - Art. 134 c.d.s. abrogato - Applicabilità - Esclusione - Art. 104, comma secondo stesso codice - Applicabilità. (C.d.s. abrogato, artt. 134, comma 1 e 104, comma 2)

Cass. Sez. III Civ. - 31-7-2002, n. 11370 - Giuliano, pres.; Amatucci, est.; Marinelli, P.M. (conf.) - De Filippis (avv. Grande) c. Zangrilli (avv. Guerrieri). (Cassa con rinvio App. Roma 27 maggio 1998)

In tema di circolazione di animali, anche nell'ipotesi in cui il conducente di un animale da tiro, da sella o da soma (nella specie, somaro gravato da due bigonze d'uva) proceda a piedi, non si applica la norma di cui all'art. 134, comma primo del vecchio codice della strada che, prescritta per i pedoni, identifica nel margine sinistro della carreggiata il lato ove questi devono circolare, bensì quella di cui all'art. 104, comma secondo stesso codice (applicabile, nella specie, ratione temporis), a mente della quale gli animali devono essere tenuti «il più vicino possibile al margine destro della carreggiata», obbligando, per l'effetto, chi li conduce a procedere, quand'anche a piedi, su tale lato (1).

(1) Sul punto non si rilevano precedenti specifici.

*

Previdenza sociale - Assicurazione contro la disoccupazione - Integrazione salariale a favore degli operai agricoli - Requisito della prestazione di 180 giornate lavorative in un anno - Accertamento - Giornate non effettivamente lavorate per una causa di sospensione del rapporto - Computo - Ammissibilità - Condizioni - Versamento dei contributi. (L. 8 agosto 1972, n. 457, art. 8)

Cass. Sez. Lav. - 14.1.2003, n. 453 - Dell'Anno, pres.; Simoneschi, est.; Frazzini, P.M. (conf.) - INPS (avv. Fabiani) c. Giannaccini (avv. Lombardi). (Conferma Trib. Lucca 14 gennaio 1999)

In materia di trattamento di integrazione salariale a favore degli operai agricoli ai sensi dell'art. 8 della l. n. 457 del 1972, il requisito dello svolgimento della prestazione per oltre 180 giornate lavorative in un anno va verificato tenendo conto di tutte le giornate per le quali sono stati versati i contributi, anche se la prestazione non sia stata resa per la sussistenza di una causa di sospensione del rapporto (nella specie, per malattia) (1).

(1) In senso conf. Cass. 18 novembre 2002, n. 16235 (M), in questa Riv., 2003, 253 con richiamo di precedenti. La sentenza fa applicazione di un principio di carattere generale e cioè che le giornate non lavorate, a causa di motivi ostativi che diano luogo alla sospensione legale del rapporto, siano considerate come giornate di lavoro effettivo sempre che per esse siano stati versati o, comunque, siano dovuti i relativi contributi previdenziali. Sull'istituto della integrazione salariale per i lavoratori agricoli, v. M. DE LUIGI, *La Cassa integrazione salari per gli operai agricoli*, in *Riv. dir. agr.*, 1995, 1, 504; C. GAITTA, *La tutela previdenziale dei lavoratori agricoli: principi generali, specificità, aspetti problematici*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2003, 273 (e, specificamente, 302-4).

Espropriazione p.p.u. - Occupazione temporanea e d'urgenza - Opere di bonifica e lavori per la ricostruzione di oo.pp. - Danno derivante da occupazione illegittima di fondo agricolo - Determinazione - Criteri dell'art. 5 bis della legge n. 359 del 1992 - Applicabilità - Esclusione - Commisurazione al prezzo di mercato - Necessità. (L. 8 agosto 1992, n. 359, art. 5 bis; l. 23 dicembre 1996, n. 662, art. 3, comma 65)

Cass. Sez. I Civ. - 12-12-2002, n. 17713 - Grieco, pres.; Panebianco, est.; Uccella, P.M. (conf.) - Amelotti (avv. Manzi) c. Azienda Prom. Turistica S. Margherita Ligure (avv. Contaldi). (Cassa e decide nel merito App. Genova 8 marzo 1999)

Il danno derivante dall'occupazione illegittima di suolo agricolo non va ancorato ai criteri stabiliti dall'art. 5 bis della legge n. 359 del 1992, bensì al prezzo di mercato del fondo stesso (1).

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 3 marzo 1998, n. 2336, in *Giust. civ.*, 1998, 1583, con nota di VALARO SINISI A., *Legge 8 luglio 1992, n. 359, art. 5 bis: contrasto giurisprudenziale in ordine all'applicazione del comma settimo bis alle aree agricole. Contra*, cfr. Cass. 24 luglio 1997, n. 6912, *ivi*, con nota di VALARO SINISI A. cit.

*

Agricoltura e foreste - Ammassi di prodotti agrari - Obblighi - Controversie pendenti relative a crediti dei consorzi agrari per ammasso obbligatorio e spese di commercializzazione - Entrata in vigore della l. 28 ottobre 1999, n. 410 - Assegnazione ai consorzi dei titoli di Stato previsti dall'art. 8 - Estinzione d'ufficio delle controversie. (L. 28 ottobre 1999, n. 410, art. 8; l. 23 dicembre 2000, n. 388, art. 130)

Cass. Sez. III Civ. - 10-2-2003, n. 1931 - Duva, pres.; Petti, est.; Carestia, P.M. (conf.) - Consorzio agrario provinciale di Ferrara (avv. Confortini) c. Min. politiche agricole (Avv. gen. Stato). (Dichiara estinto il processo App. Roma 11 maggio 1998)

In tema di crediti maturati dai Consorzi agrari nella gestione dell'ammasso obbligatorio e nella commercializzazione dei prodotti agricoli nazionali, le controversie relative ai predetti crediti ed accessori, pendenti al momento dell'entrata in vigore della l. 28 ottobre 1999, n. 410, sono dichiarate estinte d'ufficio, con compensazione di spese tra le parti, a seguito dell'assegnazione ai consorzi dei titoli di Stato previsti dall'art. 8, primo comma, della predetta legge (1).

(1) Sul punto non si rilevano precedenti specifici. Vedi Cass. 26 luglio 2002, n. 11039, in *Giust. civ. Mass.*, 2002, 1361.

*

Giurisdizione civile - Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Giurisdizione in materia tributaria - Canone di depurazione delle acque reflue - Natura di tributo comunale fino al 3 ottobre 2000 (data di entrata in vigore dell'art. 24 del d.lgs. n. 258 del 2000) - Configurabilità - Controversie relative ai canoni dovuti fino a detta data - Giurisdizione delle Commissioni tributarie - Sussistenza. (D.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 2; l. 5 gennaio 1994, n. 36; l. 23 dicembre 1998, n. 448, art. 31; d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, art. 62; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258, art. 24)

Cass. Sez. Un. Civ. - 6-2-2003, n. 1735 - Corona, pres.; Vittorio, est.; Iannelli, P.M. (conf.) - Comune di Scafati (avv. Catapano) c. Ferrentino (avv. Miglino ed altro). (Dichiara giurisdizione Giud. Pace Nocera Inferiore 9 marzo 2001)

Il canone per il servizio di depurazione delle acque reflue integra un tributo comunale fino al 3 ottobre 2000, data di entrata in vigore dell'art. 24 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258, il quale, nel sopprimere i commi quinto e sesto dell'art. 62 del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, ha fatto venir meno, per il futuro, il differimento dell'abrogazione della

Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente - 7-8/2003

previgente disciplina - che considerava detto canone un tributo, - il quale era stato disposto fino all'applicazione della tariffa del servizio idrico integrato di cui agli artt. 13 e seguenti della l. 5 gennaio 1994, n. 36. Ne consegue che appartengono alla giurisdizione delle Commissioni tributarie le controversie concernenti i canoni relativi al periodo anteriore alla predetta data del 3 ottobre 2000, senza che, in contrario, possa ritenersi che il citato art. 24 del d.lgs. n. 258 del 2000 abbia, per sua natura, efficacia retroattiva, atteso che alle norme integrative e correttive di precedenti decreti legislativi, che il governo - delegato ad emanare i primi - sia nel contempo delegato ad emanare dalla stessa legge in un termine successivo, vanno applicate le ordinarie regole in tema di interpretazione e di efficacia delle leggi nel tempo (1).

(1) Sul punto non si rilevano precedenti specifici. Vedi Cass. Sez. Un. 2 agosto 2002, n. 11631, in *Giust. civ. Mass.*, 2002, 1449; Cass. Sez. Un. 16 febbraio 2002, n. 8444, *ivi*, 2002, 1007.

*

Agricoltura e foreste - Piccola proprietà contadina - Agevolazioni tributarie - Godute in sede di acquisto del fondo dall'acquirente - Vendita volontaria prima del termine di dieci anni dall'acquisto - Decadenza ex art. 7 della legge n. 604 del 1954 - Alienazione del bene disposta entro il termine dall'erede - Applicabilità - Fondamento. (L. 6 agosto 1954, n. 604, art. 7)

Cass. Sez. V Civ. - 3-2-2003, n. 1546 - Papa, pres.; Fico, est.; Cafiero, P.M. (conf.) - Min. finanze (Avv. gen. Stato) c. Rossi ed altre (avv. n.c.). (Cassa e decide nel merito Comm. Trib. Reg. Firenze 12 ottobre 1998)

La decadenza dalle agevolazioni tributarie a favore della piccola proprietà contadina che, a norma dell'art. 7 della l. 6 agosto 1954, n. 604, colpisce l'acquirente il quale, prima del termine decennale stabilito, "aliena volontariamente" il bene acquistato, si verifica anche nel caso in cui l'alienazione sia disposta dall'erede del beneficiario. Più in particolare, poiché l'erede succede al de cuius a titolo universale, subentrando anche nella specifica situazione giuridica soggettiva passiva di divieto di alienazione del bene nel detto termine, a nulla rileva che la vendita sia stata determinata dall'impossibilità per l'erede di provvedere alla coltivazione del fondo, potendo costituire causa di forza maggiore escludente la decadenza soltanto un evento che agisca in senso assoluto ed oggettivo, come causa esterna non imputabile al contribuente (1).

(1) Sul punto non si rilevano precedenti specifici. In generale, sulle cause di decadenza dalle agevolazioni tributarie a favore della piccola proprietà contadina vedi: Cass. 26 ottobre 2001, n. 13219, in questa Riv., 2002, 203; Cass. 29 gennaio 2001, n. 1226, *ivi*, 2001, 690, con nota di DI PAOLO, *Presupposti per la decadenza dalle agevolazioni fiscali relative all'acquisto della piccola proprietà contadina*; Cass. 14 agosto 1992, n. 9580, *ivi*, 1993, 122; Cass. 16 gennaio 1992, n. 503, in questa Riv., 1992, 544, con nota di ORLANDO A., *Sulle cause di decadenza dalle agevolazioni tributarie in favore della proprietà contadina*.

*

Servitù - Prediali - Costituzione del diritto - Delle servitù volontarie - Costituzione negoziale - Servitù di presa d'acqua - Utilizzazione di acque derivanti al fondo servente da ente pubblico - Ammissibilità - Fondamento. (C.c., art. 1080)

Cass. Sez. II Civ. - 29-1-2003, n. 1315 - Corona, pres.; Napoletano, est.; Marinelli, P.M. (conf.) - Panzica (avv. Grande) c. Panzica (avv. Limuti). (Conferma Trib. Caltanissetta 8 gennaio 2000)

La servitù di presa d'acqua può avere ad oggetto materiale l'acqua fornita da un ente pubblico al fondo servente, donde viene prelevata a favore del fondo dominante, atteso che l'acqua fornita da tale ente al titolare del fondo servente, nel momento in cui è immessa nella condotta di tale fondo, non è più da considerarsi pubblica, ma privata, e che nel nostro ordinamento non è richiesto il requisito, posto dal diritto romano, che l'acqua - oggetto della presa - sia "viva", ossia legata "in perpetuo" ad una "porzione del fondo". Infatti, la derivazione d'acqua può essere eseguita anche da un serbatoio, da un canale o da una condotta (1).

(1) Sul punto non si rilevano precedenti specifici.

Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

Bellezze naturali - Territori coperti da boschi - Esecuzione di attività ed opere di bonifica, antincendio e conservazione in assenza di autorizzazione forestale - Reato di cui all'art. 1 sexies d.l. n. 312 del 1985 - Configurabilità - Fondamento. (L. 8 agosto 1985, n. 431; d.l. 27 giugno 1985, n. 312, art. 1 sexies)

Cass. Sez. III Pen. - 15-4-2002, n. 14292 - Papadia, pres.; Lombardi, est.; Albano, P.M. (conf.) - P.M. in proc. Negri, ric. (*Annulla in parte con rinvio Trib. Asti 18 dicembre 2002*)

In tema di tutela del paesaggio, il reato di cui all'art. 1 sexies del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito in l. 8 agosto 1985, n. 431 (ora sostituito dall'art. 163 del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 4907, ricomprende anche le ipotesi di esecuzione, in territori coperti da boschi ed in difetto della prescritta autorizzazione forestale prevista dal comma quarto del citato art. 1 sexies, di attività ed opere di bonifica, antincendio e di conservazione qualora tale intervento comporti una apprezzabile modificazione dello stato dei luoghi, non essendo richiesto un concreto pregiudizio del bene protetto, atteso che la ratio della disposizione è quella di escludere la liceità di qualsiasi intervento modificativo effettuato senza una preventiva valutazione dell'operazione da parte dell'autorità preposta (1).

(1) In senso conforme Cass. Sez. III, 17 novembre 1995, n. 11252, Camilli, in *Riv. pen.*, 1996, 890; Id., Sez. III, 19 giugno 1997, n. 5961, Piras, in questa *Riv.*, 1998, 24, con nota di ABRAMI A., *Tutela delle bellezze naturali e protezione ambientale ex lege n. 431 del 1985*; Id., Sez. III, 6 aprile 1993, n. 3147, De Lieto, *ivi*, 1994, 631, con nota di ABRAMI A., *Tutela ambientale per effetto della legge n. 431 del 1985 ed interventi antropici non autorizzati*.

*

Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarico inquinante - In conseguenza del guasto improvviso dell'impianto - Esclusione della responsabilità per caso fortuito - Negazione - Reato di cui al d.lgs. n. 152 del 1999 - Configurabilità. (D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152; l. 10 maggio 1976, n. 319, art. 21)

Cass. Sez. III Pen. - 14-1-2003, n. 1054 - Postiglione, pres.; Zumbo, est.; Izzo, P.M. (diff.) - Branchesi, ric. (*Conferma Trib. Ancona 22 aprile 2002*)

In tema di tutela delle acque dall'inquinamento, non integra l'ipotesi del caso fortuito il guasto meccanico dell'impianto, che è correttamente ascrivibile ad una condotta negligente dell'imputato, atteso che questi era obbligato a mantenere l'impianto in condizioni di sicuro funzionamento ed a controllare costantemente l'efficacia dello stesso, non potendo annoverarsi provvisto di un meccanismo il cui funzionamento dipende dall'attività di manutenzione dello stesso (1).

(1) In senso conforme Cass. Sez. III, 23 febbraio 2000, n. 10, Balestrini, in questa *Riv.*, 2001, 199 e segg.

*

Acque - Tutela dall'inquinamento - Società - Amministratore - Responsabilità penale - Mancanza di delega a tecnici esperti - Sussistenza - Fattispecie. (C.p., art. 40; l. 10 maggio 1976, n. 319)

Cass. Sez. III Pen. - 22-1-2003, n. 3077 - Papadia, pres.; Teresi, est.; Veneziano, P.M. (conf.) - Zanotti, ric. (*Conferma Trib. Brescia 17 dicembre 2002*)

In tema di individuazione dei destinatari della normativa sulla tutela delle acque dall'inquinamento, la legge n. 319 del 1976 identifica i titolari degli stabilimenti industriali, e qualora si tratti di persone giuridiche i legali rappresentanti dell'ente imprenditore. La responsabilità penale discende dalla legge e non richiede un espresso conferimento, mentre è consentito delegare formalmente ad altri soggetti tecnicamente preparati i compiti imposti dalla legge ai soggetti suindicati. Pertanto, in mancanza di formale e valida delega, non può essere esclusa la responsabilità penale dell'amministratore anche se privo di competenza tecnica. (Fattispecie nella quale l'amministratore di una società in nome collettivo, qualificatosi mero socio finanziatore, adduceva per escludere la sua responsabilità di non avere competenza tecnica e di operare nella sede della società posta lontano dal cantiere di lavoro, condizioni che avrebbero dovuto indurlo a non assumere incarichi dirigenziali, ma che non valgono ad escludere la sua responsabilità) (1).

(1) In senso conforme Cass. Sez. III, 29 luglio 1998, n. 2298, Moscatelli, in questa *Riv.*, 1999, 484.

*

Bellezze naturali - Realizzazione di discarica in zona sottoposta a vincolo - In difetto di autorizzazione - Reato di cui all'art. 163 del d.lgs. n. 490 del 1999 - Configurabilità. (D.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, art. 163)

Cass. Sez. III Pen. - 17-1-2003, n. 2125 - Postiglione, pres.; Novarese, est.; Hinna Danesi, P.M. (conf.) - Ferretti, ric. (*Conferma App. Trento 16 gennaio 2002*)

In tema di protezione delle bellezze naturali, integra il reato di cui all'art. 163 del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 la realizzazione di una discarica in zona vincolata in assenza dell'autorizzazione dell'autorità preposta alla tutela del vincolo (1).

(1) In senso conforme Cass. Sez. III, 23 giugno 1989, n. 2695 c.c., Greco, in *Mass. dec. pen.*, 1989, 181.618.

*

Cave e torbiere - Cave - Concessione edilizia - Necessità - Esclusione - Realizzazione in zona non consentita - Reato di cui all'art. 20, lett. a) legge n. 47 del 1985 - Configurabilità. (L. 28 febbraio 1985, n. 47, art. 20)

Cass. Sez. III Pen. - 9-7-2002, n. 26140 - Savignano, pres.; Fiale, est.; De Nunzio, P.M. (parz. diff.) - Guida, ric. (*Dichiara inammissibile Trib. riev. Salerno 28 novembre 2001*)

L'attività di apertura e coltivazione di cava non richiede il preventivo rilascio della concessione edilizia, non essendo subordinata al preventivo controllo dell'autorità comunale, ma la stessa deve svolgersi nel rispetto della pianificazione territoriale comunale, configurandosi, in difetto, ovvero in caso di svolgimento della stessa in zona non consentita, la violazione dell'art. 20, lett. a) della l. 28 febbraio 1985, n. 47 (1).

(1) In senso conforme Cass. Sez. III, 9 settembre 1996, n. 2864, Scacco, in *Mass. dec. pen.*, 1997, 206.288.

PARTE III - PANORAMI

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Approvazione del piano d'azione tecnica 2003 per il miglioramento delle statistiche agricole. *Dec. Commissione 29 aprile 2003, n. 2003/304/EC.* (GUCE 3 maggio 2003, n. L 110)

Non iscrizione del metalaxil nell'all. I della dir. 91/414/CEE del Consiglio e revoca delle autorizzazioni di prodotti fitosanitari contenenti detta sostanza attiva. *Dec. Commissione 2 maggio 2003, n. 2003/308/EC.* (GUCE 7 maggio 2003, n. L 113)

Liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 2002 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione garanzia. *Dec. Commissione 7 maggio 2003, n. 2003/313/EC.* (GUCE 8 maggio 2003, n. L 114)

Modifica del reg. (CE) n. 2808/98 recante modalità d'applicazione del regime agromonetario dell'euro nel settore agricolo. *Reg. Commissione 12 maggio 2003, n. 816/2003.* (GUCE 13 maggio 2003, n. L 116)

Misure transitorie, ai sensi del reg. (CE) n. 1774/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano. *Reg. Commissione 12 maggio 2003, n. 808/2003.* (GUCE 13 maggio 2003, n. L 117)

Misure transitorie a norma del reg. (CE) n. 1774/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, relative alle norme di trasformazione dei materiali di categoria 3 e dello stallatico utilizzati in impianti di produzione di biogas. *Reg. Commissione 12 maggio 2003, n. 810/2003.* (GUCE 13 maggio 2003, n. L 117)

Misure transitorie a norma del reg. (CE) n. 1774/2002, del Parlamento europeo e del Consiglio, relative alla raccolta, al trasporto e all'eliminazione di prodotti alimentari non più destinati al consumo umano. *Reg. Commissione 12 maggio 2003, n. 813/2003.* (GUCE 13 maggio 2003, n. L 117)

Misure transitorie conformemente al reg. (CE) n. 1774/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'utilizzo di oli alimentari usati negli alimenti per animali. *Dec. Commissione 12 maggio 2003, n. 2003/320/EC.* (GUCE 13 maggio 2003, n. L 117)

Attuazione del reg. (CE) n. 1774/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'alimentazione di alcune specie di uccelli necrofagi con taluni materiali di categoria 1. *Dec. Commissione 12 maggio 2003, n. 2003/322/EC.* (GUCE 13 maggio 2003, n. L 117)

Misure transitorie conformemente al reg. (CE) n. 1774/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne la separazione totale dei materiali di categoria 1 e 2 dai materiali di categoria 3 negli impianti di transito. *Dec. Commissione 12 maggio 2003, n. 2003/323/EC.* (GUCE 13 maggio 2003, n. L 117)

Deroga al divieto di riciclaggio all'interno della specie relativamente agli animali da pelliccia a norma del reg. (CE) n. 1774/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio. *Dec. Commissione 12 maggio 2003, n. 2003/324/EC.* (GUCE 13 maggio 2003, n. L 117)

Misure transitorie a norma del reg. (CE) n. 1774/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio relative alla separazione degli impianti di trasformazione di categoria 1, 2 e 3. *Dec. Commissione 12 maggio 2003, n. 2003/325/EC.* (GUCE 13 maggio 2003, n. L 117)

Misure transitorie ai sensi del reg. (CE) n. 1774/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio relative alla separazione degli impianti oleochimici di categoria 2 e categoria 3. *Dec. Commissione 12 maggio 2003, n. 2003/326/EC.* (GUCE 13 maggio 2003, n. L 117)

Misure transitorie conformemente al reg. (CE) n. 1774/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo agli impianti di incenerimento o di coincenerimento a bassa capacità che non inceneriscono o coinceneriscono materiali a rischio specifico o

carcasse che contengono tali materiali. *Dec. Commissione 12 maggio 2003, n. 2003/327/EC.* (GUCE 13 maggio 2003, n. L 117)

LEGISLAZIONE NAZIONALE

Attuazione della dir. 2002/48/CE della Commissione del 30 maggio 2002, concernente l'iscrizione delle sostanze attive iprovalicarb, prosulfuron e sulfosulfuron nell'all. I della dir. 91/414/CE. *D.M. (salute) 11 febbraio 2003.* (G.U. 2 maggio 2003, n. 100)

Attuazione della decisione della Commissione 2002/949/CE del 4 dicembre 2002 concernente la non iscrizione della sostanza attiva azafenidin nell'all. I della dir. 91/414/CEE. *D.M. (salute) 11 febbraio 2003.* (G.U. 2 maggio 2003, n. 100)

Attuazione della decisione della Commissione 2002/928/CE del 26 novembre 2002 concernente la non iscrizione della sostanza attiva benomyl nell'all. I della dir. 91/414/CEE e la revoca delle autorizzazioni di prodotti fitosanitari contenenti detta sostanza attiva. *D.M. (salute) 11 febbraio 2003.* (G.U. 2 maggio 2003, n. 100)

Autorizzazione alla BVQI Italia S.r.l., in Milano, ad espletare le funzioni di controllo previste dagli articoli 10, 11 e 12 del reg. CEE n. 1538/91 nel settore delle carni di pollame. *D.M. (politiche agricole e forestali) 27 gennaio 2003.* (G.U. 7 maggio 2003, n. 104)

Modificazione al disciplinare di produzione del vino a denominazione di origine controllata «Falerio dei Colli Ascolani». *D.M. (politiche agricole e forestali) 28 marzo 2003.* (G.U. 7 maggio 2003, n. 104)

Regolamento recante modifica del d.lgs. 25 gennaio 1992, n. 107, concernente gli aromi destinati ad essere impiegati nei prodotti alimentari. *D.M. (salute) 5 marzo 2003, n. 100.* (G.U. 8 maggio 2003, n. 105)

Regolamento per la realizzazione di una mappatura delle zone del territorio nazionale interessate dalla presenza di amianto, ai sensi dell'art. 20 della l. 23 marzo 2001, n. 93. *D.M. (ambiente e tutela del territorio) 18 marzo 2003, n. 101.* (G.U. 9 maggio 2003, n. 106)

Ripartizione tra le regioni e le province autonome delle risorse finanziarie e degli ettari oggetto del regime di ristrutturazione e riconversione dei vigneti per la campagna 2002/2003. *D.M. (politiche agricole e forestali) 3 aprile 2003.* (G.U. 10 maggio 2003, n. 107)

Regolamento recante norme per la ripartizione dell'incentivo economico di cui al comma 1 dell'art. 18 della legge n. 109/1994 e successive modifiche ed integrazioni. *D.M. (politiche agricole e forestali) 13 marzo 2003, n. 106.* (G.U. 14 maggio 2003, n. 110)

Recepimento della dir. 2002/62/CE, recante nono adeguamento al progresso tecnico dell'allegato 1 della dir. 76/769/CEE del Consiglio del 27 luglio 1976, relativa alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi: composti organostannici. *D.M. (salute) 11 febbraio 2003.* (G.U. 15 maggio 2003, n. 111)

Iscrizione della denominazione «Uva da tavola di Mazzerrone» nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette. *D.M. (politiche agricole e forestali) 14 aprile 2003.* (G.U. 16 maggio 2003, n. 112)

Metodi ufficiali di analisi per i fertilizzanti (supplemento n. 8). *D.M. (politiche agricole e forestali) 8 maggio 2003.* (G.U. 21 maggio 2003, n. 116)

Approvazione dello statuto del Consorzio tutela dei vini piceini, costituito per la tutela dei vini DOC «Rosso piceno», «Falerio dei colli ascolani» e «Offida», con sede in Montepiccolo, e conferimento dell'incarico a svolgere le funzioni di tutela, di valorizzazione, di cura degli interessi generali nei riguardi delle citate D.O.C.,

ai sensi dell'art. 19, comma 1, della l. 10 febbraio 1992, n. 164. *D.M. (politiche agricole e forestali) 15 maggio 2003*. (G.U. 26 maggio 2003, n. 120)

Recepimento della dir. n. 2002/66/CE e modifica del decreto del Ministro della sanità 19 maggio 2000, concernente i limiti massimi di residui di sostanze attive dei prodotti fitosanitari tollerate nei prodotti destinati all'alimentazione. *D.M. (salute) 28 marzo 2003*. (G.U. 29 maggio 2003, n. 123)

Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 28 marzo 2003, n. 49, recante riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari. *L. 30 maggio 2003, n. 119*. (G.U. 30 maggio 2003, n. 124)

LEGISLAZIONE REGIONALE

FRIULI-VENEZIA GIULIA

Nuove misure per il concorso della copertura assicurativa dei rischi agricoli. *L.R. 4 dicembre 2002, n. 31*. (B.U. 4 dicembre 2002, n. 49)

LIGURIA

Integrazioni alla legge regionale 10 aprile 1979, n. 12 (norme sulla disciplina della coltivazione di cave e torbiere) relativamente alla stabilizzazione dei cantieri sotterranei

abbandonati di cave di ardesia. *L.R. 27 settembre 2002, n. 34*. (B.U. 16 ottobre 2002, n. 15)

TOSCANA

Modifiche alla l.r. 10 giugno 2002, n. 20 concernente «Calendario venatorio 2002/2003 e modifiche alla l.r. 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della l. 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio")». *L.R. 20 dicembre 2002, n. 45*. (B.U. 30 dicembre 2002, n. 34)

TRENTINO-ALTO ADIGE

Provincia di Bolzano

Integrazione del regolamento relativo al trasporto di rifiuti, approvato con d.p.g.p. 14 luglio 1999, n. 39. *D.P.P. 10 maggio 2001, n. 22*. (B.U. 27 luglio 2001, n. 26)

UMBRIA

Modificazioni ed integrazioni della l.r. 21 febbraio 2000, n. 12 - Disciplina della raccolta, commercializzazione e valorizzazione dei funghi epigei spontanei freschi e conservati. *L.R. 17 dicembre 2002, n. 34*. (B.U. 24 dicembre 2002, n. 58)

VALLE D'AOSTA

Disciplina delle quote latte. *L.R. 12 dicembre 2002, n. 27*. (B.U. 21 gennaio 2003, n. 3)

LIBRI

Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario, diretto da LUIGI COSTATO, 3^a ed., Padova, 2003, pp. XXVIII-1300, € 57,50.

Nel 1993 apparve la prima edizione dell'opera in epigrafe che - come sottolineavo nella mia recensione (in questa Riv., 1994, 320), nella quale ne illustravo struttura e contenuto - costituiva, a sua volta, un'evoluzione del "Compendio di diritto agrario italiano e comunitario", curato dallo stesso direttore del *Trattato* e pubblicato dalla Cedam nel 1989. Rispetto a questi precedenti, la nuova edizione - sostanzialmente la quarta, nell'arco di appena un tredicennio, segno di un successo editoriale arreso ad un'opera di grande interesse scientifico e pratico - risulta, come è sottolineato nella premessa e come risulta evidente dal notevole aumento del numero delle pagine, "ulteriormente ampliata non solo quanto ad argomenti (...) ma anche nei contenuti di ogni singola voce" alla cui illustrazione hanno collaborato numerosi altri valenti cattedratici, docenti ed esperti comunitari oltre quelli che già facevano parte del nutrito gruppo di autori originari.

Per ribadire l'importanza dell'opera, nell'ambito di una nota che ha carattere di mera segnalazione, essendo impossibile darne conto analiticamente in questa sede, per la vastità degli argomenti in essa affrontati ed il particolare approfondimento della trattazione ad essi dedicata, mi sembra sia bastevole la semplice elencazione dei titoli dei vari capitoli e capi in cui si articola il *Trattato* e, per dar conto del contributo dei vari coautori, indicando, talvolta, anche singoli paragrafi nell'ambito di essi.

Il capitolo primo è intitolato "L'agricoltura e il suo diritto" e si ripartisce in due Capi: il primo dedicato alla definizione giuridica di agricoltura negli ordinamenti italiano e comunitario (articolato in paragrafi - sette - con sottodistinzioni in lettere, ove necessario: caratteristica, questa, di tutta la trattazione) ed il secondo, alle fonti del diritto agrario, nazionali e comunitarie (articolato in dieci paragrafi, numerati progressivamente da 8 a 17). La trattazione degli argomenti affrontati è opera principalmente di Luigi Costato, ma hanno anche collaborato: nell'ambito del capo I, Ferdinando Albisinni, per il par. 5, *sub* lett. C-I (che ha illustrato gli argomenti legati alla problematica dei distretti e sistemi produttivi locali in agricoltura); nell'ambito del capo II, Giovanni Galloni, per il par.

10, *sub* lett. E-L (nuovo autorevole collaboratore, che ha affrontato argomenti di diritto ambientale secondo le norme fondamentali comunitarie e italiane con particolare riferimento ai principi ed obiettivi enunciati nel Trattato di Amsterdam); Antonio Jannarelli, per il par. 10, *sub* lett. O-R (che ha affrontato i seguenti argomenti: La protezione dei consumatori e il diritto agrario comunitario; Azioni specifiche per il settore agrario (art. 35 del Trattato); Le regole sulla concorrenza nella PAC (art. 36 del Trattato); L'organizzazione nazionale di mercato (art. 38 del Trattato); Fabio Gencairelli, per il par. 11, *sub* lett. F-N (che ha illustrato vari aspetti della giurisprudenza comunitaria in materia agricola); Cristiana Fioravanti, per il par. 12 (L'adeguamento dell'ordinamento italiano al diritto comunitario); Vittorio Angiolini, per il par. 14, *sub* lett. B-C (I poteri regionali in agricoltura e i limiti della legislazione regionale in riferimento al diritto privato; I poteri regionali ed il "primato" del diritto comunitario); Luca Petrelli, per lo stesso par., *sub* lett. D-Z (che ha affrontato la tematica del riordino dei poteri regionali in relazione alle vicende del Ministero agricolo, concluse con le competenze attribuite al MIPAF dal d.lgs. n. 300 del 1999 e dalla legge costituzionale n. 3 del 2001); Francesco Cocuzza, per il par. 15 (Gli atti normativi del potere esecutivo); Ettore Casadei, per i par. 16 e 17 (La contrattazione collettiva e Gli usi).

Il capitolo secondo è intitolato "Gli imprenditori agricoli" e si ripartisce in quattro Capi: il primo dedicato all'analisi dell'art. 2135 c.c. ed alla relativa complessa problematica, anche in riferimento alla riformulazione del testo di esso introdotta dal d.lgs. n. 228 del 2001 ed alle innovazioni recate dai dd.lgs. nn. 226 e 227 dello stesso anno (parr. da 18 a 25); il secondo, il terzo ed il quarto dedicati, rispettivamente, alla illustrazione delle qualifiche soggettive (par. 26), della figura del coltivatore diretto (parr. da 27 a 29), di quella dell'imprenditore agricolo a titolo principale (parr. da 30 a 32) ed, infine, dell'imprenditore agricolo società e altre forme associative (parr. da 33 a 37). La trattazione è dovuta, nell'ambito del capo I, a: Marco Goldoni, per i parr. 18-21 (sugli aspetti interpretativi ed evolutivi della normativa sull'imprenditore agricolo); Lucio Francario, per il par. 22 (L'impresa agricola di prestazione di servizi: agriturismo e azienda agricola multifunzionale); Emilio Romagnoli, altro nuovo autorevole collaboratore, che nel par. 23 ha delineato le considerazioni conclusive amplan-

do l'analisi svolta nei paragrafi precedenti; Paolo Borghi, per i parr. 24 (Il credito agrario nella nuova legge bancaria) e 25 (Gli strumenti del credito agrario); nell'ambito del capo II, a: E. Casadei, per il par. 26 (Le definizioni di imprenditore agricolo fra elementi oggettivi e requisiti soggettivi) e *sub* lett. A [Considerazioni generali introduttive ed evoluzione del sistema (dal lavoratore manuale della terra al conduttore di azienda redditizia)]; Ferdinando Salaris, che nello stesso par., *sub* lett. B-D, ha affrontato la nuova tematica del *part-time*, dell'agricoltore di montagna e la sua pluriattività, dei giovani agricoltori; nell'ambito del capo III, a: Raffaele Rossi, per il par. 27 (Le definizioni del coltivatore diretto); L. Costato, per il par. 28 (Gli statuti del coltivatore diretto); Alfredo Bucciante, che nel par. 29 ha affrontato la tematica connessa all'impresa familiare contadina e alla comunione tacita familiare; nell'ambito del capo IV, a: L. Russo, per i parr. 30-32 (Origine della definizione di i.a.t.p.; attuale valenza di tale definizione; superamento della nozione di i.a.t.p. nel diritto comunitario); nell'ambito del capo V, a: Sonia Carmignani, che nei parr. 33, 34 e 37, ha svolto la tematica delle società agricole e delle altre forme associative in agricoltura, mentre Giuseppe Giuffrida, nei parr. 35 e 36 ha sviluppato gli argomenti delle società cooperative e dell'agrarità delle cooperative "agricole".

Il capitolo terzo è intitolato "Azienda, terreno agricolo e contratti agrari" e si ripartisce in quattro Capi: il primo dedicato all'azienda agraria (parr. 38-40, a cura di Giuseppe Bidone); il secondo tratta del terreno agricolo oggetto di diritto reale (parr. 41-43, a cura di L. Costato e par. 44: Modi tipici d'acquisto della proprietà terriera agricola, a cura di G. Giuffrida); il terzo dedicato ai contratti agrari con concessione di terreno e i contratti di allevamento (parr. 45-57 e specificamente: 45, sull'individuazione dei contratti agrari, a cura di L. Costato che ha svolto gli argomenti principali individuati *sub* lett. A-H e L-O, mentre *sub* lett. I, Antonio Sciaudone si è interessato al contratto di comodato; 46, sulla volontà contrattuale, a cura di L. Russo ad eccezione dell'argomento *sub* lett. Z (Gli accordi collettivi) svolto da Giulio Sgarbanti; 47, su "Contratto e legge: l'efficacia nel tempo della legge n. 203/82" a cura di L. Russo; 48, su "Le parti del contratto: i concedenti", a cura di L. Costato, Nicoletta Ferrucci e Chiara Agostini; 49, su "Le parti del contratto: i concessionari" a cura di L. Russo con l'apporto di Patrizia di Martino che ha affrontato la problematica connessa all'impresa familiare coltivatrice; 49, sull'oggetto del contratto agrario, a cura di L. Costato; 51, sulla durata, a cura di Marianna Giuffrida; 52, sulla forma, a cura di P. Borghi; 53, sul contenuto del contratto d'affitto, con premessa di L. Costato e svolgimento a cura di: Alfredo Massart (sul canone e sulle disposizioni per l'affitto a non coltivatore diretto), P. Borghi (sui poteri di iniziativa delle parti), Mario Panizzi (sulle scorte e sulle anticipazioni del locatore); 54, 55, 56 e 57, rispettivamente sui contratti di mezzadria e di colonia parziaria, sulle più recenti vicende di detti contratti, sul superamento dei contratti associativi nella riforma del 1982 e sui contratti agrari associativi non convertiti, tutti a cura di E. Casadei; il quarto dedicato ai contratti agrari "senza terra" a cura di M. Giuffrida.

Il capitolo IV è intitolato "Gli interventi pubblici sulle strutture produttive in applicazione della Costituzione e del Trattato C.E." e si ripartisce in tre Capi: il primo sugli interventi in relazione alla proprietà coltivata (parr. 61-53) e il secondo sugli interventi in relazione alla razionalità della dimensione del terreno coltivato (parr. 64-68), entrambi a cura di Gian Giorgio Casarotto; il terzo sugli interventi per il miglioramento fondiario e strutturale e la trasformazione del terreno coltivato (parr. 69-74, di cui: 69, sul credito agrario di miglioramento fondiario, curato da P. Borghi; 70, sulla bonifica, a cura di Maria Rita D'Addezio; 71, sulla legislazione sulle terre incolte, a cura di Eloisa Cristiani; 72, sugli usi civici e le proprietà collettive, a cura di L. Costato; 73, sulle riforme comunitarie delle strutture agrarie, a cura prevalentemente di L. Costato e con contributi di G. Sgarbanti e M. Giuffrida).

Il capitolo V è intitolato "Il mercato dei prodotti agricoli" e si ripartisce in quindici Capi: il primo sulle produzioni di massa (*commodities*), i prodotti agricoli più qualificati e i prodotti di nicchia: dalla libera circolazione alla sicurezza del consumatore (parr. 75-81, di cui: 75, sulla libera circolazione dei prodotti agroalimentari, a cura di G. Sgarbanti; 76, sull'informazione del consumatore e la tutela della salute, a cura di F. Albisinni, Gioia Maccioni ed Eleonora Sirsi; 77, sulle norme sull'etichettatura degli organismi geneticamente modificati, a cura di E. Sirsi; 78, sulle comunicazioni della Commissione sulla libera circolazione e le denominazioni di vendita dei prodotti alimentari, e 79, sul metodo di produzione

biologico, entrambi a cura di G. Sgarbanti; 80, sui segni distintivi dei prodotti agricoli, a cura di Eva Rook Basile; 81, sulla responsabilità del produttore agricolo e principio di precauzione, a cura di Alberto Germanò e Martina Mazzo); il secondo, sul Trattato istitutivo della Comunità europea e l'organizzazione del mercato dei prodotti agricoli (parr. 82-87, a cura di L. Costato); il terzo, sull'O.C.M. (organizzazione comune di mercato) nel settore dei cereali (parr. 88-91, a cura di L. Costato); il quarto, sull'O.C.M. nel settore lattiero-caseario (parr. 92-96, a cura di Alessandra Di Lauro); il quinto, sull'O.C.M. nel settore dello zucchero ed il sesto, sull'O.C.M. nel settore della carne (parr. 97-106, a cura di Wilma Viscardini Donà); il settimo e l'ottavo, sull'O.C.M., rispettivamente, nel settore degli ortofrutticoli e nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli, e nel settore delle banane (parr. 107-112, tutti a cura di Silvia Manservizi); il nono, sulla politica comune nel settore della pesca (parr. 113-117, a cura di W. Viscardini Donà); il decimo, sull'O.C.M. nel settore del tabacco (par. 118, a cura di Domenico Viti); l'undicesimo, sull'O.C.M. nel settore vitivinicolo (parr. 119-120, a cura di Lorenza Paoloni); il dodicesimo, sull'O.C.M. nel settore del riso (par. 121, a cura di A. Di Lauro); il tredicesimo, sull'O.C.M. nel settore dei grassi (parr. 122-124, a cura di Irene Canfora); il quattordicesimo, sull'O.C.M. in altri settori (par. 125, a cura di W. Viscardini Donà); il quindicesimo, sulle associazioni dei produttori agricoli e gli accordi interprofessionali (parr. 126-129, a cura di L. Russo).

Il capitolo sesto è intitolato "L'attività finanziaria e amministrativa, comunitaria e nazionale, a sostegno dell'agricoltura" e si ripartisce in tre Capi: il primo, sul finanziamento della politica agricola comune (PAC), (parr. 130-134, a cura di Giorgio Gallizioli, ad eccezione del par. 132, sulle azioni sulle strutture agricole, curato da Claudio D'Aloia e Daniele Bianchi); il secondo, sui meccanismi monetari della Pac: regime agrimonetario, importi compensativi monetari ed importi compensativi di adesione (parr. 135-136, a cura di Francesco Paolo Ruggeri-Laderchi e G. Gallizioli); il terzo, sugli interventi nazionali sulle strutture agrarie e nel mercato dei prodotti agricoli (parr. 137-140, ai quali hanno collaborato: N. Ferrucci, L. Costato, F. Cocozza, Simonetta Baldi Lazzari, Francesco Adornato).

Il capitolo settimo è intitolato "Contratti agrari e tutela giurisdizionale" e si ripartisce in quattro Capi: il primo sulle tecniche legislative di differenziazione del processo agrario (parr. 141-143); il secondo, sulle Sezioni specializzate agrarie (parr. 144-146); il terzo, su competenze e rito nel processo agrario (parr. 147-148); il quarto, sugli istituti speciali del processo agrario (parr. 149-154), tutti curati da Pasquale Nappi.

Il capitolo ottavo è intitolato "La disciplina sanzionatoria della produzione agricola e del mercato agro-alimentare" e si ripartisce in quattro Capi: il primo, sulla riforma dell'apparato sanzionatorio agro-alimentare (parr. 155-156, a cura di Cristian Malaguti e Alessandro Bernardi); il secondo, sulla normativa penale codicistica in materia agro-alimentare (parr. 157-159, a cura di A. Bernardi); il terzo, sulla normativa sanzionatoria *extra codicem* in materia agro-alimentare (parr. 160-163, a cura di A. Bernardi e C. Malaguti); il quarto, sull'influenza del diritto comunitario sulla normativa penale agro-alimentare (parr. 164-166, a cura di A. Bernardi).

Il capitolo nono è intitolato "L'ordinamento giuridico forestale e delle aree protette" e si ripartisce in un unico Capo (parr. 167, sulla rilevanza dei beni forestali; 168, sull'Amministrazione pubblica e gestione dei beni forestali; 169, sulla normativa forestale comunitaria; 170, sulla programmazione forestale: dal piano forestale nazionale alla "legge di orientamento" nel settore forestale, tutti a cura di F. Adornato; 171, sui Parchi e riserve nazionali e regionali, a cura di Alberto Abrami).

Resta da dire, a completamento delle sintetiche indicazioni sopra riportate, che nel Trattato segnalato sono riprodotte, in nota, molte delle norme commentate, in modo da rendere agevole la comprensione del lettore (il loro elenco è utilmente contenuto nelle ultime pagine del volume). I richiami giurisprudenziali e quelli dottrinali sono incorporati nel testo, con l'avvertenza - per questi ultimi - che l'Autore al cui contributo si fa riferimento, è segnalato con l'indicazione del cognome contraddistinto dal numero dell'opera dello stesso come riportato nell'indice degli autori posto a conclusione del volume e dal numero della pagina ove necessario. La bibliografia citata è amplissima ed occupa, da sola, ben quarantaquattro pagine. Altre ventinove pagine sono dedicate all'indice analitico, indispensabile per la rapida ricerca degli argomenti trattati.

Carlo Gatta