

# DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DI DOTTRINA  
GIURISPRUDENZA E LEGISLAZIONE  
DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **9**

**SETTEMBRE 2000 - ANNO IX**

Spedizione in abbonamento postale - 45%

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

EDIZIONI

---

TELLUS

SOMMARIO

	pag.		pag.
<b>Parte I - DOTTRINA</b>			
SONIA CARMIGNANI: Art. 2135 c.c.: definizione e interpretazione (Questioni in tema di insolvenza del vivaista).....	501	mento - Esclusione. <i>Corte d'app. Venezia, Sez. I Civ. 15 marzo 2000, n. 500</i> , con commento di S. CARMIGNANI .....	549
DANIELE BIANCHI: Il Trattato di Amsterdam: implicazioni giuridiche sulla PAC .....	512	Agricoltura e foreste - Riforma agraria - Terre incolte - Assegnazione terreni - Pagamento 15 <sup>a</sup> annualità del prezzo - Effetti. <i>T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. II 23 marzo 1999, n. 188(M)</i> .....	558
NOTE A SENTENZA			
CARLO GATTA: Agevolazioni contributive diverse per le aziende agricole site in zone montane ed in zone svantaggiate: azione giudiziaria di ripetizione di contributi indebiti e procedure amministrative .....	531	Agricoltura e foreste - Riforma agraria - Terre incolte - Assegnazione terreni - Pagamento 15 <sup>a</sup> annualità del prezzo - Effetti - Potere di annullamento del contratto - Permane. <i>T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. II 23 marzo 1999, n. 188(M)</i> .....	558
MARIA AMBROSIO: Società di fatto tra coeredi e rilievo dell'iscrizione presso la Camera di commercio .....	534	Agricoltura e foreste - Riforma agraria - Terre incolte - Assegnazione terreni - Pagamento 15 <sup>a</sup> annualità del prezzo - Effetti - Potere di revoca della concessione - Esclusione. <i>T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. II 23 marzo 1999, n. 188(M)</i> .....	558
ROBERTA VARANO: Criteri di liquidazione del danno nel caso di occupazione acquisitiva: l'intervento delle Sezioni Unite della Cassazione .....	538	<b>AMBIENTE</b>	
ANTONELLA VOLPE: Smaltimento di rifiuti speciali prodotti da terzi: successione di leggi penali nel tempo o abrogazione di fattispecie <i>criminis</i> . - Problematiche in ordine al danno ambientale .....	539	Ambiente - Immissioni rumorose eccedenti la normale tollerabilità - Danno esistenziale e danno biologico - Differenze. <i>Trib. Milano 21 ottobre 1999, n. 9417</i> , con nota di G. Busetto .....	551
ERNESTO NAPOLILLO: Le ordinanze contingibili e urgenti in materia di rifiuti: scriminanti, «comportamenti necessitati», limiti al potere amministrativo e sindacato del giudice penale .....	544	<b>BELLEZZE NATURALI</b>	
GIANFRANCO Busetto: Inquinamento acustico e danno esistenziale .....	552	Bellezze naturali - Tutela - Vincolo paesistico - Imposizione - Discrezionalità dell'Amministrazione - Limiti. <i>T.A.R. Puglia, Sez. II 3 giugno 2000, n. 2394(M)</i> ....	558
ANGELA R. STOLFI: L'attività estrattiva delle cave è subordinata ad autorizzazione regionale .....	554	Bellezze naturali - Tutela - Vincolo paesistico - Imposizione - Motivazione adeguata - Necessità. <i>T.A.R. Puglia, Sez. II 3 giugno 2000, n. 2394(M)</i> .....	558
<b>Parte II - GIURISPRUDENZA (*)</b>			
<b>AGRICOLTURA E FORESTE</b>			
Agricoltura e foreste - Attività ortoflorovivaistica - Coltivazione in serra - Natura agricola dell'impresa - Falli-		Bellezze naturali - Tutela - Vincolo paesistico - Imposizione - Norme sulla partecipazione al procedimento - Osservanza - Necessità. <i>T.A.R. Puglia, Sez. II 3 giugno 2000, n. 2394(M)</i> .....	558
		<b>CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA, AGRICOLTURA E ARTIGIANATO</b>	
		Camera di commercio, industria, agricoltura e artigianato - Attribuzioni - Proprie - Certificazione - Iscri-	

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

	pag.		pag.
zione di una società di fatto - Valore probatorio circa l'effettiva esistenza della società - Esclusione - Valore di presunzione semplice di tale esistenza - Configurabilità - Prova contraria - Ammissibilità - Sussistenza - Ragioni - Fattispecie. <i>Cass. Sez. Lav. 27 novembre 1999, n. 13291</i> , con nota di M. AMBROSIO .....	533	Contratti agrari - Competenza e giurisdizione - Sezioni specializzate - Competenza - Eccezione di incompetenza del giudice adito con domanda di rilascio di un bene immobile - Devoluzione della causa alla Sezione specializzata indicata dalla parte - Infondatezza <i>prima facie</i> dell'eccezione - Conseguenza - Configurabilità - Condizioni. <i>Cass. Sez. III Civ. 1° agosto 2000, n. 10028 (M)</i> .....	555
<b>CAVE E TORBIERE</b>		<b>CONSORZI</b>	
Cave e torbiere - Cave - Autorizzazione attività estrattiva - Veneto - Competenza - È della Regione - Provvedimento sindacale di sospensione - Illegittimità. <i>Cons. Stato, Sez. VI 6 maggio 1998, n. 640</i> , con nota di A.R. STOLFI .....	553	Consorzi - Di bonifica - Contributi - Carezza di potere impositivo - Restituzione - Natura tributaria della controversia - Configurabilità - Giurisdizione A.G.O. - Competenza del Tribunale. <i>Cass. Sez. I Civ. 22 febbraio 2000, n. 1985 (M)</i> .....	555
<b>CONTRATTI AGRARI</b>		<b>ESPROPRIAZIONE P.P.U.</b>	
Contratti agrari - Competenza e giurisdizione - Sezioni specializzate - Competenza - Determinazione - Fattispecie relativa ad una controversia instaurata dal titolare di un fondo rustico contro l'usuario e il terzo affittuario del fondo stesso. <i>Cass. Sez. III Civ. 26 maggio 2000, n. 6970</i> , con nota redazionale .....	522	Espropriazione p.p.u. - Occupazione acquisitiva - Danno subito dal terzo coltivatore - Liquidazione - Criteri. <i>Cass. Sez. Un. Civ. 27 luglio 1999, n. 514</i> , con nota di R. VARANO .....	536
Contratti agrari - Mezzadria - Rinnovazione tacita - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Civ. 23 febbraio 2000, n. 2049</i> , con nota redazionale .....	524	<b>IMPOSTE E TASSE</b>	
Contratti agrari - In genere - Art. 27 legge n. 203 del 1982 - Previsione di applicabilità agli artt. 1 e segg. della stessa legge - Condizioni. <i>Cass. Sez. III Civ. 23 febbraio 2000, n. 2049</i> , con nota redazionale .....	524	Imposte e tasse - Imposta sulle successioni - Valutazione automatica - Applicabilità - Condizioni. <i>Cass. Sez. I Civ. 28 marzo 2000, n. 3700</i> , con nota redazionale .....	523
Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - A coltivatore diretto - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Indennità - Impianto di itticoltura eseguito dall'affittuario in conformità dell'autorizzazione del concedente - Indennità per miglioramenti <i>ex art. 17 legge 203/1982</i> - Determinazione - Criteri. <i>Cass. Sez. III Civ. 4 febbraio 2000, n. 1235</i> , con nota redazionale .....	527	<b>PRELAZIONE E RISCATTO</b>	
Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione (stragiudiziale) - In genere - Azione giudiziaria - Condizione di proponibilità - Onere della parte - Contenuto - Comunicazione alla controparte e all'Ispettorato provinciale dell'agricoltura dell'intenzione di agire e decorso del termine dalla comunicazione - Sufficienza - Accertamento circa l'effettiva convocazione delle parti ad opera dell'Ispettorato - Irrelevanza. <i>Cass. Sez. III Civ. 1° agosto 2000, n. 10033 (M)</i> .....	555	Prelazione e riscatto - Riscatto - Accoglimento della domanda - Effetti - Subingresso del retraente al terzo acquirente con effetto dalla data della domanda di riscatto - Esecuzione di opere edilizie sul fondo da parte del retrattato successivamente a tale data - Qualità di terzo del medesimo ai fini dell'applicabilità dell'art. 936 c.c. <i>Cass. Sez. II Civ. 22 dicembre 1999, n. 14454</i> , con nota redazionale .....	529
Contratti agrari - Competenza e giurisdizione - Sezioni specializzate - Competenza - Controversie implicanti l'accertamento positivo o negativo di un rapporto agrario <i>ex art. 9 legge n. 29/90</i> - Inclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 25 luglio 2000, n. 9733 (M)</i> .....	555	Prelazione e riscatto - Riscatto - Requisiti per ottenere il riscatto <i>ex art. 8 legge n. 590 del 1965</i> - Condizioni dell'azione - Accertamento d'ufficio - Ammissibilità - Conseguenze. <i>Cass. Sez. III Civ. 24 marzo 2000, n. 3583 (M)</i> .....	555
Contratti agrari - Competenza e giurisdizione - Sezioni specializzate - In genere - Deduzioni in giudizio di un rapporto di affitto di fondo rustico - Competenza della Sezione specializzata agraria - Infondatezza <i>prima facie</i> della deduzione - Competenza del giudice ordinario. <i>Cass. Sez. III Civ. 1° agosto 2000, n. 10028 (M)</i> .....	555	<b>PREVIDENZA SOCIALE</b>	
		Previdenza sociale - Contributi unificati in agricoltura - Rimborso - Aziende agricole ubicate in territori montani ad altitudine inferiore ai settecento metri - Esperibilità dell'azione di ripetizione dei contributi indebitamente versati allo SCAU - Limiti. <i>Cass. Sez. Lav. 3 dicembre 1999, n. 13541</i> , con nota di C. GATTA .....	530
		Previdenza sociale - Assicurazioni sociali obbligatorie - Imprese cooperative (e consorzi) di trasformazione, manipolazione e commercializzazione di prodotti agricoli e zootecnici - Inquadramento, ai fini previdenziali, nel settore dell'agricoltura - Presupposti - Costituzione delle imprese medesime in società coo-	

	pag.		pag.
perative - Compatibilità. <i>Cass. Sez. Lav. 9 aprile 1999, n. 3479(M)</i> .....	556	Sanità pubblica - Smaltimento di rifiuti solidi urbani - Da parte del comune a mezzo discarica - Autorizzazione regionale - Necessità. <i>Cass. Sez. III Pen. 16 giugno 1999, n. 7748, con nota di E. NAPOLILLO</i> .....	543
<b>PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO</b>		Sanità pubblica - Smaltimento di rifiuti solidi urbani - Sindaco - Ordinanza contingibile ed urgente - Sindacato del giudice penale - Limiti. <i>Cass. Sez. III Pen. 16 giugno 1999, n. 7748, con nota di E. NAPOLILLO</i> .....	543
Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Campioni (prelievo e analisi) - Analisi di revisione - Obbligo di comunicazione - Alla parte ed al difensore - Sussistenza - Limiti. <i>Cass. Sez. III Pen. 5 gennaio 2000, n. 29(M)</i> .....	557	Sanità pubblica - Smaltimento di rifiuti - Utilizzo di fanghi per la copertura di discariche - Legittimità - Natura di residuo - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Pen. 7 marzo 2000, n. 2731(M)</i> .....	557
<b>PROFESSIONI</b>		Sanità pubblica - Smaltimento di rifiuti - Utilizzo di fanghi per la copertura di rifiuti in discarica - Legittimità - Anche ai sensi del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22. <i>Cass. Sez. III Pen. 7 marzo 2000, n. 2731(M)</i> .....	557
Professioni - Dottori agronomi e forestali - Competenza - Progetto costruzioni civili - Collegamento funzionale con realizzazione processi produttivi agricoli, zootecnici e forestali - Necessità. <i>T.A.R. Sardegna 21 dicembre 1999, n. 1576(M)</i> .....	558	Sanità pubblica - Smaltimento dei rifiuti - Delega ad assessore comunale in materia di rifiuti e di nettezza urbana - Automatico esonero del sindaco - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 27 marzo 2000, n. 3878(M)</i> .....	557
Professioni - Geometra - Competenze - Progetti di edifici di modeste dimensioni. <i>T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. I 16 dicembre 1999, n. 657(M)</i> .....	558	Sanità pubblica - Ordinanza contingibile ed urgente - Presupposti - Sindacato del giudice penale - Ambito. <i>Cass. Sez. III Pen. 27 marzo 2000, n. 3878(M)</i> .....	557
Professioni - Geometra - Competenze - Edifici di modeste dimensioni - Elementi di individuazione. <i>T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. I 16 dicembre 1999, n. 657(M)</i> .....	558	Sanità pubblica - In genere - Smaltimento di rifiuti urbani - Discarica senza autorizzazione regionale - Difficoltà economiche nella gestione della discarica - Causa di giustificazione - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 23 febbraio 2000, n. 2109(M)</i> .....	557
<b>RESPONSABILITÀ CIVILE</b>		<b>MASSIMARIO</b>	
Responsabilità civile - Danni cagionati da animali riuniti in gregge o mandria - Responsabilità solidale dei proprietari. <i>Cass. Sez. III Civ. 22 febbraio 2000, n. 1967, con nota redazionale</i> .....	525	- <i>Giurisprudenza civile</i> .....	555
<b>SANITÀ PUBBLICA</b>		- <i>Giurisprudenza penale</i> .....	557
Sanità pubblica - Smaltimento di rifiuti - Stoccaggio di rifiuti senza la prescritta autorizzazione - Configurabilità del reato anche alla luce della nuova disciplina (art. 51 d.lgs. n. 22 del 1997) - Sussistenza - Rapporti con la previgente disciplina contenuta nell'art. 25 del d.p.r. n. 915 del 1982 - Abrogazione - Esclusione - Successione di leggi nel tempo - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Pen. ord. 9 ottobre 1999, n. 2651, con nota di A. VOLPE</i> .....	539	- <i>Giurisprudenza amministrativa</i> .....	558
		<b>Parte III - PANORAMI</b>	
		<b>RASSEGNA DI LEGISLAZIONE</b>	
		- <i>comunitaria</i> .....	559
		- <i>nazionale</i> .....	559
		- <i>regionale</i> .....	560

# Indice cronologico delle decisioni (\*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
<b>1998</b>			<b>2000</b>		
<i>MAGGIO</i>			<i>GENNAIO</i>		
6	Cons. Stato, Sez. VI n. 640	553	5	Cass. Sez. III Pen. n. 29 (M)	557
<b>1999</b>			<i>FEBBRAIO</i>		
<i>MARZO</i>			4	Cass. Sez. III Civ. n. 1235	527
23	T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. II n. 188 (M)	558	22	Cass. Sez. III Civ. n. 1967	525
<i>APRILE</i>			22	Cass. Sez. I Civ. n. 1985 (M)	555
9	Cass. Sez. Lav. n. 3479 (M)	556	23	Cass. Sez. III Civ. n. 2049	524
<i>GIUGNO</i>			23	Cass. Sez. III Pen. n. 2109 (M)	557
16	Cass. Sez. III Pen. n. 7748	543	<i>MARZO</i>		
<i>LUGLIO</i>			7	Cass. Sez. III Pen. n. 2731 (M)	557
27	Cass. Sez. Un. Civ. n. 514	536	15	Corte d'App. Venezia, Sez. I Civ. n. 500	549
<i>OTTOBRE</i>			24	Cass. Sez. III Civ. n. 3583 (M)	555
9	Cass. Sez. III Pen. ord. n. 2651	539	27	Cass. Sez. III Pen. n. 3878 (M)	557
21	Trib. Milano n. 9417	551	28	Cass. Sez. I Civ. n. 3700	523
<i>NOVEMBRE</i>			<i>MAGGIO</i>		
27	Cass. Sez. Lav. n. 13291	533	26	Cass. Sez. III Civ. n. 6970	522
<i>DICEMBRE</i>			<i>GIUGNO</i>		
3	Cass. Sez. Lav. n. 13541	530	3	T.A.R. Puglia, Sez. II n. 2394 (M)	558
16	T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. I n. 657 (M)	558	<i>LUGLIO</i>		
21	T.A.R. Sardegna n. 1576 (M)	558	25	Cass. Sez. III Civ. n. 9733 (M)	555
22	Cass. Sez. II Civ. n. 14454	529	<i>AGOSTO</i>		
			1	Cass. Sez. III Civ. n. 10028 (M)	555
			1	Cass. Sez. III Civ. n. 10033 (M)	555

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

## PARTE I - DOTTRINA

# Art. 2135 c.c.: definizione e interpretazione

## (Questioni in tema di insolvenza del vivaista)

di SONIA CARMIGNANI

**1. Definizioni e interpretazione. - 2. Il «significato proprio delle parole». - 3. L'interpretazione sistematica. - 4. Un caso concreto. - 5. segue: profili di qualificazione. - 6. segue: la vendita. - 7. Impresa agricola e procedure concorsuali.**

**1.** - La determinazione del significato di un termine rappresenta la funzione tipica delle definizioni, scopo delle quali è l'interpretazione delle parole che compaiono nella legge (1). Tale interpretazione è il risultato immediato della definizione, ma è anche allo stesso tempo il suo fine necessario, posto che «quando la legge definisce un termine, mai lo fa con una definizione lessicografica che corrisponda al suo uso ordinario» (2).

Così, quando procede alla qualificazione delle persone in base all'attività svolta, il legislatore del 1942 fornisce la definizione di imprenditore, in ordine al quale l'art. 2082 pone in funzione interpretativa gli elementi costitutivi della fattispecie. La sequenza delle parole «esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi» si racchiude nella definizione di imprenditore, che vale ad assegnare ai termini utilizzati nell'art. 2082 c.c. il valore di termini qualificatori, indicanti cioè non meri fatti ma fatti qualificati secondo norme giuridiche. Allo stesso modo, l'art. 2135 c.c. offre la definizione di imprenditore agricolo, dove la sequenza di parole in funzione esplicativa dell'art. 2082 trova specificazione ed arricchimento nell'individuazione delle attività il cui esercizio rende il soggetto imprenditore agricolo. La definizione di imprenditore agricolo determina il significato della locuzione, rinviando ai termini «coltivazione del fondo», «allevamento del bestiame», «selvicoltura», esercizio di «attività connesse» l'esplicazione della fattispecie.

Ma se è vero che la definizione è tale in quanto individua il senso delle parole utilizzate, così che la dichiarazione legislativa, che è imprenditore agricolo colui il quale esercita le attività contemplate nell'art. 2135 c.c., svolge la funzione di palesare in chiave interpretativa il significato della locuzione «imprenditore agricolo», è anche vero che la stessa definizione deve essere oggetto di interpretazione. Il lessico assunto dal legislatore nella formulazione della definizione può, invero, non necessariamente corrispondere all'uso comune delle parole utilizzate, o può presentare un'indeterminatezza semantica, risultando in ipotesi aperto ad una pluralità di significati. L'interpretazione, che riguarda indubbiamente tutte le norme, appare particolarmente necessaria per ciò che attiene alle definizioni, proprio in

quanto si tratta di accertare il significato di disposizioni legislative dettate al fine di precisare termini, ai quali si collegano conseguenze giuridiche. In presenza, cioè, di una definizione diretta ad individuare una specifica fattispecie allo scopo di sottoporla ad una specifica disciplina (3), essenziale appare l'ermeneusi delle locuzioni utilizzate nella definizione stessa, pur se *prima facie* la definizione si propone puntuale, approfondita, chiara, tale da richiamare il brocardo *in claris non fit interpretatio*.

In realtà, per quanto la definizione legislativa, quale quella contenuta nell'art. 2135 c.c., possa risultare approfondita, precisa, immediatamente intelligibile, si raggiunge, nell'applicazione della norma, sempre un limite che segna il confine estremo della definizione, oltre il quale deve subentrare la valutazione dell'interprete, che consente di trasporre la definizione normativa nel caso concreto, per la determinazione della disciplina da applicare ad uno specifico evento (4).

La chiarezza o l'ambiguità della definizione non può, peraltro, essere stabilita *a priori*. La formulazione dell'art. 12 disp. prel. c.c., che, fondando l'interpretazione della legge sul momento letterale-grammaticale, vieta l'attribuzione al testo legislativo di altro senso «che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse», non risolve il problema rappresentato, appunto, dal «significato proprio delle parole» presenti nella definizione, dove le parole chiare nell'astrattezza della formula normativa danno luogo a *casus dubii* quando riferite alla concretezza del *Tatbestand*. La definizione è, invero, un tessuto lessicale nel quale la relazione tra i termini legislativi ed il significato da attribuire alle parole è necessariamente astratta e di contenuto teorico, che non può cancellare ogni dubbio nel momento dell'applicazione pratica. La funzione della definizione, e dei termini in essa contenuti, è, infatti, quella di caratterizzare, a livello generale, le figure giuridiche, determinate queste ultime non già come regole pratiche per risolvere ogni questione ma come fattispecie teoriche di riferimento. Le definizioni non assolvono, cioè, ad una funzione, per così dire, geometrica, dove la conoscenza giuridica si esaurisce in operazioni meccaniche di incasellamento automatico del fatto concreto nella fattispecie

(1) BELVEDERE, *Il problema delle definizioni nel codice civile*, Milano, 1977, 63 ss., 163, che evidenzia come le definizioni codicistiche riguardino non cose o fatti, ma parole.

(2) COSÌ MARTINO, *Le definizioni legislative*, Torino, 1975, 42.

(3) Qual è ad esempio quella prevista per l'imprenditore agricolo di

esenzione dal fallimento in caso di insolvenza e di non soggezione all'obbligatorietà della tenuta delle scritture contabili.

(4) Cfr. ASCARELLI, *Sul concetto di titolo di credito e sulla disciplina del tit. V libro V del nostro codice*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 1954, ora in *Saggi di diritto commerciale*, Milano, 1955, 576 ss.

astratta, né l'interpretazione della *definitio* può risolversi in un'operazione di sussunzione sillogistica (5), dove, per scendere nello specifico, in presenza di una coltivazione del fondo si ha sempre impresa agricola perché così previsto dall'art. 2135 c.c.

Si rifletta sulla circostanza che se un soggetto esercita professionalmente un'attività economica organizzata avente ad oggetto la coltivazione del fondo al fine della produzione e dello scambio dei beni risultanti da tale attività, si configura *ictu oculi* la fattispecie indicata dall'art. 2135 c.c.; e se un soggetto esercita professionalmente un'attività economica organizzata avente un oggetto diverso da quelli previsti dalla definizione di imprenditore agricolo si configura un'ipotesi di imprenditore commerciale. Ma se un soggetto esercita professionalmente un'attività economica organizzata avente ad oggetto non la coltivazione del fondo, come indicato nella formula definitoria, bensì la coltivazione di piante in serra (6), l'apparente chiarezza dell'art. 2135 c.c. non rende altrettanto chiara l'ascrizione del soggetto *de quo* all'area dell'imprenditore agricolo o a quella dell'imprenditore commerciale. Con non irrilevanti conseguenze, posto che, in caso di insolvenza, la qualificazione del soggetto come imprenditore agricolo vale a sottrarlo alle procedure concorsuali, rendendolo, invece, fallibile ove ricondotto al settore della commercialità.

Nel momento applicativo, la norma definitoria mostra di contenere termini che fanno riferimento a concetti, quale quello di «fondo» e di «coltivazione», astrattamente puntuali, in realtà vaghi o, comunque, indeterminati, il cui uso empirico può creare difficoltà. In tali ipotesi, il canone ermeneutico letterale-grammaticale dell'art. 12 prel. dà atto all'interprete della definizione legislativa, senza peraltro indagare sulla latitudine da assegnare ai termini «coltivazione del fondo»: così che, l'apparente chiarezza della definizione di imprenditore agricolo deve essere accertata dall'interprete nel momento applicativo della norma, risultando la presunta *claritas* non un *prius* bensì un *posterius* dell'operazione ermeneutica.

Ora, nell'ermeneutica giuridica l'ambito di operatività del tecnico del diritto è perimetrato da strumenti costituiti sia dalla ricerca del significato proprio delle parole nella loro connessione (interpretazione letterale), sia dalla individuazione della *vis ac potestas* della legge (interpretazione logica), con lo sguardo volto contemporaneamente al passato (interpretazione storica) e al futuro, considerando la necessità di adeguare il precetto al sistema che si evolve parallelamente al moto della storia (interpretazione evolutiva). Ma se, quando il tecnico del diritto è rappresentato dalla dottrina, l'interpretazione della *regula iuris* procede tramite il ricorso al metodo concettualistico (7), ricostruendo astrattamente le categorie giuridiche da cui si deducono elementi per l'interpretazione logica delle norme, quando il tecnico è rappresentato dal giudice, l'intervento ermeneutico deve travalicare il profilo teorico dell'interpretazione dottrinale per assumere la *regula iuris* come strumento operativo concretamente finalizzato alla soluzione di una controversia, nella quale il «fatto» umano si fonde con il «fatto» giuridico. L'appropriarsi, da parte del giudice, non

solo del significato del dato normativo, tramite un apprezzamento condotto all'interno del sistema cui la *regula iuris* appartiene, secondo il metodo sistematico, ma anche del significato dello specifico fatto dal quale la controversia è scaturita, tramite un apprezzamento delle condizioni economiche prima ancora che giuridiche in cui il fatto si è realizzato, conduce l'interpretazione giudiziale fuori dei binari della determinazione del significato esteriore e formale del dato normativo, per indagare la portata che quel determinato fatto assume sul piano non teorico ma fenomenico. La comprensione del fatto conduce, cioè, alla comprensione della norma, in un movimento circolare che dal primo rinvia al secondo e dal secondo al primo, dove l'operazione interpretativa che rinvia dal fatto alla norma e dalla norma al fatto esula dalla mera descrizione o riproposizione della *regula iuris*, per divenire comprensione di un fatto «tramite quel medio costituito da una conoscenza piena, tale perché ottenuta grazie all'impiego del metodo sistematico» (8). L'interpretazione non deve essere, dunque, mera esegesi, bensì, più propriamente, ermeneusi. In quest'ottica, l'interpretazione giudiziale del dato normativo trova sì referente imprescindibile nell'art. 12 prel., purché, tuttavia, *tutti* i canoni ermeneutici ivi previsti siano non solo compiutamente applicati ma anche integrati, ai fini di una perfetta aderenza della *regula iuris* al concreto fatto, dal ricorso ai principi generali dell'Ordinamento, pur al di fuori della *lacuna legis*.

In particolare, è noto che l'art. 12 prel. indica il percorso che l'interprete deve seguire, individuando il criterio letterale ed il criterio logico-sistematico quali strumenti operativi per la ricerca del significato della norma: e che qualora una controversia non possa essere decisa con l'applicazione di una precisa disposizione di legge, soccorre all'interprete l'analogia, nella duplice forma dell'analogia *legis* e dell'analogia *iuris*. Così, di fronte ad una specifica norma, il giudice deve utilizzare indubbiamente ed *in primis* il procedimento volto a ricercare il senso delle parole secondo il loro significato proprio e nella loro connessione letterale: tuttavia, il testo di legge deve essere interpretato non solo in aderenza al significato delle parole, ma anche in coerenza con il sistema legislativo vigente ed in conformità ai significati univoci rinvenibili in quest'ultimo (9). L'interpretazione *ex art. 12 prel.* deve, dunque, intendersi come interpretazione letterale e contemporaneamente logico-sistematica.

La chiarezza della norma definitoria è, allora, il risultato della interpretazione letterale e sistematica, profili e criteri, questi, di un processo conoscitivo unitario, in seguito al quale, e solo in seguito al quale, i termini legislativi diventano intelligibili non tanto nella loro formulazione astratta quanto piuttosto nel momento della concretezza applicativa.

**2.** - Di fronte alla definizione dell'art. 2135 c.c., dunque, l'interpretazione dei termini descrittivi della fattispecie «imprenditore agricolo» deve essere condotta secondo un sistema binario, rappresentato, da un lato, dall'analisi del senso delle parole e, dall'altro, dalla connessione della norma con il sistema legislativo.

(5) Cfr. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Napoli, 1991, 211-212.

(6) E lo stesso discorso vale per la coltivazione di piante in acqua, in aria, in grotte, pur se l'acquacoltura, da un lato, e la coltivazione dei funghi, che avviene in grotte, dall'altro, hanno ricevuto la qualifica di agrarietà dalla legislazione speciale.

(7) Sulla nota controversia sul metodo che oppone la c.d. giurisprudenza dei concetti alla c.d. giurisprudenza degli interessi, si rinvia, per tutti, a FALZEA, *Ricerche di teoria generale del diritto e di dogmatica giuridica*, Milano, 1997, e a MENGONI, *Ermeneutica e dogmatica giuridica*, Milano, 1996.

(8) Così BIGLIAZZI GERI, *L'interpretazione*, Milano, 1994, 26.

(9) V. BETTI, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Milano, 1949, 167, che evidenzia come «la formula della singola norma deve essere oltrepassata non già per risalire alla genesi psicologica da un'*occasio legis* più o meno accidentale, ma per essere apprezzata nella sua coerenza con l'intero sistema del diritto positivo». Cfr., al riguardo, MAIELLO, *L'interpretazione delle norme giuridiche*, in *Istituzioni di diritto privato*, a cura di Bessone, Torino, 1994, 35 e LUZZATI, *La vaghezza delle norme. Un'analisi del linguaggio giuridico*, Milano, 1990. In argomento, si rinvia a DICIOOTTI, *Norme, validità e interpretazione giudiziale*, Torino, 1997; ID., *Interpretazione della legge e discorso razionale*, Torino, 1999.

In particolare, e soffermandosi sul criterio letterale, l'accertamento del significato dell'inciso «coltivazione del fondo» sembrerebbe *prima facie* doversi esaurire *ex art.* 12 prel. nella lettura dei termini legislativi secondo l'accezione comune in cui tali parole sono generalmente intese: così che la figura di imprenditore agricolo sembrerebbe dover ricorrere nei soli casi in cui il soggetto eserciti professionalmente ed in modo organizzato l'attività di lavorazione e cura della terra, ricorrendo la diversa fattispecie di impresa commerciale laddove la coltivazione non risulti in connessione funzionale con il fondo (10). Tuttavia, in proposito, deve porsi attenzione alla circostanza che se è imprescindibile il ricorso al criterio letterale contemplato dall'art. 12 prel., altrettanto rilevante è la considerazione che le scelte lessicali del legislatore non necessariamente devono essere assunte nel senso comune delle parole.

Invero, una delle distinzioni che più frequentemente la dottrina traccia nell'ambito delle definizioni legislative è quella che, in relazione al *definiendum*, viene istituita tra termini riconducibili al linguaggio ordinario, termini appartenenti al lessico giuridico e termini tratti da linguaggi tecnici diversi da quello dei giuristi (11). Il legislatore, infatti, impiega sia vocaboli ed espressioni dell'uso ordinario, che ricorrono, cioè, in enunciati del comune parlato, sia vocaboli ed espressioni tecniche, i quali possono indifferentemente appartenere all'area giuridica (ad es. «imprenditore»), sia ad aree estranee al diritto, ovvero a settori propri di altre scienze. Ma può anche accadere (12) che parole e locuzioni dell'uso ordinario appartengano contemporaneamente anche all'ambito di una determinata scienza, nella quale presentano un'accezione diversa, un senso più ampio o più preciso di quello che hanno nell'uso comune. Di fronte ad espressioni normative, per così dire, polisensu, astrattamente significative sia nel parlato «ordinario» sia in linguaggi tecnici, l'interprete è chiamato ad operare una scelta semantica, nella quale l'accezione tecnica del vocabolo assume valore *potiore* rispetto all'accezione comune. Sulla presunzione che «il legislatore si esprima in termini tecnici, evitando quelli volgari» (13), il procedimento ermeneutico deve essere condotto trascurando il significato profano dei termini, per privilegiare la specificità del linguaggio (14).

Se, infatti, è vero che l'art. 12 prel. impone all'interprete di attribuire alla norma il senso palesato «dal significato proprio delle parole», è anche vero che «significato proprio» non equivale a significato comune. Il vocabolo «proprio» indica, invero, ciò che è strettamente inerente a qualcosa, che rappresenta specificamente, peculiarmente una cosa o un fatto, che segnala l'esclusività di un significato in con-

trapposizione al significato ordinario. La regola tecnica giuridica, che concretizza la definizione di imprenditore agricolo («è imprenditore agricolo chi esercita un'attività diretta...»), viene dal legislatore dettata utilizzando una forma linguistica tecnica non giuridica («coltivazione del fondo...»), dove il significato «proprio» delle parole deve essere ricercato non nell'uso comune ma in quello delle scienze «proprie» dell'agricoltura, cioè dell'agronomia (15). L'interpretazione della definizione dal punto di vista letterale non è, allora, il risultato di una lettura a-tecnica del lessico legislativo, posto che una tale lettura non condurrebbe all'individuazione del significato «proprio» delle parole, bensì meramente di quello «comune» e, dunque, sarebbe illegittima perché in contrasto con il disposto dell'art. 12 prel. L'accertamento del senso delle locuzioni presenti nella definizione deve essere il risultato del collegamento tra *lex scripta* e *ius non scriptum*, ovvero tra norma definitoria e regole tecniche di altre scienze, che forniscono il substrato alla norma e che devono essere considerate nel momento dell'interpretazione, in quanto depositarie del significato «proprio» del lessico legislativo (16).

Un testo «apre» un mondo: comprendere un testo è, allora, allargarsi alle dimensioni del mondo da esso dischiuso e procedere all'analisi ermeneutica di una formula legislativa è porsi di fronte al linguaggio considerando ciò che sta alle sue spalle e lo precede (17). Emanazione di pratiche che sono economiche prima ancora che giuridiche, il testo normativo trova necessario referente nella tecnica, rappresentando un luogo intermedio, un momento di consolidazione fissato tra la prassi economica da cui il testo origina, e a cui si riferisce, e la disciplina giuridica, che a quella prassi si rivolge. Il «significato proprio delle parole», il senso del testo, allora, esprime la relazione tra *ius scriptum* e *ius non scriptum*, tra dato giuridico e dato *extra*-giuridico, tra tecnica giuridica (definizione di imprenditore agricolo) e tecnica non giuridica (specificazione delle attività il cui esercizio rende il soggetto imprenditore agricolo), la quale costituisce la struttura del significato sorretta dal testo, ponendosi come referente reale, concreto, della necessaria astrattezza della formula legislativa.

In questa prospettiva, l'interpretazione dell'espressione «coltivazione del fondo», utilizzata dal legislatore per definire l'imprenditore agricolo, non può essere correttamente condotta arrestandosi al significato «ordinario» delle parole, senza vagliarne il profilo tecnico. Chi (18), in un atteggiamento linguisticamente fiducioso nei confronti del significato letterale «comune» della locuzione, restringe la figura dell'imprenditore *ex art.* 2135 c.c. alla sola area della colti-

(10) Frequenti le pronunce in tal senso. V., a titolo esemplificativo, tra le più recenti, Cons. Stato 8 novembre 1995, in *Riv. giur. edilizia*, 1996, 71; Trib. Treviso 14 aprile 1997, n. 567, in questa Riv., 1998, 436. In dottrina, per tutti, GALGANO, *Diritto commerciale. L'imprenditore*, Bologna, 1989, 61 ss., secondo il quale nella coltivazione fuori dal fondo verrebbe a mancare il duplice rischio dell'agricoltura: nelle colture artificiali al rischio del mercato dei prodotti, proprio di ogni imprenditore, non si affiancherebbe quel rischio peculiare del settore agricolo rappresentato dal rischio ambientale, dato che il processo produttivo protetto è svincolato dalle vicende dell'ambiente esterno. Tuttavia, è noto che anche nelle coltivazioni protette è ineliminabile il rischio costituito dall'operare con materiale vivente: se con le coltivazioni fuori terra è possibile eliminare il rischio atmosferico, non è possibile invece eliminare il rischio biologico, al cui verificarsi è sempre soggetta l'attività dell'imprenditore agricolo e non anche l'attività dell'imprenditore commerciale. Sul rischio biologico, per tutti, CARROZZA, *La problematica del rischio in agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 1984, I, 285.

(11) V., per tutti, SCARPELLI, *Il problema della definizione e il concetto di diritto*, ora in SCARPELLI (a cura di), *Diritto e analisi del linguaggio*, Milano, 1976, 183 ss.; Id., *Contributo alla semantica del linguaggio normativo*, Torino, 1959, II, 60 ss. La posizione di Scarpelli è stata ripresa poi da BELVEDERE, *Il problema delle definizioni*, cit., 84 ss. Cfr., sul punto, PANUCCIO, *Linguaggio giuridico, linguaggio comune e linguaggi tecnici*, in *Scritti catanzaresi in onore di Angelo Falzea*, Napoli, 1987, 341 ss. Più recentemente, VIOLA-ZACCARIA, *Diritto e interpretazione*, Bari, 1999, 278 ss.

(12) Come rileva TARELLO, *L'interpretazione della legge*, in *Tratt. dir. civ. e comm.*, diretto da Cicu e Messineo, Milano, 1980, I, t. 2, 108-109.

(13) ALLARA, *Le nozioni fondamentali del diritto civile*, Torino, 1958, 110.

(14) In questo senso, IRTI, *Introduzione allo studio del diritto privato*, Torino, 1976, 137 ss., per il quale «il legislatore si mostra consapevole della specificità del linguaggio normativo, e così impone all'interprete di preferire il significato proprio delle parole, ossia di scegliere il significato tecnico, e non quello volgare o profano».

(15) Cfr. MARTINO, *op. cit.*, 47.

(16) Sul punto, cfr. ESSER, *Vorverstaendnis und Methodenwahl im Rechtsfindung*, Frankfurt am Mein, 1972, trad. it. a cura di PATTI e ZACCARIA, *Precomprensione e scelta del metodo nel processo di individuazione del diritto*, Camerino, 1983, 130 ss.; TWING-MIERS, *How to do things with Rules*, London, 1982. La relazione tra testo giuridico e linguaggi settoriali è presente in VIOLA-ZACCARIA, *Diritto e interpretazione*, cit., 278 ss.

(17) VIOLA, *La critica dell'ermeneutica alla filosofia analitica italiana del diritto*, in IORI (a cura di), *Ermeneutica e filosofia analitica*, Torino, 1994. Sull'interpretazione come strumento di ricerca non tanto delle intenzioni nascoste dietro il testo quanto, piuttosto, come mezzo per «dispiegare un mondo davanti al testo», RICOEUR, *Ermeneutica e critica delle ideologie*, trad. it., a cura di Vidali, in Id., *Tradizione o alternativa. Tre saggi su ideologia e utopia*, Brescia, 1980, 89 ss.; Id., *Dal testo all'azione. Saggi di ermeneutica*, trad. it. a cura di Grampa, Milano, 1989.

(18) GALGANO, *op. loc. ult. cit.*



vazione della terra, intesa come appezzamento di terreno destinato all'agricoltura, negando tale qualifica ai soggetti che svolgono attività di coltivazione «fuori terra», procede ad un'applicazione del canone contenuto nell'art. 12 prel. che evita di spostare la nozione di «significato proprio delle parole» da una prospettiva testualmente orientata in senso meramente ordinario alla diversa prospettiva testualmente orientata in senso tecnico, laddove l'inciso «coltivazione del fondo» assume in agronomia la valenza tecnica di coltivazione non della terra ma della pianta.

La diffusione di forme sempre più avanzate di produzione agricola ha profondamente inciso sull'immagine millenaria dell'agricoltura legata alla terra che, dall'era romana, si è protratta fino ai primi decenni del nostro secolo e, attraverso il periodo delle grandi bonifiche, fino al termine della seconda guerra mondiale (19). Le esigenze economiche comportano la costituzione di aziende meccanizzate ed i progressi della tecnica e della biologia favoriscono la nascita di imprese che ottengono prodotti agricoli senza ricorrere all'elemento per molto tempo tipico dell'agricoltura, cioè il fondo. L'agronomia conosce, invero, le coltivazioni fuori terra, sia che esse si svolgano in acqua, in grotte, oppure in serra, o in tunnel, o in campane, dunque indipendentemente dalla fertilità o meno del terreno, anzi, indipendentemente dall'esistenza stessa di un terreno. A che si accosti alle tecniche di coltivazione, l'agronomia offre una nozione di agricoltura dove, accanto alla tradizionale coltivazione del «campo aperto», sempre più frequente è la realizzazione di colture vegetali per le quali il terreno ha una rilevanza del tutto marginale, potendo anche solo fungere da mera sede dell'attività. Ed in agronomia oggetto di studio è non il *quomodo* della «coltivazione del fondo», ma il *quomodo* della «coltivazione della pianta», ovvero il modo di allevarle tramite la conoscenza della combinazione delle sostanze nutritive presenti, appunto, nella terra, combinazione tuttavia utilizzata al di fuori della terra stessa. Nell'attività di coltivazione ciò che rileva non è il terreno, bensì quelle sostanze nutritive che, naturalmente presenti nella terra, sono dall'operatore agricolo utilizzate, attraverso il ricorso alla chimica inorganica, per ottenere prodotti vegetali anche in assenza di un fondo in senso stretto.

Se, allora, nell'interpretazione letterale, deve essere attribuito alle espressioni normative il «significato proprio» delle parole, e se l'agronomia rimanda all'interprete il significato tecnico della «coltivazione del fondo» come coltivazione della pianta, in ossequio all'art. 12 prel. l'ermeneuta deve attribuire alla formula contenuta nell'art. 2135 c.c. il significato «proprio», cioè tecnico, di «allevamento delle piante». Nella ricerca del senso della «coltivazione del fondo», l'attenzione deve spostarsi dal fondo come sinonimo di porzione di superficie terrestre al fondo inteso come strato fertile, dispensatore di energie genetiche e veicolo di elementi nutritivi, in ultima analisi come sistema naturale complesso, comunque dall'uomo ricreato, risultante dalla coesistenza di una molteplicità di componenti necessarie alla vita ed allo sviluppo delle piante (20). E non c'è dubbio che tale sistema naturale complesso ricorra in tutte le ipotesi di coltivazione non effettuate in campo aperto, dove gli elementi nutritivi sono forniti alla pianta in acqua, o in aria, o in contenitori sistemati all'interno di una serra. L'equiparazione, secondo i dettami dell'agronomia, tra coltivazione *sul* terreno e coltivazione *fuori* dal terreno si impone, dun-

que, nell'esegesi dell'art. 2135 c.c.: nell'applicazione del canone ermeneutico letterale, la connessione tra *lex scripta* («è imprenditore agricolo chi svolge l'attività diretta alla coltivazione del fondo») e *regula non scripta* (tecniche di coltivazione) conduce a qualificare imprenditore agricolo chi svolge attività di coltivazione delle piante, qualunque sia il supporto sul quale le piante vengono materialmente allevate. Con una precisazione.

L'identificazione del significato di coltivazione del fondo come coltivazione delle piante nel momento in cui sposta l'essenza dell'attività dal campo aperto all'oggetto dell'allevamento impone di individuare anche la nozione di «coltivazione». Precisato, cioè, che il significato «proprio» di «coltivazione del fondo» è coltivazione della pianta, assume rilevanza, ai fini dell'accertamento della sussistenza di un imprenditore agricolo, il procedimento impiegato per ottenere le piante. E tale procedimento si risolve nella cura del ciclo biologico degli esseri vegetali, tramite lo sfruttamento delle risorse naturali che conduce all'ottenimento di frutti destinati al consumo (21).

È opportuno evidenziare che una siffatta esegesi dell'art. 2135 c.c. proviene non dall'applicazione del criterio di interpretazione evolutiva della norma (22), ma dall'applicazione del canone ermeneutico letterale: l'equiparazione, ai fini della sussistenza dell'agrarietà, tra coltivazione del fondo e, ad esempio, coltivazione in serra non è il risultato di un'interpretazione *lata* della formula «coltivazione del fondo», di un'interpretazione, cioè, diretta a ricondurre nella fattispecie una tipologia di valori diversi ed ulteriori rispetto a quelli originariamente previsti e tutelati dalla norma. Non si tratta, in definitiva, di «forzare» il dato testuale, di modificare la latitudine di valori morali, sociali, etici (23) ampliando la *ratio*, lo scopo del precetto: se non si intende ridurre l'interpretazione evolutiva a mera ridenominazione delle formule legislative (24), l'equiparazione tra coltivazione del fondo e coltivazione fuori dal fondo non può correttamente essere affermata percorrendo la strada dell'interpretazione evolutiva, ma solo applicando il criterio interpretativo letterale, dove l'obbligo imposto all'interprete dall'art. 12 prel. di ricercare il «significato proprio» delle parole, dunque l'accezione tecnica, quindi agronomica, del lessico legislativo consegna all'operatore del diritto lo strumento di individuazione dell'agrarietà della coltivazione.

**3. - La riconduzione della coltivazione «senza fondo» all'area dell'agrarietà, operata sulla base dell'applicazione del criterio interpretativo letterale, trova conforto sotto il profilo sistematico. Con un'avvertenza.**

Interpretare sistematicamente vuol dire verificare la lettura del testo legislativo, condotta secondo il canone letterale, alla stregua del sistema normativo vigente, nel quale il precetto, oggetto di analisi, si colloca. Tuttavia, nel momento in cui si assume, tra i criteri ermeneutici della *regula iuris*, il criterio sistematico, ciò implica l'adozione di un procedimento interpretativo volto non solo ad inserire la norma all'interno del sistema al quale appartiene, ma anche a travalicare i confini di quel sistema, utilizzando un metodo ermeneutico diretto ad analizzare il precetto alla luce dei principi fondamentali dell'Ordinamento. Se l'interpretazione letterale della *regula iuris* palesa, o può palesare, il significato della norma, tale risultato non è di per sé esaustivo del compito ermeneutico, dovendo l'interprete verificare

(19) Così MASSART, *Serricoltura*, in *Dizionari del diritto privato. Diritto agrario*, a cura di Carrozza, Milano, 1983, 758.

(20) Così MASSART, *op. cit.*, 760-761.

(21) Ma per il necessario collegamento, ai fini della qualificazione di un'attività di coltivazione come impresa agricola, tra cura del ciclo biologico della pianta e destinazione del prodotto al mercato soggetto alle leggi economiche di King e di Engel, GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Tori-

no, 1997, 71. V. *infra*.

(22) Afferma che l'equiparazione tra coltivazioni protette e coltivazioni in campo aperto è possibile applicando il criterio interpretativo evolutivo MAGNO, *Interpretazione evolutiva dell'art. 2135 cod. civ.*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, I, 2, II, 207 ss.

(23) V. anche *infra*.

(24) Cfr. LUZZATI, *La vaghezza delle norme*, cit.

il risultato raggiunto tramite il canone letterale, inserendo il dato legislativo nel sistema di riferimento, ovvero nel settore disciplinare cui afferisce, senza però tralasciare il riferimento ai principi generali dell'Ordinamento. Invero, pur se l'art. 12 prel. relega il ricorso a tali principi nel limbo delle situazioni di dubbio e nei casi di impossibilità di utilizzare l'analogia *legis*, non deve essere dimenticato che i «principi generali dell'Ordinamento», proprio in quanto generali, permeano necessariamente l'intero sistema giuridico, riconducendo ad unità i diversi settori disciplinari. I principi generali, perché presupposti razionali del diritto positivo, non possono allora essere confinati nell'ambito della sussidiarietà, ponendosi piuttosto come stella polare di ogni operazione interpretativa.

L'appropriazione del significato della norma e del fatto concreto, rispetto al quale la *regula* è strumento operativo di soluzione della controversia, non sembra possa avvenire trascurando, sia pur, si osservi, nel rispetto dei criteri letterale e settoriale-sistematico, quei principi generali, come i principi costituzionali, sui quali si fonda l'ossatura del nostro Ordinamento, considerato nella sua unitaria complessità di sistema (25), principi alla luce dei quali interpretare in funzione davvero ed ampiamente sistematica il dato normativo, anche al di fuori dei confini tracciati dall'art. 12 prel. Ciò significa che l'operazione ermeneutica, che non sia mera riproposizione del dettato legislativo, deve essere condotta sia confrontando la disposizione con il settore normativo cui appartiene, individuando tramite i criteri letterali e sistematici il significato della *regula iuris*, sia, in una prospettiva più ampia, inserendo la norma nel contesto dei principi generali dell'Ordinamento, essendo questi ultimi principi che, informando l'intero sistema normativo, diventano criteri guida nella ricerca della comprensione della regola giuridica e non mero supporto cui ricorrere nelle sole ipotesi di lacuna legislativa.

In definitiva, la lettura dell'art. 2135 c.c. deve essere condotta, in primo luogo, indubbiamente, sul filo del criterio letterale, dove, in particolare, l'espressione «coltivazione del fondo» indica la «coltivazione delle piante» indipendentemente dal supporto sul quale l'allevamento avvenga, ma anche sulla base del criterio sistematico, dove la sistematicità interpretativa attiene sia all'inquadramento della norma nel contesto legislativo di riferimento (sistematicità settoriale) sia alla lettura del precetto alla luce dei principi generali dell'Ordinamento (sistematicità globale).

Sotto il primo profilo, il risultato ermeneutico derivante dall'applicazione del criterio letterale trova eco nella legislazione speciale: è sufficiente, in questa sede, ricordare che la l. 5 aprile 1985, n. 126 definisce attività agricola la coltivazione dei funghi, che si svolge in grotte o in capannoni, dunque fuori terra, e che l'art. 14, l. 3 maggio 1982, n. 203, considera affitto di fondo rustico l'affitto di un terreno con serre fisse, dunque con strutture tali da consentire la coltivazione senza terra. Inoltre l'art. 32 (già art. 38) Trattato Cee include tra i prodotti agricoli i vegetali in qualunque modo coltivati. La legislazione speciale e la disciplina comunitaria dell'agricoltura rimandano, cioè, all'interprete l'esistenza di un sistema normativo in cui la qualifica di impresa agricola appare svincolata dalla coltivazione della terra, per agganciare l'agrarità dell'attività di coltivazione alla cura del ciclo biologico della pianta (26). Lo sguardo al quadro composto dalla normativa *extra*-codicistica conferma la coerenza del risultato interpretativo, raggiunto applicando il criterio lette-

rale, con il sistema di riferimento cui l'art. 2135 c.c. appartiene. La «coltivazione del fondo» deve intendersi, allora, come «coltivazione della pianta», sia nell'ottica dell'interpretazione letterale, sia nella prospettiva dell'interpretazione condotta secondo il criterio settorialmente sistematico.

Ma quando si ritenga che interpretare la norma non voglia dire conoscerne soltanto il significato letterale ma comprenderne il senso e, con esso, il valore che a quella norma sottende, anche rompendo i rigidi canoni entro i quali il procedimento ermeneutico è costretto dall'art. 12 prel., appare indispensabile l'individuazione dei precetti fondamentali che indicano all'interprete il *Sollen* del significato della prescrizione legislativa. La ricerca delle norme fondamentali che sottendono alla produzione giuridica in materia agricola, capaci, ove necessario, di «dare voce al diritto muto» (27), o di confermare interpretazioni raggiunte seguendo le tradizionali vie, induce a rivolgere l'attenzione all'art. 44 Cost. il cui imperativo di «razionalità» rappresenta il punto di partenza e di approdo del procedimento ermeneutico.

Subordinando la proprietà terriera, il godimento e la gestione del bene produttivo, in una parola, l'esercizio dell'impresa agricola al perseguimento di uno sfruttamento razionale, l'art. 44 pone in rilievo il risultato che l'attività imprenditoriale deve conseguire, che è, *deve* essere, un risultato, appunto, di razionale coltivazione. Ora, tale razionalità non ha un valore assoluto, ma mutevole con il mutare delle condizioni, importando necessariamente una valutazione dell'attività nel più ampio contesto economico. Se, invero, all'atto della emanazione della Costituzione, era razionale la coltivazione dei vegetali in campo aperto, stante la scarsa diffusione e anche forse la difficile praticabilità di soluzioni diverse, una moderna attività di coltivazione richiede all'imprenditore di ricorrere, ogni qual volta sia possibile, agli strumenti messi a disposizione dalla tecnica per proteggere le colture, per difenderle dall'azione degli agenti climatici, per allevare piante in particolari condizioni, per rendere, in definitiva, l'attività di impresa economicamente razionale. La razionalità cui l'impresa agricola deve tendere *ex art. 44 Cost.* non può, dunque, legare il soggetto imprenditore a pratiche e strumentari propri di un'agricoltura non più attuale. Negare il carattere dell'agrarità (28) a coltivazioni fuori terra significa, in un'ottica globalmente sistematica, relegare l'attività *ex art. 2135 c.c.* nell'area della irrazionalità, contravvenendo al precetto costituzionale. L'art. 44, nel momento in cui lega indissolubilmente l'impresa agricola all'obiettivo della razionalità gestionale, individua il «dover essere» dell'interpretazione dell'art. 2135 c.c.

La lettura della formula definitoria «coltivazione del fondo», orientata verso l'accezione di «coltivazione della pianta» dal significato proprio delle parole *ex art. 12 prel.*, ribadita e sostenuta dall'analisi della legislazione settoriale, riceve il crisma di unica interpretazione accoglibile, di unica interpretazione coerente con l'Ordinamento, in definitiva, di unica interpretazione legittima, dall'art. 44 Cost., il cui precetto di razionalità non ammette *distinguo* tra prodotti agricoli sulla base del solo *quomodo* di coltivazione.

4. - Quanto premesso è funzionale in questa sede ad evidenziare che l'interpretazione delle norme in generale e dell'art. 2135 c.c. in particolare non può correttamente essere condotta assumendo come unico strumento ermeneutico l'interpretazione letterale. Pur se l'indagine sul significato

(25) BIGLIAZZI GERI, *L'interpretazione*, cit., 52.

(26) È vero che la l. 23 dicembre 1996, n. 662, introducendo la figura della «coltivazione industriale di vegetali» ha definito reddito di impresa, con conseguente disattivazione delle norme sul reddito agrario, il reddito derivante dalla funghicoltura e dall'uso di serre, allorché la loro superficie superi di oltre metà l'estensione totale del terreno coltivato. Tuttavia, ciò

non inficia la valenza interpretativa in funzione sistematica della l. 5 aprile 1985, n. 126, stante il diverso piano su cui opera il diritto tributario rispetto al diritto comune. Sul punto si rinvia a GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., 71.

(27) ALPA, *Prassi*, in *Contr. Impr.*, 1994, 1376.

(28) Come, di recente, Trib. Treviso 14 aprile 1997, n. 567, cit.

letterale, proprio, tecnico, delle parole presenti nella formula definitoria indirizzano l'operatore del diritto verso l'attribuzione alla definizione legislativa di un preciso significato, tale risultato non deve essere ritenuto esaustivo né deve esimersi dal verificare le conclusioni raggiunte in applicazione del canone letterale alla luce del criterio sistematico, intendendo con ciò riferirsi tanto al criterio settorialmente sistematico quanto al criterio globalmente sistematico. Un procedimento esegetico che si arrestasse alla interpretazione letterale, anche se, si ribadisce, l'interpretazione letterale sia già in grado di dischiudere il senso della norma, sarebbe inevitabilmente un procedimento parziale, perché chiuso all'integrazione della disposizione, oggetto di ermeneusi, con il sistema cui appartiene e con l'Ordinamento intero.

In questa prospettiva, desta perplessità una recente pronuncia della Corte d'appello di Venezia (29). Chiamata a pronunciarsi sulla qualificazione giuridica di un imprenditore ortoflorovivaistico insolvente ai fini della sua sottoposizione o, al contrario, della sua sottrazione alla procedura fallimentare, la Corte muove dalla considerazione che ai fini della soggezione al fallimento la qualificazione di un'attività di impresa deve essere operata alla stregua delle norme del codice civile e del r.d. del 1942, senza che nel procedimento di qualificazione possa trovare spazio la valutazione della normativa speciale. In particolare, precisato che l'accertamento della natura dell'imprenditore ortoflorovivaistico deve essere condotto esclusivamente sulla base del combinato disposto degli artt. 2135 c.c. e 1 legge fall., la Corte articola la motivazione muovendo dall'interpretazione *evolutiva* dell'art. 2135 c.c., per considerare poi il valore da assegnare all'interpretazione sistematica. Argomentando dal profondo cambiamento del contesto socio-economico dovuto all'applicazione di sempre nuove tecniche produttive, dove si affermano processi di meccanizzazione dell'agricoltura e di produzione in serra, la Corte accoglie l'interpretazione «evolutiva» dell'art. 2135 c.c., il cui inciso «coltivazione del fondo» viene, proprio nell'ottica dell'adeguamento del contenuto legislativo alla «realtà storica in divenire», inteso nel senso di cura del ciclo biologico delle piante. Dall'equiparazione tra coltivazione in vivaio e coltivazione del fondo discende la qualifica del vivaista come imprenditore agricolo, sottratto, come tale, al fallimento. L'interpretazione evolutiva dell'art. 2135 c.c. acquista, nell'*iter* motivazionale, carattere di esaustività, ritenendo il giudice di secondo grado che la soluzione del caso concreto sia legata esclusivamente alla lettura, in chiave evolutiva, appunto, dell'art. 2135, senza necessità di collegamento alcuno della norma *de qua* con il sistema legislativo globalmente inteso.

Ora, pur concordando con la conclusione cui la Corte è pervenuta nella decisione del caso concreto, con il riconoscimento della qualità di imprenditore agricolo all'ortoflorovivaista e la conseguente sua sottrazione alla procedura fallimentare, sembra opportuno svolgere due brevi considerazioni sul procedimento ermeneutico seguito dal giudice di appello.

È utile, in primo luogo, osservare che la lettura dell'inciso «coltivazione del fondo» come «coltivazione della pianta» viene dalla Corte effettuata applicando non già il canone interpretativo letterale, ma ricorrendo all'interpretazione evolutiva. In realtà, la ricognizione del significato della formula «coltivazione del fondo» si attua utilizzando il canone primo, indispensabile, irrinunciabile previsto dall'art. 12 prel., rappresentato dall'interpretazione letterale. Infatti, se

ogni operazione ermeneutica deve prendere le mosse dalla ricerca del significato letterale dei termini legislativi, e se il linguaggio legislativo deve essere assunto dall'interprete non nel suo significato comune, volgare, ordinario, bensì nel suo significato specifico, tecnico, l'individuazione del significato «proprio» delle parole indirizza necessariamente l'interprete verso l'attribuzione alla formula «coltivazione del fondo» del senso non a-tecnico del comune parlato ma tecnico, ricavato dall'agronomia, di coltivazione della pianta, curata seguendo il ciclo biologico. Non si vede, cioè, il motivo di tralasciare il canone interpretativo strettamente letterale e di accedere all'interpretazione evolutiva per accordare all'art. 2135 quel significato che già discende dall'applicazione corretta dell'interpretazione letterale. È vero, come rileva la Corte, che l'interpretazione deve adeguarsi al moto della storia: ma è anche vero che per interpretazione evolutiva non può intendersi una mera ridenominazione delle formule legislative né l'attribuzione alla norma di significati già insiti nel senso proprio, cioè tecnico, delle parole. L'interpretazione evolutiva, invocata dalla Corte, interviene e trova giustificazione, invero, solo laddove si tratti adattare criteri *extra*-giuridici, di natura morale, sociale, comportamentale, richiamati dal legislatore, all'evolversi dei significati dei valori etico-sociali a cui lo stesso Ordinamento rinvia (30). Così che, la considerazione che la coltivazione delle piante in campo aperto piuttosto che in serra o in vivaio, piuttosto che in acqua o in aria o in grotte integrino la fattispecie dell'imprenditore agricolo *ex art.* 2135 c.c. non deriva da alcuna proiezione della norma in senso evolutivo (se si vuole accordare corretto significato all'espressione) ma solo dall'applicazione di quei significati tecnici delle parole che le scienze agronomiche rimandano all'interprete, quali supporti economici delle regole giuridiche.

Sotto altro profilo, perplessità suscita anche l'affermazione della Corte in ordine all'esaustività ermeneutica dell'interpretazione «evolutiva» dell'art. 2135 c.c., respingendo la necessità di applicare il criterio sistematico. Precisa, al riguardo, il giudice di secondo grado che alle norme di settore non può essere riconosciuta alcuna validità ermeneutica, perché dettate in vista di particolari scopi che, circoscrivendone la portata, «non attribuiscono una qualifica di impresa agricola suscettibile di generale applicazione». Indubbiamente, la *quaestio* se un imprenditore insolvente debba essere o meno assoggettato al fallimento deve essere valutata alla stregua degli artt. 2135 c.c. e 1 legge fall., così che se l'imprenditore riceve qualificazione come imprenditore agricolo deve essere sottratto all'applicabilità dell'art. 1 legge fall. Tuttavia, verificare la qualifica di un soggetto e la sua appartenenza all'area dell'art. 2135 c.c., interpretando la formula definitoria non solo sulla base di un solo criterio ermeneutico ma anche alla luce dei criteri sistematico-settoriali e sistematico-globali, non equivale a condurre un'operazione interpretativa servendosi di norme diverse, estranee al codice civile ed alla normativa fallimentare. Deve essere, in proposito, precisato che la lettera della norma, il suo significato proprio (o il significato evolutivo della Corte) non può ricevere valutazione come variabile indipendente dalla legislazione di settore, da un lato, e dal quadro costituzionale, dall'altro, al punto da ritenere il significato delle parole, qualunque accezione, tecnica o evolutiva si intenda accogliere, capace di autolegittimare un'interpretazione svincolata dalla comprensione del tessuto normativo complessivo. Né il prescindere dalla considerazione del profilo sistematico, settoriale e globale, può trovare valida giustifi-

(29) Corte d'app. Venezia 15 marzo 2000, n. 500, in questa Riv., 2000, 549.

(30) Si pensi, al riguardo, a quei criteri di valutazione *extra*-giuridici come la buona fede, l'equità, il buon costume, la diligenza, la correttezza, l'utilità sociale, in riferimento ai quali, al fine di adeguarli al divenire etico

e sociale, è ammessa l'interpretazione, appunto, evolutiva. Cfr., sul punto, MAIELLO, *Interpretazione delle norme giuridiche*, in *Istituzioni di diritto privato*, a cura di Bessone, Torino, 1994, 36.

cazione nella specialità della normativa *extra-codicistica*, in senso generale, tale da comprendere non solo le norme fiscali, ma anche quelle comunitarie, richiamate entrambe espressamente dalla Corte in motivazione come norme cui non sarebbe dato attingere per interpretare l'art. 2135 c.c. Tuttavia, se nessuno dubita della peculiarità della legislazione fiscale e del suo operare su un piano diverso rispetto a quello del diritto comune, non sembra legittimo, invece, espungere dal procedimento ermeneutico l'interpretazione sistematica dell'inciso «coltivazione del fondo», condotta alla luce della l. 5 aprile 1985, n. 126 e dell'art. 14 della l. 3 maggio 1982, n. 203 (31).

L'interpretazione è, infatti, operazione diretta alla risoluzione di problemi applicativi della norma. La *quaestio iuris* è il momento di saldatura tra il dato legislativo e l'ermeneutica, che, in funzione dei fatti concreti, tende a conoscerlo in vista della sua applicazione: ma ciò «presuppone che "il problema" non possa essere considerato al di fuori del "sistema" ed il sistema (...) non possa essere costruito che in funzione risolutiva del problema» (32). La *quaestio iuris* non riceve soluzione solo, come sostenuto dalla Corte nella pronuncia in esame, nell'ottica codicistica, perché il codice non rappresenta il sistema centrale, unico ed assoluto del panorama normativo. In un sistema nel quale all'identità dell'Ordinamento giuridico con il codice e con l'insieme di leggi speciali che attorno al codice ruotano si è sostituita la pluralità di sistemi, ognuno con proprie logiche, che compongono «il grande universo del diritto privato» (33) e nel quale il codice è solo uno degli elementi del poli-sistema (34), professare esclusiva fedeltà al codice significa concepire l'Ordinamento in senso a-sistematico, composto cioè da norme che non esprimono relazioni interne. Nell'età, per utilizzare una terminologia celebre, della decodificazione, le leggi speciali non si pongono fuori dal sistema, proprio perché il codice non costituisce più «il sistema», ma *uno* dei sistemi, e perché l'Ordinamento si fonda su una pluralità di micro-sistemi, ciascuno governato da logiche di settore. In un quadro normativo costituito dal codice civile e da leggi speciali ordinate in micro-sistemi, il singolo enunciato legislativo non trova significato nell'isolamento dell'interprete con il dato codicistico, ma trova significato quando è anche letto e confrontato con l'intero Ordinamento, dunque con i sistemi da cui è composto, e, deve aggiungersi, con i principi generali che all'Ordinamento presiedono in funzione di garanzia di unità.

La connessione della norma codicistica con la globalità del sistema giuridico è il presupposto necessario per verificare la coerenza dell'interpretazione condotta sulla base del criterio letterale (evoluto, per la Corte) alla luce dell'unità interna dell'Ordinamento, alla luce, cioè, del complesso tessuto di relazioni tra norme codicistiche e leggi speciali, tra codice e micro-sistemi, che segnano il cammino dell'interprete dalle logiche codicistiche alle logiche di settore e da queste alle prime, in un movimento circolare costante. Riconoscere che il diritto speciale è un corpo di principi con direttive proprie non equivale ad allocare i micro-sistemi fuori dall'Ordinamento, ma solo a descrivere tecniche e collocazioni legislative, senza individuare nei «settori» complessi organici di norme antitetiche all'unità dell'Ordinamento. Pensare, come scrive Perlingieri, «che si possa interpretare la singola norma "nella sua nudità linguistica", come realtà "solitaria, irregolare, errabonda" diventa dal punto di vista logico una petizione di principio e, dal punto di vista

assiologico, una scelta non conforme alla vigente gerarchia delle fonti e dei valori» (35). L'unità del sistema trova punto di aggregazione nella Carta costituzionale. Il ruolo di sistema centrale dell'Ordinamento, un tempo prerogativa del codice, è svolto ora dalla Costituzione, parametro di legittimità di tutta l'attività legislativa di settore. Se, dunque, i micro-sistemi esprimono sì contenuti e valori difformi da quelli codicistici, ma sempre necessariamente volti ad attuare i principi fondamentali, e se le leggi speciali non possono, pena l'illegittimità, avere logiche certamente autonome ma non avulse dal quadro costituzionale, l'analisi del testo normativo risulta analisi parziale ove ancorata al solo sistema codicistico, richiedendo completamente con l'inserimento della norma nel sistema giuridico globale. Il significato della *regula iuris* deve essere, in definitiva, ricercato in una prospettiva contestualmente orientata, sulla base dei parametri offerti contemporaneamente dal sistema - codice e dal sistema-leggi speciali, ovvero dal poli-sistema, cui presiedono con funzione di garanzia dell'unità dell'Ordinamento i principi costituzionali.

Ecco, allora, che l'interpretazione dell'art. 2135 c.c. e dell'inciso «coltivazione del fondo» deve essere il prodotto dell'interpretazione letterale (evoluto, secondo la Corte) confrontata con la valutazione del sistema giuridico complessivo, dove le logiche codicistiche e del micro-sistema delle leggi speciali sono tutte unificate dal principio ordinante della razionalità *ex art. 44 Cost.* In conclusione, negare valore ermeneutico ai micro-sistemi è disattendere le regole dell'interpretazione, che l'art. 12 prel. vuole condotta secondo i criteri letterale e sistematico, ma è anche condurre un'operazione esegetica contraria alla razionalità formale del sistema giuridico ed alla sua intrinseca unità.

**5.** - Dunque, l'imprenditore ortoflorovivaistico insolvente del caso di specie è sottratto al fallimento in quanto imprenditore agricolo, qualificazione, questa, attribuibile al soggetto *de quo* interpretando, non solo attraverso il criterio letterale (evoluto nella motivazione della Corte) ma applicando anche il canone sistematico (disatteso dalla Corte), la formula «coltivazione del fondo» contenuta nell'art. 2135 c.c. come «coltivazione della pianta». Sul punto occorre, però, una precisazione.

La Corte, correttamente, conclude il giudizio di appello dichiarando non fallibile l'imprenditore ortoflorovivaistico in quanto, appunto, imprenditore *ex art. 2135 c.c.* Ci si potrebbe, al riguardo, chiedere se la soluzione sarebbe stata la medesima nell'ipotesi di imprenditore dedito alla sola coltivazione in vivaio di fiori. Ci si potrebbe, in altri termini, chiedere se l'insolvenza di un imprenditore che coltiva, nel rispetto e curando il ciclo biologico delle piante, solo ortaggi o solo fiori sia in entrambi i casi presupposto oggettivo per l'azionabilità di procedure esecutive individuali da parte dei creditori, con esonero dal fallimento. In proposito, è opportuno ricordare che l'identificazione della natura, agricola o commerciale, di una attività di impresa avviene confrontando l'attività con le regole del mercato. Se, cioè, l'interpretazione letterale e sistematica dell'art. 2135 c.c. impone *prima facie* di qualificare imprenditore agricolo chi svolge attività di cura del ciclo biologico di piante, tale qualificazione necessita di un ulteriore accertamento tramite un'indagine che, travalicando il puro profilo ermeneutico, investe il profilo economico dell'immissione dei prodotti sul mercato.

(31) E dell'art. 32, già 38, Trattato Cee, tanto più che non è possibile parlare di agricoltura e di disciplina delle attività agricole senza rivolgere lo sguardo alla normativa comunitaria. V. CONDORELLI-SPROZZI, *L'agricoltura fra Comunità economica europea, Stato e Regioni*, Bologna, 1973; SGARBANTI, *Le fonti del diritto agrario*, vol. I, *Le fonti costituzionali e comunitarie*, Padova, 1988; D'ADDEZIO, *L'incidenza del diritto comunitario sul*

*diritto agrario interno*, Pisa, 1988; SNYDER, *Diritto agrario della Comunità europea*, Milano, 1989.

(32) Così PERLINGIERI, *Il diritto civile*, cit., 82.

(33) IRTI, *L'età della decodificazione*, Milano, 1979, 72, ult. ed. 1999.

(34) IRTI, *op. loc. ult. cit.*; PERLINGIERI, *op. ult. cit.*, 220.

(35) PERLINGIERI, *Il diritto civile*, cit., 221.

Quando il legislatore del 1942, dopo aver ricondotto le attività agricole e commerciali nell'unitaria categoria dell'impresa, ha poi proceduto, nella formulazione degli artt. 2135 e 2195 c.c., *per differentiam specificam*, tracciando la demarcazione tra agricoltura e industria *ratione materiae* (36) ai fini dell'applicazione di diverse discipline (37), è stato a ciò spinto dalla opportunità, se non dalla necessità, di far corrispondere le forme giuridiche alla sostanza economica dei fenomeni regolati dal diritto, assumendo quale punto di partenza i concetti economici per costruire su di essi i concetti giuridici (38). E la realtà economica ha consegnato al codificatore una figura di imprenditore agricolo fortemente differenziata rispetto a quella dell'imprenditore commerciale, non solo per ciò che attiene ai profili rappresentati dal carattere della terra come bene finito, dalla lunghezza delle operazioni di riconversione delle strutture produttive, dalla polverizzazione dell'offerta, dalla immissione del prodotto sul mercato non in ragione della domanda ma a date fisse corrispondenti ad un ciclo produttivo, dalla deperibilità dei beni agricoli (39), ma anche per ciò che attiene strettamente al rapporto tra domanda e offerta (40).

Al riguardo non è, invero, priva di rilievo la circostanza che il prodotto agricolo è diretto per lo più a soddisfare bisogni primari quali sono quelli dell'alimentazione, ovvero bisogni essenziali nei cui confronti la legge dell'utilità decrescente trova pieno spazio operativo. Infatti, se i bisogni soddisfatti dall'agricoltura sono essenziali e, come tali, caratterizzati dalla non inducibilità sul piano quantitativo, non è possibile allontanare notevolmente dalla prima l'ultima dose del bene (c.d. marginale) (41), capace di dare ancora sensazioni di benessere: applicata al meccanismo della domanda e dell'offerta, la legge dell'utilità decrescente si traduce, da un lato, nella collocazione dell'elasticità della domanda dei beni agricoli rispetto al prezzo sui valori prossimi alla zero (legge di King), posto che, in caso di variazione del prezzo dovuto, ad esempio, alla presenza di eccedenze, la richiesta aumenta poco o non aumenta affatto, e, dall'altro, nella anelasticità della domanda rispetto al reddito, dato che la spesa totale per consumi alimentari tende a diminuire al crescere del reddito (legge di Engel). Così, mentre per ciò che attiene al mercato dei prodotti industriali, la moda, la pubblicità e il benessere economico possono indurre ad aumentare il consumo di tali beni, e ciò avverrà tanto più facilmente ove il prezzo del prodotto diminuisca, per ciò che attiene al mercato dei prodotti agricoli la non inducibilità del bisogno che l'impresa agricola soddisfa determina una rigidità della domanda, tendenzialmente sempre uguale a se stessa ed insensibile alle variazioni di prezzo e di reddito. Se, dunque, la materia agricola presenta, sul piano economico, peculiarità rispetto alla materia commerciale e se, nel rispetto di tali differenze economiche, il legislatore del 1942 ha operato un *distinguo* sul piano giuridico tra art. 2135 e art. 2195 c.c. (42), nel momento in cui l'interprete si trova di fronte alla qualifica-

zione di una concreta attività non potrà, nell'ascrivere l'impresa all'area agricola o all'area commerciale, fare a meno di volgere l'attenzione al mercato ed alle leggi che regolano la domanda e l'offerta di quel determinato prodotto. In una corretta operazione ermeneutica, cioè, l'interprete non può esimersi dall'applicare, ai fini qualificatori, lo stesso «metodo dell'economia» che il legislatore ha utilizzato, a fini normativi, per disciplinare le fattispecie dell'impresa agricola e dell'impresa commerciale. In questa prospettiva, il giudizio sull'agrarità o meno di una specifica fattispecie deve muovere non solo, come indicato da autorevole dottrina, dal dato testuale dell'art. 2135 c.c., ovvero dalla astratta riconducibilità dell'attività concreta nell'ambito di una delle operazioni descritte dalla norma, né esclusivamente dalla natura dei beni prodotti con quella attività, cioè dall'essere stati realizzati mediante un processo condizionato dal fattore biologico (43), ma anche dalla considerazione delle caratteristiche del mercato al quale i prodotti in questione sono destinati, posto che il prodotto agricolo viene immesso in un mercato che non è generico ed indistinto, identico per il prodotto agricolo e per quello industriale, ma in un mercato in cui vigono precise leggi economiche, le quali, influenzando il rapporto tra offerta e domanda, demarcano il settore agricolo in modo diverso da quanto accade per il settore commerciale, segnando in tal modo il limite dell'agrarità del prodotto, che è anche il limite dell'agrarità dell'impresa produttrice.

In quest'ottica, l'imprenditore che svolge l'attività di coltivazione, curando il ciclo biologico, di ortaggi, deve essere qualificato imprenditore agricolo, posto che non solo ricorrono i presupposti normativi della fattispecie (art. 2135 c.c.) ma anche i presupposti economici, essendo il prodotto destinato a soddisfare bisogni primari non inducibili, essendo destinato, dunque, ad un mercato dominato e fortemente condizionato dalle leggi di King e di Engel. Ne deriva che l'insolvenza di tale imprenditore produrrà l'attivazione da parte dei creditori di azioni esecutive individuali, con esclusione del fallimento. Nella diversa ipotesi in cui, invece, l'imprenditore sia dedito alla coltivazione, sempre nel rispetto del ciclo biologico, esclusivamente di fiori, all'astratta riconducibilità della fattispecie alla formula normativa non corrisponde il presupposto economico necessario per la qualificazione del soggetto in termini di imprenditore agricolo: l'inducibilità del bisogno soddisfatto dal floricoltore, infatti, condizionato dalle variazioni di prezzo e di reddito, rende il soggetto estraneo all'area dell'agrarità, per determinare il suo collocarsi nel settore della commercialità (44). Con la conseguenza che la difficoltà a adempiere le obbligazioni può condurre l'impresa verso la sottoposizione alle procedure concorsuali.

L'accertamento della relazione tra soggetto economico e mercato rappresenta, in definitiva, la condizione sospensiva della qualificazione dell'imprenditore condotta sulla base dell'art. 2135 c.c. Così, se nel caso deciso dalla Corte di appello nella pronuncia in commento, il soggetto corretta-

(36) Sulla tecnica legislativa di formulazione degli artt. 2135 e 2195 c.c. si rinvia a FRANCESCHELLI, *Imprese e imprenditori*, Milano, 1964, 215 ss.; MINERVINI, *L'imprenditore. Fattispecie e statuti*, Napoli, 1964, 39.

(37) In particolare, sullo statuto dell'imprenditore agricolo si rinvia a ROMAGNOLI, *L'impresa agricola*, in *Tratt. dir. priv.*, diretto da Rescigno, vol. 15, t. II, Torino, 1986, 935 ss.; Id., voce *Impresa agricola*, in *Dig. disc. priv. sez. comm.*, VII, Torino, 1992, 125; ROOK BASILE, *Impresa agricola e concorrenza*, Milano, 1988, 32 ss.; GERMANO, *Manuale*, cit., 1 ss.

(38) È questo il c.d. metodo dell'economia, su cui v. per tutti, CHIANCONE, *Lezioni di analisi economica del diritto*, Torino, 1997 e MATTEI, *Fatto e valore. Il paradosso ermeneutico dell'analisi economica del diritto*, in *Diritto, giustizia e interpretazione*, Roma, 1998, 165.

(39) Sulle ragioni economiche che differenziano l'imprenditore agricolo dall'imprenditore commerciale e che giustificano lo speciale statuto riservato dal codice all'imprenditore agricolo, ROOK BASILE, *Impresa agricola e*

*concorrenza*, cit., 15 ss. Cfr. HALLET, *Economia e politica del settore agricolo*, Bologna, 1983, 260.

(40) V. CECCHI-CIANFRONI-PACCIANI, *Economia e politica dell'agricoltura e dell'ambiente*, Padova, 1991, 2754 ss.

(41) Marginale perché si è sul margine del dubbio se consumarla o meno. Sul punto PAPI, *Principi di economia*, vol. I, Padova, 1966, 42.

(42) V. GERMANO, *Sul perché dello speciale «statuto» dell'impresa agricola: una ricerca sulla dottrina italiana*, in *Impresa agricola e impresa commerciale. Le ragioni di una distinzione*, Napoli, 1992, e in *Riv. dir. agr.*, 1991, I, 331.

(43) Sono queste le due strade indicate da CARROZZA, *Riflessioni intorno al concetto di «prodotto agricolo»*, in *Riv. dir. agr.*, 1995, 392, per «arrivare a capire l'essenza dell'agricoltura, così da circoscrivere l'oggetto del diritto agrario».

(44) In senso contrario, per la natura agricola del floricoltore, CARROZZA, *Natura giuridica e disciplina della floricoltura*, in *Giur. agr. it.*, 1977, 583 ss.; in giurisprudenza, per tutte, Trib. Monza 16 dicembre 1989, in *Riv. dir. agr.*, 1991, II, 91.

mente ha ricevuto la qualifica di imprenditore agricolo, trattandosi di soggetto dedito all'attività di coltivazione in serra di ortaggi e di fiori, dove quest'ultima attività è agricola per connessione ex art. 2135, 1° comma, c.c., e se lo stesso soggetto avrebbe ricevuto identica qualificazione nell'ipotesi in cui avesse coltivato solo ortaggi, a diversa conclusione si sarebbe dovuto giungere di fronte ad un'attività di coltivazione avente ad oggetto esclusivamente fiori. Ostativo all'agrarietà, con conseguente ascrizione all'area dell'art. 2195 c.c., è, invero, la valutazione del mercato al quale i fiori sono destinati, dove i rapporti tra domanda e offerta non si presentano connotati da quella rigidità che rende peculiare il mercato dei prodotti agricoli, ma che, al contrario, sono largamente influenzati dalle variazioni di prezzo del prodotto e dalle variazioni di reddito dei consumatori. Il carattere commerciale dell'attività del florovivaista avrebbe dovuto, ove sussistente, condurre alla dichiarazione di fallimento dell'imprenditore insolvente.

6. - La sentenza in commento offre lo spunto per ulteriori osservazioni.

Si è detto che la Corte identifica la natura agricola dell'imprenditore ortoflorovivaistico muovendo dall'interpretazione evolutiva dell'art. 2135 c.c. e concludendo il procedimento ermeneutico con l'applicazione di solo tale canone esegetico. L'*iter* motivazionale prosegue, poi, con considerazioni in ordine alla vendita del prodotto, affermando che l'esistenza di un'organizzazione volta a commercializzare i prodotti dell'attività ortoflorovivaistica non inficia la natura agricola dell'impresa, dovendo «tale attività di alienazione (...) ritenersi a norma dell'art. 2135, 2° comma c.c., connessa all'attività agricola produttiva esercitata, secondo il criterio di normalità previsto dal legislatore».

L'affermazione sorprende, pur se non nuova in giurisprudenza (45). Sorprende, invero, che l'attività di vendita riceva qualificazione in termini di attività connessa all'attività di coltivazione.

Merita, al riguardo, ricordare che l'attività connessa è un'attività di per sé commerciale che, in presenza dei requisiti noti della unisoggettività e dell'uniazionalità, viene attratta nell'area dell'impresa agricola, divenendo, appunto, attività agricola per connessione. L'attività connessa è, cioè, un'attività che deve possedere tutti i requisiti propri dell'attività imprenditoriale, dunque deve essere svolta professionalmente, in modo organizzato, al fine della produzione di beni o servizi per il mercato. E quando l'attività imprenditoriale non agricola viene svolta dall'imprenditore agricolo, unitamente all'esercizio delle attività ex art. 2135 c.c., utilizzando lo stesso complesso aziendale, l'attività (commerciale) collaterale all'impresa agricola viene integrata nell'organizzazione dell'attività principale (agricola), inserendosi nel processo produttivo organizzato dall'imprenditore agricolo e dando luogo ad un'unica impresa (agricola), in cui compaiono attività principali agricole e attività commerciali, agricole per connessione (46). Ora, sostenere che la vendita dei prodotti è attività connessa significa, da un lato, assegnare alla immissione sul mercato dei beni prodotti dall'attività imprenditoriale agricola il carattere di fase accessoria, quindi eventuale, in conclusio-

ne non indispensabile, la cui presenza può essere un mero «accidente» e, dall'altra, ritenere la vendita *sempre* attività imprenditoriale autonoma, professionalmente esercitata ed organizzata ex art. 2082 c.c. Se cioè è vero, com'è vero, che l'attività connessa deve essere attività economica professionalmente esercitata in modo organizzato al fine della produzione e dello scambio di beni e servizi, affermare che la vendita è attività connessa implica il riconoscimento alla vendita del valore di attività imprenditoriale autonoma rispetto all'attività di produzione, e questo con riferimento non solo all'impresa agricola ma anche con riferimento all'impresa commerciale, dato che la caratterizzazione della immissione sul mercato come «impresa» a sé stante varrebbe ad espungerla dalla configurazione della fattispecie impresa, sia essa agricola che commerciale (47). In realtà, l'attività di vendita non è «altro» rispetto all'attività di produzione, né rappresenta un momento autonomo, caratterizzato da autonomi requisiti di organizzazione e professionalità, rispetto all'impresa. Nella nozione generale di impresa dettata dall'art. 2082 c.c., e specificata nelle figure di impresa agricola (art. 2135) e di impresa commerciale (art. 2195), la vendita è momento di perfezionamento della fattispecie, dovendo necessariamente seguire all'esercizio professionale ed organizzato di un'attività di produzione, sia che questa abbia un oggetto agricolo o commerciale. In altre parole, senza vendita non c'è impresa.

Affermare, invero, l'autonomia della vendita rispetto alla produzione, considerandola come attività imprenditoriale di per sé, e ritenere, di conseguenza, attività connessa l'immissione dei prodotti sul mercato, significa, in ultima analisi, ammettere l'esistenza di quell'impresa senza mercato contro la cui ammissibilità la dottrina commercialista si è schierata fin dai tempi di Ascarelli. «Il titolare dell'attività deve essere diverso dal destinatario ultimo del prodotto e cioè la sua attività deve essere destinata a soddisfare bisogni altrui» (48). L'art. 2082 c.c. e, con esso, l'art. 2135 è volto a disciplinare un ciclo economico, ciclo che non sussiste in presenza di produzione senza vendita, ovvero in presenza della c.d. «impresa per conto proprio». La produzione deve, perché prescritto dall'art. 2082 c.c. ai fini della configurabilità della fattispecie «impresa» essere destinata al mercato: che poi i prodotti siano destinati ad un mercato generale, ristretto o persino ad un soggetto determinato, appare irrilevante. Ciò che, invece, rileva è che l'attività imprenditoriale, per essere, appunto, attività di impresa (49), deve comunemente essere diretta al mercato, deve, dunque, prevedere necessariamente come momento finale la vendita.

Il problema della vendita come attività connessa all'attività agricola non si pone, allora, e non può porsi, con riferimento alla immissione dei prodotti sul mercato, ma solo con riferimento alla vendita dei prodotti trasformati, in relazione alla quale vale il criterio della connessione secondo il parametro della normalità ex art. 2135, 2° comma, c.c. (50), richiamato dalla Corte.

#### 7. - Un'ultima considerazione.

Ai sensi dell'art. 2221 c.c. e dell'art. 1 legge fallimentare, l'imprenditore agricolo non fallisce, non è sottoponibile al concordato preventivo, non può essere assoggettato ad

(45) V., per tutte, Trib. Forlì 15 febbraio 1997, decr., in *Fall.*, 1997, 634.

(46) Sulla connessione, si rinvia a MASTI, *Le attività connesse*, in *Manuale di diritto agrario italiano*, a cura di Irti, Torino, 1978; GERMANO, *Manuale*, cit., 86 ss.; ROOK BASILE, *Impresa agricola e concorrenza*, cit., 52 ss.

(47) Salvo poi ritenere la vendita attività di natura commerciale, con la strana conseguenza che saremmo di fronte a imprese agricole, cui accede, per la via della connessione, l'attività imprenditoriale commerciale di vendita, e imprese commerciali cui accede un'altra attività imprenditoriale commerciale che è, appunto, la vendita. Stante l'unità della nozione di

impresa, delineata dall'art. 2082 c.c., dove, giova ribadirlo, sono indicati gli elementi costitutivi di tutte le fattispecie di impresa, siano esse agricole o commerciali, l'espungere la vendita dalla nozione di impresa, sia pur con riferimento alla sola impresa agricola, produrrebbe l'effetto di espungere la vendita da *tutta* la categoria dell'impresa, per l'inscindibile collegamento tra art. 2082 e 2135, da un lato, e 2082 e 2195, dall'altro.

(48) ASCARELLI, *Lezioni di diritto commerciale*, Milano, 1955, 112.

(49) Sulla vendita come momento qualificante l'attività quale attività di impresa, PANUCCIO, *Teoria giuridica dell'impresa*, Milano, 1974, 159.

(50) E su cui si rinvia a ROOK BASILE, *Impresa agricola*, op. loc. ult. cit.

amministrazione controllata: così che, l'imprenditore agricolo in difficoltà è aggredibile senza limiti dai singoli creditori con azioni esecutive individuali dirette ad ottenere il pagamento dei crediti insoluti tramite la dissoluzione del complesso aziendale, ovvero tramite, come accade in tutte le esecuzioni «civili», singole esecuzioni sui beni mobili, immobili, sui crediti. L'esonero dal fallimento e dalle altre procedure concorsuali, secondo Mossa (51) «privilegio mostruoso e incomprensibile», era, nell'anno della codificazione e della emanazione della legge fallimentare, giustificato da una pluralità di ragioni, tra le quali la circostanza che l'insolvenza dell'imprenditore agricolo non avrebbe arrecato all'economia lo stesso turbamento provocato dal dissesto dell'imprenditore commerciale, il fatto che l'incidenza del credito nell'esercizio dell'agricoltura non avrebbe pregiudicato i creditori nella stessa misura in cui questi erano pregiudicati nei rapporti con l'impresa commerciale, dal motivo che all'impresa agricola non era riconosciuta rilevanza pubblicistica (52).

I quasi sessanta anni del codice e della legge fallimentare vedono una realtà diversa, nella quale le imprese agricole possono avere ingenti giri di affari, tali da arrecare, in caso di dissesto, un turbamento al mercato pari a quello delle imprese commerciali e nella quale l'incidenza del credito nell'esercizio dell'agricoltura può arrecare ai creditori lo stesso pregiudizio che sarebbe arrecato loro nei rapporti con un'impresa commerciale. Né è ad oggi possibile sostenere l'irrelevanza pubblica dell'impresa agricola, spesso depositaria di quella tutela ambientale verso cui si rivolgono le legislazioni nazionali e comunitaria (53). Nonostante il mutato contesto all'interno del quale l'impresa agricola si muove, l'esonero dal fallimento e dalle altre procedure concorsuali non ha perso giustificazione. La diversità economica dell'impresa agricola rispetto all'impresa commerciale, rappresentata dal carattere della terra come bene finito, dalla lunghezza di riconversione delle strutture produttive, dalla polverizzazione dell'offerta, dalla immissione del prodotto sul mercato non in ragione della domanda ma a date fisse corrispondenti ad un ciclo produttivo, dalle peculiarità del mercato a cui i prodotti sono destinati, trova fattore di moltiplicazione nell'operare con materia vivente, ovvero nella soggezione al rischio biologico. L'impresa agricola, e non l'impresa commerciale, sopporta un rischio (biologico) latente in ogni forma di allevamento di animali o di vegetali, in qualunque modo esso avvenga, rischio che, sommandosi ai rischi di mercato propri di tutte le imprese, ne esalta, in negativo, i possibili effetti. Tale rischio agisce, in definitiva, così intensamente da risultare la causa della intrinseca debolezza dell'economia agricola (54), alla quale la speciale legislazione è chiamata a porre, in parte, riparo (55). Così che, condizioni strutturali e di mercato, rischio biologico, oltre agli ordinari rischi di impresa rendono l'eventuale dissesto non imputabile all'imprenditore agricolo, proprio perché, diversamente da quanto accade per l'imprenditore commerciale, è sottoposto ad alee più intense e a rischi meno controllabili. Si può aggiungere (56) che, mentre l'imprenditore commerciale soggiace ad una responsabilità

per atti che comunque si attestano come atti di autonomia, dove il fallimento può essere visto come sanzione di un agire economico interamente imputabile al soggetto, l'imprenditore agricolo non è sempre libero nella sua attività di iniziativa economica, essendo sottoposto ad obblighi di gestione: si pensi, in proposito, al proprietario terriero, il quale non è libero, come è invece libero l'imprenditore commerciale, di scegliere se divenire o meno imprenditore, posto che l'art. 44 Cost. impone al *dominus* l'obbligo di esercitare l'impresa; o si rifletta sulla posizione dell'imprenditore agricolo che svolge attività di allevamento del bestiame per la produzione di latte: necessariamente, per esercitare tale attività, titolare di quota latte, l'allevatore non può decidere né di rallentare la produzione né di sospenderla, ancorché momentaneamente, pena la riduzione, nell'un caso, e la perdita, nell'altro caso, della quota, con la conseguenza di vedersi ridotta l'entità, e dunque, il valore dell'azienda (nell'ipotesi di riduzione della quota), o di essere costretto a cessare la produzione (nell'ipotesi di perdita della quota).

Ora, di fronte all'esistenza di peculiarità dell'impresa agricola rispetto all'impresa commerciale, l'esonero dal fallimento in caso di insolvenza trova indubbiamente tuttora una sua giustificazione. E tuttavia, è obbligatorio chiedersi se la sottrazione dell'imprenditore agricolo dalle procedure concorsuali rappresenti davvero un privilegio o, comunque, un beneficio (57) riservato dal legislatore alla categoria *ex art.* 2135 c.c. Viene, in proposito, alla mente il «diritto di fallire» di Satta (58), dove la richiesta del proprio fallimento da parte dell'imprenditore insolvente costituisce, dinanzi all'azione del creditore, l'espressione di un'eccezione del debitore, che fa valere il suo diritto all'esecuzione collettiva, in contrasto con l'esecuzione individuale. Si diceva, in passato, che la richiesta di fallimento rappresenta il mezzo per evitare le molestie dei creditori (59), bloccando, tramite l'azionamento della procedura collettiva, le azioni esecutive individuali. Si rileva, oggi, che mentre nell'esecuzione forzata la legge processuale opera con l'ottica esclusiva della liquidazione dei beni del debitore atomisticamente considerati in una prospettiva di massimizzazione del ricavato, nel fallimento tale prospettiva viene temperata con la rilevanza di interessi concorrenti che all'impresa sono collegati, quali, ad esempio, quelli dei lavoratori nell'impresa o quelli pubblici in caso di servizio essenziale reso dall'impresa in una determinata area territoriale (60).

Ma se, comunque, stante le peculiarità economiche che contraddistinguono la sua attività, si intende continuare a tenere indenne l'imprenditore agricolo da una procedura distruttiva del complesso aziendale, qual è il fallimento, tra l'esonero totale dell'imprenditore *ex art.* 2135 c.c. da tutte le procedure concorsuali e la sua soggezione indiscriminata alle stesse, con applicazione integrale del modello commercialistico (61), potrebbe individuarsi una terza via, lungo la quale realizzare compiutamente la disciplina di favore predisposta per l'impresa agricola. Invero, sulla premessa che l'esclusione dal fallimento sia un *favor* concesso dal legislatore all'imprenditore agricolo, tale *favor* viene indubbiamente

(51) MOSSA, *Trattato del nuovo diritto commerciale*, Padova, 1957, 226-227.

(52) V. RAGUSA MAGGIORE, *L'impresa agricola e i suoi aspetti di diritto commerciale e fallimentare*, Napoli, 1964, 170 s. Cfr. JANNARELLI, *L'impresa agricola in difficoltà di pagamenti: l'esperienza italiana*, in *Id.*, *Diritto agrario e società industriale*, Bari, 1993, 101 ss.

(53) Sulla funzione non solo produttiva ma anche conservativa dell'ambiente svolta dall'impresa agricola, per tutti, ROOK BASILE, *Introduzione al diritto agrario*, Torino, 1995, 25 ss.

(54) Debolezza non eliminabile né ricorrendo alle coltivazioni protette, né alle moderne colture transgeniche, dato che se le prime eliminano il rischio atmosferico, e se le seconde possono consentire di evitare l'attacco di parassiti, non possono però eliminare le malattie che colpiscono inevitabilmente tutti gli esseri viventi.

(55) CARROZZA, *La problematica*, cit., 287.

(56) Il rilievo è accennato da DE SIMONE, *Problemi dell'estensione delle procedure concorsuali all'imprenditore agricolo*, in *Riv. dir. agr.*, 1985, II, 411 ss., 415.

(57) Il dubbio è espresso da TAMPONI, *Impresa agricola e procedure concorsuali*, in *Gli attuali confini del diritto agrario*, a cura di Casadei, Germanò, Rook Basile, Milano, 1996, 65 ss.

(58) SATTA, *Istituzioni di diritto fallimentare*, Roma, 1964, 54, ult. ed. 1999.

(59) Cfr. GALGANO, in *Riv. dir. civ.*, 1959, I, 289 ss.

(60) SANDULLI, *La crisi dell'impresa*, in *Manuale di diritto commerciale*, a cura di Buonocore, Torino, 1999, 1127.

(61) CARROZZA, *Problemi e mezzi del risanamento delle aziende agricole in dissesto (Premesse per un diritto agrario fallimentare)*, in *Riv. dir. agr.*, 1985, II, 388 ss., 392.

mente meno quando si impedisce all'imprenditore agricolo insolvente di sfuggire alle aggressioni creditorie, accedendo a procedure moratorie dell'insolvenza o a procedure estintive del debito ma prive dell'effetto interamente dissolutorio del complesso aziendale proprio del fallimento. Se, cioè, nella disciplina della crisi dell'impresa, il legislatore ha inteso privilegiare l'imprenditore agricolo, rispetto all'imprenditore commerciale, sottraendolo al regime del concorso, vale a dire allo spossessamento dei beni e alla procedura di liquidazione dell'attività, avrebbe dovuto, poi, continuare in tale regime di favore sottraendo l'imprenditore agricolo in difficoltà alle altrettanto dissolutorie procedure esecutive individuali promosse, al di fuori di ogni concorso, dai singoli creditori. L'impresa è un valore che non deve essere disperso: ma se si vuole evitare la dispersione tramite l'esono dal fallimento, tale dispersione non viene però evitata confinando l'insolvenza dell'imprenditore agricolo nello stretto recinto dell'insolvenza «civile», aperta alle singole azioni esecutive, senza che il soggetto in difficoltà possa appellarsi a procedure, queste sì di favore, volte a salvaguardare l'unità del complesso aziendale.

Si pensi, in particolare, alla procedura di amministrazione controllata. L'imprenditore agricolo onesto ma sfortunato che si trova in una situazione reversibile di crisi ben potrebbe, proprio per sottrarsi all'aggressione dei singoli creditori, e, dunque, alla liquidazione dei beni, chiedere l'ammissione alla procedura per recuperare la capacità produttiva dell'impresa in crisi. Trovandosi in temporanea difficoltà a adempiere e, magari, in un momento in cui i creditori non sono più disposti a dilazionare le pretese, l'imprenditore agricolo potrebbe utilmente proporre al Tribunale domanda di ammissione all'amministrazione controllata comprovando, tramite un piano di risanamento, la possibilità di risanare l'azienda in un periodo non superiore a quello previsto dall'art. 187 ss. l.fall., cioè due anni. L'ammissione avrebbe l'effetto di sottrarre l'imprenditore in difficoltà alle azioni esecutive individuali dei creditori, con-

sentendogli, al tempo stesso, di adempiere, al termine della procedura, regolarmente alle obbligazioni contratte.

Ma si pensi anche al concordato preventivo. Pur se procedura esecutivo-satisfattiva dei creditori, il concordato preventivo presenta la particolarità di consentire al debitore di estinguere i propri debiti evitando le pesanti conseguenze legate all'esperimento della procedura fallimentare. Accedendo al concordato preventivo, l'imprenditore agricolo insolvente potrebbe, sulla base di una proposta accettata da una maggioranza qualificata di creditori e ritenuta congrua dal Tribunale, offrire, a stralcio dei propri debiti, il pagamento di una somma, senza che occorra attivare alcuna esecuzione forzata. Il pagamento ai creditori avviene, infatti, con somme di cui il debitore abbia la disponibilità o attraverso la liquidazione volontaria di tutti o di alcuni beni. Ed occorre ricordare che, mentre con le procedure esecutive individuali l'imprenditore agricolo è soggetto al pagamento integrale dei debiti, ove potesse accedere alla procedura *de qua*, potrebbe estinguere tutte le obbligazioni pendenti, offrendo il pagamento integrale ai creditori privilegiati ed il pagamento di almeno il 40 per cento ai creditori chirografari. Una volta adempiuto, il concordato attua il soddisfacimento dei creditori a stralcio, con effetto estintivo delle obbligazioni (62).

In definitiva, se il «privilegio mostruoso e incomprensibile» riservato all'imprenditore agricolo dall'art. 1 legge fall. può, invece, essere compreso e giustificato in un'ottica di *favor* verso un'attività intrinsecamente più fragile rispetto a quella commerciale, tale *favor* dovrebbe anche indurre a ripensare i termini della tradizionale estraneità dell'impresa agricola alle procedure concorsuali, non sempre e non tutte strumento di pregiudizio per l'integrità dell'impresa, anzi alcune strumento, come il concordato preventivo e l'amministrazione controllata, di sottrazione all'aggressione individuale dei creditori, dunque di sottrazione alla liquidazione totale dei beni, in ultima analisi strumento di continuazione dell'impresa. □

(62) Effetto, questo, che non si ritrova, invece, nel fallimento, dove i creditori non pienamente soddisfatti nell'ambito della procedura conser-

vano il proprio diritto a conseguire il residuo dovuto dal debitore tornato *in bonis*.



riferimento incluso nella Dichiarazione 14 del Trattato di Amsterdam al principio di preferenza comunitaria appare, a nostro avviso, pleonastico, dovendo interpretarlo nel senso che tale dichiarazione vuole dissipare eventuali dubbi sul fondamento del principio di preferenza comunitaria, asserendo che l'art. 44 CE non concerne tale principio. Perciò l'abrogazione di quest'articolo non avrebbe alcun effetto su di esso, poiché il principio di preferenza comunitaria trova la sua definizione (e i suoi limiti) *aliunde* (dove il rinvio alla giurisprudenza della Corte) (18).

4. - La PAC, pur essendo fra le prime e le più integrate delle politiche comunitarie, non gode di vita autonoma. Nel realizzare gli obiettivi della Politica Agricola Comune, possono entrare in giuoco interessi ed obiettivi che rilevano di altre politiche comunitarie. Questa interdipendenza suscita degli interrogativi in occasione della scelta del fondamento giuridico corretto o sul peso degli obiettivi delle altre politiche comunitarie nel bilanciare gli obiettivi della PAC (19). Interrogativi che hanno anche una valenza politica innegabile, visto che la scelta della base giuridica di ogni provvedimento normativo determina il suo *iter* di discussione e d'approvazione e influisce sul ruolo che le diverse Istituzioni, in particolare il Parlamento europeo, possono e devono svolgere (20).

A parte le modifiche formali esaminate nel paragrafo 2, il Trattato di Amsterdam incide in maniera più sostanziale sulla PAC, da un lato, estendendo il campo d'applicazione di certi altri settori delle politiche comunitarie, a spese, a ben vedere, della Politica Agricola Comune e, d'altro lato, influenzando l'interdipendenza tra la PAC ed altre politiche comunitarie. Considerato che il Trattato di Amsterdam

introduce delle basi giuridiche specifiche per settori che prima erano a cavallo di altre politiche, ciò implica che bisognerà fare ricorso al fondamento giuridico specifico di nuova istituzione. Qui di seguito passeremo in rassegna le principali politiche comunitarie dal punto di vista della loro relazione con la PAC, ponendo l'accento sui cambiamenti in materia di fondamento giuridico apportati dal Trattato di Amsterdam e sull'incidenza che tali cambiamenti potranno avere sulla prassi, alla luce della giurisprudenza passata della Corte.

5. - Inserita dal Trattato sull'UE tra le competenze ufficiali della Comunità (21), la politica di sanità pubblica è stata rinforzata dal Trattato di Amsterdam. Il nuovo art. 152 CE (ex art. 129) prevede che «*nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività della Comunità è garantito un livello elevato di protezione della salute umana*».

In altre parole, questa esigenza di protezione deve costituire un punto comune a tutte le politiche comunitarie, compresa evidentemente la PAC. Essa lega tutti gli attori politici: Stati membri ed Istituzioni comunitarie le cui azioni saranno complementari ai programmi nazionali, ribadendo in tal modo, la competenza principale degli Stati membri. Il Trattato indica, in maniera precisa, le misure che il Consiglio dovrà prendere secondo la procedura di codecisione con il Parlamento europeo. In particolar modo, l'estensione della procedura di codecisione ingloberà uno dei settori precedentemente disciplinati in ambito di Politica Agricola Comune e quindi secondo la procedura di consultazione: il paragrafo quarto dell'art. 152 CE alla lett. b) prevede che la procedura di codecisione di cui all'art. 251 CE si applica, in

In un giudizio più recente, ma precedente al Trattato di Amsterdam, la Corte sembrerebbe rimettere in discussione il principio stesso di preferenza comunitaria. Nella causa del 14 luglio 1994, Repubblica ellenica c. Consiglio dell'Unione europea, ricorso di annullamento, regolamento (CEE) del Consiglio n. 1765/92, (causa C-353/92, *Racc.*, 1994, p. I-3411) la Corte (che concorda con le conclusioni dell'Avvocato generale) afferma che «il principio della preferenza comunitaria, sebbene rappresenti un elemento che le istituzioni comunitarie possono prendere in considerazione nell'ambito della politica agricola comune, può pesare sulle loro decisioni soltanto dopo che siano stati valutati tutti i fattori economici che influenzano il commercio mondiale». E aggiunge che «tale preferenza non ha in alcun caso il carattere di un presupposto legale, la cui violazione comporti l'illegittimità del provvedimento considerato» (punto 50). È soltanto in tale limitata misura che può riconoscersi valore giuridico alla preferenza comunitaria benché, com'è noto, la struttura della maggior parte delle organizzazioni comuni abbia, nella pratica, privilegiato i prodotti della Comunità. Pur riconoscendo la legittimità della preferenza comunitaria nell'ambito della politica agricola, la Corte si è limitata ad affermare che, in alcune circostanze, non è da considerarsi illegittimo un trattamento preferenziale concesso alla produzione comunitaria.

L'Avvocato generale è ancora più esplicito nelle sue conclusioni (Conclusioni riunite dell'Avvocato generale Jacobs del 9 marzo 1994, causa C-385/92, *Racc.*, 1994, p. I-3411). Egli afferma che la preferenza comunitaria, benché sia talvolta considerata alla stregua di un principio giuridico, rientra piuttosto nell'ambito delle scelte politiche (punto 79). Citando e confutando gli argomenti della Corte della causa *Beus*, scrive che la Corte sembra aver tratto tale principio dalla specifica disposizione dell'art. 44 § 2 del Trattato, secondo la quale i prezzi minimi, applicabili nel corso del periodo transitorio ai sensi del medesimo articolo al n. 1, «non devono essere applicati in modo da ostacolare lo sviluppo di una preferenza naturale tra gli Stati membri». È alquanto dubbio, continua, che tale disposizione possa costituire il fondamento del principio generale della preferenza comunitaria. E conclude che «alla luce di tale sentenza, non è illegittima la normativa comunitaria la quale privilegia, entro certi limiti e in base ad un criterio politico, i produttori comunitari. Da essa non può invece inferirsi che il legislatore comunitario sia tenuto a garantire un siffatto trattamento preferenziale». Un'applicazione obbligatoria di tale principio sarebbe peraltro difficilmente conciliabile con l'obiettivo, enunciato nel preambolo e nell'art. 131 CE, di contribuire alla graduale soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali e sarebbe in contrasto con gli impegni internazionali della Comunità.

(18) Nella sentenza del 15 dicembre 1994, Unifruit Ellas EPE (causa T-489/93, *Racc.*, 1994, p. II-1201), la Corte considera l'art. 39 § 1 lett. b) del

Trattato CE (relativo alla protezione del tenore di vita della popolazione agricola) come il fondamento del principio di preferenza naturale (punto 71).

(19) Più particolarmente in relazione alla PAC e al ricorso all'art. 43 del Trattato CE (divenuto art. 37 CE), è giurisprudenza costante della Corte che l'art. 43 del Trattato CE costituisce il fondamento giuridico appropriato per tutte le normative che riguardano la produzione e la commercializzazione dei prodotti agricoli elencati all'allegato I (divenuto I) del Trattato e contribuiscono al conseguimento di uno o più scopi della PAC enunciati all'art. 39 (divenuto art. 33 CE) del Trattato.

La Corte ha affermato che:

– Gli atti relativi alla produzione e commercializzazione dei prodotti agricoli «anche se perseguono, oltre agli scopi che rientrano nella politica agricola comune, altri scopi i quali, in mancanza di specifiche disposizioni, sono perseguiti in forza dell'art. 100 o 100A del Trattato (divenuti artt. 94 e 95 CE), possono implicare l'armonizzazione delle disposizioni nazionali in questo campo senza che sia necessario valersi di quest'ultimo articolo»;

– L'art. 32 (ex art. 38 del Trattato CE), paragrafo 2 dà priorità alle norme speciali del settore agricolo rispetto alle disposizioni generali relative all'instaurazione del mercato comune;

– Anche nel caso in cui la legislazione in questione riguarda sia obiettivi della PAC che altri obiettivi che, in assenza di disposizioni specifiche, sono perseguiti sulla base dell'art. 94 CE (o art. 95 CE), questo «non può essere fatto valere per limitare il campo di applicazione dell'art. 43» (v., in particolare, sentenze 23 febbraio 1988 nelle cause C-68/86 e C-131/86, Regno Unito c/Consiglio, pp. 855 e 905 rispettivamente; sentenza della Corte del 5 maggio 1998 nella causa 180/96, Regno Unito c/ Commissione, *Racc.*, 1998, I-2265).

(20) A titolo di esempio, vedasi la questione parlamentare scritta n. E-3536/98 del 25 novembre 1998, pubblicata nella *GUCCE* 289 dell'11 ottobre 1999, p. 56, nella quale l'onorevole parlamentare interroga la Commissione sulla soluzione che viene data alle possibili divergenze di opinione tra i servizi della Commissione (in particolare il Servizio giuridico) in materia di scelta della base giuridica.

(21) In precedenza la politica di sanità pubblica a livello comunitario si basava sulle disposizioni relative alla sanità e alla sicurezza contenute nei Trattati CECA e EURATOM [i.e. art. 2, lett. b) Trattato CEEA], in seguito, su considerazioni legate al mercato unico e alla libera circolazione di merci e persone che richiedevano una certa armonizzazione nella materia. L'Atto Unico Europeo nel 1986 ha introdotto l'art. 100A, § 3 che prevede che, nel quadro delle misure relative al ravvicinamento delle disposizioni riguardanti l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno, un livello di protezione elevato in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori costituisca la base di tali misure.

deroga all'art. 37, alle «*misure nei settori veterinario e fitosanitario il cui obiettivo primario sia la protezione della sanità pubblica*».

Questa modifica è chiaramente una conseguenza diretta della crisi della «*mucca pazza*» e della «*mozione di censura condizionata*» del Parlamento europeo nei confronti della Commissione che hanno fatto sì che la sanità fosse inserita tra le priorità della politica comunitaria come dimostrato ulteriormente dalla successiva *affaire* della contaminazione della diossina.

Il ricorso alla procedura di codecisione dovrebbe permettere, nell'intenzione del legislatore comunitario, di accrescere i controlli, al fine di evitare il ripetersi degli errori del passato garantendo che delle misure, come quelle veterinarie e fitosanitarie, che hanno un impatto diretto sulla salute dell'uomo, siano adottate secondo una procedura, di certo più complicata, che dà al Parlamento europeo maggiori opportunità di intervenire attraverso i suoi emendamenti e più potere, essendo associato alla presa di decisione. In tale contesto, si inserisce anche il rafforzamento della Direzione generale della Commissione incaricata della sanità pubblica e protezione dei consumatori, eliminando la frammentazione precedente delle competenze in materia tra diverse Direzioni generali.

Alcune incertezze rimangono sulla linea di demarcazione tra le due politiche.

«*In deroga all'articolo 37*» recita l'articolo, il che farebbe presupporre, al pari di ogni altra deroga, un'interpretazione restrittiva della norma che del resto riguarda aspetti direttamente collegati alla salute umana.

Il riferimento all'«*obiettivo primario*» non è il frutto di una scelta casuale. L'attitudine della Commissione sembra essere di interpretare in senso largo «*l'obiettivo primario*» fondando tutte le proposte in materia presentate sulla base dell'art. 43 (divenuto art. 37) o dell'art. 100 A (divenuto art. 95) del Trattato CE sull'art. 152 (22). In taluni casi, dei dubbi possono sussistere circa l'identificazione della tutela della salute pubblica come obiettivo principale delle misure proposte (23).

Per giurisprudenza costante della Corte, nell'ambito del sistema di competenze comunitarie, la scelta della base giuridica di un atto non può dipendere solo dal convincimento di un'Istituzione circa lo scopo perseguito, ma deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale. Tra detti elementi figurano in particolare lo scopo e il contenuto

dell'atto (24). Si tratta, dunque, di valutare se le finalità che il provvedimento legislativo intende perseguire, così come il contenuto dello stesso, siano tali da giustificare il ricorso all'art. 152 CE; tale disposizione, come risulta dalla sua stessa lettera, impone che, per le misure in questione, «*l'obiettivo primario*» sia la protezione della sanità pubblica. Il legame diretto tra le misure proposte e la tutela della salute pubblica dovrà dunque costituire il criterio di valutazione, tenuto conto della giurisprudenza precedente della Corte, secondo la quale, in base all'art. 129 del Trattato CE (divenuto art. 152 CE) le esigenze di tutela della salute costituiscono una componente delle altre politiche comunitarie e «*il perseguimento degli obiettivi della PAC non può prescindere da esigenze di interesse generale quali la tutela dei consumatori o della salute e della vita delle persone e degli animali, esigenze che le istituzioni comunitarie devono tenere in considerazione nell'esercizio dei loro poteri*» (25). È evidente che nessuno degli obiettivi enunciati dall'art. 33 CE può essere raggiunto senza il necessario grado di fiducia del consumatore, sempre più attento alla sua salute, e senza le necessarie garanzie di controllo e sicurezza.

Il delicato equilibrio nella scelta del fondamento giuridico nelle relazioni tra la PAC e la sanità pubblica non ha come terreno di scontro il solo rapporto tra l'art. 37 CE e l'art. 152 CE, ma altresì l'art. 95 CE (ex art. 100 A del Trattato CE).

L'art. 152 CE stabilisce la priorità della procedura di codecisione nel caso in cui in gioco sia la salute umana intesa come obiettivo primario di misure di carattere veterinario o fitosanitario. Diverso è il caso in cui misure relative alla produzione e commercializzazione di animali o prodotti di origine animale perseguono anche (e non possono fare altrimenti, vedi *supra*) obiettivi di tutela della salute umana. L'individuazione dello scopo e delle finalità dell'atto non deve quindi arrestarsi al loro rinvenimento, ma proseguire al fine di stabilire una gerarchia. Laddove la primazia di tale obiettivo non è dimostrata, l'art. 37 CE troverà applicazione, altrimenti cederà il campo all'art. 95 CE o lo condividerà se una duplicità di obiettivi faccia sorgere la necessità di ricorrere ad entrambi gli articoli (26).

6. - Il Trattato di Amsterdam eleva la tutela dell'ambiente al rango dei «*principi*» comunitari spostando la disposizione in materia dall'art. 174 (ex art. 130 R) all'art. 6 CE (27). Aggiunge, inoltre, che questa integrazione deve in particolare modo contribuire alla promozione dello sviluppo sostenuto

(22) Vedi *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Conseguenze dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam sui procedimenti legislativi in corso*, op.cit., p. 4 e ss., punti 1-13.

(23) *Ibidem*, proposte n. 69, 70 e 72: Prop. di dir. che modifica la direttiva 95/69/CE: riconoscimento e registrazione di taluni stabilimenti nel settore dell'alimentazione animale (COM/1997/409 1997/0213/COD); Prop. di dir. che modifica la dir. 89/662/CE: controlli veterinari (COM/1997/643 1997/0334/COD); Prop. di dir. che modifica la dir. 95/53/CE: controlli ufficiali nel settore dell'alimentazione animale (COM/1998/602 1998/0301/COD).

(24) V. sentenza 26 marzo 1987, Commissione c. Consiglio, punto 11 della motivazione, causa C-45/86, *Racc.*, p. 1493; vedi sentenza 23 febbraio 1988, causa C-68/86, Regno Unito c/ Consiglio, *Racc.*, 1988, p. 855, punto 12; sentenza 5 maggio 1988, causa C-180/96, Regno Unito c/ Commissione, *Racc.*, 1998, p. I-2265, punti 119-121; sentenza 11 giugno 1991, causa C-300/89, Commissione c/Consiglio (*Racc.*, p. I-2867, punto 10); sentenza 7 luglio 1992, causa C-295/90, Parlamento c/Consiglio (*Racc.*, p. I-4193, punto 13); sentenza 17 marzo 1993, causa C-155/91, Commissione c/Consiglio (*Racc.*, p. I-939, punto 7); sentenza 26 marzo 1996, causa C-271/94, Parlamento c/Consiglio (*Racc.*, p. I-1689, punto 14).

(25) Vedi sentenza 23 febbraio 1988, causa 68/86, Regno Unito c/ Consiglio, *Racc.*, 1988, p. 855, punto 12; causa 131/86, Regno-Unito c/ Consiglio, *Racc.*, 1988, p. 905, punto 19; causa 131/87, Commissione c/ Consiglio, *Racc.*, 1989, p. 3743, punto 10; sentenza 5 maggio 1988, causa C-180/96, Regno Unito c/ Commissione, *Racc.*, 1998, p. I-2265, punti 119-121.

(26) In una recente sentenza, la Corte si è pronunciata su un ricorso in annullamento presentato dalla Commissione contro il Consiglio nei

confronti di un regolamento relativo all'istituzione di un registro bovino e all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine (v. sentenza del 4 aprile 2000, causa C-269/97, Commissione c. Consiglio, non ancora pubblicata). In discussione era la scelta della base giuridica del suddetto regolamento. Il Consiglio considerava corretta la scelta fatta (art. 37 CE) tenuto conto del contenuto e dello scopo dell'atto, ossia la produzione e commercializzazione dei prodotti agricoli menzionati nell'allegato I del Trattato. La Commissione, sostenuta nel suo ricorso dal Parlamento europeo contestava ritenendo che l'atto impugnato, proponendosi come principale obiettivo la tutela della salute umana avrebbe dovuto essere emanato sulla base dell'art. 95 CE (ex art. 100A). La Corte ha confermato la giurisprudenza precedente (v. nota n. 28). Interessante da notare è pure l'argomentazione che la Commissione ha sviluppato, ispirandosi all'art. 152 CE (ex art. 129), secondo cui, in materia di tutela della salute, il Parlamento deve partecipare all'adozione di atti (sulla base della procedura di codecisione e non di semplice consultazione) che hanno direttamente come scopo la protezione della salute e non essere escluso solo perché sono contenuti in una normativa concernente i prodotti agricoli (punto 20 conclusioni Avv. gen. non ancora pubblicate) anticipando, di fatto, gli effetti della modifica introdotta dal Trattato di Amsterdam all'art. 152 CE. La Corte non ha seguito la Commissione, ribadendo secondo l'adagio latino che *tempus regit actum* (punto 45 della sentenza).

(27) L'art. 6 del Trattato recita che «*le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie (...), in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile*».

nibile, facendo rientrare quest'ultimo tra gli obiettivi dell'Unione (28).

Se il testo dell'art. 6 CE riprende nella sostanza la disposizione contenuta nell'art. 130 R, è indubbio che il fatto di iscriverne nella prima parte relativa ai principi l'obbligo di integrazione della tutela dell'ambiente nelle politiche comunitarie, da un lato, le conferisce il ruolo di principio applicabile a tutta l'azione comunitaria, dall'altro lato ne estende il campo d'azione (29).

Se di certo tale spostamento appare come una promozione nell'importanza data alle considerazioni ambientali, in pratica, da un punto di vista giuridico, occorrerà attendere i possibili sviluppi giurisprudenziali per poterne apprezzare l'impatto e poter affermare che il Trattato è più «verde» di prima (30).

Una recente sentenza della Corte ha ripresentato il tema della relazione tra la politica agricola e la protezione dell'ambiente, vigente il Trattato *ante* Amsterdam.

Due regolamenti del Consiglio relativi alla protezione delle foreste contro l'inquinamento atmosferico e gli incendi (31) adottati sulla base dell'art. 37 CE (ex art. 43) sono stati oggetto di un ricorso in annullamento (32) del Parlamento europeo alla Corte (33). La Corte ha riconosciuto che, sebbene le disposizioni dei regolamenti in questione possono avere certi effetti sull'agricoltura, l'obiettivo ambientale della protezione delle foreste resta lo scopo primario di queste due misure.

Pertanto i due regolamenti avrebbero dovuto basarsi sull'art. 175 CE (ex art. 130 S) (34). Senza voler ampliare l'effetto di questa sentenza, che riguarda un settore, quale quello forestale, non coperto, almeno non integralmente, dalla PAC, questa giurisprudenza avrà sicuramente delle ripercussioni politiche, poiché la Corte ha riconosciuto il

diritto del Parlamento europeo a una sorta di «sistematica interferenza» (35) su tutti gli aspetti della PAC connessi alla protezione dell'ambiente (36). Il Consiglio non potrà in futuro non ricorrere alla procedura di codecisione qualora la legislazione persegua un obiettivo specificatamente ambientale. Nel caso contrario, la procedura di consultazione della PAC dovrà essere utilizzata sulla base della specificità dell'art. 37 CE (37), ma non senza dimenticare, in virtù del principio di integrazione, di prendere in considerazione le esigenze ambientali.

Tale «interferenza» aveva già trovato riscontro nel programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile (38), nell'ambito del quale, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato delle misure (39), fondate sull'art. 130 S del Trattato CE (divenuto art. 175), in tema di integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche e in particolare nell'agricoltura.

Anche se tale programma scadrà nel corso del 2000, e quindi le conseguenze concrete della revisione sono limitate, di fatto, la portata politica è indubbia, sia perché ciò costituirà il terreno di preparazione del nuovo programma per l'ambiente, sia perché il Parlamento europeo potrà così esercitare la sua influenza, sia pure indiretta, sul processo legislativo della PAC.

In una dichiarazione (40) fatta nell'ambito del riesame del programma sopra menzionato, la Commissione elenca le misure [successivamente adottate nell'Agenda 2000 (41)] di integrazione delle esigenze di protezione dell'ambiente nella PAC. In particolare, gli Stati membri avranno l'obbligo di adottare misure agroambientali nei programmi rurali e una legislazione ambientale obbligatoria la cui applicazione possa essere incentivata attraverso la riduzione degli aiuti comunitari, e di porre, inoltre,

(28) La possibilità per uno Stato membro di applicare delle norme più restrittive che quelle armonizzate (ex art. 100A-4) è stata mantenuta e chiarita. Coprirà le nuove misure che uno Stato membro vorrà adottare in funzione di un problema ambientale a lui proprio. Al fine di proteggere il mercato comune, la procedura sarà quella di un'autorizzazione o rigetto a seguito di un esame preliminare da parte della Commissione.

(29) A tale proposito v. la dichiarazione n. 12 dell'atto finale del Trattato di Amsterdam (in *GUCE*, C 340, del 10 novembre 1997, p. 133) in cui la conferenza prende nota dell'impegno della Commissione in materia di valutazione preliminare dell'impatto ambientale delle sue proposizioni suscettibili di avere delle incidenze significative sull'ambiente.

(30) Per approfondimenti sull'evoluzione del ruolo dell'agricoltura in tema di tutela dell'ambiente e del territorio nazionale: CARROZZA, *Lineamenti di un diritto agrario ambientale. I materiali possibili. I leganti disponibili*, in *Studi in onore di E. Bassanelli*, Milano, 1995; GERMANO, *Le tecniche giuridiche di tutela dell'ambiente*, in *Riv. dir. agr.*, 1995, I, 147; GALLONI, TAROLO, DONNHAUSER, *Agricoltura e ambiente. Il cambiamento di rotta della nuova PAC e la situazione in Italia*, Milano, 1995; GALLONI, *Diritto agrario e ambiente*, in questa Riv., 1996, 5; GALLONI, *Rapporti tra diritto agrario e ambiente*, in *Seminari di diritto e legislazione ambientali*, a cura di Ragionieri, De Stefanis e Midenia, 1997, 145.

(31) Regolamenti (CE) n. 307/97 e (CE) n. 308/97, pubblicati in *GUCE* n. L 051 del 21 febbraio 1997, p. 9 e ss.

(32) Cause riunite C-164/97 e C-165/97, non ancora pubblicata.

(33) In sede di parere conforme il Parlamento aveva già chiesto che all'art. 43 fosse affiancato l'art. 130S, trasformando in tal modo la procedura di adozione dei regolamenti in questione da semplice consultazione in cooperazione (ex art. 189 C del Trattato CE).

(34) V. sentenza del 25 febbraio 1999 nelle cause riunite C-164/97 e C-165/97 nella quale la Corte ha annullato i due regolamenti adottati sulla base dell'art. 43, sospendendo tuttavia gli effetti della sentenza in attesa che il Consiglio adotti, in tempi ragionevoli, dei nuovi regolamenti aventi lo stesso oggetto (vedi COM 99 379 finale). Del resto un primo regolamento (reg. n. 3528/86, in *GUCE* n. L 326 del 21 novembre 1986, p. 2) in materia di protezione delle foreste fu adottato dal Consiglio sulla doppia base giuridica degli artt. 43 e 235 del Trattato CEE. Altri regolamenti di modifica del precedente furono adottati successivamente nella stessa materia, dopo l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo sulla base degli artt. 43 e 130S del Trattato CEE (reg. n. 1613/89, in *GUCE* n. L 165 del 15 giugno 1989, p. 8, reg. n. 1614/89, in *GUCE* n. L 165 del 15 giugno 1989, p. 10; reg. n. 2157/92 e reg. n. 2158/92, in *GUCE* n. L 217 del 31 luglio 1992, p. 1 e ss.).

Ci si potrebbe chiedere quale effetto avrebbe avuto una sentenza simile nelle conclusioni ma avente ad oggetto un prodotto prettamente agricolo. Sul ruolo delle foreste nella PAC, vedi *infra*, paragrafo 13 e nota n. 71.

(35) D'ALOYA, *Politica agricola e ambiente. Evoluzione delle basi giuridiche comunitarie*, in questa Riv., 6/1998, p. 330 e ss.; v. inoltre BAR-MAZUREK, *Le droit européen de l'environnement à la lecture du Traité d'Amsterdam: modifications et perspectives*, in *Revue juridique de l'environnement*, 1999, n. 3, p. 375-389.

(36) Merita di essere citato che, in tema di fondamento giuridico, già in passato il Consiglio nella risoluzione del 7 ottobre 1997 sulla formulazione, l'attuazione e il rispetto del diritto comunitario dell'ambiente (in *GUCE* n. C 321 del 22 ottobre 1997, p. 1) aveva chiesto alla Commissione di fornire, nelle relazioni delle sue proposte in materia di ambiente «informazioni più dettagliate sulla base giuridica e sugli altri aspetti giuridici».

(37) V. nota n. 19.

(38) Programma conosciuto col titolo «Per uno sviluppo durevole e sostenibile».

(39) Decisione n. 2179/98/CE del PE e del Consiglio del 24 settembre 1998, in *GUCE* L 275 del 10 ottobre 1998, p. 1. In tema di agricoltura, gli obiettivi prioritari della Comunità sono:

a) di integrare meglio le politiche commerciali, di sviluppo rurale e dell'ambiente al fine di assicurare un'agricoltura sostenibile, in particolare nell'ambito del processo di riforma avviato dalle proposte della Commissione contenute nell'Agenda 2000, (...)

b) provvedere alla regolare presentazione di relazioni sugli effetti sull'ambiente di pratiche agricole,

c) promuovere l'agricoltura sostenibile inclusi le tecnologie agricole integrate, l'agricoltura biologica e, se del caso, i metodi di produzione estensiva,

d) sviluppare ulteriormente una strategia integrata al fine di ridurre i rischi per la salute e per l'ambiente derivanti dall'utilizzazione di fitofarmaci e pesticidi,

e) sviluppare ulteriormente strategie complessive di sviluppo rurale che tengano conto delle considerazioni ambientali mediante, per esempio, il controllo e il coordinamento dei vari strumenti politici in materia.

(40) Decisione n. 2179/98/CE del PE e del Consiglio del 24 settembre 1998, in *GUCE* L 275 del 10 ottobre 1998, p. 12, «Dichiarazione della Commissione relativa all'articolo 2, punto 1, lettera a) (sull'agricoltura) concernente le sue proposte per la PAC».

(41) Commissione europea, *Agenda 2000. Per un'Europa più forte e più ampia*, in *Suppl. al Bollettino dell'Unione europea*, n. 5, 1997.

specifici requisiti ambientali quale condizione per l'ottenimento degli aiuti comunitari (42).

Tutte queste misure [come fu in passato per i regolamenti che abrogano (43)] sono state adottate sulla base dell'art. 37 CE. Tuttavia, il nuovo programma quadro applicabile a partire dal 2001 dovrà essere deciso, come menzionato, dal Consiglio in codecisione col Parlamento europeo.

7. - La protezione contro le frodi ai danni del bilancio comunitario è rafforzata dal Trattato di Amsterdam.

Il testo dell'art. 209 A (divenuto 280) è infatti modificato dal Trattato di Amsterdam che attribuisce al Consiglio il potere di adottare, deliberando secondo la procedura di codecisione e previa consultazione della Corte dei conti, «le misure necessarie nei settori della prevenzione e della lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari della Comunità, al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri. Tali misure non riguardano l'applicazione del diritto penale nazionale o l'amministrazione della giustizia negli Stati membri» (44).

A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam non è più necessario, come già sottolineato dall'avvocato generale Saggio nelle conclusioni della causa C-209/97 (45), fare ricorso all'art. 235 del Trattato CE (ora art. 308).

La Corte ha sancito, in una recente sentenza, la linea di demarcazione tra la protezione degli interessi finanziari e le altre politiche, riconoscendo alla prima il suo valore autonomo (46).

La Corte ha altresì affermato (47) che questa normativa deve avere, nel suo insieme, «*come scopo e contenuto preciso la lotta contro la frode nell'ambito dell'Unione doganale e della politica agricola comune, di modo che essa mira alla protezione degli interessi finanziari della Comunità*» anche laddove, come sottolineato dall'avvocato generale Saggio nelle sue conclusioni (48), trova «*concreta esplicazione nel settore della lotta alle frodi in materia doganale ed agricola*» o persegua altresì obiettivi del mercato comune nella misura in cui coordina l'azione delle amministrazioni nazionali per assicurare la corretta applicazione della

normativa doganale ed agricola. In tali casi, questi non sono che elementi «*accessori rispetto all'oggetto principale dell'atto*» (49).

Resta da vedere se l'evoluzione giurisprudenziale rimetterà in discussione anche la delimitazione tra l'art. 37 e l'art. 280 nella nuova formulazione. In passato le misure di controllo in ambito FEAOG sono state adottate sulla base dell'art. 43 (diventato art. 37). Non si tratterebbe quindi di misure volte direttamente alla protezione contro le frodi ma a garantire un'efficace applicazione del sistema di finanziamento agricolo. L'incidenza sulle frodi, sarebbe quindi solo indiretta. A difesa di tale tesi, vi è il fatto che il FEAOG rientra nel campo d'applicazione del titolo II. Dunque l'art. 37 CE si giustificerebbe come fondamento normativo per misure di carattere generale volte a disciplinare il co-finanziamento delle spese in ambito FEAOG, ivi comprese le misure di controllo che avranno indirettamente come risultato di diminuire i casi di frode garantendo una corretta applicazione di tali finanziamenti; mentre l'art. 280 CE sarebbe una misura di armonizzazione e di prevenzione diretta.

8. - In passato, l'art. 213 del Trattato CE (divenuto art. 284) era utilizzato, data la sua ampia formulazione, come base giuridica per le misure relative alle statistiche comunitarie. Tale articolo riguarda, in generale, la raccolta di informazioni e l'esecuzione delle necessarie verifiche da parte della Commissione per l'esecuzione dei compiti affidatili dal Consiglio, secondo le disposizioni del Trattato. Quando la «*raccolta di informazioni*» riguardava più particolarmente il settore agricolo, l'art. 37 CE (ex art. 43) forniva la base giuridica per l'adozione di misure statistiche nel campo dell'agricoltura (50).

Il legislatore comunitario ha voluto chiarire il dettato del Trattato separando la semplice raccolta di informazioni (ad esempio comunicazione di dati da parte degli Stati membri per verificare l'applicazione di un regolamento) dalla raccolta di dati in vista dell'elaborazione di statistiche.

Quindi, a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, è chiaro che il nuovo art. 285 dovrà essere utilizzato, non solo per l'adozione di programmi statistici

finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità (*GUCE* L 292, p. 2).

(45) Presentate l'11 marzo 1999 Commissione c/ Consiglio, reg. (CE) del Consiglio n. 515/97 - mutua assistenza tra le autorità amministrative per la corretta applicazione delle normative doganale ed agricola - Base giuridica, non ancora pubblicate.

(46) V. sentenza del 18 novembre 1999 (Commissione c. Consiglio dell'Unione europea. Reg. (CE) n. 515/97 - Fondamento giuridico - Articolo 235 del Trattato CE (divenuto art. 308 CE) o articolo 100A del Trattato CE (divenuto in seguito a modifica art. 95 CE). Causa C-209/97, *Racc.*, 1999, in particolare il punto n. 29: «*la protezione degli interessi finanziari della Comunità non deriva dall'attuazione dell'Unione doganale, ma costituisce un obiettivo autonomo che, nell'ambito del sistema del Trattato, ha trovato la sua collocazione nel titolo II (disposizioni finanziarie) della quinta parte relativa alle istituzioni della Comunità e non nella terza parte relativa alle politiche della Comunità, nella quale rientra l'Unione doganale e l'agricoltura*».

(47) V. sentenza del 18 novembre 1999, *cit.*, punto n. 33.

(48) Presentate l'11 marzo 1999 Commissione c/ Consiglio, reg. (CE) del Consiglio n. 515/97 - Mutua assistenza tra le autorità amministrative per la corretta applicazione delle normative doganale ed agricola - Base giuridica, non ancora pubblicate, punto 12.

(49) *Idem*; punto 12.

(50) A norma del nuovo art. 285 CE (ex art. 213A), il Consiglio, deliberando in conformità alla procedura di cui all'art. 251 CE, adotta le misure per l'elaborazione di statistiche nel caso in cui vi sia questa necessità per lo svolgimento delle attività della Comunità. Il paragrafo secondo di quest'articolo afferma ulteriormente che «*l'elaborazione delle statistiche della Comunità presenta i caratteri dell'imparzialità, dell'affidabilità, dell'obiettività, dell'indipendenza scientifica, dell'efficienza economica e della riservatezza statistica; essa non comporta oneri eccessivi per gli operatori economici*».

(42) A tale proposito cfr. il reg. (CE) n. 1259/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune, in *GUCE* n. L 160 del 26 giugno 1999, p. 113; reg. (CE) n. 1254/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine, in *GUCE* n. L 160 del 26 giugno 1999, p. 21; reg. (CE) n. 1255/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, in *GUCE* n. L 160 del 26 giugno 1999, p. 48; reg. (CE) n. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), in *GUCE* n. L 160 del 26 giugno 1999, p. 80, in particolare l'art. 22.

(43) Cfr. ad esempio, il reg. (CEE) n. 2078/92 del Consiglio del 30 giugno 1992 relativo a metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze di protezione dell'ambiente e con la cura dello spazio naturale, in *GUCE* L 215 del 30 luglio 1992, p. 85.

(44) Mentre nella formulazione precedentemente in vigore (art. 209A del Trattato CE) lo scopo da perseguire era chiaramente indicato (tutela degli interessi finanziari della Comunità), ma l'articolo non attribuiva alle istituzioni comunitarie i poteri d'azione necessari donde la necessità di ricorrere all'art. 235 del Trattato CE (divenuto 238). Dopo l'entrata in vigore dell'art. 209A del Trattato, l'obiettivo della protezione finanziaria della Comunità è stato reso concreto con diversi regolamenti «orizzontali» o con regolamenti che cercano di introdurre norme specifiche che si applicano solo ai settori determinati come nel caso dell'Unione doganale e della politica agricola comune, laddove la protezione degli interessi finanziari ha richiesto l'adozione di norme specifiche che si aggiungono alla normativa generalmente applicabile [cfr. il regolamento (CE, EURATOM) del Consiglio n. 2988 del 18 dicembre 1995 relativo alla tutela degli interessi finanziari della Comunità (*GUCE* L 312, p. 1) ed il reg. (EURATOM, CE) del Consiglio n. 2185 dell'11 novembre 1996 relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi

comunitari (51), ma, tolta di mezzo l'ambiguità della formulazione precedente (52), per l'adozione di qualsiasi misura di carattere statistico «*laddove necessario per lo svolgimento delle attività della Comunità*» (53). Pertanto, contrariamente alla pratica precedente, basata sulla procedura di cui all'art. 37 CE, in futuro le misure statistiche agricole saranno adottate sulla base dell'art. 285 CE e secondo la procedura di codecisione. Un primo esempio si è avuto con una recente proposta di decisione del Consiglio relativa all'applicazione di tecniche di telerilevamento alle statistiche agricole (54), la quale, presentata sulla base dell'art. 37, è stata modificata e ripresentata dalla Commissione sulla base dell'art. 285, con conseguente rinvio della procedura al Parlamento europeo per adozione in sede di codecisione.

**9.** - Il Trattato di Amsterdam riafferma la specificità delle regioni ultraperiferiche (i quattro DOM-TOM francesi, le Azzorre, Madeira e le isole Canarie) attribuendo uno specifico fondamento giuridico, a norma del nuovo art. 299 CE, sulla cui base il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, e previa consultazione del Parlamento europeo, può adottare misure specifiche, in favore delle regioni ultraperiferiche, «*volte, in particolare, a stabilire le condizioni di applicazione del presente trattato a tali regioni, ivi comprese politiche comuni*» (55).

In precedenza, le disposizioni d'attuazione del capitolo agricolo del POSEI (56) erano adottate sulla base dell'art. 43 del Trattato CE (divenuto art. 37).

Gli interrogativi che la formulazione dell'art. 299 CE suscita riguardano il fatto se le misure agricole relative alle regioni ultraperiferiche continueranno ad essere adottate sulla base dell'art. 37 ovvero invece saranno adottate con il fondamento giuridico del nuovo art. 299. Essendo la procedura legislativa identica per quanto riguarda la PAC, (consultazione del PE), il dibattito riveste più un carattere accademico considerato che la scelta dell'uno o altro fondamento giuridico avrà ripercussioni limitate d'ordine procedurale (esame da parte del Comitato Speciale Agricoltura o del COREPER, adozione da parte del Consiglio Agricoltura o del Consiglio Affari Generali) sull'esame della misura.

La linea di demarcazione sull'utilizzo dei due articoli in materia di PAC non è chiara. Alla luce della formulazione del secondo capoverso del secondo comma dell'art. 299 si potrebbe dedurre che l'applicazione debba limitarsi a quei

casi eccezionali («... *misure specifiche, volte in particolare* ...») in cui il legislatore comunitario decide di applicare delle disposizioni speciali o in deroga alle disposizioni comuni nei settori coperti dalla PAC. Del resto non si vede come si potrebbe considerare l'art. 299 come fondamento giuridico onnicomprensivo per tutte le misure (non solo quelle specifiche) che riguardano le regioni ultraperiferiche, ivi compresi i casi in cui non si tratta di misure speciali benché dirette alle RUP ma bensì di norme generali che si applicano anche nelle regioni ultraperiferiche; restando queste ultime, in quanto norme di «diritto comune», soggette all'art. 37.

L'ampia formulazione dell'art. 299 sembrerebbe, quindi, non lasciare più spazio alla sopravvivenza dell'art. 37 come fondamento giuridico concorrente. Tutt'al più sarebbe ammissibile una duplicità di basi giuridiche nel caso in cui un'eventuale proposta relativa a materie di stretta competenza della PAC comprenda al suo interno delle misure specifiche, in deroga alla PAC, dirette alle regioni ultraperiferiche, riservando il ricorso all'art. 299 *tout court* per proposizioni specifiche, in deroga o no alla PAC, volte alle regioni ultraperiferiche (57).

**10.** - La politica commerciale, al pari della PAC e del mercato comune, costituisce l'*hard core* delle politiche comunitarie. L'art. 133 CE (ex art. 113) prevede che per l'attuazione della politica commerciale il Consiglio agisca solo, su proposta della Commissione, autorizzando quest'ultima a negoziare accordi internazionali che sono poi ratificati secondo la procedura di cui all'art. 300 CE.

Possono essere oggetto della politica commerciale comune materie che rilevano di altre politiche comunitarie, come ad esempio la PAC, la sanità pubblica o la tutela del consumatore che normalmente hanno uno specifico fondamento giuridico. È evidente quindi che il ricorso al solo art. 133 non richiede, come è il caso per le altre basi giuridiche, che il Parlamento europeo sia consultato. Questo si spiega, in parte, per la necessità di evitare un *iter* di ratifica eccessivamente lungo.

Nell'ultimo decennio si può tranquillamente affermare che l'art. 133 è stato impiegato come fondamento giuridico per tutti gli accordi commerciali internazionali che comprendevano materie rilevanti della PAC [ad esempio: accordi vino e bevande alcoliche con l'Australia (58), accordi veterinari d'equivalenza con gli Stati Uniti (59)].

(51) A tal fine è opportuno citare il reg. (CE) n. 322/97 relativo alle statistiche comunitarie (GUCE n. L 052 del 22 febbraio 1997, p. 1) che definisce queste ultime come «*le informazioni quantitative, aggregate e rappresentative tratte dalla raccolta e dall'elaborazione sistematica di dati, prodotte dalle autorità nazionali e dall'autorità comunitaria nel quadro dell'attuazione del programma statistico comunitario*» (art. 2). Il medesimo regolamento individua anche gli «*autori*» di tali dati («*autorità nazionali*» ovvero istituti tipo ISTAT in Italia o «*autorità comunitaria*» ovvero l'EUROSTAT) (art. 2). Questo dovrebbe facilitare ancor più la distinzione tra semplici informazioni e la raccolta di dati a fini statistici.

(52) La Corte ha avuto modo di pronunciarsi sulla portata dell'art. 213 del Trattato CE nella causa del 9 novembre 1995, Germania c. Consiglio (C-426/93), *Racc.*, 1995, p. I-3723, in particolare punti 19-22. In tale sentenza la Corte afferma chiaramente che l'art. 213 può di per sé solo costituire un fondamento giuridico per l'adozione di un atto del Consiglio che impone l'istituzione di un registro il cui scopo è di consentire alla Commissione la raccolta di informazioni statistiche attendibili e confrontabili per l'assolvimento dei compiti affidati dal Trattato.

(53) Non costituisce un'eccezione l'utilizzo per alcune misure dell'art. 95 CE (ex art. 100A) come base giuridica in quanto in tali proposte la finalità perseguita è l'armonizzazione delle disposizioni legislative in materia di raccolta di dati statistici e non la raccolta degli stessi. Vedi proposta di regolamento recante modifica al reg. (CEE) n. 3330/91: statistiche degli scambi di beni tra Stati membri, laddove oggetto di tale regolamento è la nomenclatura dei prodotti (Intrastat) (COM/1997/275).

(54) *Proposta di decisione del Consiglio concernente l'applicazione di tecniche d'indagine per area e di telerilevamento nelle statistiche agrarie*

*per il periodo 1999-2000* /\*, COM/98/0601 def. - CNS 98/0296 \*, in GUCE n. C 372 del 2 dicembre 1998, p. 27.

(55) Il secondo e terzo comma dell'art. 299, paragrafo 2 affermano che il Consiglio, nell'adottare le misure volte alle regioni ultraperiferiche, prenderà in considerazione «*settori quali politiche doganali e commerciali ... politiche in materia di agricoltura e di pesca, condizioni di fornitura delle materie prime e di beni di consumo primari, ... e condizioni di accesso ai fondi strutturali e ai programmi orizzontali della Comunità*», senza compromettere «*l'integrità e la coerenza dell'ordinamento giuridico comunitario, ivi compresi il mercato interno e le politiche comuni*».

(56) Programme d'Options Spécifiques à l'Eloignement et à l'Insularité, nelle sue versioni: POSEICAN per le Canarie, POSEIDOM per i dipartimenti francesi d'oltremare, POSEIMA per Madeira e le Azzorre.

(57) V. *Rapport de la Commission sur les mesures destinées à mettre en oeuvre l'article 299 § 2 les régions ultrapériphériques de l'Union européenne*, COM/2000/147/F.

(58) Decisione 94/184/CE del Consiglio del 24 gennaio 1994 concernente la conclusione di un accordo tra la Comunità europea e l'Australia sugli scambi di vino, in GUCE n. L 86 del 31 marzo 1994, p. 1.

(59) Ad esempio, Decisione 93/158/CEE del Consiglio, del 26 ottobre 1992, relativa alla conclusione dell'accordo in forma di scambio di lettere tra la Comunità economica europea e gli Stati Uniti d'America sull'applicazione della direttiva della Comunità sulle carni in provenienza dai paesi terzi, direttiva 72/462/CEE del Consiglio, e delle corrispondenti norme statunitensi in materia di scambi di carni fresche bovine e suine, in GUCE n. L 068 del 19 marzo 1993, p. 1.

Successivamente alla ratifica del Trattato di Amsterdam, sembra che a tale approccio «esclusivista» si giustapponga una visione complementare dell'art. 133 CE nel senso di voler affiancare a tale articolo i fondamenti normativi corrispondenti alle principali materie oggetto dell'accordo commerciale estendendo la procedura del «parere conforme» (60). Resta da vedere se tale pratica troverà un'attuazione concreta (61).

**11.** - Il Trattato di Amsterdam contribuisce a rafforzare ulteriormente la protezione dei consumatori prevista nel Trattato CE dall'art. 129 A (62).

Sul modello della salute pubblica (art. 152) un paragrafo è stato aggiunto al fine di precisare che «le esigenze inerenti alla protezione dei consumatori sono prese in considerazione nella definizione e nell'attuazione di altre politiche o attività comunitarie» (63).

Numerosi regolamenti nel settore della PAC assicurano già un certo livello di informazione e protezione per i consumatori. Per esempio, i regolamenti o le direttive relativi all'etichettatura di prodotti come vino (64), carne o uova (65) o sulla produzione di certi altri (66). Non da ultimo quello sull'etichettatura della carne bovina (67).

L'introduzione del paragrafo 2 nell'art. 153 e gli eventi recenti della diossina e della BSE nel settore agro-alimentare, hanno naturalmente spinto il legislatore comunitario a rafforzare la tutela dei consumatori in quei settori dove finora il principio non era sufficientemente preso in considerazione. Per esempio, il settore dell'alimentazione animale.

**12.** - La conferenza intergovernativa ha fornito inoltre l'occasione per sollevare questioni e preoccupazioni su alcuni aspetti di certe politiche «nuove» o su materie che non sono di esclusiva competenza comunitaria, mentre altre politiche sono rimaste intonse. Qui di seguito passere-

mo in rassegna brevemente queste politiche, sempre dal punto di vista dei rapporti con la PAC.

Le misure in materia di protezione degli animali da allevamento hanno sempre trovato come fondamento giuridico l'art. 37 CE, anche laddove riguardano più propriamente la protezione degli animali fuori dell'azienda agricola [ad esempio, trasporto (68)]. Il Trattato di Amsterdam non introduce nulla di nuovo in materia, se non il fatto di allegare un protocollo relativo alla tutela ed al benessere degli animali (69).

La promozione di «un elevato livello di occupazione» è uno degli obiettivi sanciti dall'art. 2 del Trattato. Per perseguire tale scopo, il Trattato di Amsterdam aggiunge un nuovo capitolo sull'occupazione (titolo VIII, art. 125 a 130) al Trattato CE. In virtù di tale titolo, la Comunità può elaborare una «strategia coordinata» per l'occupazione. Inoltre, e di particolare interesse per la PAC, l'art. 127, paragrafo 2 stipula chiaramente che l'obiettivo di un livello elevato di occupazione deve essere preso in considerazione nella definizione e nell'attuazione delle politiche e altre attività comunitarie.

Il Trattato di Amsterdam non modifica le disposizioni esistenti in tema di ricerca in campo agricolo. L'art. 35 (ex art. 41) richiede che «*gli sforzi intrapresi nei settori della formazione professionale, della ricerca e della divulgazione dell'agronomia siano coordinati al fine di consentire il raggiungimento degli obiettivi della PAC definiti all'articolo 33 CE*».

Il Trattato non modifica neppure la normativa in materia di fondi strutturali. In base all'art. 161 CE (ex art. 130 D del Trattato), i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale (compreso il FEAOG, sezione «orientamento») come pure le norme generali applicabili ai fondi nonché le disposizioni necessarie per garantire l'efficacia ed il coordinamento dei fondi tra loro e con gli altri strumenti finanziari esistenti, sono decisi dal Consiglio che delibera all'unanimità pre-

(60) V. il pacchetto di accordi con la Svizzera (in corso di negoziazione), (COM 1999 229 def.), uno dei quali, portante sul commercio dei prodotti agricoli, è composto da una parte generale e 11 allegati su varie materie (concessioni tariffarie, fitosanità, alimentazione animale, sementi, vino e alcolici, prodotti biologici, orto-frutta, aspetti veterinari). Al solo art. 133, sembrerebbe che in corso di procedura si voglia affiancare, come fondamento giuridico, l'art. 37.

(61) La Corte ha già avuto modo in passato di pronunciarsi sulla relazione tra la politica commerciale e la PAC. Vi sono casi in cui il ricorso all'art. 133 CE non si giustifica. La Corte lo ha affermato, ad esempio, nell'accogliere il ricorso della Commissione contro il Consiglio sull'annullamento di una direttiva relativa a problemi di polizia sanitaria in materia di scambi intracomunitari e in provenienza da paesi terzi di carni fresche (v. sentenza del 16 novembre 1989, nella causa C-131/87, Comm c/Consiglio, *Racc.*, 1989 p. 3743). La Corte ha riconosciuto che questa direttiva mirava a dettare una disciplina uniforme nelle condizioni per lo smercio dei prodotti di cui trattasi non solo quando provengono da paesi terzi, ma anche negli scambi intracomunitari. «Il solo fatto che la direttiva controversa riguardava anche le importazioni nella Comunità non è sufficiente a rendere l'art. 113 (divenuto art. 133) applicabile, come invece sostenuto dal Consiglio. Infatti, l'articolo 40, n. 2 del Trattato (divenuto art. 34) prevede che i provvedimenti adottati nell'ambito della politica agricola comune possono riguardare anche le importazioni e le esportazioni dei prodotti considerati (punti 27-29)».

Il caso inverso può anche prodursi: ad esempio le misure di promozione dei prodotti agricoli nei paesi terzi sono state adottate sulla base dell'art. 37 [cfr. reg. (CE) n. 2702/1999, in *GUCE* n. 327 del 21 dicembre 1999, p. 7]. Le istituzioni comunitarie hanno dunque preferito mettere l'accento sull'aspetto «materie rilevanti della PAC» - e quindi da adottare sulla base dell'art. 37 - piuttosto che sugli aspetti di politica commerciale, da adottare sulla base dell'art. 133. A parte il fatto che già in passato misure simili erano state adottate sulla base dell'art. 43 (divenuto art. 37) [cfr. reg. (CEE) n. 1079/77, in *GUCE* n. L 131 del 26 maggio 1977, p. 6], la volontà di consentire (anche seppur a solo titolo consultivo) al Parlamento europeo di partecipare all'*iter* legislativo non è da escludere.

(62) Introdotto dal Trattato sull'Unione europea, l'art. 129A rafforzava l'applicazione limitata dell'art. 100A del Trattato CE estendendone le disposizioni al di là della realizzazione del mercato comune al fine di inglobare altri aspetti quali la protezione della salute, la sicurezza e gli interessi dei consumatori, precisando che tali misure non precludono l'adozione di misure più restrittive, purché compatibili con il Trattato, da

parte degli Stati membri. Il Trattato di Amsterdam rafforza tali disposizioni riaffermando che la tutela del consumatore interessa la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori, come pure la promozione del loro diritto all'informazione, all'educazione, ed al loro diritto di organizzarsi per salvaguardare i propri interessi (art. 153 § 1).

(63) Del resto la Direzione generale XXIV è stata rafforzata e ribattezzata «Politica di protezione dei consumatori e della sanità» e i comitati scientifici consultativi delle Direzioni generali ex III (Industria) e ex VI (Agricoltura) vi sono stati integrati. La Commissione, sotto la presidenza Prodi ha fatto della sicurezza alimentare una priorità del suo programma. Prova ne è il Libro bianco recentemente reso pubblico (COM 1999 719 final).

(64) Direttiva 79/112/CEE del Consiglio, del 18 dicembre 1978, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale, nonché la relativa pubblicità, in *GUCE* n. L 33 dell'8 febbraio 1979, p. 1.

(65) Regolamento (CEE) n. 1907/90 del Consiglio, del 26 giugno 1990, relativo a talune norme di commercializzazione applicabili alle uova, in *GUCE* n. L 173 del 6 luglio 1990, p. 5.

(66) V. ad esempio reg. (CE) n. 50/2000 della Commissione, del 10 gennaio 2000, concernente l'etichettatura dei prodotti e ingredienti alimentari contenenti additivi e aromi geneticamente modificati o derivati da organismi geneticamente modificati, in *GUCE* n. L 006 dell'11 gennaio 2000, p. 15.

(67) Reg. (CE) n. 2772/1999 del Consiglio, del 21 dicembre 1999, che stabilisce le regole generali per un sistema di etichettatura obbligatorio delle carni bovine, in *GUCE* n. L 334 del 28 dicembre 1999, p. 1.

(68) Direttiva 91/628/CEE del Consiglio, del 19 novembre 1991, relativa alla protezione degli animali durante il trasporto e recante modifica delle direttive 90/425/CEE e 91/496/CEE, in *GUCE* n. L 340 dell'11 dicembre 1991, p. 17.

(69) Tale protocollo (in *GUCE* C-340 del 10 novembre 1997, p. 110) prevede, al fine di garantire una maggiore protezione e rispetto del benessere degli animali, in quanto esseri senzienti che, «*nella formulazione e nell'attuazione delle politiche comunitarie nei settori dell'agricoltura, dei trasporti, del mercato interno e della ricerca, la Comunità e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale*». Leggasi: protezione degli animali sì, ma mantenimento di corridoi, palii e sagre paesane ugualmente.

vio parere conforme del Parlamento europeo e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni (70).

La materia fiscale non fa parte della Politica Agricola Comune e questo rimane il caso post-Amsterdam. In conseguenza, anche se un atto legislativo verte sull'IVA applicabile specificatamente ad attività agricole, tale materia ricade nell'ambito della politica fiscale e non della PAC.

In materia forestale, ad eccezione del sughero, il Trattato di Roma non menziona il legno tra i prodotti agricoli che figurano ora all'allegato I del Trattato CE ai quali si applicano le regole del mercato comune. Possiamo quindi affermare che una vera e propria «politica forestale» non è mai esistita e il Trattato di Amsterdam non ha modificato la materia (71).

Un protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (72) che riprende essenzialmente le conclusioni del Consiglio di Edimburgo del dicembre 1992, l'introduzione nel Trattato (73) del diritto di accesso ai documenti delle istituzioni al fine di garantire una maggiore trasparenza e informazione dei cittadini, una dichiarazione sulla qualità redazionale della legislazione comunitaria (74) ed una sulle modalità di esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione («Comitatologia») (75) completano il quadro delle misure che, avendo un risvolto essenzialmente orizzontale, influenzeranno al pari delle altre politiche anche la PAC.

**13.** - Numerosi e positivi bilanci dei risultati della PAC sono stati fatti nel corso degli anni, tanto sul piano economico (aumento della produttività, aumento del tenore di vita degli agricoltori, stabilità dei mercati, sicurezza degli approvvigionamenti) che sul piano del contributo al dibattito giuridico (76).

Dopo un anno ed alcuni mesi dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, commentando la politica agricola comune attraverso le altre politiche comunitarie, abbiamo potuto constatare che «l'isolazionismo» della PAC è messo in dubbio.

Aspetti come la tutela della sanità pubblica, l'integrazione delle esigenze ambientali e la tutela dei consumatori non devono, né non possono più essere considerati come appendici da considerare, nell'ambito dell'elaborazione della PAC, solo in caso d'urgenza (cfr. mucca pazza, diossina), ma devono essere prese in considerazione precisamente per prevenire l'insorgere di queste situazioni.

E il processo continuerà. Se il Trattato di Amsterdam non ha modificato il processo decisionale della PAC, la prossima CIG non potrà non occuparsi dell'estensione della procedura di codecisione ad altri settori, fra cui l'agricoltura. Tuttavia, una sua maggiore integrazione nelle altre politiche e il fatto di modificarne la procedura, non priveranno la PAC del suo ruolo centrale come politica che tocca direttamente i cittadini all'interno degli Stati membri. □

(70) Cfr. per il passato, reg. (CEE) n. 4256 del Consiglio del 19 dicembre 1988 recante disposizioni d'applicazione del reg. (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il FEAOG, sezione orientamento, in *GUCE* n. L 374 del 31 dicembre 1988, p. 25. Le regole specifiche concernenti la sezione «orientamento» del FEAOG sono adottate sulla base dell'art. 37 CE (come previsto dall'art. 162 CE, 2° comma). Il reg. (CE) n. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) (*GUCE* n. L 160 del 26 giugno 1999, p. 80-101) detta tali regole assieme al quadro giuridico per le misure dello sviluppo rurale finanziate dalla sezione «garanzia» del FEAOG.

(71) Le azioni sviluppatesi in tale settore a partire dal 1957 si sono basate sul fondamento giuridico relativo ad altre politiche quali la politica agricola comune, la politica regionale, la politica commerciale, le relazioni esterne, la politica dell'ambiente. Ad esempio, le azioni relative alle foreste tropicali [cfr. regolamento (CEE) n. 443/92 del Consiglio, del 25 febbraio 1992, riguardante l'aiuto finanziario e tecnico per i paesi in via di sviluppo dell'America latina e dell'Asia nonché la cooperazione economica con tali paesi, in *GUCE* n. L 052 del 27 febbraio 1992, p. 1] hanno trovato nell'art. 235 il loro fondamento giuridico [cooperazione allo sviluppo con i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) nell'ambito della convenzione di Lomé e con i paesi dell'Asia e dell'America Latina associati alla Comunità]. L'art. 113 (assieme al 116 - cooperazione doganale) fu usato invece per quanto riguarda la partecipazione comunitaria all'accordo internazionale sui legni tropicali (Decisione 85/424/CEE del Consiglio del 26 marzo 1985 relativa all'applicazione dell'accordo internazionale del 1983 sui legni tropicali, in *GUCE* n. L 236 del 3 settembre 1985, p. 8; Decisione 96/493/CE del Consiglio del 29 marzo 1996 relativa alla firma e l'applicazione provvisoria dell'accordo internazionale del 1994 sui legni tropicali a nome della Comunità, in *GUCE* n. L 208 del 17 agosto 1996, p. 1). Gli artt. 42, 43 e 235 del Trattato CE sono stati utilizzati per le norme in tema di trasformazione e commercializzazione dei prodotti della silvicoltura [v. reg. (CEE) n. 867/90 del Consiglio del 29 marzo 1990, relativo al miglioramento delle condi-

zioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti della silvicoltura, in *GUCE* n. L 91 del 6 aprile 1990, p. 7].

La Corte nelle cause riunite C-164/97 e 165/97, confermando che il fondamento giuridico è da ricercarsi di volta in volta sulla base dello scopo dell'atto, afferma che delle misure relative al finanziamento della protezione delle foreste contro gli incendi o contro l'inquinamento atmosferico, anche se riguardano in termini generali gli alberi e le foreste, non possono essere adottate sulla base dell'art. 43 del Trattato CE (divenuto art. 37) ma sulla base dell'art. 130S (divenuto 175) (vedi nota n. 34).

Delle misure relative alla commercializzazione di materiali forestali di moltiplicazione ovvero sementi, che sono un prodotto agricolo ai sensi dell'allegato I del Trattato, sono state invece adottate sulla base dell'art. 37 CE (cfr. direttiva 1999/105/CE del Consiglio in *GUCE* L 11 del 15 gennaio 2000, p. 17).

Nell'ambito dell'Agenda 2000, il Consiglio ed il Parlamento europeo hanno accettato che i provvedimenti silvicoli (investimenti, rimboschimento e aiuti per la salvaguardia delle foreste) facciano parte di una politica complessiva (cfr. Decisione n. 2179/98/CE del PE e del Consiglio del 24 settembre 1998, in *GUCE* L 275 del 10 ottobre 1998, p. 1, art. 1 paragrafo 1, ultimo capoverso) nell'ambito dello Sviluppo Rurale basata sull'art. 37 CE in linea con la prassi normativa precedente [cfr. reg. (CEE) n. 2080/92 del Consiglio, del 30 giugno 1992, che istituisce un regime comunitario di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo, in *GUCE* n. L 215 del 30 luglio 1992, p. 96; reg. (CEE) n. 1610/89 del Consiglio del 29 maggio 1989 recante norme d'applicazione del reg. (CEE) n. 4256/88 per quanto riguarda l'azione di sviluppo e la valorizzazione delle foreste nelle zone rurali della Comunità, in *GUCE* n. L 165 del 15 giugno 1989, p. 3].

(72) *GUCE* n. L 340 del 10 novembre 1997, p. 105.

(73) Art. 255 CE.

(74) *GUCE* n. L 340 del 10 novembre 1997, p. 139.

(75) *GUCE* n. L 340 del 10 novembre 1997, p. 137.

(76) È innegabile l'apporto sul piano del diritto «costituzionale» comunitario suscitato dalla PAC; cfr. G. OLMI, *op. cit.*, p. 325.

**ALLEGATO**

Estratto del Trattato CE

**TITOLO II****AGRICOLTURA****Articolo 32 (ex articolo 38)**

1. Il mercato comune comprende l'agricoltura e il commercio dei prodotti agricoli. Per prodotti agricoli si intendono i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti.

2. Salvo contrarie disposizioni degli articoli da 33 a 38 inclusi, le norme previste per l'instaurazione del mercato comune sono applicabili ai prodotti agricoli.

3. I prodotti cui si applicano le disposizioni degli articoli da 33 a 38 inclusi sono enumerati nell'elenco che costituisce l'allegato I del presente trattato.

4. Il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune per i prodotti agricoli devono essere accompagnati dall'instaurazione di una politica agricola comune.

**Articolo 33 (ex articolo 39)**

1. Le finalità della politica agricola comune sono:

a) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera,

b) assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura,

c) stabilizzare i mercati,

d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti,

e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.

2. Nell'elaborazione della politica agricola comune e dei metodi speciali che questa può implicare, si dovrà considerare:

a) il carattere particolare dell'attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole,

b) la necessità di operare gradatamente gli opportuni adattamenti,

c) il fatto che, negli Stati membri, l'agricoltura costituisce un settore intimamente connesso all'insieme dell'economia.

**Articolo 34 (ex articolo 40)**

1. Per raggiungere gli obiettivi previsti dall'articolo 33 è creata un'organizzazione comune dei mercati agricoli.

A seconda dei prodotti, tale organizzazione assume una delle forme qui sotto specificate:

a) regole comuni in materia di concorrenza,

b) un coordinamento obbligatorio delle diverse organizzazioni nazionali del mercato,

c) un'organizzazione europea del mercato.

2. L'organizzazione comune in una delle forme indicate al paragrafo 1 può comprendere tutte le misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi definiti all'articolo 33, e in particolare regolamentazioni dei prezzi, sovvenzioni sia alla produzione che alla distribuzione dei diversi prodotti, sistemi per la costituzione di scorte e per il riporto, meccanismi comuni di stabilizzazione all'importazione o all'esportazione.

Essa deve limitarsi a perseguire gli obiettivi enunciati nell'articolo 33 e deve escludere qualsiasi discriminazione fra produttori o consumatori della Comunità.

Un'eventuale politica comune dei prezzi deve essere basata su criteri comuni e su metodi di calcolo uniformi.

3. Per consentire all'organizzazione comune di cui al paragrafo 1 di raggiungere i suoi obiettivi, potranno essere creati uno o più fondi agricoli di orientamento e di garanzia.

**Articolo 35 (ex articolo 41)**

Per consentire il raggiungimento degli obiettivi definiti dall'articolo 33, può essere in particolare previsto nell'ambito

della politica agricola comune:

a) un coordinamento efficace degli sforzi intrapresi nei settori della formazione professionale, della ricerca e della divulgazione dell'agronomia, che possono comportare progetti o istituzioni finanziarie in comune,

b) azioni comuni per lo sviluppo del consumo di determinati prodotti.

**Articolo 36 (ex articolo 42)**

Le disposizioni del capo relativo alle regole di concorrenza sono applicabili alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli soltanto nella misura determinata dal Consiglio, nel quadro delle disposizioni e conformemente alla procedura di cui all'articolo 37, paragrafi 2 e 3, avuto riguardo agli obiettivi enunciati nell'articolo 33.

Il Consiglio può in particolare autorizzare la concessione di aiuti:

a) per la protezione delle aziende sfavorite da condizioni strutturali o naturali,

b) nel quadro di programmi di sviluppo economico.

**Articolo 37 (ex articolo 43)**

1. Per tracciare le linee direttrici di una politica agricola comune, la Commissione convoca, non appena entrato in vigore il trattato, una conferenza degli Stati membri per procedere al raffronto delle loro politiche agricole, stabilendo in particolare il bilancio delle loro risorse e dei loro bisogni.

2. La Commissione, avuto riguardo ai lavori della conferenza prevista al paragrafo 1, dopo aver consultato il Comitato economico e sociale, presenta, nel termine di due anni a decorrere dall'entrata in vigore del trattato, delle proposte in merito all'elaborazione e all'attuazione della politica agricola comune, ivi compresa la sostituzione alle organizzazioni nazionali di una delle forme di organizzazione comune previste dall'articolo 34, paragrafo 1, come pure l'attuazione delle misure specificate nel presente titolo.

Tali proposte devono tener conto dell'interdipendenza delle questioni agricole menzionate nel presente titolo.

Su proposta della Commissione, previa consultazione del Parlamento europeo, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, stabilisce regolamenti o direttive, oppure prende decisioni, senza pregiudizio delle raccomandazioni che potrebbe formulare.

3. L'organizzazione comune prevista dall'articolo 34, paragrafo 1, può essere sostituita alle organizzazioni nazionali del mercato, alle condizioni previste dal paragrafo precedente, dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata:

a) quando l'organizzazione comune offra agli Stati membri che si oppongono alla decisione e dispongono essi stessi di un'organizzazione nazionale per la produzione di cui trattasi garanzie equivalenti per l'occupazione ed il tenore di vita dei produttori interessati, avuto riguardo al ritmo degli adattamenti possibili e delle specializzazioni necessarie, e

b) quando tale organizzazione assicuri agli scambi all'interno della Comunità condizioni analoghe a quelle esistenti in un mercato nazionale.

4. Qualora un'organizzazione comune venga creata per talune materie prime senza che ancora esista un'organizzazione comune per i prodotti di trasformazione corrispondenti, le materie prime di cui trattasi, utilizzate per i prodotti di trasformazione destinati all'esportazione verso i paesi terzi, possono essere importate dall'esterno della Comunità.

**Articolo 38 (ex articolo 46)**

Quando in uno Stato membro un prodotto è disciplinato da un'organizzazione nazionale del mercato o da qualsiasi regolamentazione interna di effetto equivalente che sia pregiudizievole alla concorrenza di una produzione simile in un altro Stato membro, gli Stati membri applicano al prodotto in questione in provenienza dallo Stato membro ove sussista l'organizzazione ovvero la regolamentazione suddetta una tassa di compensazione all'entrata, salvo che tale Stato non applichi una tassa di compensazione all'esportazione.

La Commissione fissa l'ammontare di tali tasse nella misura necessaria a ristabilire l'equilibrio; essa può ugualmente autorizzare il ricorso ad altre misure di cui determina le condizioni e modalità.



## PARTE II - GIURISPRUDENZA

Cass. Sez. III Civ. - 26-5-2000, n. 6970 - Fiduccia, pres. ed est.; Fedeli, P.M. (conf.) - Fondo Edifici Culto (Avv. gen. Stato) c. ONPMI ed altro (avv. Cartoni). (Regola competenza)

**Contratti agrari - Competenza e giurisdizione - Sezioni specializzate - Competenza - Determinazione - Fattispecie relativa ad una controversia instaurata dal titolare di un fondo rustico contro l'usufruttuario e il terzo affittuario del fondo stesso.** (C.c., art. 1024; l. 14 febbraio 1990, n. 29, art. 29)

*Rientrano nella competenza funzionale ratione materiae delle Sezioni specializzate per le controversie agrarie tutte le controversie nelle quali, in base alla domanda dell'attore o alle eccezioni del convenuto, la decisione della causa implichi un accertamento positivo o negativo dei rapporti soggetti alle speciali norme in materia di contratti agrari, sempreché non appaia ictu oculi infondata la tesi volta a ricondurre il rapporto controverso nell'ambito di quelli contemplati dalla speciale legislazione vincolistica. (In base a suddetto principio la S.C. ha affermato la sussistenza della competenza per materia della Sezione specializzata agraria del Tribunale - e non della competenza del Tribunale in funzione di giudice ordinario - con riferimento ad una controversia nella quale il soggetto titolare della proprietà di un fondo rustico - assumendo di avere concesso detto fondo in godimento, a titolo di diritto di uso, ad un altro soggetto e che detto fondo era, peraltro, rimasto escluso da una concessione successiva, rinnovativa della concessione di quel diritto - aveva convenuto in giudizio il soggetto concessionario del godimento e il terzo, al quale il concessionario aveva dato in affitto il suddetto fondo, al fine di sentire dichiarare l'inefficacia nei propri riguardi del relativo contratto di affitto e di ottenere la condanna del terzo affittuario al rilascio del fondo, come occupante senza titolo, nonché al risarcimento dei danni cagionati dalla occupazione) (1).*

(Omissis). - FATTO. - Con atto di citazione del 16 settembre 1996 il Fondo Edifici Culto (F.E.C.) conveniva in giudizio dinanzi al Tribunale di Palermo, Genovese Giovanni Angelo, l'Opera nazionale per il Mezzogiorno d'Italia (O.N.P.M.I.) e, premesso di essere subentrato *ex lege* nella titolarità dei beni mobili ed immobili del soppresso Fondo per il Culto esponeva:

a) che con convenzioni del 2 luglio 1927 e del 25 maggio 1929 il Fondo per il Culto aveva ceduto all'Opera nazionale per il Mezzogiorno d'Italia un vasto compendio immobiliare, denominato Fondo Sagana, sito in territorio del comune di Giardinello;

b) che con successiva convenzione stipulata il 27 aprile 1983 il Fondo per il Culto aveva nuovamente concesso alla O.N.P.M.I. (con l'esplicita previsione che l'oggetto della concessione fosse il diritto d'uso) una parte più limitata del compendio immobiliare già oggetto delle precedenti convenzioni, con esclusione espressa del Fondo Sagana, e con la esplicita previsione che i beni concessi dovessero essere adibiti ai fini benefici ed assistenziali previsti nello statuto dell'Ente concessionario, non legittimato a cederli a titolo oneroso o gratuito;

c) che in dispregio dell'accordo l'O.N.P.M.I., senza averne il potere e senza alcuna previa autorizzazione da parte del Fondo per il Culto, aveva concesso in affitto un appezzamento di terreno facente parte del Fondo Sagana al Genovese che lo utilizzava in via esclusiva e che aveva progressivamente occupato svariate aree viciniori di proprietà di esso attore, per una estensione di ulteriori diciotto ettari.

Il F.E.C. chiedeva, pertanto, che venisse dichiarata l'inefficacia nei propri confronti del contratto di affitto intercorso tra l'O.N.P.M.I. ed il Genovese e che quest'ultimo, quale abusivo occupante dei beni descritti in citazione, fosse condannato al loro rilascio e risarcimento dei danni cagionati dalla occupazione.

Chiedeva, inoltre, la condanna dell'O.N.P.M.I., responsabile della violazione dell'art. 1024 c.c., al risarcimento del danno, da rapportare alle somme corrisposte dal Genovese a titolo di canoni di affitto, oltre rivalutazione monetaria ed interessi.

Il Genovese si difendeva con il dedurre l'esistenza di un contratto agrario di affitto per l'intera estensione da lui occupata, per cui eccepiva l'incompetenza del Tribunale ordinario, essendo competente la Sezione specializzata del Tribunale per le controversie agrarie. Chiedeva inoltre in riconvenzionale la condanna dell'O.N.P.M.I. al pagamento della somma di L. 70.000.000 per miglioramenti fondiari e di L. 90.000.000 per risarcimento del danno.

Si costituiva anche l'Opera nazionale per il Mezzogiorno d'Italia, e chiedeva il rigetto delle domande spiegate nei propri confronti dal Fondo Edifici Culto in quanto prescritte e comunque infondate nel merito, sostenendo che le convenzioni a suo tempo stipulate con il soppresso Fondo per il Culto la avevano abilitata a stipulare rapporti di affitto o gabella, già peraltro esistenti al momento delle cessioni operate in suo favore.

Con sentenza del 18 maggio 1998 il Tribunale di Palermo declinava la competenza per materia a favore della Sezione specializzata agraria.

Avverso questa sentenza, il F.E.C. ha proposto istanza di regolamento di competenza per l'affermazione della competenza del Tribunale ordinario.

DIRITTO. - Il Procuratore Generale presso la Corte di cassazione ha così precisato la sua richiesta:

«È *ius receptum*: che rientrano nella competenza funzionale *ratione materiae* delle Sezioni specializzate per le controversie agrarie tutte le controversie agrarie nelle quali, in base alla domanda dell'attore o alle eccezioni del convenuto, la decisione della causa implichi un accertamento positivo o negativo dei rapporti soggetti alle speciali norme in materia di contratti agrari, sempreché non appaia *ictu oculi* infondata la tesi volta a ricondurre il rapporto controverso nell'ambito di quelli contemplati dalla speciale legislazione vincolistica;

che la causa promossa per ottenere il rilascio di un fondo rustico in quanto detenuto senza titolo, nella quale il convenuto eccepisca di possedere il fondo in virtù di un rapporto di affitto intercorrente con una terza persona, appartiene non alla competenza della Sezione specializzata agraria, bensì a quella del Tribunale di composizione ordinaria, in quanto in mancanza di un rapporto tra la parte che chiede il rilascio ed il terzo preteso affittante, è irrilevante ai fini della decisione l'eventuale sussistenza del rapporto agrario (cfr. Cass. n. 4610/97 cit. e 8383/93).

Applicando tali principi al caso in esame ne deriva l'affermazione della competenza del giudice specializzato, non potendosi certo ritenere *ictu oculi* pretestuosa la tesi che ha allegato di coltivare il fondo sulla base di un contratto di affitto opponibile al Fondo Edifici Culto per essere stato stipulato dall'O.N.P.M.I. che aveva ricevuto la cessione di quel bene dal Fondo per il Culto o che comunque era legittimato a costituire rapporti su detti cespiti.

E che tale assunto difensivo non sia tale da essere ritenuto *prima facie* infondato alla stregua delle mere allegazioni delle parti (cfr. Cass. 4251/95) emerge proprio dalle stesse affermazioni del F.E.C. e dal riferimento alle convenzioni stipulate a suo tempo con l'O.N.P.M.I. (cfr. Cass. n. 4651/99 in fattispecie analoga).

Chiede che la Suprema Corte di cassazione in Camera di consiglio, rigetti il ricorso e dichiari la competenza della Sezione specializzata agraria del Tribunale di Palermo, con le pronunce di legge.

La Corte condivide le anzidette conclusioni e le correlative argomentazioni.

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 11 maggio 1999, n. 4651, in questa Riv., 2000, 67; Cass. 8 aprile 1998, n. 3637, *ivi*, 1998, 379; Cass. 23 maggio 1997, n. 4610, *ivi*, 1998, 32.

Al riguardo, in particolare, deve ribadirsi l'affermazione della competenza della Sezione specializzata agraria del Tribunale, espressa con la sentenza n. 4651 dell'11 maggio 1999 di questa Sezione, per fattispecie del tutto analoga a quella che ne occupa.

Va, infatti, tenuto presente che la controversia in esame afferisce alla efficacia o meno di un contratto di affitto di fondo rustico e così non può che trovare incidente applicazione la regola di competenza del giudice specializzato dettata dall'art. 9 della l. 24 febbraio 1990, n. 29. (Omissis)

\*

Cass. Sez. I Civ. - 28-3-2000, n. 3700 - Sensale, pres.; Salmè, est.; Sepe, P.M. (diff.) - Capponi (avv. Sassani) c. Ministero delle Finanze (Avv. gen. Stato). (Conferma App. Perugia 12 maggio 1997)

**Imposte e tasse - Imposta sulle successioni - Valutazione automatica - Applicabilità - Condizioni.** (D.p.r. 17 dicembre 1986, n. 880, art. 8)

*In tema di imposte sulle successioni e donazioni, la disposizione di cui all'art. 8 della legge n. 880 del 1986 (in base alla quale non possono essere sottoposti a rettifica i valori dichiarati in misura non inferiore a quelli risultanti dalle rendite catastali aggiornate e moltiplicate per determinati coefficienti) non si applica ai terreni per i quali gli strumenti urbanistici prevedono la destinazione edificatoria, e ad un tal ultimo fine assumono rilievo non la concreta utilizzabilità del terreno a scopo edificatorio, ma solo la sua destinazione urbanistica. Ciò posto giacché l'applicazione del criterio di valutazione automatica fissato dall'art. 8 cit., per quanto riguarda i terreni, si basa sul reddito dominicale, e quest'ultimo viene attribuito a ciascuna particella catastale in sé, ne discende che, nell'ipotesi in cui oggetto del trasferimento sia una pluralità di terreni, di cui una parte abbia destinazione urbanistica edificatoria, l'indagine che l'Ufficio tributario (ed, eventualmente, poi il giudice) deve compiere consiste prevalentemente nell'accertamento del se tale parte di terreni risulti o meno accatastata in particelle autonome, in quanto, nella prima eventualità, l'inammissibilità dell'applicazione del criterio suddetto riguarderà le sole singole particelle in questione lasciando operativo il criterio in relazione ai terreni non edificatori accatastati nelle altre particelle, mentre nel caso di composizione mista di una o più particelle, essa inammissibilità, colpendo le intere particelle in questione, le travolgerà anche in relazione alle loro porzioni di terreno aventi destinazione urbanistica agricola, posto che non si rende possibile frazionare il reddito dominicale di una singola particella senza il previo frazionamento della medesima particella (1).*

(Omissis).- FATTO.- Con atto pubblico del 2 aprile 1987 Anna Berretta ha donato a Cesare e Giampaolo Capponi, la nuda proprietà della quota, pari alla metà dell'intero, dei diritti alla stessa spettanti sui terreni di varia natura siti in Perugia, località Monte Malbe. Il valore dei beni donati è stato indicato in L. 40.000.000, di cui L. 9.000.000 per un impianto di tiro al volo all'epoca esistente, ma l'ufficio del registro di Perugia lo ha rettificato in L. 318.175.000, sulla base di una stima dell'UTE, in considerazione della circostanza che i terreni erano siti in una zona di particolare pregio ambientale e paesaggistico e tenendo conto dell'impianto di tiro al volo nonché del fatto che un'area di ha 2.66.30 aveva una destinazione urbanistica, come terreno edificatorio.

Con decisione del 3 luglio 1991 la Commissione tributaria di primo grado, accogliendo i ricorsi dei donatori, ha ritenuto congruo il valore dichiarato, sulla base del rilievo che l'area edificabile era in realtà di soli 120 mq e che poteva essere utilizzato, sia pure come mero elemento di riferimento, il criterio di valutazione automatica previsto dall'art. 52, 4° comma del d.p.r. n. 131 del 1986.

La Commissione tributaria di secondo grado, pur confermando l'accertamento della limitata estensione dell'area edificabile (120 mq) e l'inapplicabilità del criterio di valutazione automatica,

ha osservato che l'ottima appetibilità commerciale dei terreni rendeva congruo un valore pari a L. 180.000.000.

Anche la Corte d'appello di Perugia, davanti alla quale è stata impugnata la decisione di secondo grado, dopo la scadenza del termine per proporre ricorso alla Commissione tributaria centrale, ha confermato l'inapplicabilità del criterio di valutazione automatica di cui all'art. 8 della legge n. 880 del 1986, sia per la presenza dell'impianto di tiro al volo, che per la (sia pure limitata) edificabilità, ma ha annullato la decisione impugnata, ritenendola del tutto priva di motivazione in ordine alla determinazione del valore dei terreni, anche perché l'avviso di accertamento, al quale la sentenza avrebbe potuto ritenersi implicitamente riferita, era errato in fatto, avendo ritenuto che la parte edificabile era ben maggiore di quella che effettivamente aveva tale destinazione.

Avverso la sentenza della Corte d'appello di Perugia Cesare Capponi ha proposto ricorso per cassazione affidato a tre motivi, illustrati con memoria. Resiste con controricorso l'amministrazione finanziaria.

DIRITTO.- 1. - Con il primo motivo il ricorrente deduce la violazione degli artt. 112 e 132 c.p.c. e quindi la nullità della sentenza, affermando che la Corte territoriale non avrebbe fornito una specifica motivazione della ritenuta inapplicabilità del criterio di valutazione automatica indicato dall'art. 26 del d.p.r. n. 637 del 1972, come modificato con l'art. 8 della legge n. 880 del 1986 e in tal modo avrebbe omesso di pronunciare sugli specifici motivi di impugnazione proposti.

Il motivo non è fondato perché la sentenza impugnata individua espressamente le ragioni dell'inammissibilità del ricorso al criterio di valutazione automatica in due circostanze specifiche, consistenti nell'esistenza sui terreni di cui si tratta dell'impianto di tiro al volo e di un'area di 120 metri quadrati di natura edificabile. Si tratta di motivazione concisa, ma sufficiente.

Peraltro il ricorrente non indica a quali specifiche censure la Corte territoriale non avrebbe risposto.

2. - Con il secondo motivo, deducendo la violazione e falsa applicazione dell'art. 8 della legge n. 880 del 1986, il ricorrente sostiene che la piccola area edificabile, proprio in ragione della sua esigua estensione, non sarebbe in concreto utilizzabile a scopi edificatori e che, proprio per tale ragione, la Commissione di secondo grado l'aveva espunta dal calcolo del valore dei restanti terreni. E poiché la norma richiamata non considera rilevante l'appetibilità commerciale, ma solo l'utilizzabilità a fini edificatori, resterebbe confermata la possibilità di ricorrere al criterio di valutazione automatica.

Con il terzo motivo, da esaminare congiuntamente perché prospetta solo un ulteriore profilo di violazione dell'art. 8 della legge n. 880 del 1986, il ricorrente sostiene che quando oggetto della donazione sono una pluralità di terreni aventi caratteristiche diverse (costituenti particelle catastali distinte) non è possibile utilizzare un unico criterio di valutazione, dovendo piuttosto distinguersi, ricorrendo alla valutazione automatica per quelli non edificabili e a quello del valore di mercato per le aree suscettibili di utilizzazione edificatoria.

I motivi sono fondati, per quanto di ragione.

L'art. 8 della legge n. 880 del 1986 ha modificato l'art. 26 del d.p.r. n. 637 del 1972, applicabile nella specie *ratione temporis* e richiamato per le donazioni dall'art. 55, disponendo che non potevano essere sottoposti a rettifica i valori dichiarati in misura non inferiore a quelli risultanti dalle rendite catastali aggiornate e moltiplicate per determinati coefficienti. Tale limitazione del potere di rettifica non si applicava per i terreni per i quali gli strumenti urbanistici prevedono la destinazione edificatoria.

Ne deriva che ai fini dell'esclusione dell'applicazione del criterio di valutazione automatica rileva non la concreta utilizzabilità del terreno a scopi edificatori, ma solo la destinazione urbanistica. Nella specie è pacifico che una parte dei terreni oggetto della donazione aveva, secondo l'astratta previsione degli strumenti urbanistici, destinazione edificatoria e pertanto il secondo motivo non può essere accolto.

Merita invece accoglimento il terzo, nella parte in cui censura l'esclusione del criterio di valutazione automatica con riferimento a tutti i terreni oggetto della donazione, invece che limitatamente a quelli per i quali gli strumenti urbanistici prevedono la destinazione edificatoria. È infatti la stessa lettera e la *ratio* della norma di cui si tratta a imporre, in caso in cui oggetto del trasferimento siano beni aventi caratteristiche diverse, di distinguere un bene dall'altro per apprezzarne la natura e, in ipotesi, la destinazione

(1) Non si rinvencono precedenti.

edificatoria. Ai fini dell'indagine che l'ufficio tributario, prima, e il giudice, poi, debbono compiere, ha valore decisivo la circostanza che oggetto del trasferimento siano beni accatastati in particelle diverse, perché l'applicazione del criterio di valutazione automatica, per quanto riguarda i terreni, si basa sul reddito dominicale il quale viene attribuito a ciascuna particella. Pertanto, nel caso in cui oggetto di trasferimento sia una pluralità di terreni, la valutazione con il criterio automatico è possibile per le aree comprese in autonome particelle, che non abbiano destinazione edificatoria, mentre è inammissibile quando anche solo una parte della particella abbia tale destinazione, perché in tal caso, non essendo possibile frazionare il reddito dominicale, senza previamente procedere al frazionamento della particella, manca il presupposto per potere applicare il criterio di cui si tratta.

Ha errato quindi la Corte territoriale nell'affermare il principio, estraneo alla norma più volte indicata e anche di dubbia razionalità, secondo cui sarebbe sufficiente che una sola parte di una pluralità di terreni donati sia insuscettibile di valutazione automatica, per escludere l'applicazione di tale criterio anche alle aree rimanenti, ancorché comprese in autonome particelle catastali aventi un proprio reddito dominicale.

La sentenza impugnata deve essere cassata in relazione alla parte dei motivi di ricorso accolti, con rinvio alla Corte d'appello di Firenze. (Omissis)

\*

Cass. Sez. III Civ. - 23-2-2000, n. 2049 - Giuliano, pres.; Calabrese, est.; Cinque, P.M. (parz. diff.) - Mancini (avv. Barile) c. Giangrande. (Cassa con rinvio App. Bari 26 maggio 1997)

**Contratti agrari - Mezzadria - Rinnovazione tacita - Esclusione - Fondamento.** (L. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 34, 45)

**Contratti agrari - In genere - Art. 27 legge n. 203 del 1982 - Previsione di applicabilità agli artt. 1 e segg. della stessa legge - Condizioni.** (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 27)

*Ai sensi della legge n. 203 del 1982 in materia di contratti agrari, è esclusa ogni possibilità di rinnovazione tacita alla scadenza di un contratto di mezzadria, essendo prevista la cessazione dei contratti associativi alle rispettive scadenze, fissate dall'art. 34 della citata legge, con imposizione del divieto, ex art. 45 della stessa legge, di instaurazione di nuovi rapporti contrattuali della medesima natura (1).*

*L'art. 27 della legge n. 203 del 1982, lungi dal prevedere l'applicabilità degli artt. 1 e segg. della stessa legge in tutte le fattispecie in cui comunque si realizzi, in linea di fatto, il godimento, da parte di un soggetto, di un fondo rustico di proprietà di altri, dispone che le norme regolatrici dell'affitto di fondi rustici sono applicabili ai «contratti agrari», «aventi ad oggetto la concessione di fondi rustici», «o tra le cui prestazioni vi sia il conferimento di fondi rustici». Ne consegue che, perché possa invocarsi la disciplina di cui all'art. 27 citato, non è sufficiente che un fondo sia concesso in godimento a terzi in esecuzione di un contratto nullo, o che vi sia stata, da parte dei proprietari, la tolleranza rispetto ad un possesso precario del fondo stesso da parte dei presunti affittuari, essendo, invece, richiesta l'esistenza di un valido contratto avente ad oggetto la concessione del fondo (2).*

(Omissis). - Previamente i ricorsi vanno, ai sensi dell'art. 335 c.p.c., riuniti.

In ordine logico-giuridico, poi, prioritario è l'esame del ricorso incidentale proposto da Giangrande Francesco, col quale, denunciandosi violazione e falsa applicazione dell'art. 427 c.p.c.,

si deduce l'inammissibilità in quanto tardive – essendo state formulate per la prima volta dalla nuova difesa del Mancini con la comparsa di costituzione in prosieguo del 19 aprile 1997 – delle eccezioni di carenza di legittimazione attiva di esso Giangrande, di indivisibilità dell'obbligazione e della domanda di sospensione del giudizio ex art. 295 c.p.c.

Nei limiti di cui appresso la censura è fondata.

È principio giurisprudenziale che quando viene in contestazione la premessa attuale della domanda, in funzione della riferibilità in concreto del sottostante rapporto ad una delle parti, la correlativa questione non riguarda più la mera legittimazione, attiva o passiva, ma il merito stesso della causa (v. Cass. n. 3005/1994). In altri termini, la legittimazione ad agire costituisce una condizione dell'azione, una condizione, cioè, per ottenere dal giudice una qualsiasi decisione di merito, la cui esistenza è da riscontrare esclusivamente alla stregua della fattispecie giuridica prospettata dall'attore, prescindendo cioè dall'effettiva titolarità del rapporto dedotto in causa, onde appartiene al merito della causa, concernendo la fondatezza della pretesa, l'accertamento in concreto se l'attore e il convenuto siano, dal lato attivo e passivo, effettivamente titolari del rapporto fatto valere in giudizio (v. Cass. n. 377/1995). Deriva da quanto precede che – a differenza della *legittimatio ad causam*, intesa come il diritto potestativo di ottenere dal giudice in base alla sola allegazione di parte una qualsiasi decisione di merito favorevole o sfavorevole, l'eccezione relativa alla concreta titolarità del rapporto dedotto in giudizio attiene al merito e non è rilevabile d'ufficio, ma deve essere tempestivamente formulata con l'atto di appello (v. Cass. n. 7764/1991).

Nella specie, dunque, trattandosi di eccezione relativa alla concreta titolarità del fondo da parte del Giangrande, essa doveva essere formulata con l'atto di appello del 2 dicembre 1996, e non – come invece, è stato fatto dal Mancini – con la comparsa di costituzione in prosieguo del 19 aprile 1997, sicché la stessa era inammissibile.

Parimenti tardiva, e dunque pur'essa inammissibile, era l'eccezione di indivisibilità dell'obbligazione, giacché, vertendosi in tema di controversia agraria, soggetta al rito del lavoro, la prescrizione posta dall'art. 437, comma 2, c.p.c., secondo cui nel giudizio d'appello non sono ammesse nuove domande ed eccezioni implica la decadenza dalle domande ed eccezioni non proposte tempestivamente in primo grado e quindi la loro inammissibilità, senza che tale decadenza possa essere vinta dall'eventuale accettazione del contraddittorio ad opera della controparte (v. Cass. n. 13049/1997). Accettazione, del resto, che in questo caso va esclusa, evincendosi dal verbale di udienza del 30 aprile 1997 – esaminato in ragione del vizio denunciato (*error in procedendo*) – che fu eccepita dall'appellato «la inammissibilità di ogni avversa eccezione, domanda, conclusione di cui alla memoria depositata il 19 aprile 1997 per il combinato disposto degli artt. 414, 437, 345 c.p.c.».

Inammissibile, invece, è a sua volta la censura relativa alla tardività della richiesta di sospensione ex art. 295 c.p.c., dato che questa va disposta dal giudice, indipendentemente dall'iniziativa delle parti (v. per riferimenti in tal senso Cass. n. 9191/1997).

Passando, quindi, all'esame del ricorso principale proposto da Mancini Pasquale, con il primo motivo si denuncia «violazione ed errata applicazione degli artt. 81, 99, 112, 329, 2° comma, e 345 c.p.c. nonché degli artt. 1316, 2145 e 2160 c.c. Comunque omessa, contraddittoria od insufficiente motivazione su punto decisivo (art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c.)». Il ricorrente deduce che, essendo la pretesa diretta al rilascio dell'intero fondo, non poteva trovare ingresso (neppure *ex officio*) altra valutazione del profilo della legittimazione riferita invece ad una porzione del bene. Essendo, poi, l'oggetto del gravame esattamente individuato nel suo contenuto, non poteva la Corte d'appello ritenere il difetto di legittimazione attiva (solo) in ordine ad alcune particelle e non in ordine alle altre. Infine, è viziato da erronea e insufficiente motivazione il capo della sentenza con cui si è ritenuto che non sussisterebbe nella specie un vincolo di indivisibilità oggettiva.

Per quanto detto a proposito del ricorso incidentale, la censura è invero assorbita dall'accoglimento dello stesso per quanto di ragione (in ordine sia al dedotto difetto di legittimazione che al dedotto vincolo di indivisibilità del vincolo).

Con il secondo motivo, a sua volta, si denuncia «violazione ed errata applicazione degli artt. 295 c.p.c. e 8 legge n. 590/65. Omessa od insufficiente motivazione». Il ricorrente, a sostegno della necessità della sospensione del giudizio *de quo* rispetto a quello di riscatto da lui promosso, sostiene che in caso di riconoscimento del proprio diritto si determinerebbe il consolidamento in capo a lui della proprietà (ancorché solo su parte dell'azienda).

(1-2) Sulla prima massima, in senso conforme cfr.: Cass. 21 gennaio 2000, n. 683, in questa Riv., 2000, 201; Cass. 25 febbraio 1998, n. 2038, *ivi*, 1998, 285. Sulla seconda massima, in senso conforme cfr. Cass. 2 giugno 1995, n. 6201, in *Giust. civ.*, 1996, 455. *Contra* cfr. Cass. 8 febbraio 1995, n. 1414, in *Riv. dir. agr.*, 1995, 275, con nota di DE MARTINIS P., *Riconduzione all'affitto, divieto di stipulare contratti associativi agrari, e conversione legale*.

La censura va disattesa.

Posto che ai fini della sospensione necessaria del processo ai sensi dell'art. 295 c.p.c. non basta la mera pregiudizialità logica, ma occorre un obiettivo rapporto di pregiudizialità giuridica, che ricorre solo quando la definizione di una controversia costituisca l'indispensabile antecedente logico-giuridico dell'altra, una tale pregiudizialità è stata nella specie esclusa con apprezzamento congruamente motivato e non inficiato da vizi logici e giuridici dalla Corte d'appello, avendo essa in sostanza ritenuto che l'accoglimento dell'una domanda vale semplicemente a rendere senza effetto la pronuncia sull'altra, dimodoché non si realizza una situazione di contraddittorietà di giudicati, ma soltanto l'inutilità di una delle pronunce.

Con il terzo motivo, denunciandosi «violazione ed errata applicazione degli artt. 1230 e 1231 c.c., 3 legge 7/1964 e 34 legge 203/82», nonché «omessa ed insufficiente motivazione (art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c.)», si adduce l'inutilità dell'accertamento della data di inizio del rapporto mezzadrale, stante l'abrogazione dell'art. 3 legge 756/64 a seguito dell'entrata in vigore della legge 203/82. La motivazione sul punto è comunque insufficiente essendosi dato rilievo a circostanze (quali la maggiore estensione del fondo oggetto del secondo contratto, ecc.) irrilevanti e in ogni caso per nulla rivelatrici della comune volontà delle parti di estinguere il rapporto originario.

Pure tale motivo va disatteso, giacché – a parte il rilievo che la censura impinge nel merito della decisione – nella specie si è tenuto comunque conto dell'art. 34 della legge 203 del 1982, che ha stabilito due diverse ulteriori durate (sei anni – cioè sino al 10 novembre 1989 – e dieci anni – cioè sino al 10 novembre 1993 –, ovvero a far tempo dal termine dell'annata agraria successiva all'entrata in vigore della legge 203/82) per i contratti associativi esistenti al momento dell'entrata in vigore della detta legge e non trasformati in affitto.

Con il quarto motivo si denuncia «violazione ed errata applicazione degli artt. 25 e 34, lett. a) e b) legge 203/82 e 2 legge n. 29/90. Omessa, insufficiente e comunque contraddittoria motivazione (art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c.)». Il ricorrente deduce che – quanto alla dichiarata scadenza del contratto alla data del 10 novembre 1989 – è mancato l'ulteriore requisito dell'assolvimento, da parte dell'attore Giangrande, della prova circa la sussistenza in capo al Mancini di tutti i requisiti dalla legge richiesti per poter richiedere la conversione. Adduce altresì, sotto ulteriore aspetto, la tacita rinnovazione del contratto di mezzadria (rinnovato con la scrittura del 10 agosto 1974 fino al 1984).

Il motivo è parimenti insuscettibile di accoglimento.

È senz'altro indubbio che, perché un rapporto associativo (nella specie di mezzadria) possa essere dichiarato cessato alla data del 10 novembre 1989 (anziché 10 novembre 1993), devono essere dimostrati dall'attore sia il fatto che la richiesta di conversione non vi è stata (come ritenuto dalla Corte di merito con valutazione di fatto), sia (non essendo all'uopo sufficiente il solo fatto della mera assenza della richiesta) la sussistenza dei requisiti indicati dalla legge n. 203/1982 per conseguire la conversione, e che la mancata dimostrazione di tali requisiti può essere rilevata *ex officio*, ma la relativa questione non può essere sollevata per la prima volta in questa sede, come nella specie.

È inverso principio giurisprudenziale che in sede di legittimità non è consentita la proposizione di nuove questioni di diritto ancorché rilevabili d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio quando esse presuppongano o comunque richiedano nuovi accertamenti o apprezzamenti di fatti preclusi alla Corte di cassazione (v. Cass. n. 12843/1998, n. 4900/1998, n. 494/1998, n. 270/1996) cui sicuramente appartengono – quanto al caso in esame – gli accertamenti relativi alla sussistenza (o meno) dei requisiti occorrenti per la conversione della mezzadria in affitto.

Quanto all'ulteriore profilo di censura relativo all'intervenuta rinnovazione del contratto di mezzadria – tenuto fermo che in ogni caso il contratto 10 agosto 1974 (prevedente una durata decennale) è stato ritenuto nullo dalla Corte territoriale, con valutazione di merito insindacabile, trattandosi di contratto disciplinante in modo assolutamente nuovo, rispetto alla precedente scrittura dell'1 ottobre 1957, il rapporto di mezzadria *inter partes* – va peraltro osservato che, non essendo stata prevista una più lunga durata oltre i termini di cui all'art. 34 cit., per il contratto stesso trovano applicazione (comunque) le durate stabilite da tale norma, a far tempo dal termine dell'annata agraria successiva all'entrata in vigore della legge n. 203/82 (nella specie, in particolare, la durata seiennale, in base alla ritenuta valutazione dei giudici di merito).

Di tacita rinnovazione del contratto di mezzadria non si può, poi, in nessun modo parlare. Essendo stata infatti prevista la fine dei contratti associativi ad una delle scadenze di cui al menzionato art. 34, va assolutamente esclusa la possibilità di una loro tacita rinnovazione, tant'è che non è all'uopo per essi imposta disdetta alcuna. Una eventuale rinnovazione, d'altronde, sostanzialmente risolvendosi nell'instaurazione di un nuovo rapporto contrattuale, si porrebbe in inconciliabile contrasto con il divieto, recato dalla disposizione dell'art. 45 stessa legge 203/82, di stipulazione di nuovi contratti di mezzadria (o associativi in generale).

Con il quinto, ed ultimo, motivo si denuncia «violazione ed errata applicazione degli artt. 3 legge 756/64 e 27 e 34 legge 203/82. Omesso esame del punto decisivo inerente l'intervenuto rinnovo contrattuale». Il ricorrente assume che avendo le parti – alla data di scadenza del 10 agosto 1984 del contratto 10 agosto 1974 – sia pure verbalmente intrapreso un nuovo rapporto associativo, operava automaticamente la riconduzione all'affitto.

Il motivo va del pari disatteso, giacché la Corte d'appello, con argomentazione corretta ancorché sintetica (ma sufficiente), ha escluso la riconduzione all'affitto ostando all'interpretazione prospettata dalla parte la disciplina degli artt. 3 legge 756/64 e 34 legge 203/82.

In proposito ha del resto ritenuto questa Corte regolatrice che l'art. 27 legge 203/82, lungi dal prevedere l'applicabilità degli artt. 1 e ss. della stessa legge in tutte le fattispecie in cui, comunque, si realizzi, in linea di fatto, il godimento, da parte di un soggetto, di un fondo rustico di proprietà di altri, dispone che le norme regolatrici dell'affitto dei fondi rustici sono applicabili ai contratti agrari aventi per oggetto la concessione di fondi rustici, o tra le cui prestazioni vi sia il conferimento di fondi rustici. È essenziale, in altri termini, perché possa invocarsi la disciplina dell'art. 27 cit., che esista un contratto e non è sufficiente, pertanto, allo scopo, che un fondo sia concesso in godimento a terzi in esecuzione di un contratto nullo o che vi sia stata, da parte del proprietario, la tolleranza rispetto ad un precario possesso del fondo stesso da parte dei presunti affittuari (v. sent. n. 6201/1995).

In conclusione, va accolto per quanto di ragione il ricorso incidentale e dichiarato assorbito in tale pronuncia il primo motivo del ricorso principale, rigettandosi gli altri motivi di questo.

Di conseguenza, va cassata in relazione a quanto accolto la sentenza impugnata, con rinvio della causa, per nuovo esame, alla stessa Sezione agraria della Corte d'appello di Bari, che provvederà anche alla regolamentazione delle spese del giudizio di cassazione. (*Omissis*)

\*

Cass. Sez. III Civ. - 22-2-2000, n. 1967 - Fiduccia, pres.; Perconte Licatense, est.; Gambardella, P.M. (parz. diff.) - Domenicucci, (avv. Panariti, Tarquini) c. Maestrale ed altri (avv. De Simone, Serone, Nicoli). (*Cassa App. L'Aquila 20 maggio 1997*)

**Responsabilità civile - Danni cagionati da animali riuniti in gregge o mandria - Responsabilità solidale dei proprietari.** (C.c., artt. 2052, 2055)

*In tema di responsabilità aquiliana, l'art. 2055 c.c. subordina la solidarietà passiva alla esistenza di un unico danno imputabile, anche in via presuntiva, alle condotte di una pluralità di persone. Ne consegue che, in caso di danno prodotto da più animali riuniti, anche occasionalmente, in gregge o in mandria, ed appartenenti a soggetti diversi, i diversi proprietari dei singoli animali, nei cui confronti opera la presunzione di responsabilità ex art. 2052 c.c., rispondono solidalmente del danno solo se questo risalgia, con rapporto di causa ad effetto, all'intero gregge, o all'intera mandria, intesi come entità indistinte. La regola generale della solidarietà non può operare, invece, quando il danno sia stato provocato da uno solo, o da alcuni, degli animali riuniti, ipotesi nella quale di esso risponde solo il proprietario di quello o di quegli animali, senza che sia possibile coinvolgere nella responsabilità anche i proprietari degli altri animali del gregge, o della mandria, estranei all'accaduto (1).*

(1) Non risultano precedenti.

(*Omissis*). - FATTO. - Maestrale Pietro, in proprio e quale legale rappresentante della società «Vinciguerra e Maestrale», esponeva che la notte del 18 aprile 1986, mentre, alla guida del proprio autocarro, percorreva la S.S. Tiburtina Valeria, giunto all'altezza del bivio per San Giovanni, alcuni cavalli lasciati incustoditi gli avevano attraversato la strada, rendendo inevitabile la collisione.

Conveniva perciò in giudizio, davanti al Tribunale di Avezzano, Domenicucci Alessandro, proprietario degli animali, per ottenere il risarcimento dei danni.

Il convenuto impugnava la domanda. La R.A.S., chiamata in causa ad istanza del Domenicucci, eccepiva l'estraneità dell'evento ai rischi assicurati.

Il Tribunale, con sentenza non definitiva del 13 febbraio 1993, condannava il convenuto a risarcire all'attore la metà dei danni, rigettava la domanda di garanzia e disponeva per il prosieguo con separata ordinanza.

La Corte d'appello de L'Aquila, con la sentenza ora impugnata, emessa il 20 maggio 1997, ha rigettato il gravame del Domenicucci, il quale ricorre per la cassazione sulla base di sei motivi. Resistono con controricorso la R.A.S. nonché la società «Vinciguerra e Maestrale» e il Maestrale in proprio.

Il Domenicucci e la R.A.S. hanno depositato una memoria illustrativa.

DIRITTO. - Col primo motivo, denunciando omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione su un punto decisivo della controversia (art. 360, n. 5 c.p.c.), il ricorrente si duole che la Corte gli abbia attribuito la proprietà di alcuni cavalli della mandria immessasi sulla strada, senza disporre di prove a conforto di tale convincimento e senza spiegare su quali basi esso si fondi.

L'attore non ha mai provato di chi fosse l'unico cavallo che provocò l'incidente e rimase ucciso, e nemmeno è chiaro come la Corte abbia potuto collegare i quattro o cinque cavalli che avrebbero attraversato la strada ai nove trovati il giorno successivo dalle Guardie forestali in una vallata. In conclusione, ad avviso del ricorrente, manca del tutto la prova che animali di proprietà del Domenicucci abbiano provocato l'incidente.

Col secondo motivo, denunciando la violazione degli artt. 2697 c.c. e 115 c.p.c., ribadisce che, non avendo la controparte offerto alcuna prova a sostegno della domanda, e precisamente non avendo provato la proprietà degli animali in capo al convenuto, la domanda doveva essere respinta e doveva accogliersi invece l'appello del Domenicucci.

Col terzo motivo, denunciando omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione su un altro punto decisivo della controversia (art. 360, n. 5 c.p.c.), il ricorrente osserva che il giudice di primo grado, partendo dalla premessa che il cavallo ucciso non fosse del Domenicucci e trascurando di accertare di chi fosse il cavallo bianco rimasto ferito, ha ritenuto il Domenicucci presuntivamente proprietario degli altri due o tre cavalli asseritamente visti dal Maestrale, sostenendo la suggestiva tesi che questi ultimi fossero eccitati dalla presenza di una cavalla.

A questa tesi si oppose il Domenicucci nell'appello, sia perché l'art. 2052 c.c. può applicarsi soltanto al proprietario dell'animale rimasto ucciso, sia perché i propri cavalli non potevano imbizzarrirsi alla vista della cavalla, essendo castrati; ma la Corte ha ignorato questi argomenti, per affermare semplicemente che, essendo proprietario degli animali, l'odierno ricorrente deve rispondere del danno.

Col quarto motivo il Domenicucci, allegando la violazione dell'art. 2052 c.c. (art. 360, n. 3 c.p.c.), rileva che, essendo le lesioni patite dal Maestrale e i danni all'autocarro la diretta conseguenza della collisione col solo cavallo rimasto ucciso, il giudice di merito, per affermare la responsabilità di esso ricorrente, avrebbe dovuto prima provare che egli era proprietario di quell'animale, mentre al contrario lo stesso giudice implicitamente riconosce che il proprietario del cavallo investito e ucciso dall'autocarro è rimasto ignoto.

Questi primi quattro motivi, da esaminare, per le loro connessioni, in un unico contesto, sono destituiti di fondamento.

Ad avviso della Corte «risulta accertato che il sinistro si verificò perché un branco di cavalli vagante su terreni non protetti da adeguata recinzione, circostanti alla sede stradale, si immise sulla stessa cagionando l'incidente».

In secondo luogo «non v'è dubbio», in base alle raccolte prove testimoniali, «che alcuni dei cavalli del branco che fu urtato dall'autocarro appartenessero all'appellante».

Da queste due premesse, acquisite in punto di fatto e vanamente contestate dal ricorrente, la Corte ricava la conseguenza

della responsabilità presunta del Domenicucci ai sensi dell'art. 2052 c.c.

Tale soluzione è giuridicamente esatta e va confermata, seppure con qualche precisazione.

Secondo una remota pronuncia di legittimità (Cass. 14 maggio 1955, n. 1386), se i danni siano stati prodotti da più animali riuniti, anche occasionalmente, in gregge o in mandria, e gli stessi appartengano a soggetti diversi, la presunzione di responsabilità sancita dalla norma surrichiamata opera nei confronti di tutti questi ultimi, che possono però provare l'estraneità delle bestie di rispettiva appartenenza al fatto dannoso e così sottrarsi ad una responsabilità solidale.

Poiché tuttavia l'art. 2055 c.c. subordina la solidarietà passiva all'esistenza di un unico danno imputabile, anche in via presuntiva, alle condotte di più persone, è opportuno precisare che tutti i diversi proprietari della mandria potranno rispondere solidalmente del danno soltanto se questo risalga, con rapporto di causa ad effetto, all'intera mandria, se cioè sia prodotto dalla mandria intesa come entità indistinta; non potendo la generale solidarietà operare, come è naturale, quando il danno debba farsi invece risalire a un solo animale o a più animali singolarmente individuati della mandria, perché in tal caso risponderà solo il proprietario di quell'animale o di quegli animali che, separatamente dagli altri, lo avranno provocato, nulla più rilevando che siano, occasionalmente o meno, riuniti in mandria, senza che sia possibile coinvolgere nella responsabilità anche i proprietari degli altri animali della mandria rimasti estranei all'accaduto.

Del pari la responsabilità ricadrà, col vincolo solidale, su tutti i diversi proprietari degli animali quando il danno, materialmente cagionato da uno o più singoli animali, sia pur sempre riferibile alla mandria nella sua totalità, come quando la condotta di quella singola bestia sia stata determinata dalla sua condizione di convivenza collettiva con le altre.

Per concludere, il danneggiato, per ottenere l'intero risarcimento, in via solidale, da uno qualsiasi dei diversi proprietari di tutti gli animali riuniti in mandria, dovrà dimostrare che il fatto è ascrivibile all'intera mandria.

Poiché, secondo gli accertamenti incensurabilmente svolti dalla Corte, nella fattispecie il danno fu cagionato dall'intero «branco» immessosi sulla strada e «urtato dall'autocarro», e quindi non in particolare da uno o più cavalli determinati staccatisi dagli altri, la responsabilità del Domenicucci, proprietario di alcuni, in solido con i proprietari, per ora sconosciuti, dei residui animali della mandria, non può essere revocata in dubbio.

Col quinto mezzo, deducendo la violazione dell'art. 112 c.p.c., sostiene il ricorrente che, avendo la R.A.S., nelle conclusioni di primo grado, chiesto il solo rigetto della domanda del Maestrale, nulla deducendo in ordine all'operatività della polizza, il Tribunale non poteva interessarsi di quest'ultimo profilo, senza violare il principio della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato; né poteva la Corte respingere la doglianza sul punto ad essa sottoposta.

La censura è infondata.

Sembra di capire che, avendo la R.A.S. concluso nei soli confronti dell'attore Maestrale e non del Domenicucci, avrebbe così implicitamente rinunciato all'eccezione sollevata in ordine all'operatività della polizza.

Anche se la R.A.S., nel concludere, avesse davvero voluto riferirsi alla domanda del Maestrale, invece che, più propriamente, all'unica proposta nei suoi confronti, ossia alla domanda di garanzia dell'assicurato Domenicucci, le mancate conclusioni definitive su quest'ultima non produrrebbero nullità o decadenza alcuna, giacché in tal caso rimarrebbero ferme, per giurisprudenza costante di questa Corte, le conclusioni di rigetto formulate negli atti precedenti e specie nella comparsa di risposta, implicando la presunzione di abbandono o rinuncia tacita l'adozione di conclusioni specifiche che non richiamino le precedenti.

Giova comunque osservare che la c.d. eccezione di inoperatività della polizza assicurativa non costituisce un'eccezione in senso proprio ma una semplice difesa, una mera argomentazione giuridica, formulata in base a un'interpretazione di parte volta a contestare il fondamento della domanda con l'assumere l'estraneità dell'evento ai rischi contemplati nel contratto; e come tale non potrebbe costituire oggetto di abbandono o rinuncia tacita nemmeno se non fosse espressamente riproposta nelle conclusioni definitive specificamente riformulate. Correttamente perciò la Corte ha escluso ogni rinuncia e affermato, seppure per implicito, la permanenza del potere-dovere del giudice di pronunciarsi anche sull'operatività della polizza.

Col sesto e ultimo motivo infine, denunciando la violazione dell'art. 1372 c.c. e omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione, il Domenicucci lamenta l'immotivata e ingiustificata esclusione dell'incidente in esame dal novero dei rischi garantiti dalla polizza, estesa a tutti quelli derivanti dalla cura e dalla custodia degli animali.

Il motivo è fondato.

La sentenza impugnata giustifica il rigetto della domanda di garanzia impropria proposta dal Domenicucci contro la R.A.S. con la pura e semplice affermazione che il danno esulerebbe dalla garanzia «in quanto il sinistro si è verificato quando i cavalli erano stati lasciati incustoditi nei pressi di una strada statale».

Questa apodittica asserzione rende incontrollabile il procedimento logico seguito per pervenire alla decisione. Manca infatti un qualsiasi specifico cenno al contenuto della polizza, né il giudice di merito si è preso cura di individuare e definire, attraverso una disamina complessiva e ragionata delle varie clausole del documento, i rischi inclusi nella garanzia assicurativa, per poi spiegare, con adeguata e convincente motivazione, perché non vi rientri quello oggetto di causa.

La sentenza va pertanto cassata *in parte qua*, col rinvio a un giudice di pari grado, designato nel dispositivo, il quale provvederà anche sulle spese del presente giudizio di legittimità. (*Omissis*)

\*

Cass. Sez. III Civ. - 4-2-2000, n. 1235 - Giuliano, pres.; Finocchiaro, est.; Schirò, P.M. (diff.) - Merli (avv. Paoletti ed altro) c. Lucchesi. (*Cassa con rinvio App. Trieste 21 luglio 1997*)

**Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - A coltivatore diretto - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Indennità - Impianto di itticoltura eseguito dall'affittuario in conformità dell'autorizzazione del concedente - Indennità per miglioramenti ex art. 17 legge 203/1982 - Determinazione - Criteri.** (L. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 16, 17)

*In caso di affitto di fondi rustici, ove l'affittuario abbia realizzato, su espressa autorizzazione del concedente, miglioramenti, addizioni o trasformazioni ai sensi dell'art. 16 l. 3 maggio 1982, n. 203 (ad esempio mediante la posa in opera, a proprie spese, di un impianto per l'esercizio della itticoltura) lo stesso ha diritto alla cessazione del rapporto all'indennizzo previsto dall'art. 17, comma secondo della stessa legge n. 203/1982, da liquidare in una misura pari alla differenza tra il valore di mercato del fondo alla data di cessazione del rapporto, tenute presenti le opere realizzate in conformità alla ricevuta autorizzazione e il valore dello stesso fondo alla stessa data, ove non fosse stato trasformato (1).*

(*Omissis*). - FATTO. - Con ricorso 24 ottobre 1995 Lucchesi Bianca Maria, proprietaria di un podere in località S. Giovanni di Casarsa, esteso circa ha 4.43.90, condotto in affitto da Merli Armando in forza contratto in deroga ai sensi dell'art. 45, della l. 3 maggio 1982, n. 203 stipulato il 29 ottobre 1990 con scadenza al 10 novembre 1997, chiedeva che il Tribunale di Pordenone, Sezione specializ-

zata agraria, dichiarasse cessato alla data del 10 novembre 1997 (giusta intimazione comunicata il 24 maggio 1995) il contratto 29 ottobre 1990 o, in subordine, in ipotesi di contestazione su tale contratto, alla data del 10 novembre 1996, avendo il rapporto *inter partes* avuto inizio nel 1981, con ordine di rilascio a carico del Merli.

Chiedeva, altresì, parte attrice fosse accertato se l'affittuario aveva, o meno, apportato miglioramenti e addizioni al fondo, con determinazione dell'indennità del caso, tenuto conto - peraltro - che l'impianto ittico esistente non determinava aumento di valore di mercato del terreno.

Costitutosi in giudizio il Merli non si opponeva alla domanda di cessazione del contratto *inter partes* per la data del 10 novembre 1997, ma chiedeva la condanna di controparte al pagamento della indennità di cui all'art. 17 della l. 3 maggio 1982, n. 203 per effetto dell'impianto ittico realizzato nel fondo, come da accordi contrattuali.

Svoltasi l'istruttoria del caso la Sezione adita, accertato che il rapporto *inter partes* aveva scadenza il 10 novembre 1997, condannava il convenuto al rilascio del fondo per detta data, rigettava - peraltro - la domanda *ex art. 17*, legge n. 203 del 1982, atteso che l'attività di itticoltura non poteva essere ricompresa tra le attività agrarie e l'impianto relativo, pertanto, non costituiva miglioramento del fondo dato in affitto.

Gravata tale pronuncia dal Merli la Corte d'appello di Trieste, Sezione specializzata agraria, con sentenza 2-21 luglio 1997 rigettava l'appello, confermando integralmente la decisione dei primi giudici.

Osserva la Corte del merito che il contratto stipulato il 29 ottobre 1990 aveva per oggetto esclusivamente il terreno (e, infatti, il canone di affitto era stato determinato «tenuto conto della qualità e della classe del terreno e dello stato di produttività»), trascurando totalmente la pur esistente attività di itticoltura e - pertanto - l'appellante non poteva invocare alcun diritto al reclamato indennizzo, né poteva pretendere - atteso che la disdetta era stata inviata con largo anticipo rispetto alla data di cessazione del rapporto - una «proroga» quanto alla data del rilascio.

Per la cassazione di tale pronuncia ha proposto ricorso Merli Armando, affidato a due motivi.

L'intimata Lucchesi non ha svolto attività difensiva, in questa sede.

DIRITTO. - 1. - Come accennato in parte espositiva i giudici del merito, dichiarando cessato, alla data del 10 novembre 1997, il contratto di affitto *inter partes*, hanno rigettato la domanda volta al conseguimento dell'indennità prevista dall'art. 17, della l. 3 maggio 1982, n. 203 proposta dal conduttore per avere realizzato sui terreni oggetto di affitto un impianto di itticoltura.

Pacifico, tra le parti, che il Merli conduceva in affitto il terreno oggetto di controversia già prima dell'annata agraria 1982 e che certamente in costanza di rapporto lo stesso aveva realizzato sullo stesso - con l'espresso consenso della parte concedente - un impianto di itticoltura, la Corte d'appello di Trieste, Sezione specializzata agraria, ha rigettato la domanda di indennizzo *ex art. 17* della l. 3 maggio 1982, n. 203.

2. - Con il primo motivo il ricorrente Merli censura tale capo, della pronuncia gravata, denunciando «art. 360, n. 3 c.p.c., violazione o falsa applicazione di norme di diritto».

Premesso, in linea di fatto, da un lato, che l'impianto ittico, esistente sul terreno di proprietà della Lucchesi, è stato realizzato da

poteva essere ricompresa tra le attività agrarie e l'impianto relativo ... non costituiva miglioramento del fondo dato in affitto ... potendone al limite rappresentare un deprezzamento per la necessità di bonifica da strutture che soggettivamente utilizzabili debbano essere asportate». La Suprema Corte ha, invece, sostenuto che oggetto del contratto era «la concessione in godimento del fondo in questione ... per un certo corrispettivo» affinché il concessionario «vi svolgesse l'attività di itticoltura». Inoltre, poiché il concedente, autorizzando la realizzazione degli impianti di itticoltura «ha espresso un giudizio positivo sulla utilità, almeno in astratto, delle opere ... era precluso al giudice sovrapporre la propria soggettiva valutazione in ordine alle opere stesse a quella ... compiuta dall'interessato». Sul punto non si rilevano precedenti specifici. (*P.M.*)

(1) Con la sentenza in epigrafe il giudice adito ha riconosciuto il diritto dell'affittuario all'indennità prevista dall'art. 17, secondo comma, l. 3 maggio 1982, n. 203, per l'impianto di itticoltura dallo stesso realizzato con il consenso del concedente, ritenendo «irrelevante qualsiasi indagine ... al fine di verificare quale fosse l'oggetto del contratto e i parametri ai quali era rapportato il corrispettivo dovuto dall'affittuario». Nella fattispecie, infatti, il giudice di merito aveva affermato che il contratto stipulato nel 1990 aveva per oggetto «esclusivamente il terreno atteso che il canone di affitto» era stato determinato «tenuto conto della qualità e della classe del terreno e dello stato di produttività» e che «nel detto canone di affitto» non era compresa «la pur esistente attività di itticoltura», che era stata, diversamente, tenuta ben distinta. Pertanto, «l'attività di itticoltura non

esso istante, e che sia nel contratto *inter partes* del 1981, sia in quello del 1990, esso concludente era stato autorizzato ad apportare tutte le migliorie ritenute utili per il buon funzionamento dell'impianto stesso, dall'altro, che l'impianto così come si trova attualmente non è asportabile, ma solo distruggibile, il ricorrente deriva il proprio diritto a conseguire l'indennità oggetto di controversia dal combinato disposto di cui agli artt. 16 e 17 della l. 3 maggio 1982, n. 203, erroneamente interpretati dai giudici di merito.

Infatti, mentre a norma dell'art. 16 citato, «ciascuna delle parti può eseguire opere di miglioramento fondiario, addizioni e trasformazioni degli ordinamenti produttivi e dei fabbricati rurali, purché le medesime non modifichino la destinazione agricola del fondo», il successivo art. 17 prevede che l'affittuario che ha eseguito le opere di cui al primo comma dell'art. 16 ha diritto a una indennità corrispondente all'aumento di valore di mercato conseguito dal fondo, a seguito dei miglioramenti da lui effettuati.

3. - Il motivo è fondato, e meritevole di accoglimento.

Come risulta dalla non equivoca lettera della legge (artt. 16 e 17, della l. 3 maggio 1982, n. 203), in tema di contratti agrari, la realizzazione, sul fondo oggetto di affitto – nel corso del rapporto – di miglioramenti, addizioni o trasformazioni determina (a seconda del soggetto che ha assunto l'iniziativa di tali interventi, sostenendone il relativo onere economico) alternativamente o il diritto del concedente a conseguire un aumento del canone (qualora tali interventi siano stati realizzati dallo stesso) o il diritto dell'affittuario di conseguire l'indennità prevista dall'art. 17, comma 2 della l. 3 maggio 1982, n. 203 (nell'ipotesi di lavori posti in essere dall'affittuario) ove ricorra – a prescindere dall'epoca in cui miglioramenti, addizioni o trasformazioni sono stati posti in essere – una delle seguenti condizioni: o che tali opere sono state realizzate con il consenso della controparte, o che le stesse – in presenza di disaccordo – siano state assentite dall'Ispezzione provinciale dell'agricoltura (a norma, rispettivamente dell'art. 16 della l. 3 maggio 1982, n. 203, per le opere successive al 4 maggio 1982, o dall'art. 11 della l. 11 febbraio 1971, n. 11, per quelle anteriori) (in tale senso, cfr., ad esempio, Cass. 2 luglio 1998, n. 6452, nonché Cass. 1° febbraio 1991, n. 984 e – tra le tantissime – Cass. 9 dicembre 1988, nn. da 6686 a 6692).

4. - Irrilevanti, per superare una tale conclusione – derivante da una lettura delle norme in esame in puntuale applicazione dell'art. 12, comma 1, preleggi – paiono gli argomenti sviluppati sul punto dai giudici del merito.

4.1. - L'assunto – in particolare – secondo cui «il contratto stipulato in data 29 ottobre 1990 ... ha avuto per oggetto esclusivamente il terreno atteso che il canone di affitto è stato determinato tenuto conto della qualità e della classe del terreno e dello stato di produttività» e che «nel detto canone di affitto ... non è stata affatto ricompresa la pur esistente attività di itticoltura, anzi questa è stata tenuta ben distinta», non è in alcun modo pertinente, al fine del decidere, né giustifica la conclusione fatta propria dai giudici del merito.

Almeno sotto due – concorrenti – profili.

In primo luogo la norma positiva – come sopra si è osservato – collega il diritto dell'affittuario alla indennità di cui si controverte in caso di realizzazione dei ricordati «miglioramenti, addizioni e trasformazioni», alla loro esistenza al momento della cessazione del rapporto ed alla circostanza che gli stessi siano stato «autorizzati» da parte concedente.

Non controverso – in linea di fatto – il ricorrere di tutte le condizioni sopra descritte è palesemente irrilevante qualsiasi indagine – non pertinente al fine del decidere – al fine di verificare quale fosse l'oggetto del contratto e i parametri ai quali era rapportato il corrispettivo dovuto dall'affittuario.

In secondo luogo è pacifico – tra le parti – da un lato, che all'epoca in cui venne stipulato il contratto del 1990 già esistevano in loco gli impianti di itticoltura, realizzati dal conduttore, dall'altro che per la loro realizzazione non era stato versato alcun corrispettivo da parte del concedente.

È palese – pertanto – a prescindere dal considerare che rientra nella autonomia contrattuale delle parti, in sede di contratto in deroga ai sensi dell'art. 45 della l. 3 maggio 1982, n. 203, riportare il canone dovuto ad un parametro piuttosto che ad altro, che sarebbe stato irrazionale nella specie prevedere un corrispettivo proporzionato non alla consistenza del fondo (di proprietà dei concedenti) ma ai miglioramenti apportati dallo stesso affittuario (certo che rapportando il canone di affitto al valore degli «impianti» il conduttore avrebbe, in pratica, pagato un canone per l'uso di opere da lui stesso realizzate senza avere ancora ricevuto alcun corrispettivo).

4.2. - Interpretando il contratto secondo buona fede – assumono i giudici di secondo grado – si deve dedurre che l'impianto di itticoltura costituiva attività a sé non ricompresa nell'oggetto del contratto e avulsa dallo sfruttamento del fondo agricolo, sfruttamento in funzione del quale era stato stabilito il canone di affitto.

Al pari del precedente il rilievo è inconferente.

In margine al contratto di «affitto a coltivatore diretto» l'art. 1647 c.c. dispone che «quando l'affitto ha per oggetto un fondo che l'affittuario coltiva col lavoro prevalentemente proprio o di persone della sua famiglia, si applicano le norme che seguono».

È palese, pertanto – in contrasto con quanto assunto dai giudici del merito – che il contratto di affitto ha, e deve avere, necessariamente «un fondo» e non una «attività», per cui è evidente che la concedente non poteva concedere in affitto «l'attività di itticoltura, ma solo – come in effetti è avvenuto – un fondo agricolo sul quale il conduttore avrebbe esercitato l'attività di itticoltura».

Anche a prescindere da quanto precede i giudici del merito non hanno considerato, al riguardo, la puntuale previsione di cui all'art. 1362 c.c. secondo cui «nell'interpretare il contratto si deve indagare quale sia stata la comune intenzione delle parti e non limitarsi al senso letterale delle parole» (comma 1) e «per determinare la comune intenzione delle parti si deve valutare il loro comportamento complessivo, anche posteriore alla conclusione del contratto».

Pacifici, in diritto, i principi sopra ricordati, non controverso – in linea di fatto – da un lato, che sia parte concedente sia controparte erano ben consapevoli che in epoca anteriore al 1982 il Merli aveva realizzato sui terreni in questione un impianto per l'esercizio della itticoltura con il consenso espresso, e ribadito in occasione di ogni nuovo contratto, del concedente, e dall'altro, che il Merli utilizzava pacificamente il fondo oggetto di controversia per l'esercizio della itticoltura, è evidente che «oggetto» del contratto *inter partes* era (come del resto mai contestato neppure dalla difesa della Lucchesi) la concessione in godimento del fondo in questione dalla Lucchesi al Merli per un certo corrispettivo annuo perché costui vi scorgesse l'attività di itticoltura.

4.3. - Sempre al fine di negare il diritto del Merli all'indennizzo di cui all'art. 17, della l. 3 maggio 1982, n. 203, i giudici del merito evidenziano che «la peculiarità della itticoltura, anche se divenuta per legge attività agricola ma non per se stessa sempre soggetta alla normativa sui contratti agrari, essendo collegata al reddito dell'esercite ai sensi dell'art. 2, comma 1 della legge n. 102 del 1992, soggetta ad autorizzazione amministrativa, non può essere considerata miglioramento dei terreni del fondo agricolo, potendone al limite rappresentare un deprezzamento per la necessità di bonifica da strutture che soggettivamente utilizzabili debbano essere asportate».

Al pari dei precedenti il rilievo non coglie nel segno.

A prescindere da ogni – non pertinente in questa sede – indagine sulla natura della itticoltura e sui limiti e condizioni perché la stessa possa, dopo l'entrata in vigore della l. 5 febbraio 1992, n. 102, qualificarsi «attività imprenditoriale agricola», si osserva che nella specie il giudice non doveva tanto verificare se l'esercizio di tale attività rientri, o meno, nell'ambito di applicazione dell'art. 2135 c.c. o se l'affitto di un terreno ad un terzo per una tale utilizzazione (cioè per l'esercizio della itticoltura) costituisca, o meno, contratto di affitto agrario, ai sensi della l. 3 maggio 1982, n. 203 (sul punto non è mai sorta controversia tra le parti, specie tenuto presente che è stata la stessa Lucchesi ad adire la Sezione specializzata agraria e che sia questa che il Merli hanno sempre sollecitato l'applicazione della disciplina contenuta nella l. 3 maggio 1982, n. 203) ma accertare se, tenute presenti le deduzioni *binc inde*, il Merli avesse, o meno, diritto all'indennità prevista dal combinato disposto di cui agli artt. 16 e 17 della l. 3 maggio 1982, n. 203.

Prevedendo – come osservato sopra – la norma positiva che «l'affittuario che ha eseguito le opere di cui al primo comma dell'articolo 16 ha diritto ad una indennità», qualora abbia compiuto tali opere (in particolare: «miglioramenti, addizioni e trasformazioni») con il consenso del concedente, pacifico – altresì – che nella specie tale consenso senza ombra di dubbio era stato rilasciato, e non contestandosi – altresì – tra le parti, che il Merli avesse realizzato proprio le opere autorizzate e non altre, vietate, è palese che il giudice del merito non poteva, come ha fatto, affermare apoditticamente – e ben oltre le stesse difese della parte concedente – che le opere in questione, lungi dal costituire un «miglioramento» per il fondo, ne realizzavano un «deprezzamento».

In particolare nel momento in cui il concedente ha autorizzato la realizzazione degli impianti di cui si discute – per l'esercizio dell'attività di itticoltura – lo stesso ha espresso un giudizio positi-

vo sulla «utilità», almeno in astratto, delle opere che il Merli intendeva realizzare.

È evidente, pertanto, stante il principio dispositivo cui si ispira il vigente ordinamento positivo, che era precluso al giudice sovrapporre la propria soggettiva valutazione in ordine alle opere stesse a quella legittimamente compiuta dall'interessato.

I giudici del merito, in particolare, non potevano affermare – in contrasto in pratica con gli stessi assunti della parte concedente – che non si era a fronte a un miglioramento del fondo concesso in affitto, o ad una addizione o – eventualmente – ad una sua lecita (perché consentita dall'evento diritto) trasformazione, ai sensi dell'art. 16, comma 1, della l. 3 maggio 1982, n. 203, ma ad un inadempiamento contrattuale (a norma dell'art. 5, della stessa legge n. 203 del 1982) – mai invocato, a quel che risulti dalla difesa della Lucchesi – cui è seguito all'estremo il deprezzamento del fondo.

In realtà, accertato che le opere in discussione sono state eseguite, con il consenso espresso della parte concedente, a spese dell'affittuario, il giudice del merito non poteva apoditticamente negare il diritto dell'affittuario, in tesi, alla indennità – derivando tale diritto dall'esecuzione dei lavori e dal consenso prestato alla loro realizzazione da parte del concedente – ma (in applicazione del più volte ricordato art. 17, comma 2, della l. 3 maggio 1982, n. 203) doveva, da un lato, accertare – ovviamente disponendo gli opportuni accertamenti tecnici del caso – il valore di mercato del fondo, alla data della cessazione del rapporto, ove lo stesso non fosse stato trasformato, dall'altro, verificare quale sia – per contro – il valore di mercato dello stesso fondo, alla indicata data di cessazione del rapporto, tenute presenti le opere eseguite dall'affittuario.

Quanto precede, ovviamente, non esclude che in ipotesi i due valori possono essere pari o che il primo (quello del fondo senza addizioni) sia superiore al secondo.

In tal caso, peraltro, la domanda attrice dovrà rigettarsi ma non per le improprie considerazioni svolte dalla Corte d'appello, ma perché fa difetto in concreto (e non in via di mera supposizione) un incremento di valore indennizzabile.

4.4. - Né – infine – per concludere sul punto, colgono nel segno le considerazioni svolte nel corso della discussione orale dal P.G. che ha sollecitato il rigetto del ricorso sul rilievo che mancherebbe la prova che i lavori eseguiti rispettano i programmi regionali di sviluppo o le vocazioni culturali della zona.

L'assunto è infondato, almeno sotto tre concorrenti profili.

In primo luogo, esistendo nella specie l'accordo tra il concedente e l'affittuario per la realizzazione delle opere in questione, è palesemente irrilevante qualsiasi altra verifica (indispensabile, invece, nell'ipotesi – non ricorrente nella specie – in cui la trasformazione sia voluta da una delle parti del rapporto e rigettata dall'altra).

In secondo luogo era – palesemente – onere della parte Lucchesi, in sede di merito, svolgere una siffatta difesa, certamente preclusa in questa sede di legittimità, atteso che richiede nuovi accertamenti in fatto, mai compiuti nei precedenti gradi del giudizio.

In terzo e ultimo luogo, infine, la deduzione non considera che la circostanza che le opere in questione, realizzate dal Merli, non rispettino le vocazioni culturali della zona non incide sul diritto, in astratto, del Merli medesimo a pretendere l'indennizzo, ma solo sulla sua quantificazione (certo essendo, come osservato sopra, che qualora esiste contrasto tra l'attività di itticoltura e la vocazione culturale della zona, il terreno non ha affatto aumentato il proprio valore di mercato, a causa delle opere poste in essere dal Merli che, pertanto, nessuna somma potrà pretendere al detto titolo, come osservato sopra).

5. - Non essendosi i giudici di merito attenuti ai principi di diritto sopra riferiti, il primo motivo di ricorso, come anticipato, merita accoglimento.

All'accoglimento del primo motivo segue, altresì, l'assorbimento del secondo (relativo alla data del rilascio e alla motivazione al riguardo adottata dal giudice di secondo grado).

La sentenza impugnata – in conclusione – in relazione al motivo accolto, deve essere cassata e la causa deve essere rimessa, per nuovo esame, alla stessa Corte d'appello di Trieste, Sezione specializzata agraria, che si uniformerà al seguente principio di diritto: «in caso di affitto di fondi rustici, ove l'affittuario abbia realizzato, su espressa autorizzazione del concedente, miglioramenti, addizioni o trasformazioni ai sensi dell'art. 16, della l. 3 maggio 1982, n. 203, ad esempio mediante la posa in opera, a proprie spese di un impianto per l'esercizio della itticoltura, lo stesso ha diritto, alla cessazione del rapporto, all'indennizzo previsto dall'art. 17, comma 2, della stessa legge n. 203 del 1982, da liqui-

dare in una misura pari alla differenza tra il valore di mercato del fondo alla data di cessazione del rapporto, tenute presenti le opere realizzate in conformità alla ricevuta autorizzazione, e il valore dello stesso fondo, alla stessa data, ove non fosse stato trasformato. Nessun indennizzo, ovviamente, compete all'affittuario nel caso i due valori siano pari o il secondo sia maggiore del primo». (Omissis)

\*

Cass. Sez. II Civ. - 22-12-1999, n. 14454 - Lugaro, pres.; Goldoni, est.; Mele, P.M. (conf.) - Cavaliere (avv. Paoletti ed altro) c. Papa (avv. Loiacono ed altro). (Conferma App. Brescia 2 gennaio 1996)

**Prelazione e riscatto - Riscatto - Accoglimento della domanda - Effetti - Subingresso del retraente al terzo acquirente con effetto dalla data della domanda di riscatto - Esecuzione di opere edilizie sul fondo da parte del retrattato successivamente a tale data - Qualità di terzo del medesimo ai fini dell'applicabilità dell'art. 936 c.c. (C.c., art. 936; l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)**

*Il retratto agrario previsto dall'art. 8, l. 26 maggio 1965, n. 590 costituisce esercizio del diritto potestativo di subentrare nella qualità di acquirente del fondo con effetti ex tunc, mediante una dichiarazione unilaterale ricettizia rivolta al retrattato sicché l'accoglimento della domanda di riscatto determina il subingresso del retraente al terzo acquirente con effetto dalla data della domanda medesima e quindi il retrattato che abbia eseguito delle opere edilizie sul fondo dopo tale data deve considerarsi terzo ai fini dell'applicabilità della disciplina di cui all'art. 936 c.c. (1).*

(Omissis). - FATTO. - Con sentenza dell'11 giugno 1988 – passata in giudicato, in seguito al rigetto del relativo ricorso per cassazione – la Corte di appello di Brescia accolse la domanda di riscatto agrario proposta da Attilio Cavaliere e Orazio Cavaliere, dichiarandoli sostituiti a Massimiliano Papa e Francesco Mazzurana nella proprietà di un fondo rustico in Desenzano, «con obbligo e condizione del pagamento del relativo prezzo entro il termine di legge». Successivamente, con decreto del giudice dell'esecuzione del Tribunale di Brescia del 14 dicembre 1989, fu trasferita ai Cavalieri la quota di metà dell'immobile appartenente al Mazzurana.

Previa offerta reale della somma di L. 39.000.000, pari a metà del prezzo di vendita del terreno, oltre a L. 2.500.000 per spese accessorie, Attilio Cavaliere e Orazio Cavaliere convennero davanti al Tribunale di Brescia Massimiliano Papa, chiedendo che fosse dichiarata adempiuta la loro obbligazione e fosse ordinata la trascrizione della sentenza della Corte di appello. Il convenuto, costituitosi nella seconda udienza, dedusse tra l'altro di aver bonificato l'appezzamento e di avervi costruito una stalla, due magazzini e un appartamento, per cui non era congrua l'offerta degli attori, dei quali chiese, in via riconvenzionale, la condanna a corrispondergli «gli importi sia per le opere di bonifica effettuate sia per il valore degli immobili costruiti, sia, comunque, un giusto indennizzo», ex art. 2041, c.c. Di questa domanda gli attori eccepirono seduta stante la tardività.

(1) In senso conforme cfr. Cass. 26 febbraio 1993, n. 2455, in questa Riv., 1994, 230. In generale, sul subingresso del retraente al retrattato, cfr.: Cass. 26 febbraio 1993, n. 2455, in questa Riv., 1994, 230; Cass. 12 gennaio 1988, n. 114, in *Giur. agr. it.*, 1988, 505; Cass. 17 maggio 1985, n. 3016, *ivi*, 1986, 414, con nota di MARTELLA V., *Dichiarazione di riscatto e morte del retraente*, Cass. 21 giugno 1984, n. 3654, in *Giur. it.*, 1985, 312, con nota di GRISI G., *Considerazioni in ordine alla tutela del diritto di prelazione del coltivatore diretto del fondo confinante*, in *Giust. civ.*, 1984, 2759, con nota di TRIOLA R., *Mutamento della destinazione del fondo ed esercizio del riscatto*.



Con sentenza del 19 giugno 1993 il Tribunale, nell'accogliere le domande dei Cavaliere, disattese l'assunto del Papa, secondo cui il riscatto operava solo sul terreno e non sulle costruzioni successivamente edificate, ma ritenne che egli doveva considerarsi «terzo», ai fini dell'applicabilità dell'art. 936, c.c.

Impugnata in via principale dai Cavaliere e incidentalmente dal Papa, la decisione è stata confermata dalla Corte di appello di Brescia, che con sentenza del 2 gennaio 1996 ha respinto entrambi i gravami, ritenendo (per quanto ancora rileva in questa sede): – che esattamente il Tribunale, stante l'operatività *ex tunc* del riscatto, aveva dichiarato che gli attori erano divenuti proprietari anche delle costruzioni, oltre che del terreno; – che però doveva essere confermata anche la decisione circa la spettanza al Papa dell'indennità di cui all'art. 936, c.c., poiché egli, appunto a causa della retroattività del riscatto, non era mai divenuto proprietario del fondo e quindi la realizzazione dei manufatti produceva gli effetti che conseguono ogni volta che un terzo, con materiali propri, edifica su un fondo altrui.

Contro questa sentenza hanno proposto ricorso per cassazione Attilio Cavaliere, resosi proprietario anche della quota indivisa di Orazio Cavaliere, nonché quest'ultimo *ex art.* 111, c.p.c., in base a un motivo. Massimiliano Papa ha resistito con controricorso.

DIRITTO. – 1. - Con l'unico motivo di ricorso, i Cavaliere lamentano violazione e falsa applicazione di norme di diritto, in particolare dell'art. 936 c.c. in relazione all'art. 360, n. 3 c.p.c.

A sostegno di tale prospettazione si adduce che la norma di cui all'art. 936 cit. è intesa «a tutelare l'autonomia patrimoniale del fondo e del suo proprietario contro l'invadenza altrui, che pertanto deve avere i connotati dell'illegittimità e dell'illiceità».

Ancora, la detta norma presuppone una netta distinzione tra chi è proprietario e chi è terzo all'atto di compiere le opere di costruzione; la facoltà del proprietario di chiedere la rimozione delle opere esistenti sul suo fondo ovvero di ritenerle, in relazione ai diversi atteggiamenti psicologici considerati dalla suddetta norma di tanto sarebbe riprova, sì che può concludersi che il caso che ne occupa (in cui all'epoca della costruzione i Cavaliere non avevano alcun rapporto con il fondo) esula dall'applicabilità dell'art. 936 citato. Tale norma presuppone l'estraneità del costruttore a ogni diritto reale (o personale) sul fondo, mentre il Papa era, all'epoca della costruzione, proprietario del terreno; non rileverebbe che tale qualità sia successivamente e retroattivamente venuta meno in forza di sentenza.

2. - La questione che si si pone è stata già precedentemente esaminata da questa Corte; in buona sostanza si è ritenuto che il retratto agrario previsto dall'art. 8, l. 26 maggio 1965, n. 590, costituisce esercizio del diritto potestativo di subentrare nella qualità di acquirente del fondo con effetti *ex tunc*. L'accoglimento della domanda di riscatto determina il subingresso del retraente al terzo acquirente con effetto retroagente al momento della vendita, sicché il retratto che abbia eseguito opere edilizie sul fondo dopo tale data deve considerarsi terzo ai fini dell'applicabilità dell'art. 936 c.c. (Cass. 26 febbraio 1993, n. 2455; in precedenza, Cass. 9 dicembre 1981, n. 6499; Cass. 12 gennaio 1988, n. 114; nello stesso senso, anche se non riferentesi all'ipotesi del retratto, Cass. 28 gennaio 1997, n. 845).

L'accoglimento della domanda di retratto, come esattamente ricordato nella sentenza impugnata, determina l'acquisto della proprietà del bene dalla data della compravendita, sicché l'autore delle opere edilizie realizzate dopo la compravendita con riferimento alla quale viene esercitato il riscatto deve considerarsi terzo ai fini della applicabilità dell'art. 936 c.c.

Per l'effetto retroattivo della sentenza che accoglie la domanda di retratto, il Papa venne a trovarsi *ex tunc* privo di qualsivoglia diritto reale (e tanto meno personale) sul fondo, di cui era stato peraltro possessore di buona fede *ex art.* 1150, n. 2 c.c.; deve pertanto concludersi per la piena applicabilità al caso che ne occupa dell'art. 936 c.c.

La necessaria consequenzialità logica e giuridica degli effetti retroattivi della sentenza impone infatti tale situazione in ragione dell'atteggiarsi soggettivo delle parti rispetto al fondo; le peculiari condizioni applicative dell'art. 936 citato più volte che derivano da tanto non scalfiscono la validità dell'argomentazione e conducono alla successione in senso non cronologico, ma giuridico degli eventi.

Sulla base di tali argomentazioni, il ricorso non può pertanto essere accolto. (Omissis)

Cass. Sez. Lav. - 3-12-1999, n. 13541 - De Tommaso, pres.; Santojanni, est.; Cafiero, P.M. (conf.) - INPS (avv. Lironcurti e Mulas) c. Azienda Agricola La Fasana (avv. Bucchi e Rossi). (Conferma Trib. Cuneo 27 novembre 1996)

**Previdenza sociale - Contributi unificati in agricoltura - Rimborso - Aziende agricole ubicate in territori montani ad altitudine inferiore ai settecento metri - Esperibilità dell'azione di ripetizione dei contributi indebitamente versati allo SCAU - Limiti.**

*L'esperibilità, da parte di aziende agricole ubicate in territori montani ad altitudine inferiore ai settecento metri, dell'azione di ripetizione dei contributi indebitamente versati allo SCAU non necessita del previo procedimento amministrativo, ma incontra il solo limite della prescrizione decennale (1).*

(Omissis). – FATTO. - Con ricorso in data 5 gennaio 1989 la s.s. «Azienda Agricola La Fasana» premesso che: aveva versato allo SCAU per gli anni 1983-1987 a titolo di contributi agricoli unificati la complessiva somma di L. 75.456.146, ai sensi del d.l. 29 luglio 1981, n. 402, convertito in l. 26 settembre 1981, n. 537; la sentenza della Corte costituzionale 19-30 dicembre 1985, n. 370 aveva dichiarato illegittima tale normativa; ne conseguiva l'obbligo per lo Scau di rimborso totale della predetta somma; chiedeva al Pretore di Cuneo, in funzione di giudice del lavoro, la condanna dello Scau medesimo al rimborso della complessiva somma di lire 75.456.146 o, in subordine, di quella che il Pretore avesse ritenuto oggetto di restituzione; chiedeva altresì la condanna al risarcimento dei danni e alla corresponsione degli interessi.

Lo Scau, costituitosi in giudizio, contestava la fondatezza della domanda, sostenendo, in particolare, che la citata sentenza della Corte costituzionale non doveva ritenersi applicabile al caso concreto.

Il Pretore, con sentenza in data 19 dicembre 1994, condannava lo Scau a pagare, in favore della «Fasana», la somma di L. 29.383.880, ossia il 40 per cento di L. 73.459.702, oltre rivalutazione e interessi.

Proposto appello da parte dello Scau, al quale aveva resistito l'appellata, il Tribunale di Cuneo, con sentenza depositata il 27 novembre 1996, accoglieva parzialmente l'impugnazione e, per l'effetto, dichiarava non dovuta la rivalutazione monetaria sugli importi da rimborsare all'appellata; confermava nel resto la sentenza impugnata.

Il Tribunale, per quanto ancora interessa nel presente giudizio di legittimità, così motiva:

L'Azienda ha fondato la domanda – premesso che l'art. 13 della legge n. 537 del 1981 aveva esteso l'agevolazione prevista dall'art. 8 della legge n. 41 del 27 febbraio 1978 alle aziende site nei territori montani svantaggiati – sulla pronuncia n. 370 del 1985 della Corte costituzionale sulla base della quale molti giudici di merito avevano ritenuto il regime contributivo delle imprese agricole site in zone svantaggiate equiparato a quello delle stesse imprese site in zone montane; senonché, nel corso del primo grado del giudizio è intervenuta una sentenza ulteriore della Corte costituzionale, la n. 254 del 18 maggio 1989 – sentenza interpretativa – la quale ha chiarito che l'onere contributivo dovuto allo Scau per i lavoratori agricoli doveva essere ridotto del 40 per cento; ricorreva, pertanto, il grave motivo per ritenere autorizzata la modifica della domanda (art. 420 c.p.c.).

Inoltre, contrariamente a quanto ritenuto dall'INPS, il previo esperimento del procedimento amministrativo non è condizione necessaria per l'esercizio dell'azione di ripetizione dei contributi indebitamente pagati, che incontra il solo limite della prescrizione decennale, e ciò secondo la costante giurisprudenza della Suprema Corte.

Infine, la rivalutazione monetaria dev'essere esclusa, contrariamente a quanto ritenuto dal primo giudice, in applicazione del principio enunciato nella nota sentenza delle Sezioni Unite n. 2368 del 5 aprile 1986, secondo cui il fenomeno inflattivo non consente un automatico adeguamento dell'ammontare del debito.

Avverso tale sentenza ricorre per cassazione l'INPS, subentrato nel frattempo allo Scau per legge, deducendo due motivi.

L'intimata resiste con controricorso.

DIRITTO. – 1. - Con il primo motivo il ricorrente, denunciando violazione e falsa applicazione degli artt. 420, comma primo, e 112 c.p.c., anche in relazione alla l. 26 settembre 1981, n. 537, deduce che:

– l'Azienda incentra, nel ricorso introduttivo di primo grado, la *causa petendi* sull'erroneo presupposto che la sentenza costituzionale n. 370 del 1985 aveva travolto anche l'art. 13 della legge n. 537 del 1981, nel senso che così dovevano essere esentate dal pagamento dei contributi anche le zone svantaggiate, di cui all'art. 15 della l. 27 dicembre 1977, n. 984;

– successivamente, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 254 del 1989, ha dichiarato che alle zone svantaggiate, regolate da un *unicum* normativo sufficientemente confacente allo scopo, non possono applicarsi principi propri del territorio montano; a seguito di ciò la società La Fasana, con mera parziale rinuncia alla domanda, invoca non più l'esenzione ma la riduzione prevista da quell'art. 13 della legge n. 537 del 1981, con ciò immutando la *causa petendi*, perché la riduzione dell'aliquota contributiva, disposta a favore delle zone svantaggiate ha un fondamento diverso da quello dell'esenzione contributiva, di cui parla la sentenza n. 370 del 1985 della Corte costituzionale.

Il motivo è infondato.

Invero, l'attrice in primo grado deduce a fondamento dell'originaria domanda di rimborso della somma ivi indicata i seguenti fatti (storici giuridici):

a) avvenuto versamento allo Scau per gli anni 1983-1987 della somma di L. 75.456.146, a titolo di contributi agricoli unificati;

b) riferimento alla l. 26 settembre 1981, n. 537, di conversione del d.l. 29 luglio 1981, n. 402, che all'art. 13, estende alle «zone agricole svantaggiate», delimitate ai sensi dell'art. 15 della l. 27 dicembre 1977, n. 984, a decorrere dal 1° gennaio 1981, le agevolazioni contributive previste da disposizioni di legge citate nello stesso articolo (vedasi parte espositiva della sentenza impugnata, sul punto non contestata);

c) ulteriore riferimento alla sentenza della Corte costituzionale 19-30 dicembre 1985, n. 370, la quale dichiara: «l'illegittimità costituzionale degli artt. 8 della l. 25 luglio 1952, n. 991 (provvedimenti in favore dei territori montani) e 7 del d.l. 23 dicembre 1977, n. 942 (provvedimenti in materia previdenziale), convertito nella l. 27 febbraio 1978, n. 41, nelle parti in cui non prevedono l'esenzione dal pagamento dei contributi unificati in agricoltura anche per i terreni compresi in territori montani ubicati ad altitudine inferiore ai 700 metri sul livello del mare»; in applicazione dell'art. 27 della l. 11 marzo 1953, n. 87, la stessa Corte «dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 dello stesso decreto-legge n. 942 del 1977, convertito nella legge n. 41 del 1978».

L'anzidetto art. 8 prevedeva, per i lavoratori agricoli dipendenti nei territori montani, situati al di sotto dei 700 metri di altitudine, la riduzione del 40 per cento dei contributi previdenziali ed assistenziali.

L'Azienda attrice ritenne, sia pure errando, che per i lavoratori dipendenti nelle «zone agricole svantaggiate» l'onere dei contributi unificati in agricoltura fosse regolato alla stregua del principio enunciato dalla citata sentenza della Corte costituzionale n. 370 del 1985, la quale, secondo le precisazioni contenute nella successiva sentenza della stessa Corte, n. 254 del 18 maggio 1989, si riferiva, esclusivamente, ai territori montani. Così puntualizza la seconda sentenza: «quanto precede appare bastevole per affermare che il delineato sistema di interventi per le zone agricole svantaggiate 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, pertanto, automaticamente incidere differenti principi che propriamente attengono, invece, ai terreni montani».

Ciò che preme qui sottolineare è che risulta essere irrilevante, al fine della denunciata immutazione della *causa petendi* dell'originaria domanda, l'errore in cui cadde l'attrice in *prime cure*, ritenendo che la prima delle due citate sentenze della Corte costituzionale si riferisse anche alle zone svantaggiate. Ciò perché essa aveva già dedotto nel ricorso introduttivo del primo grado, come pure messo in evidenza, la situazione di fatto – azienda agricola sita in zona svantaggiata, attraverso il riferimento all'art. 13 del d.l. 29 luglio 1981, n. 402 – posta alla base dell'oggetto della domanda (*petitum*): rimborso della complessiva somma di lire 75.456.146 o, in subordine, di quella che il Pretore avesse ritenuta dovuta.

Oltre tutto, l'errore giuridico poteva e doveva essere corretto dal giudice adito alla stregua del principio *iura novit cura*.

Ne consegue che allorché, intervenuta nel corso del giudizio di primo grado la seconda sentenza della Corte costituzionale, l'Azienda ridusse (del 40 per cento) la somma pretesa a titolo di rimborso dei contributi in relazione a zona svantaggiata ove la medesima era ubicata – ripetes: situazione di fatto già dedotta a

corredo dell'originaria domanda – la medesima non introdusse affatto un nuovo tema d'indagine e di decisione con conseguente pregiudizio per la regolarità del contraddittorio, ma tutt'al più modificò precisando detta domanda, previa regolare autorizzazione ex art. 420 c.p.c., come esattamente ritenuto dal Tribunale.

Va, pertanto, disatteso il primo motivo.

2. - Con il secondo motivo il ricorrente, denunziando violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e 8 della legge 533 del 1973, dell'art. 2033 e dell'art. 1224 c.c., nonché vizio di motivazione, sostiene che:

– nel caso di specie la riduzione dell'aliquota contributiva, disposta in favore delle zone svantaggiate, non è necessariamente provvedimento automatico, incombendo alla parte cui interessa, sollecitarlo con istanza documentata;

– in via ulteriormente subordinata la statuizione della sentenza di primo grado, poi confermata dal Tribunale, di condanna dello Scau al pagamento di rivalutazione e interessi, si rivela erronea anche perché si pone in contrasto con il principio ormai consolidato, secondo cui non è consentito il cumulo di interessi e rivalutazione.

Anche questo motivo è infondato.

Invero, il Tribunale ha puntualmente affermato che la Suprema Corte ha avuto modo di pronunciarsi più volte sul punto, nel senso della non necessità del previo procedimento amministrativo, in quanto l'azione di ripetizione dei contributi indebitamente pagati incontra il solo limite della prescrizione decennale (cfr. fra le varie, Cass. Sez. Un., 15 novembre 1994, n. 9597).

Né rileva a favore del ricorrente l'osservazione (peraltro non da lui svolta) che nella fattispecie decisa dalla citata sentenza delle Sezioni Unite trattavasi di azione di ripetizione di contributi indebitamente versati allo Scau alla stregua degli effetti retroattivi della sentenza della Corte costituzionale n. 370 del 1985, mentre nel caso in esame quest'ultima è stata erroneamente invocata dall'Azienda nella domanda originaria: infatti, in ogni caso, indipendentemente dal fatto che si faccia o non si faccia riferimento ad una sentenza della Corte costituzionale, esattamente o inesattamente, in astratto potrebbe pur sempre configurarsi l'esigenza di ricorrere preventivamente all'autorità amministrativa, onde evitare il contenzioso giudiziario.

All'evidenza, quindi, sono diverse (o anche diverse) le ragioni che giustificano, secondo la giurisprudenza, l'esclusione del previo esperimento del procedimento amministrativo, ragioni che qui semplicemente si richiamano, in ipotesi di azione giudiziaria di ripetizione di contributi indebitamente versati (l'unica sentenza citata dal ricorrente a sostegno del suo assunto, quella delle Sezioni Unite n. 7264 del 5 agosto 1994, riguarda un caso d'interesse ad agire in relazione all'accertamento della demanialità di un bene, quindi del tutto estranea al tema del decidere).

Manifestamente inammissibile è, infine, la censura concernente il divieto di cumulo degli interessi e rivalutazione, atteso che il Tribunale, accogliendo parzialmente l'appello dello Scau, dichiarò «non dovuta la rivalutazione monetaria sugli importi da rimborsare all'appellata». È, pertanto, evidente la mancanza d'interesse dell'INPS, subentrato allo Scau, a proporre sul punto il ricorso per cassazione (art. 100 c.p.c.). (*Omissis*)

(1) AGEVOLAZIONI CONTRIBUTIVE DIVERSE PER LE AZIENDE AGRICOLE SITE IN ZONE MONTANE ED IN ZONE SVANTAGGIATE: AZIONE GIUDIZIARIA DI RIPETIZIONE DI CONTRIBUTI INDEBITI E PROCEDURE AMMINISTRATIVE.

Con la sentenza in epigrafe si ribadiscono alcuni principi – già affermati dalla pregressa ed ormai consolidata giurisprudenza della S.C. – in materia di agevolazioni contributive per le aziende agricole ubicate in territori montani ed in zone svantaggiate, a seguito della decisione della Corte costituzionale 30 dicembre 1985, n. 370 (in *Giur. agr. it.*, 1986, 153, con nota di LIPARI) e, tra essi, quello particolare riprodotto nella massima sopra riportata che, se può ritenersi ineccepibile nella sua formulazione, merita qualche osservazione per l'applicazione che ne è stata fatta nella fattispecie esaminata dalla decisione in commento.

La controversia era insorta nel presupposto che la citata sentenza del Giudice delle leggi – con la quale era stata

dichiarata l'incostituzionalità degli artt. 8 l. 25 luglio 1951, n. 991 e 7 d.l. 23 dicembre 1977, n. 942 (conv. in l. 27 febbraio 1978, n. 41), 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, 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 ai terreni siti «nelle zone agricole svantaggiate delimitate ai sensi dell'art. 15 della l. 27 dicembre 1977, n. 894».

Senonché Corte costituzionale 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 COSTO), 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 terreni montani – riteneva inapplicabile la precedente sentenza n. 370 del 1985 (concernente, appunto, i terreni montani) alla diversa situazione delle zone svantaggiate.

Questo principio è stato fatto proprio dalla giurisprudenza di legittimità [cfr. Cass. 17 marzo 1993, n. 3136; Id. 1° aprile 1994, n. 3186, in questa Riv., 1995, 125 (M); Id. 27 ottobre 1994, n. 8822, *ibidem*, 1995, 631, con nota di 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*, alla quale si rinvia per ulteriori considerazioni e richiami; Id. 6 maggio 1997, n. 3929, in *Inf. prev.*, 1997, 334, con nota di MULAS; Id. 30 maggio 1997, n. 4793, in questa Riv., 1997, 574] e ad esso si sono attenuti anche i giudici di merito che hanno deciso la controversia dalla quale ha poi tratto origine la sentenza in commento.

Ma, al riguardo, è da osservare che – avendo l'azienda agricola interessata richiesto, in sede di ricorso del 5 gennaio 1989 al Pretore di Cuneo, che lo SCAU fosse condannato alla restituzione dell'intera somma pagata a titolo di contributi unificati per gli anni dal 1983 al 1987, «o, in subordine, di quella che il Pretore avesse ritenuto oggetto di restituzione» ed avendo successivamente precisato – dopo la pubblicazione della sentenza n. 254 del 1989 della Consulta – l'oggetto della propria domanda, nel senso dell'applicazione della riduzione contributiva prevista dall'art. 13, u.c., legge n. 357 del 1981 – l'adito Pretore, con sentenza 19 dicembre 1994, anziché respingere il ricorso, riteneva di poter accogliere la domanda, così come modificata in corso di giudizio, e condannava lo SCAU a pagare, in favore dell'azienda ricorrente, la somma pari al 40 per cento dei contributi versati, oltre rivalutazione ed interessi.

Il Tribunale di Cuneo, pronunciandosi sul ricorso d'appello dell'ente impositore con sentenza del 27 novembre 1996, riteneva insussistere il grave motivo (*ex art. 420 c.p.c.*) che autorizzava la modifica della domanda, per cui accoglieva solo parzialmente l'impugnazione, dichiarando non dovuta la rivalutazione monetaria sugli importi da rimborsare, e confermando per il resto la sentenza appellata.

Sul punto dell'immutazione della *causa petendi* la S.C. – con la sentenza in epigrafe – respingendo il ricorso dell'INPS, subentrato *ex lege* al soppresso SCAU, ha ritenuto – sulla base dei dati storici giuridici della vicenda quali si desumono dagli atti processuali, e soprattutto in base alla considerazione che solo con le precisazioni contenute nella sentenza n. 254 del 18 maggio 1989 (e quindi successiva-

mente alla introduzione del ricorso in prima istanza) si sono chiariti i dubbi interpretativi sui limiti applicativi della precedente sentenza costituzionale n. 370 del 1985 – irrilevante l'errore in cui cadde l'attrice in *prime cure*, in quanto essa aveva già esplicitato nel primo ricorso la situazione di fatto dell'azienda (evidenziandone l'ubicazione in zona svantaggiata, attraverso il riferimento all'art. 13 legge n. 537 del 1981) posta a base del *petitum* (formulato, peraltro, come si è detto, in termini alternativi: rimborso della complessiva somma ... o, in subordine, di quella che il Pretore avesse ritenuto dovuta); in ogni caso, tale errore giuridico poteva e doveva essere corretto dal giudice adito alla stregua del principio *iura novit cura*. Pertanto ha concluso che non vi era stata introduzione di «un nuovo tema d'indagine e di decisione con conseguente pregiudizio per la regolarità del contraddittorio» ma tutt'al più modifica a precisazione della domanda, previa regolare autorizzazione *ex art. 420 c.p.c.*

Conclusione che, pur privilegiando forse forzatamente la sostanza a scapito della forma, può tutto sommato essere condivisa.

Meno condivisibile appare, invece, il mancato accoglimento del secondo motivo di ricorso per cassazione con il quale l'INPS ha criticato le decisioni di merito per non aver tenuto conto dell'obiezione formulata dall'ente impositore circa il mancato esperimento dei rimedi amministrativi previsti dalle norme che disciplinano l'accertamento dei contributi unificati (sui quali si rinvia a GATTA, *I contributi agricoli unificati dopo le recenti innovazioni legislative*, in *Inf. prev.*, 1994, 687 ss. e, segnatamente, p. 698 s.), prima della proposizione della domanda giudiziale da parte dell'azienda ricorrente, da cui sarebbe derivata l'improcedibilità della conseguente azione, e ciò in quanto l'applicazione della riduzione contributiva in favore delle zone svantaggiate non è necessariamente provvedimento automatico ma deve essere sollecitato, con istanza documentata, dalla parte interessata.

A questo proposito la motivazione della sentenza in commento ci sembra un po' capziosa.

Invero, vi si fa osservare che il Tribunale aveva motivato sul punto con riferimento alla consolidata giurisprudenza di legittimità secondo la quale – com'è affermato nella massima sopra riportata – l'esperibilità, da parte di aziende agricole ubicate in territori montani ad altitudine inferiore ai settecento metri, dell'azione di ripetizione dei contributi indebitamente versati allo SCAU, non necessita del previo procedimento amministrativo, ma incontra il solo limite della prescrizione decennale [il richiamo esplicito è a Cass. Sez. Un., 15 novembre 1994, n. 9597, in questa Riv., 1995, 587 (M), con nota di MATARRESE; ma già, in senso sostanzialmente conforme, Cass. Sez. Un., 23 ottobre 1989, n. 4285, in *Giur. agr. it.*, 1990, 23, con nota di VINCENZI; *contra*, ma isolata, Cass. 19 aprile 1989, n. 1850, *ibidem*, 1990, 140, con nota di GATTA].

Tale principio, però, fu enunciato – e lo rileva sottilmente anche la decisione in commento pur sottolineando come l'argomento non fosse stato esplicitamente addotto dal ricorrente per cassazione (ma i giudici non ne erano essi stessi del tutto consapevoli, visto il tenore delle loro decisioni?) – nel corso di giudizi in cui si controverteva circa gli effetti retroattivi della più volte citata sent. n. 370 del 1985 della Corte costituzionale: ne è segno palese il riferimento, contenuto nella massima sovrapposta all'annotata sentenza (senza che essa contenga l'esplicita enunciazione del relativo principio di diritto), alle «aziende agricole ubicate in territori montani ad altitudine inferiore ai settecento metri», che non ha alcun puntuale riferimento alla fattispecie decisa riguardante l'applicazione dei benefici contributivi in favore di azienda agricola operante in zona svantaggiata.

Ci sembra, dunque, di poter rilevare che – ove si consideri: l'effetto di mera improcedibilità (e non più d'improponibilità) dell'azione giudiziaria derivante dall'omesso esperimento delle procedure amministrative; la perdita del carattere perentorio dei termini per la proposizione dei

ricorsi amministrativi ex art. 8 legge n. 533 del 1973; l'esistenza del potere-dovere del giudice di assegnare un termine per l'esperimento dei rimedi a tal fine previsti, con la possibilità della parte interessata di riassumere il giudizio in caso di esito negativo di essi – l'accoglimento dell'eccezione formulata dall'ente impositore fin dal primo grado dell'*iter* processuale non avrebbe forse avuto alcun riflesso negativo sull'entità dei contributi da restituire (quantificabile già in sede di decisione del ricorso amministrativo in base ad idonea documentazione), ma avrebbe certamente accelerato i tempi di definizione della controversia ed evitato il pagamento degli interessi e delle cospicue spese giudiziali a carico dell'ente previdenziale.

Carlo Gatta

\*

Cass. Sez. Lav. - 27-11-1999, n. 13291 - Ravagnani, pres.; Evangelista, est.; Martone, P.M. (conf.) - Ticca (avv. Morera) c. Cavia (avv. Gentile). (*Conferma Trib. Lavoro Oristano 5 marzo 1997*)

**Camera di commercio, industria, agricoltura e artigianato - Attribuzioni - Proprie - Certificazione - Iscrizione di una società di fatto - Valore probatorio circa l'effettiva esistenza della società - Esclusione - Valore di presunzione semplice di tale esistenza - Configurabilità - Prova contraria - Ammissibilità - Sussistenza - Ragioni - Fattispecie.** (C.c., artt. 2727, 2729, 2188; c.p.c., art. 116; l. 29 dicembre 1993, n. 580)

*L'iscrizione di un'impresa presso la Camera di commercio come società di fatto non rappresenta un dato meramente formale, inidoneo a comprovare l'esistenza effettiva della società, in un giudizio avente ad oggetto una pretesa da altri fatta valere contro i soggetti indicati come soci, integrando, invece, tutti gli estremi per fondare una presunzione semplice – superabile soltanto con la prova contraria – di corrispondenza del dato formale alla realtà; tenuto conto, inoltre, che, inerendo l'iscrizione ad un pubblico registro conoscibile dalla generalità delle persone, essa determina per i terzi, a carico dei soggetti indicati come soci, un importante elemento di riscontro circa l'assunzione, da parte loro, della responsabilità patrimoniale illimitata per le attività e le obbligazioni riferibili alla compagine sociale (sulla base di tale principio la Suprema Corte ha ritenuto che correttamente il giudice di merito avesse desunto la prova presuntiva dell'esistenza di una società di fatto, fra gli eredi del soggetto titolare di un'impresa individuale, dalla denuncia presso la Camera di commercio della trasformazione della impresa individuale del de cuius in società, dopo la sua morte, ed ha rilevato che di fronte a quella prova incombeva ai presunti soci l'onere della prova contraria).* (Massima redazionale) (1).

(Omissis).- I sei diversi ricorsi menzionati in parte narrativa devono essere riuniti, ai sensi dell'art. 335 c.p.c., siccome proposti contro la medesima sentenza.

Il primo motivo del ricorso (n. 13785/97) proposto dagli eredi di Umberto Ticca ed il primo di quello (n. 14092 del 1997) proposto dagli eredi di Giuseppe Ticca, hanno identico contenuto e denunciano violazione e falsa applicazione dell'art. 2297 c.c., in una con vizi di motivazione.

In particolare, censurano la sentenza impugnata per avere ommesso ogni ulteriore accertamento sulla effettiva esistenza della società tra tutti gli eredi Ticca e per avere fondato il proprio convincimento al riguardo solo su di alcuni atti formali mentre la società di fatto, per la sua esistenza, ha bisogno di essere esteriorizzata in forma idonea a consentire ai terzi la percezione del rapporto sociale e della conseguente responsabilità patrimoniale.

Le censure ora sintetizzate sono in parte infondate ed in parte inammissibili.

Come più diffusamente riferito in parte narrativa, il Tribunale ha desunto l'esistenza di una società di fatto fra gli eredi di Francesco Ticca, con delega per la gestione dell'azienda a Salvatore

Ticca, in primo luogo dalla certificazione della Camera di commercio di Nuoro circa la denuncia di modificazione dell'impresa individuale nella detta società, a seguito della morte del dante causa.

Al riguardo la Corte rileva che nella propria giurisprudenza risulta più volte affermato il principio per cui l'iscrizione di una impresa presso la Camera di commercio come società di fatto non rappresenta un dato meramente formale, inidoneo a comprovare l'esistenza effettiva della società, trattandosi, invece, di elemento che, per essere conseguente all'iniziativa degli stessi interessati, integra tutti gli estremi di una presunzione della sua corrispondenza alla realtà (Cass. 12 maggio 1986, n. 3140, ricordata, del resto, dagli stessi ricorrenti; cui *adde* Cass. 5 febbraio 1977, n. 502; Cass. 13 maggio 1977, n. 1883); inoltre, poiché l'iscrizione risulta da pubblici registri conoscibili dalla generalità delle persone, essa determina, a carico dei soci, un importante elemento di riscontro circa l'assunzione, da parte loro, della responsabilità patrimoniale illimitata per le attività e le obbligazioni riferibili alla compagine sociale.

Da questo principio – che deve qui essere ribadito, non emergendo dalle censure in esame ragioni idonee a consentirne l'abbandono – consegue la risolutiva affermazione dell'ininfluenza delle deduzioni svolte dai ricorrenti in ordine agli elementi costitutivi della società di fatto e delle doglianze di ommesso accertamento dell'effettiva sussistenza dei medesimi nel caso di specie, perché, una volta ricondotte nel novero delle presunzioni semplici le risultanze delle iscrizioni richieste dagli interessati presso la Camera di commercio e da questa certificate, si radica in esse la prova della struttura sociale dell'impresa, incombando, viceversa, ai presunti soci di dedurre e dimostrare fatti idonei a contrastare l'assunto delle controparti e l'avallo che ne fornivano tali presunzioni.

Si consideri, del resto, che la presunzione semplice e quella *turis tantum* si distinguono unicamente in ordine alla loro insorgenza: la prima deve essere provata da parte di colui che intende trarne vantaggio, laddove la seconda è stabilita dalla legge e quindi non abbisogna di una prova che la giustifichi; ma entrambe le presunzioni hanno, una volta che siano state rilevate, la medesima efficacia, in quanto trasferiscono a colui, contro il quale esse depongono, l'onere della prova contraria (Cass. 1° giugno 1991, n. 6206).

Né, poi, a sole presunzioni si sono affidati i giudici del merito, ma ne hanno rinvenuto esplicita conferma nella certificazione in data 27 marzo 1984 del Servizio anagrafico di Nuoro, ugualmente attestante l'iscrizione del Registro delle ditte dell'impresa SELAS come società di fatto per l'esercizio di pubbliche linee automobilistiche per viaggiatori; e recante altresì la menzione dell'atto notorio del socio comproprietario, Salvatore Ticca, circa l'avvenuto conferimento della completa delega, ad opera degli altri soci, per la gestione dell'azienda.

Coerenti con le esposte risultanze sono, infine, apparse agli stessi giudici le deposizioni dei testi escussi sul punto.

In un tale contesto espositivo delle ragioni della decisione, mentre non si ravvisano i lamentati errori di diritto, poiché viene, nella specie, in discussione non già l'esatta determinazione dei criteri posti in astratto dalla legge per procedere alla individuazione della società di fatto, né l'applicazione dei medesimi alla fattispecie concreta, bensì l'idoneità delle risultanze istruttorie acquisite a fornire plausibile dimostrazione dell'effettiva esistenza degli elementi costitutivi del detto tipo di società, il *proprium* delle censure svolte dai ricorrenti finisce per compendiarsi in un'inammissibile sollecitazione di nuova formulazione del giudizio di fatto in ordine a tale esistenza, sulla base di una soggettiva valutazione del materiale istruttorio e di una personale ricostruzione della vicenda processuale.

È noto, invece, che la deduzione di un vizio di motivazione della sentenza impugnata con ricorso per cassazione conferisce al giudice di legittimità non il potere di riesaminare il merito dell'intera vicenda processuale sottoposta al suo vaglio, ma la sola facoltà di controllo, sotto il profilo della correttezza giuridica e della coerenza logico-formale, delle argomentazioni svolte dal giudice del merito, al quale spetta, in via esclusiva, il compito di individuare le fonti del proprio convincimento, di assumere e valutare le prove, di controllarne l'attendibilità e la concluzione, di scegliere, tra le complessive risultanze del processo, quelle ritenute maggiormente idonee a dimostrare la veridicità dei fatti ad esse sottesi, dando, così, liberamente prevalenza all'uno o all'altro dei mezzi di prova acquisiti (salvi i casi tassativamente previsti dalla legge).

Ne consegue (v., per tutte, Cass. Sez. Un., 27 dicembre 1997, n. 13045) che il preteso vizio di motivazione, sotto il profilo della omissione, insufficienza, contraddittorietà della medesima, può legittimamente dirsi sussistente solo quando, nel ragionamento del giudice di merito, sia rinvenibile traccia evidente del mancato

(o insufficiente) esame di punti decisivi della controversia, prospettato dalle parti o rilevabile di ufficio, ovvero quando esista insanabile contrasto tra le argomentazioni complessivamente adottate, tale da non consentire l'identificazione del procedimento logico-giuridico posto a base della decisione: evenienze delle quali, alla stregua di quanto dianzi riferito, non è rinvenibile traccia nel caso di specie.

D'altra parte, non giova ai ricorrenti il rilievo della derivazione ereditaria della contitolarità dei loro diritti sull'azienda di cui trattasi, posto che, a differenza di quanto essi sostengono col motivo di ricorso in esame, non esiste alcuna preclusione di principio alla possibilità di ritenere intervenuta la trasformazione della comunione incidentale in società di fatto, come è stato già più volte affermato dalla Corte.

In quest'ordine di idee, si è, infatti, ritenuto che, nel caso di comunione incidentale di azienda, ove il godimento di questa si realizzi mediante il diretto sfruttamento della medesima da parte di uno o più partecipanti alla comunione, è configurabile l'esercizio di un'impresa individuale o collettiva (nella forma della società regolare oppure della società irregolare o di fatto), non ostandovi l'art. 2248 c.c. (che assoggetta alle norme degli artt. 1100 e ss. dello stesso codice la comunione costituita o mantenuta al solo scopo di godimento). Pertanto, nel caso in cui più eredi esercitino, congiuntamente ed in via di fatto, lo sfruttamento diretto dell'azienda già appartenuta al *de cuius* (caso da ritenersi ricorrente nella specie, alla stregua delle superiori considerazioni), è esclusa la configurabilità di una mera amministrazione di beni ereditari in regime di comunione incidentale di godimento e si è, invece, in presenza dell'esercizio di attività imprenditoriale da parte di una società di fatto, con l'ulteriore conseguenza che, in ordine alla responsabilità per i debiti contratti nell'esercizio di tale attività, restano prive di rilievo la qualità successoria delle persone anzidette e le eventuali limitazioni di responsabilità ad essa correlate (v., in particolare, Cass. 21 febbraio 1984, n. 1251 e, improntate ad un principio sostanzialmente identico, Cass. 24 giugno 1983, n. 4355, nonché Cass. 12 maggio 1981, n. 3130). (*Omissis*)

(1) SOCIETÀ DI FATTO TRA COEREDI E RILIEVO DELL'ISCRIZIONE PRESSO LA CAMERA DI COMMERCIO.

La sentenza in epigrafe si segnala in quanto, pur non concernendo una vicenda di specifico rilievo per il diritto agrario, tuttavia affronta alcune problematiche coinvolgenti anche gli imprenditori e le società operanti nel settore agricolo; sarà quindi nostra premura segnalare, di volta in volta, le analogie e le differenze con la materia agricola, che più direttamente ci interessa.

In via preliminare, viene sottoposto all'esame della Corte di cassazione il problema se l'azienda commerciale gestita dai coeredi dopo la morte del *de cuius* si trasformi o meno in una società commerciale.

Tralasciando volutamente la questione di fatto, interessa piuttosto esaminare come la Suprema Corte abbia risolto quella di diritto.

Il problema può sintetizzarsi nei seguenti termini (1): se la volontà dei coeredi e/o il loro comportamento rivolti a continuare l'esercizio dell'azienda siano elementi non solo necessari ma anche sufficienti a creare una società (2).

La risoluzione della problematica coinvolge non soltanto aspetti teorici e dogmatici di grande rilievo – come, a titolo esemplificativo, quelli concernenti il discrimine tra comunione e società ed il conseguente passaggio dall'una all'altra forma, o l'individuazione della fattispecie società di fatto – ma anche aspetti di indubbia rilevanza pratica, risolvendosi, in definitiva, in una questione di oneri probatori, la quale pone ovviamente delicati problemi in sede di accertamento.

Su quest'ultimo profilo, in ordine alla fattispecie concreta oggetto di commento, già i giudici di primo grado avevano desunto l'esistenza di una società di fatto tra gli eredi del defunto, in primo luogo dalla certificazione della Camera di commercio di Nuoro circa la denuncia di modificazione dell'impresa individuale in società, a seguito della morte del dante causa (3). Al riguardo la Corte rileva che l'iscrizione di una impresa presso la Camera di commercio come società di fatto non rappresenta un dato meramente formale, inidoneo a comprovare l'esistenza effettiva della società, trattandosi, invece, di elemento che, per essere conseguente all'iniziativa degli stessi interessati, integra tutti gli estremi di una presunzione della sua corrispondenza alla realtà; inoltre, poiché l'iscrizione risulta da pubblici registri conoscibili dalla generalità delle persone, essa determina, a carico dei soci, un importante elemento di riscontro circa l'assunzione, da parte loro, della responsabilità patrimoniale illimitata per le attività e le obbligazioni riferibili alla compagine sociale.

In questa sede è opportuno richiamare come, in un'ottica di completezza, veridicità e trasparenza di informazioni, l'iscrizione di atti e/o fatti presso i registri delle imprese tenuti dalle Camere di commercio, industria, agricoltura e artigianato opera anche per le imprese e le società operanti nel settore agricolo.

Nella realtà, si realizza di frequente la fattispecie delineata nella pronuncia in esame, trattandosi di un'ipotesi di continuazione di fatto, in forma associata, dell'attività di impresa a seguito di comunione ereditaria incidentale sull'azienda. Sul punto, si è già da tempo autorevolmente sostenuto che quando più coeredi si propongono la continuazione in comune dell'esercizio di quell'attività economica che già era esercitata dal loro autore e per tale esercizio si avvalgono dell'azienda loro pervenuta per successione, non può dubitarsi che per ciò stesso essi pongano in essere una società. Il sorgere dell'impresa collettiva è opera esclusiva della volontà degli eredi, come è opera esclusiva della volontà degli eredi la destinazione dell'azienda ereditata all'esercizio dell'impresa da essi creata (4).

In argomento la giurisprudenza ha altrove puntualizzato che la sola contitolarità di azienda non conduce ad alcu-

(1) In giurisprudenza sono rinvenibili precedenti remoti: Trib. Roma 28 marzo 1949, in *Dir. fall.*, 1949, 130 ss., con nota di A. TABET, *Ancora sull'azienda ereditaria e la società di fatto*, e Cass. 14 marzo 1949, n. 505, in *Foro it.*, 1950, I, 321 ss., con nota di G. FERRI, *Società tra coeredi e partecipazione degli incapaci alla società*.

(2) Il problema si era posto all'attenzione degli interpreti già nel sistema dei codici abrogati come segnala G. FERRI nell'*op. cit.*: infatti comunemente si assumeva che il semplice perdurare del regime di comunione, conseguente all'apertura della successione, non potesse importare il sorgere del titolo contrattuale, necessario per l'esistenza della società, e su questa base si riteneva necessario, perché una società sorgesse, o una manifestazione di volontà espressa o una modificazione dei rapporti tra coeredi tale da far considerare la sostituzione del titolo contrattuale al titolo ereditario come un presupposto necessario.

(3) Nello stesso senso già Cass. 12 maggio 1986, n. 3140, in *Fall. e altre proc. conc.*, 1986, 1316 e Cass. 13 maggio 1977, n. 1883, in *Giur. it.*, 1978, 1326.

(4) In questo senso G. FERRI nell'*op. cit.* L'A. prosegue precisando che la morte dell'imprenditore importa una successione nell'azienda, non anche una successione nell'impresa: l'attività dell'erede si ricollega all'attività del defunto, ma resta un'attività autonoma e distinta. Soltanto rispetto all'azienda vi è successione in senso tecnico, ma diverse possono essere le determinazioni dell'erede, come la decisione di esercitare l'impresa, sia pure in continuazione dell'impresa del defunto, è l'effetto di un atto di volontà dell'erede, non una conseguenza della successione ereditaria.

Questa potrà costituire una occasione o anche un motivo determinante, ma l'esercizio dell'impresa individualmente o in comune è pur sempre l'effetto di un atto di volontà degli eredi. E appunto nella volontà degli eredi di esercitare in comune un'impresa, utilizzando l'azienda ereditata, si pone il fondamento della società.

na società, nemmeno di fatto, senza concreto esercizio dell'impresa (5).

Ancora, la continuazione dell'attività imprenditoriale non deve tendere alla definizione dei rapporti ancora in corso per fini liquidatori, perché in tal caso mancherebbe la volontà di instaurare un rapporto societario (6).

In sintesi, nella nostra fattispecie concreta si versa in un'ipotesi di comunione ereditaria incidentale di azienda, ove gli eredi hanno voluto continuare – ma soprattutto «di fatto» hanno continuato – l'attività di impresa senza essersi accordati e senza aver definito il tipo societario da adottare; su quest'ultimo aspetto, può richiamarsi che l'attività della società di fatto deve ricondursi alla tipologia della società in nome collettivo qualora, come nel caso di specie, oggetto della prima sia lo svolgimento di un'attività commerciale, oppure alla società semplice qualora abbia ad oggetto un'attività agricola.

Appare evidente come in tale vicenda si inserisca la nota e complessa problematica della c.d. società di fatto, fattispecie concretamente rinvenibile nelle sole società di persone, con esclusione del tipo in accomandita semplice, ed assume soprattutto rilevanza nella società in nome collettivo – come nel caso, appunto, della sentenza oggetto di commento –, posto che per la società di fatto avente per oggetto un'attività agricola valgono le norme ordinarie.

In tema può condividersi l'opinione per la quale nella precisazione della fattispecie svolge un ruolo peculiare l'elemento del «fatto», guardando cioè soprattutto alla concreta attuazione di un rapporto (qualificabile come) sociale, esaltando quindi nel fenomeno societario il momento attuativo rispetto a quello programmatico negoziale (7).

Il tema richiederebbe ben altri approfondimenti, impossibili in questa sede: possiamo peraltro limitarci ad evidenziare come, nel caso esaminato dalla Suprema Corte, non si ha un inizio di attività in senso stretto; l'azienda infatti già esiste, e gli eredi si sono limitati a proseguirne l'attività in forma collettiva (8).

Deve sul punto segnalarsi che anche la recente giurisprudenza si esprime in tal senso (9), escludendo cioè la configurabilità di una mera amministrazione di beni ereditari in regime di comunione incidentale di godimento laddove vi sia esercizio anche in via di fatto di attività imprenditoriale.

Del resto, in argomento si era già da tempo evidenziato che il codice civile stesso elimini ogni dubbio al riguardo in quanto, da un lato, pone nella società la forma giuridica di esercizio in comune di un'attività economica (art. 2247 c.c.), e, d'altro lato, esclude dalla categoria delle società unicamente le comunioni mantenute al «solo» scopo di godimento di una o più cose, derivandone quindi che la continuazione dell'esercizio di una impresa commerciale da parte degli eredi dell'imprenditore defunto importa il sorgere di una società tra gli eredi stessi (10).

La Suprema Corte, nella sentenza in esame, pur approdando alla soluzione che configura una società di fatto, non sembra peraltro aver tenuto conto del percorso logico-argomentativo esposto, ormai consolidato nella dottrina e nella giurisprudenza dominanti: pare infatti convincimento della Cassazione l'ininfluenza dell'accertamento circa l'effettiva sussistenza degli elementi costitutivi della società di fatto (11), intesi cioè come verifica della ricorrenza di tutti i requisiti che, ai sensi dell'art. 2247 c.c., caratterizzano la fattispecie societaria (12).

Invero, per la Suprema Corte, dall'iscrizione effettuata presso la Camera di commercio si può *tout court* evincere la prova della struttura sociale dell'impresa, incombendo ai presunti soci di dedurre e dimostrare fatti contrastanti. Sembra così elegantemente e, soprattutto, frettolosamente, superato il problema centrale della società di fatto, come verifica cioè, è utile ripeterlo, dei requisiti che, ancorché in fatto, caratterizzano la fattispecie societaria.

In sintesi, così ragionando la Cassazione ha esaltato in misura forse eccessiva il ruolo dell'iscrizione riducendo al contempo tutta la problematica ad una vicenda di inversione dell'onere probatorio.

Ancora, appare particolarmente lacunosa la circostanza che la Corte abbia ommesso di verificare se, ed a quali condizioni, una situazione di comunione d'azienda assuma anche il significato di una comune attività imprenditoriale e consenta quindi di individuare la fattispecie societaria. Del resto, il ruolo caratterizzante di un'attività comune si rivela proprio nel discriminare – e quindi nei relativi rapporti – tra società e comunione (13), anch'essi non esaminati nella decisione che si commenta.

Il punto avrebbe richiesto invero un attento esame con riguardo alla fattispecie concreta proprio perché il criterio distintivo fra ambito di operatività della disciplina della società (scopo produttivo) e ambito di operatività della disciplina della comunione (scopo di mero godimento) non sempre è di agevole applicazione: ciò avviene in materia agricola, quando si è in presenza di un bene produttivo (ad esempio, un fondo rustico), o nel caso – come questo oggetto di esame – di un'azienda commerciale, di beni cioè il cui godimento presuppone lo svolgimento di attività produttiva (14).

Nell'ipotesi all'esame della Suprema Corte parrebbe comunque essersi verificato il passaggio da comunione incidentale a società di fatto in quanto i comproprietari si sono serviti dei beni relativi per l'esercizio di una comune attività di impresa.

Si potrebbe però obiettare: per dar vita ad una società l'art. 2247 c.c. richiede un accordo delle parti anche in merito ai conferimenti e questo accordo non è dato rinvenire quando i comproprietari – come nell'ipotesi in esame – si

(5) Così Cass. 7 agosto 1982, n. 4446, in *Le soc.*, 1983, 49.

(6) Il punto non è comunque pacifico in giurisprudenza: infatti, nel senso indicato nel testo si esprime Trib. Roma 28 marzo 1949, *cit.*, mentre secondo Cass. 2 ottobre 1954, n. 3220, in *Dir. fall.*, 1955, II, 69, anche in questa circostanza tra i coeredi si è formata una vera e propria società poiché questa è la conseguenza naturale della continuazione dell'attività imprenditoriale anche senza espressa manifestazione di volontà.

(7) In questo senso C. ANGELICI, voce *Società di fatto*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1993, e più ampiamente in *La società nulla*, Milano, 1975, in particolare 389 ss.

(8) Sul punto cfr. P. GUIDA, *Comunione incidentale di azienda e società di fatto: il problema dell'erede minore*, in *Diritto e giurisprudenza*, 1992, vol. XLVIII, 791 ss., in particolare 796.

(9) Merita infatti richiamare, fra tutte, Cass. 21 febbraio 1984, n. 1251, in *Foro it.*, 1986, 536, per la quale «nel caso di comunione incidentale di azienda, ove il godimento di questa si realizzi mediante il diretto sfruttamento della medesima da parte di uno o più partecipanti alla comunione è configurabile l'esercizio di un'impresa individuale o collettiva (nella forma della società regolare oppure della società irregolare o di fatto), non ostante l'art. 2248 c.c. (che assoggetta alle norme degli artt. 1100 e ss. dello

stesso codice la comunione costituita o mantenuta al solo scopo di godimento). Pertanto, nel caso di esercizio congiunto ed in via di fatto dello sfruttamento diretto dell'azienda già appartenuta al *de cuius*, è esclusa la configurabilità di una mera amministrazione di beni ereditari in regime di comunione incidentale di godimento e si è, invece, in presenza dell'esercizio di attività imprenditoriale da parte di una società di fatto, con l'ulteriore conseguenza che, in ordine alla responsabilità per i debiti contratti nell'esercizio di tale attività, restano prive di rilievo la qualità successorie delle persone e le correlative limitazioni di responsabilità».

(10) In questo senso già G. FERRI, *loc. cit.*

(11) Sul punto cfr. le osservazioni di C. ANGELICI, voce *Società di fatto*, *loc. cit.*

(12) È noto che l'articolo in oggetto parla di conferimento di beni o servizi per l'esercizio in comune di un'attività economica allo scopo di dividerne gli utili.

(13) Su di essi v., in particolare, C. ANGELICI, *La società nulla*, *cit.*, in particolare 377 e ss., ove si sottolinea, fra l'altro, che nelle società l'attività è il *prout*, mentre nella comunione il *prout* è il bene.

(14) Sul punto, G.F. CAMPOBASSO, *Diritto commerciale*, II, Torino, 1999, 32-33.

limitano ad utilizzare l'azienda comune in una comune attività di impresa. L'obiezione, se fondata, porterebbe ad ammettere che è possibile l'esercizio di impresa collettiva, ferma restando l'applicazione del regime patrimoniale della comunione per i beni utilizzati; che è ammissibile cioè un'impresa collettiva priva di autonomia patrimoniale. Fenomeno questo sinteticamente definibile come «comunione di impresa». E di comunione di impresa si dovrebbe parlare ogni qualvolta un'azienda in comunione (volontaria o incidentale) venga utilizzata dai comproprietari per l'esercizio in comune di attività di impresa, senza precisi accordi in merito al conferimento in società dei relativi beni (15).

In realtà si è già visto che la società di fatto può realizzarsi anche per fatti concludenti e che l'effettivo esercizio di attività imprenditoriale va inteso come atto di destinazione societaria dei relativi beni, non potendosi quindi logicamente parlare di comunione di impresa, nel senso suesposto.

Inoltre, perché una gestione conservativa non dia vita ad un rapporto societario, bisogna che sia condotta secondo modalità che escludano la produzione di utili da ripartire; in altri termini, non si costituisce società allorché l'attività, benché economica e svolta in comune, è esercitata in modo da permettere solo la compensazione di costi e spese e di mantenere la preesistente capacità produttiva del complesso aziendale (16).

Un ultimo punto resta da sottolineare: non si comprende come mai la Suprema Corte faccia ripetutamente riferimento alla «trasformazione» della comunione incidentale in società di fatto, consistendo invece la trasformazione nel cambiamento del tipo di società.

Nell'ipotesi considerata nella sentenza che si commenta, invece, non si ha trasformazione di società quale regolata dal codice civile e non si producono gli effetti per questa previsti, ma si assiste ad un caso di «passaggio» da comunione incidentale in società, con costituzione quindi *ex novo* di una società (17).

Maria Ambrosio

(15) Così G.F. CAMPOBASSO, *op. cit.*, 33-34, facendo riferimento alla tesi della comunione di impresa sostenuta in passato da parte minoritaria della dottrina e da giurisprudenza risalente.

(16) In questo senso, di recente, M. TANZI, *Godimento del bene produttivo e impresa*, Milano, 1998, 325-326.

(17) Sul punto cfr. ancora G.F. CAMPOBASSO, *op. cit.*, 567-568.

\*

Cass. Sez. Un. Civ. - 27-7-1999, n. 514 - Zucconi Galli Fonseca, pres.; Olla, est.; Dettori, P.M. (conf.) - Ali ed altri (avv. Zaccagnini) c. Comune di S. Giovanni La Punta (avv. Calabrese) e c. Cop. Ed. La Verdina a r.l. (avv. Garofalo, La Piana) e altri. (Cassa App. Catania 22 settembre 1994)

**Espropriazione p.p.u. - Occupazione acquisitiva - Danno subito dal terzo coltivatore - Liquidazione - Criteri.** (C.c., art. 2043; l. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 17; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 43)

*Il danno subito dal terzo coltivatore per la perdita del godimento del fondo conseguente alla sua occupazione acquisitiva deve essere liquidato secondo le regole generali dettate dall'art. 2043 c.c., dovendosi considerare anche la mancata percezione dell'indennità aggiuntiva alla quale il coltivatore stesso avrebbe avuto diritto, ove la privazione definitiva del godimento del fondo fosse conseguita ad un valido provvedimento di espropriazione. Sicché, tale danno non può essere limitato al mero computo dei prodotti del terreno perduti o rapportato ai parametri previsti dall'art. 43 della legge n. 203 del 1982, posto che questa norma disciplina una situazione che non può essere considerata equipollente (1).*

(Omissis). - 1. - A norma dell'art. 335 c.p.c. si deve disporre la riunione dei ricorsi proposti, in via principale da Rosaria Ali, Rosa Nicosia, Agatina Nicosia, Maria Giuseppe Nicosia ed Adele Allegra, in via incidentale, dalla cooperativa La Verdina, in quanto diretti avverso la medesima sentenza.

2. - In via pregiudiziale i ricorrenti principali hanno eccepito l'inammissibilità del ricorso incidentale in quanto tardivo.

L'eccezione è infondata e deve essere respinta.

Per vero, il ricorso incidentale è tempestivo, posto che è stato notificato il 3 marzo 1995, ossia - una volta che il ricorso principale era stato notificato il 25 gennaio 1995 - entro i termini fissati dall'art. 371 c.p.c.

3.1. - Il ricorso incidentale deve essere esaminato per primo in quanto, sul piano logico-giuridico, le questioni proposte col suo unico mezzo di annullamento hanno carattere prioritario.

3.2. - I ricorrenti incidentali, infatti, denunciano che la Corte del merito ha errato perché:

a) ha affermato che il periodo di occupazione legittima era scaduto al compimento del quinquennio dalla data di immissione in possesso, mentre siffatta scadenza risultava spostata nel tempo in virtù delle proroghe di legge;

b) ha affermato la legittimazione passiva della cooperativa La Verdina, mentre l'obbligazione risarcitoria dedotta in giudizio dai mezzadri grava o sui proprietari del fondo o sul solo Comune.

3.3. - I richiamati profili di censura non possono essere accolti.

3.4. - Nelle fasi di merito, la cooperativa La Verdina aveva eccepito che l'azione di risarcimento danni da occupazione acquisitiva proposta dai mezzadri Ali e Nicosia era inammissibile o, comunque, infondata poiché alla data della notifica dell'atto di citazione introdotto del giudizio che ne occupa, il periodo di occupazione legittima del fondo Carpinato non era ancora scaduto (tanto per effetto delle proroghe disposte dall'art. 5 l. 29 luglio 1980, n. 385 e dall'art. 1 l. 1° marzo 1985, n. 42) sicché a quella data, per un verso, l'irreversibile trasformazione del fondo non si era ancora verificata e, per altro verso, difettava un presupposto della domanda.

Nella sentenza impugnata la Corte del merito ha disatteso l'eccezione sulla base di una duplice *ratio decidendi*.

In via assorbente, per la sua irrilevanza, una volta che alla data della decisione [movimento al quale occorre fare riferimento dato che «la scadenza del termine (di occupazione legittima) non costituisce un presupposto dell'azione»] il periodo di occupazione legittima era comunque scaduto e si era verificata l'espropriazione sostanziale della porzione del fondo Carpinato goduta dai coloni.

In via subordinata in quanto, in ogni caso, l'occupazione legittima per cui è controversia aveva avuto termine alla scadenza del quinquennio. Ciò perché l'efficacia delle proroghe disposte con le norme invocate dai coloni è subordinata ad un «apposito provvedimento, non essendo la proroga conseguenza automatica della nuova legge»; e perché di conseguenza - dato che nella specie non è intervenuto alcun provvedimento di proroga, e l'azione di risarcimento danni è stata proposta dopo la scadenza del termine originario - «l'illegittimità di tale occupazione sussisteva già alla data della domanda».

Ora, il primo profilo del motivo non censura in alcun modo la prima delle anzidette *rationes*. Infatti, si limita a ribadire che al momento della notifica dell'atto introduttivo del giudizio il periodo di occupazione legittima era ancora in corso, e non contesta l'affermazione del giudice d'appello secondo cui siffatta circostanza è irrilevante in quanto ai fini della pronuncia occorre far riferimento alla situazione di fatto esistente al momento della decisione.

Quindi, detta ragione è divenuta definitiva.

Ne consegue che il ricorrente non ha interesse alla censura formulata (tra l'altro in modo affatto generico e non pertinente all'argomentazione del giudice d'appello) avverso la seconda *ratio*, in quanto il suo eventuale accoglimento non potrebbe mai portare all'annullamento della statuizione ora in esame, che rimarrebbe sempre ancorata all'altra, divenuta intangibile, e di per sé sola idonea a sorreggerla.

Il primo profilo di censura, perciò, è inammissibile.

3.5. - Nel secondo profilo del mezzo i ricorrenti non contestano l'affermazione della Corte del merito secondo cui l'affittuario coltivatore diretto, il mezzadro o il colono aventi diritto, in caso di espropriazione valida, all'indennità aggiuntiva prevista dall'art. 17 l. 22 ottobre 1971, n. 865 - ove perdano il godimento del fondo per effetto di una espropriazione sostanziale - hanno diritto soltanto al risarcimento del danno ai sensi dell'art. 2043 c.c. Pertanto, questa conclusione (che non è stata censurata neanche dai ricor-

renti principali) è divenuta definitiva e non può formare oggetto di esame in questa sede di legittimità.

Parimenti, non contestano il criterio seguito dalla Corte del merito ai fini della liquidazione di quel danno.

Contestano, invece, unicamente, la conclusione della Corte di Catania in tema di identificazione del soggetto passivo dell'obbligazione risarcitoria.

La censura, così ricostruita, è infondata nella parte in cui identifica nel proprietario del fondo il legittimato passivo dell'azione di danno.

Infatti, manifestamente, il proprietario è del tutto estraneo all'illecito connesso all'occupazione acquisitiva del fondo ed alla conseguente privazione del suo godimento da parte del coltivatore.

La stessa censura, poi, è inammissibile nella parte in cui investe l'affermazione che mentre il Comune di San Giovanni La Punta non è soggetto passivo dell'azione risarcitoria, tale responsabilità grava in via esclusiva sulla cooperativa La Verdina. Si tratta, infatti, di una doglianza assolutamente generica una volta che non formula alcuna critica nei confronti degli argomenti sviluppati dalla Corte del merito a sostegno della propria conclusione, e si limita a riproporre in modo apodittico l'assunto dell'estraneità della predetta cooperativa alla vicenda risarcitoria.

3.6. - Ne discende il rigetto del motivo e del ricorso incidentale.

4.1. - I) Nel primo motivo di annullamento i ricorrenti principali richiamano preliminarmente che a mente dell'art. 17 l. 22 ottobre 1971, n. 865 il fittavolo, mezzadro, colono o partecipante (in breve, terzo coltivatore) sono titolari di uno specifico diritto all'indennità aggiuntiva di espropriazione, e sono autonomamente legittimati alla percezione di tale indennità nonché all'azione per conseguirla; e sostengono che da questa norma discende automaticamente il principio che il terzo coltivatore avente diritto alla suddetta indennità aggiuntiva, ove perda il godimento del fondo a causa di una espropriazione sostanziale subisce un pregiudizio per il cui ristoro ha diritto ad un risarcimento non inferiore all'ammontare della indennità aggiuntiva che avrebbe altrimenti percepito.

In concreto, perciò, a loro avviso, detto colono ha diritto:

a) ad una somma pari al valore agricolo medio del terreno oggetto della espropriazione sostanziale, a titolo, appunto di risarcimento danno;

b) all'indennità per il periodo di occupazione legittima, da liquidarsi nella misura di un dodicesimo per anno del predetto valore agricolo medio del fondo.

Ne traggono che la Corte territoriale ha violato ed interpretato falsamente l'art. 17 della legge n. 865/1971 ed è incorsa in vizio di motivazione, allorché ha deciso la controversia alla stregua del principio che «il danno risarcibile va commisurato al pregiudizio economico ricollegabile alla anticipata risoluzione del rapporto di mezzadria e, quindi, al mancato reddito dalla data di immissione in possesso a quella in cui detto rapporto sarebbe naturalmente cessato».

II) Nel secondo motivo gli stessi ricorrenti denunciano che la Corte del merito è incorsa in vizio di motivazione perché, dopo aver affermato che «l'obbligo di pagare l'indennità per il periodo di occupazione grava sul Comune», non ha dato seguito a quel principio ed ha ommesso di liquidare a loro favore quella indennità.

4.2. - I riassunti motivi devono essere esaminati congiuntamente essendo tra loro parzialmente connessi.

4.3. - La decisione impugnata non solo non ha affermato, ma anzi ha escluso che i terzi coltivatori che non possono sfruttare il fondo per effetto di un provvedimento di occupazione legittima abbiano diritto, nei confronti dell'occupante, all'indennità di occupazione di cui all'art. 20 legge n. 865/1971.

Né, in contrario, può valere il segmento di motivazione richiamato nel secondo motivo.

Per vero, con quel brano la Corte non ha affatto inteso sostenere che anche il terzo coltivatore ha diritto alla indennità di occupazione. All'uopo, è sufficiente considerare che esso brano riproduce in modo pedissequo la massima tratta dalla sentenza di questa Corte Suprema 16 giugno 1992, n. 7389 in tema di legittimazione passiva rispetto alle azioni spettanti al proprietario del fondo a seguito della perdita del suo diritto dominicale per effetto della espropriazione sostanziale; e che il richiamo del principio è direttamente strumentale alla risoluzione della diversa questione avente ad oggetto l'identificazione del soggetto passivo dell'azione risarcitoria proposta dai mezzadri.

Così statuendo, poi, la Corte di Catania non è incorsa in violazione di legge.

Infatti, si è uniformata al principio, ormai consolidato nella giurisprudenza di questa Corte Suprema anche a Sezioni Unite, che il terzo coltivatore privato del godimento del fondo in conseguenza di un decreto di occupazione emesso a norma dell'art. 20 l. 22 ottobre 1971, n. 865, non ha diritto ad una autonoma indennità aggiuntiva di occupazione nei confronti dell'occupante, non sussistendo i presupposti per una applicazione analogica della disciplina prevista per l'espropriazione dall'art. 17 della predetta fonte legislativa, infatti, il decreto di occupazione d'urgenza, a differenza di quello di espropriazione, si limita a sospendere, senza estinguerlo, l'esercizio del diritto personale sul fondo, ed il pregiudizio del colono trova compenso in altre disposizioni normative quali, per l'affittuario, quello di cui all'art. 1638 c.c. (v. Cass. 23 maggio 1979, n. 2985; 25 gennaio 1982, n. 564; 8 marzo 1983, n. 1694; 20 aprile 1985, n. 2616; 26 ottobre 1992, n. 11609; S.U. 27 aprile 1993, n. 4919; 27 aprile 1993, n. 4960; 13 dicembre 1993, n. 12253; 25 maggio 1998, n. 5197; 26 agosto 1998, n. 8491).

Si tratta, nel contempo, di un principio che deve essere ribadito dato che si condividono appieno le ragioni esposte a suo sostegno nelle sentenze avanti richiamate; e che, d'altra parte, nei confronti di dette ragioni i ricorrenti non hanno formulato alcuna critica.

Ne discende il rigetto del secondo mezzo di annullamento e del profilo del primo mezzo che lamenta, appunto, il mancato riconoscimento della indennità di liquidazione.

4.4. - È fondato, invece, il profilo del primo motivo che censura il criterio alla cui stregua, secondo la Corte d'appello, deve essere liquidato il danno subito dal terzo coltivatore per la perdita del godimento del fondo conseguente alla sua occupazione acquisitiva.

Infatti, è costante orientamento di questa Corte Suprema che quel danno deve essere liquidato secondo le regole generali dettate dall'art. 2043 c.c. (v. in modo espresso, Cass. S.U. 5 novembre 1984, n. 5587; S.U. 27 aprile 1993, n. 4919; 7 febbraio 1996, n. 983); ed al principio, implicitamente affermato anche dalla Corte del merito, aderiscono i ricorrenti.

Senonché, in questa prospettiva il ristoro del pregiudizio subito dal terzo coltivatore non può essere limitato al mero computo dei prodotti del terreno perduti, o rapportato ai parametri previsti dall'art. 43 l. 3 maggio 1982, n. 203 (come invece ha ritenuto, errando, la Corte di Catania) posto che questa norma disciplina una situazione che non può essere considerata equipollente; ma deve considerare anche la mancata percezione della indennità aggiuntiva alla quale il terzo coltivatore avrebbe avuto diritto ove la privazione definitiva del godimento del fondo fosse conseguita ad un valido provvedimento di espropriazione.

Come è addirittura ovvio, infatti, il pregiudizio del coltivatore connesso alla privazione del godimento del fondo conseguente ad un illecito della Pubblica Amministrazione quale è l'espropriazione sostanziale, non può essere determinato in misura minore rispetto al *quantum* che gli sarebbe spettato ove la medesima privazione fosse stata cagionata da una valida espropriazione e, quindi, da un atto lecito.

In questi limiti, pertanto, il primo motivo è fondato e deve essere accolto.

4.5. - In sintesi, allora, occorre accogliere il primo motivo per quanto di ragione e rigettare il secondo.

5. - Il terzo motivo denuncia che l'affermazione della Corte d'appello secondo cui «il contratto di mezzadria nel 1987 era già scaduto» è inficiata da vizio di motivazione su un punto decisivo, in quanto «come risulta dalla sentenza del Tribunale di Catania, Sez. specializzata agraria n. 33/1991 - prodotta in atti e di cui la Corte non ha immotivatamente tenuto conto - il rapporto di colonia è cessato alla data del 10 novembre 1989 e non già al 1987».

Il motivo è inammissibile stante il mancato rispetto del principio che chi denuncia, in sede di legittimità, il difetto di motivazione su una valutazione di un documento ha l'onere di indicare, specificamente, l'esatto contenuto del documento trascurato dal giudice, anche mediante la trascrizione integrale dei punti rilevanti per il giudizio, al fine di consentire il controllo della decisività dei fatti da provare, e quindi, della prova stessa, dato che questo controllo, per il principio dell'autosufficienza del ricorso per cassazione, deve poter essere compiuto dalla Corte di cassazione sulla base delle deduzioni contenute nell'atto, alle cui lacune non è consentito sopperire con indagini integrative (v. tra le tante, da ultimo, Cass. Sez. Un., 13 gennaio 1997, n. 265; 5 aprile 1997, n. 2965; 24 giugno 1997, n. 5634; 29 agosto 1997, n. 8249; 2 novembre 1998, n. 10913).

Infatti, nella specie la carenza del requisito appena enunciato emerge in modo evidente non appena si consideri che il motivo si



limita a richiamare in modo generico la sentenza della Sezione specializzata agraria del Tribunale di Catania n. 33/91; e non consente neanche di apprezzare se quella sentenza abbia espressamente statuito che il rapporto di colonia che qui rileva è cessato il 10 novembre 1989, ovvero se questa circostanza emerga da una particolare interpretazione del dispositivo o della motivazione di quel provvedimento.

6. - Il quarto motivo, da ultimo, investe la ripartizione in quote uguali tra i due mezzadri - invece che in proporzione alla porzione di terreno da ciascuno di essi coltivato, così come richiesto - della somma dovuta dalla cooperativa La Verdina a titolo di risarcimento danno.

Col mezzo i ricorrenti denunciano che il relativo capo della sentenza d'appello viola ed applica falsamente l'art. 2043 c.c. perché disattende la regola della corrispondenza tra danno sofferto e risarcimento; ed è inficiata da vizio di motivazione in quanto la porzione coltivata da ciascuno dei mezzadri risultava «dalla scrittura del 28 luglio 1981, di cui, immotivatamente, la Corte d'appello non ha tenuto conto».

Il motivo, che pur denunciando anche una violazione di legge, nella sostanza prospetta soltanto un vizio di motivazione, è infondato.

Invero, il giudice del merito non solo ha dato ragione della sua statuizione sul punto, ma, soprattutto, ha specificato di non poter addivenire ad una diversa conclusione sulla base della scrittura 28 luglio 1981 invocata a tale fine dagli attuali ricorrenti, per non averla rinvenuta tra gli atti processuali prodotti dalle parti. Il mezzo, perciò, deve essere respinto.

7. - Riassumendo: si deve accogliere per quanto di ragione il primo motivo, e respingere gli altri motivi del ricorso principale, nonché il ricorso incidentale; cassare la sentenza impugnata in relazione al profilo di censura accolto; e rinviare ad altro giudice pariordinato - che si determina nella Corte d'appello di Messina - per il nuovo giudizio in ordine alla liquidazione del danno subito da Santo Ali e da Pietro Nicosia a seguito della occupazione acquisitiva del fondo Carpinato da loro coltivato. (*Omissis*)

(1) CRITERI DI LIQUIDAZIONE DEL DANNO NEL CASO DI OCCUPAZIONE ACQUISITIVA: L'INTERVENTO DELLE SEZIONI UNITE DELLA CASSAZIONE.

Con la presente sentenza, la Corte di cassazione a Sezioni Unite, si è pronunciata sui diritti spettanti al terzo coltivatore nel caso di espropriazione sostanziale (o accessione invertita o occupazione acquisitiva), del fondo sul quale egli vanta un diritto personale di godimento.

La causa, inizialmente, era stata assegnata alla I Sezione che ha ritenuto necessario rimetterla alle Sezioni Unite, prospettando, con ordinanza del 25 febbraio 1997, n. 163, il contrasto giurisprudenziale in ordine alla questione se l'indennità aggiuntiva prevista dall'art. 17 della l. 22 ottobre 1971, n. 865, a favore del fittavolo, mezzadro, colono o partecipante, riguardi solo il caso di espropriazione (possiamo dire «ordinaria» o «cessione volontaria»), o possa estendersi anche al caso di occupazione acquisitiva o accessione invertita e in tale eventualità, se il coltivatore abbia diritto al risarcimento del danno e secondo quali criteri.

Occorre preliminarmente stabilire cosa sia l'occupazione acquisitiva.

Con sentenza del 26 febbraio 1983, n. 1464 (1), la Suprema Corte, sempre a Sezioni Unite, ha stabilito che quando l'occupazione di un immobile da parte della P.A. sia illegittima perché senza titolo (ossia perché non è mai stato emesso un provvedimento di occupazione o perché

questo è scaduto per decorrenza del termine di cinque anni), la costruzione sul fondo stesso di un'opera pubblica che importi una trasformazione così radicale da provocare la perdita irreversibile dei caratteri e della destinazione del fondo, determina da parte della P.A., l'acquisto a titolo originario della proprietà del suolo occupato senza titolo e ciò in base ai principi propri dell'accessione.

È stato così creato un nuovo modo di acquisto della proprietà da parte della P.A. che viene chiamato, appunto, occupazione acquisitiva o meglio accessione invertita perché opera in senso inverso a quello proprio della accessione regolata dal codice civile; mentre infatti la regola generale dell'accessione è che tutto ciò che è costruito sul fondo accede al fondo e viene acquisito a titolo originario dal proprietario del fondo stesso, nel caso prospettato, è il fondo che accede all'opera, diventando di proprietà della P.A. che ha costruito l'opera stessa.

Tale fenomeno, che è stato creato dalla giurisprudenza, ormai, anche a seguito dei numerosi interventi del Supremo Collegio e della Consulta, che in più di un'occasione ne hanno fatto esplicito o implicito riconoscimento, ha acquisito i caratteri di un consolidato istituto dell'ordinamento positivo.

La Corte di cassazione, con la presente pronuncia, riconoscendone l'ammissibilità, riconduce l'accessione invertita alla fattispecie di illecito di cui all'art. 2043 c.c., con la conseguenza che, in particolare nel nostro caso, il coltivatore avrà diritto al risarcimento del danno secondo le regole generali (2).

Per quanto attiene ai parametri del risarcimento, il Supremo Collegio ha stabilito che non può tenersi conto esclusivamente dei prodotti del terreno che sono andati perduti o dei parametri previsti dall'art. 43 della l. 3 maggio 1982, n. 203, che disciplina un'ipotesi completamente diversa. Infatti, la norma citata riconosce un equo indennizzo agli affittuari coltivatori diretti nel caso di risoluzione del contratto «incolpevole» ossia qualora lo scioglimento del rapporto dipende da fatti non imputabili al concedente. Nell'occupazione acquisitiva, invece, la cessazione del rapporto scaturisce proprio da un'attività illecita posta in essere dalla P.A.

Ai fini del risarcimento in oggetto, sarà quindi necessario, come affermato dalle Sezioni Unite, considerare anche la mancata percezione dell'indennità aggiuntiva cui avrebbe avuto diritto il coltivatore qualora fosse stato emesso un valido provvedimento di esproprio.

In effetti, il risultato cui si perviene, sia nel caso di occupazione acquisitiva, che nel caso di espropriazione «ordinaria», è lo stesso per il coltivatore il quale viene privato in entrambe le ipotesi del godimento del fondo. Si può allora comprendere la ragione della pronuncia che si annota considerato che, se non si riconoscesse, nel caso prospettato, il diritto del coltivatore al risarcimento anche in relazione all'indennità aggiuntiva, si finirebbe per sanzionare un comportamento illecito della P.A. (derivante dall'occupazione acquisitiva), in modo meno grave rispetto ad un comportamento lecito (espropriazione ordinaria), penalizzando così il coltivatore con un indennizzo inferiore a quello previsto nel caso di esproprio legittimo.

Alla medesima conclusione, la Corte di cassazione era già pervenuta con una recente pronuncia con la quale aveva affermato che la liquidazione del danno subito a seguito di accessione invertita da parte del terzo coltivatore non doveva essere circoscritta al computo dei prodotti del

(1) Cfr.: in *Foro it.*, 1983, I, c. 626 con nota di R. ORIANI e in *Giur. it.*, 1983, I, 1, c. 674.

(2) Cass. Sez. Un., 5 novembre 1984, n. 5587, in questa Riv., 1986, p.

217, con nota di E. ESPOSITO, *Danno come valore venale: un'equazione non persuasiva*; Cass. Sez. Un., 27 aprile 1993, n. 4919, in questa Riv., 1993, p. 535; Cass. 7 febbraio 1996, n. 983, in questa Riv., 1996, p. 683.

terreno perduti, ma doveva anche tener conto della particolare posizione che al coltivatore è riconosciuta dalla legislazione agraria anche in relazione all'ammontare dell'indennizzo che gli sarebbe spettato se l'espropriazione fosse avvenuta regolarmente e tempestivamente (3).

Occorre esaminare un altro aspetto della questione. L'art. 1, comma 65 della legge n. 549/1995, infatti, aveva equiparato il risarcimento del danno derivante da accessione invertita all'indennità di esproprio. Detto articolo era stato poi dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale (4); nonostante ciò, tale disposizione è stata riformulata dall'art. 3, comma 65 della legge n. 662/1996. Le Sezioni Unite, nel caso di specie, riconoscono chiaramente natura risarcitoria al diritto del terzo coltivatore nel caso di accessione invertita e pur distaccandosi da un'equiparazione tra indennità aggiuntiva e risarcimento, considerano l'indennità stessa come un «punto di partenza», ossia la base minima del risarcimento da liquidare.

Roberta Varano

(3) Cfr.: Cass. Sez. Un., 5 novembre 1984, n. 5587, cit.

(4) Cfr.: Corte cost. 2 novembre 1996, n. 369, in *Giust. civ.*, 1997, I, p. 325, con nota di S. DE SANTIS, *Occupazione acquisitiva e risarcimento del danno al vaglio della Corte Costituzionale* e di C. GIOVANNETTI, *La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 comma 65 l. n. 549 del 1995: una scelta obbligata* e in *Giur. it.*, 1997, I, c. 396 e in *Foro it.*, 1996, I, c. 3257 con nota di S. BENINI.

\*

Cass. Sez. III Pen.- ord. 9-10-1999, n. 2651 - Papadia, pres.; Di Nubila, est.; P.M. (conf.) - Stefanucci, ric. (*Dichiara inammissibile App. Roma 15 gennaio 1999*)

**Sanità pubblica - Smaltimento di rifiuti - Stoccaggio di rifiuti senza la prescritta autorizzazione - Configurabilità del reato anche alla luce della nuova disciplina (art. 51 d.lgs. n. 22 del 1997) - Sussistenza - Rapporti con la previgente disciplina contenuta nell'art. 25 del d.p.r. n. 915 del 1982 - Abrogazione - Esclusione - Successione di leggi nel tempo - Sussistenza.** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51; d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915, art. 25)

*L'attività di stoccaggio di rifiuti speciali prodotti da terzi, senza la prescritta autorizzazione regionale, già prevista come reato dall'art. 26 del d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915, è nuovamente considerata tale dall'art. 51 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22. Ne consegue che, con riguardo alla predetta fattispecie criminosa, si è verificata una successione di leggi penali nel tempo e non già una abrogazione della stessa (1).*

(Omissis). - 1. - Stefanucci Cecilia veniva rinviata a giudizio dinanzi al Pretore per avere realizzato e gestito un centro di stoccaggio di veicoli e macchinari, rifiuti speciali prodotti da terzi, senza la prescritta autorizzazione regionale.

2. - Il Pretore riteneva provata la responsabilità dell'imputata e la condannava alla pena di mesi tre di arresto e lit. due milioni di ammenda, con la sospensione condizionale.

3. - Proponeva appello la Stefanucci e chiedeva anzitutto l'assoluzione, perché le prove non erano univoche e sufficienti; deduceva che a sensi della legge della Regione Lazio di attuazione del d.p.r. n. 915/82 le attività di stoccaggio in corso non necessitavano di autorizzazione: la sua attività risaliva al 1971. Inoltre l'interpretazione della legge era difficile, tale da vanificarne la conoscibilità. Il d.lgs. n. 22/97 aveva abrogato la norma incriminatrice. L'attività di riutilizzo dei rifiuti non era soggetta ad autorizzazione. Lamentava infine l'irrogazione di pena detentiva congiunta a pena pecuniaria.

4. - La Corte d'appello disattendeva tutte le argomentazioni della Stefanucci, tranne l'ultima. Rilevava che il tempo di inizio

dell'attività non aveva alcuna rilevanza, che non sussisteva alcuna difficoltà di conoscenza e di interpretazione della normativa vigente, che non si trattava di deposito temporaneo. Sussisteva la responsabilità della prevenuta, in quanto i rifiuti risultavano «speciali» e prodotti da terzi.

5. - Quanto alla pena, l'art. 51, lett. a) del d.lgs. n. 22/97 aveva previsto alternativamente l'arresto o l'ammenda. In considerazione della gravità del danno arrecato all'ambiente, della intensità del dolo e del permanere della condotta, la Corte d'appello optava per la conferma della pena dell'arresto, rifiutando la non-mentione.

6. - Ha proposto ricorso per cassazione l'imputata, deducendo un unico articolato motivo, col quale lamenta violazione e falsa applicazione, in relazione all'art. 606, lett. b) c.p.p., della norma incriminatrice. La Corte d'appello non ha tenuto conto che mancava un piano regionale di smaltimento dei rifiuti; il decreto Ronchi non è stato tenuto presente e la Corte non ha tenuto conto che lo stoccaggio è considerato una fase dello smaltimento o del riutilizzo. La Corte d'appello non ha vagliato se si potesse parlare di riutilizzo.

7. - Altra omissione della Corte inerisce alla scelta della pena. Infine, il d.lgs. n. 22/97 ha abrogato il d.p.r. n. 915/82.

8. - Il ricorso risulta manifestamente infondato e pertanto inammissibile. A parte le censure in fatto alla sentenza impugnata - la quale con motivazione non soggetta a riesame da parte di questa Corte accerta l'attività di stoccaggio di rifiuti speciali prodotti da terzi - preme qui evidenziare come il d.lgs. n. 22/97 e succ. mod. (da ultimo la legge n. 426/98) preveda all'art. 6, lett. g) lo smaltimento come il complesso delle operazioni descritte nell'allegato «B». L'allegato «B» definisce, tra le operazioni di smaltimento, il deposito sul o nel suolo (discarica): lett. D1).

9. - L'art. 51 del citato d.lgs. prevede come reato l'attività non autorizzata di raccolta e smaltimento di rifiuti. Tale è l'attività addebitata alla Stefanucci ed accertata dal giudice del merito. Né può addebitarsi alla Corte d'appello di non avere accertato se, per avventura, la prevenuta detenesse i rifiuti in vista del recupero, come da all. C al d.lgs. n. 22/97 e succ. modd. Dal testo del provvedimento impugnato null'altro risulta, se non che l'imputata gestiva un centro di stoccaggio di veicoli e macchinari. Nulla risulta a proposito di una utilizzazione, di una riutilizzazione, rigenerazione o riciclo. Nell'attuale sistema accusatorio, nel quale le parti dispongono delle prove, non può esigersi dal giudice (per di più di appello) che egli vada di ufficio a ricercare prove favorevoli all'imputato, onde accertare se, per caso l'attività di cui è accusato possa essere in qualche modo discriminata. Il potere del giudice di appello di rinnovare il dibattimento introducendo nuove prove trova un limite nel principio della «indispensabilità», ovvero nell'impossibilità di emettere una decisione sulla base del materiale probatorio raccolto (art. 507 c.p.p., peraltro non dedotto).

10. - È vero che il d.lgs. n. 22/97 ha abrogato il d.p.r. n. 915/82, ma è altrettanto vero che esso ha nuovamente previsto come reato la condotta addebitata alla ricorrente. Infatti l'art. 51 del ripetuto decreto n. 22/97 punisce ancora con l'arresto o con l'ammenda l'attività non autorizzata di raccolta e smaltimento dei rifiuti - compreso lo stoccaggio sul suolo - «non pericolosi». Trattasi quindi di successione di leggi penali nel tempo e non di abrogazione della fattispecie incriminata.

11. - Quanto alla pena, la Corte d'appello ha congruamente motivato in ordine alla propria scelta, facendo riferimento ai parametri inerenti al danno ambientale, all'intensità del dolo ed alla permanenza della condotta, qualificata «sistema di vita».

12. - Alla declaratoria di inammissibilità del ricorso consegue il pagamento delle spese processuali. (Omissis)

(1) SMALTIMENTO DI RIFIUTI SPECIALI PRODOTTI DA TERZI: SUCCESSIONE DI LEGGI PENALI NEL TEMPO O ABOGAGAZIONE DI FATTISPECIE CRIMINIS. - PROBLEMATICHE IN ORDINE AL DANNO AMBIENTALE.

La sentenza in commento esamina il reato di smaltimento di rifiuti speciali prodotti da terzi senza autorizzazione ex art 25, d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915 (oggi art. 51 d.lgs. n. 22/1997) nella fattispecie concreta della realizzazione e gestione di un centro di stoccaggio di veicoli e macchinari, attività posta in essere in assenza della prescritta autorizzazione regionale.

Viene inoltre posta in luce la problematica relativa all'eventuale abrogazione totale del decreto n. 915/1982 ad opera del d.lgs. n. 22/1997.

Sul punto, la Suprema Corte, uniformandosi all'indirizzo ormai consolidato in sede di legittimità (1), rileva *in primis* che il decreto «Ronchi» non costituisce affatto abrogazione *in toto* della disciplina pregressa, poiché alcune fattispecie sono state concretamente riprodotte in quelle posteriori, pur se con una terminologia differente.

Preliminarmente, quindi, è indispensabile esaminare le singole ipotesi astratte per verificare la disciplina vigente ed applicabile ai fatti accaduti prima dell'entrata in vigore del decreto n. 22/1997, come è il caso di specie.

I veicoli a motore sono espressamente definiti dall'art. 7, co. 3, lett. *d*) del decreto citato come rifiuti «speciali» (2) e la gestione di tale particolare categoria di rifiuti è regolata dal successivo art. 46, il quale recita: «il proprietario di un veicolo a motore o di un rimorchio che intenda procedere alla demolizione dello stesso deve consegnarlo ad un centro di raccolta per la messa in sicurezza, la demolizione, il recupero dei materiali e la rottamazione, che sia autorizzato ai sensi degli artt. 27 e 28».

Dal richiamo operato dall'art. 46 all'art. 28, intitolato «Autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero», si evince con chiarezza che l'intera attività dei centri di raccolta rientra nell'ambito dello smaltimento e del recupero e non può essere esercitata senza autorizzazione.

Ne consegue che non può essere considerato produttore di rifiuti propri il soggetto che provvede alla demolizione e rottamazione di veicoli altrui, trasportati in un'area in sua dotazione, ove procede alla separazione delle varie componenti, al recupero dei residui riutilizzabili ed all'accumulo degli scarti. Le vetture, infatti, *ex art* 7, co. 3, lett. *d*) d.lgs. n. 22/1997, assumono il carattere di rifiuti fin dal momento in cui vengono dismesse dal proprietario o possessore che li consegna al demolitore, proprio affinché provveda al relativo smaltimento ai sensi del menzionato art. 46 (3).

Poiché l'esercizio dell'attività di demolizione delle autovetture in carenza di autorizzazione integra attualmente il reato di cui all'art. 51, co. 1, lett. *a*) d.lgs. n. 22/1997 mentre, secondo la disciplina pregressa, lo stesso fatto si coniugava nella contravvenzione di cui all'art. 25, co. 1, d.p.r. n. 915/1982, in virtù dei principi della successione delle leggi penali nel tempo (4), si dovrà applicare la legge più favorevole al reo, che, nella specie, sulla base di un giudizio di comparazione, deve individuarsi nella prima anzi indicata, che prevede la pena alternativa dell'arresto o dell'ammen-

da, a differenza della seconda che presenta una sanzione più grave, in quanto stabilisce la pena congiunta.

La l. 9 dicembre 1998, n. 426 (5) recante «Nuovi interventi in campo ambientale», accogliendo positivamente alcune notazioni critiche prospettate dalla dottrina, prevede alcune modifiche correttive al sistema di tutela penale delineato dal decreto «Ronchi» ed in particolare, per gli aspetti che qui interessano, al comma 2 dell'art. 51, d.lgs. n. 22/1997 (6).

La novella di cui all'art. 1, co. 24 della legge n. 426/98, stabilisce infatti che «all'art. 51 comma 2 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, sono soppresse le parole «propri» e le parole da: «ovvero effettuano» fino alla fine del comma ...».

Ne consegue che la disciplina penale di cui all'art. 51, co. 2, d.lgs. n. 22/1997 viene estesa anche alle condotte di abbandono, o deposito incontrollato, ovvero immissione in acque superficiali e sotterranee di rifiuti «prodotti da terzi» laddove siano poste in essere dai titolari di imprese e dai responsabili di enti; mentre, *ante* novella, tale tutela era ingiustificatamente circoscritta ai rifiuti «propri». La seconda parte della disposizione in esame («... ovvero effettuano attività di gestione di rifiuti senza le prescritte autorizzazioni, iscrizioni, o comunicazioni di cui agli articoli 27, 28, 29, 30, 31, 32 e 33») – omologa al precetto di cui al comma 1 del medesimo articolo – viene eliminata e, pertanto, alle ipotesi abrogate si applicherà quest'ultima previsione di carattere generale.

Nel complesso, si evidenzia, che il trattamento sanzionatorio previsto dalla disciplina vigente di cui al citato d.lgs. n. 22/1997 contempla pene più gravi e sensibilmente più elevate rispetto all'abrogato d.p.r. n. 915/1982 che, quindi, secondo i principi relativi alla successione di leggi penali nel tempo, troverà applicazione alla maggior parte dei fatti pregressi, laddove il caso di specie rappresenta una delle rare eccezioni (7).

Sul punto, la Suprema Corte (8) ha di recente affermato che l'abrogazione del d.p.r. n. 915/1982, intervenuta per effetto dell'art. 56 d.lgs. n. 22/1997, è applicabile soltanto nel caso in cui la normativa pregressa non trovi più una sostanziale regolamentazione in quella sopravvenuta, attraverso la previsione di fattispecie riprodotte o disciplinate diversamente (rispetto a quelle previgenti). In questi ultimi casi l'«abrogazione» va interpretata non come vera e propria *abolitio criminis* ma come successione di leggi penali nel tempo e la disciplina da applicare è quella più favorevole, in virtù del dettato normativo dell'art. 2, co. 3, c.p. (9). In sede esecutiva, è possibile procedere alla revoca della sentenza, nei limiti fissati dall'art. 673 c.p.p., soltanto quando vi sia stata l'abrogazione della norma incriminatrice, intesa nel senso di *abolitio criminis*.

(1) Vd. Cass. Sez. III pen., 21 ottobre 1998, n. 10952 ric. Boccanera, in *Amb.*, n. 1/1999, 87 ss. e giurisprudenza ivi citata.

(2) Cfr. Cass. Sez. III pen., 24 luglio 1998, n. 8572, in questa Riv., n. 3/1999, 189. Per la disciplina transitoria di cui alla l. 11 novembre 1996, n. 575, a seguito della mancata conversione del d.l. 9 marzo 1995, n. 66 in tema di smaltimento di rifiuti speciali vd. Cass. Sez. III pen., 9 febbraio 1998, n. 1495, Nardino, in *Mass. dec. pen.*, n. 209.821.

(3) Sulla nozione di detentore di rifiuti di terzi cfr. Cass. Sez. III pen., 29 maggio 1997, n. 5006, imp. Viscardi, in questa Riv., n. 9/1998, 486, con nota di A. VOIPE, secondo cui «Non può essere considerato produttore di rifiuti propri il soggetto che provvede allo smantellamento di impianti industriali altrui, trasportati in un'area in sua dotazione, ove procede alla separazione dei vari metalli, al recupero dei residui riutilizzabili ed all'accumulo degli scarti. I rifiuti, infatti, assumono tale carattere fin dal momento in cui vengono dismessi dal titolare dell'impianto predetto, che li conferisce per lo smaltimento. Con riferimento a questi ultimi il soggetto, cui vengono affidati, deve essere qualificato come semplice detentore di residui di terzi, poiché è al momento iniziale della loro origine che bisogna avere riguardo e non a quello successivo della cernita: in tal caso è necessaria l'autorizzazione per l'eliminazione degli scarti».

(4) In ordine all'istituto della successione delle leggi penali nel tempo, si veda nella manualistica ANTOLISEI, *Manuale di Diritto penale – Parte generale*, Giuffrè, 1991, 91 ss.; FIANDACA-MUSCO, *Diritto penale – Parte generale*, III ed., 73 ss. e dottrina ivi citata.

(5) Pubblicata in *G.U.* 14 dicembre 1998, n. 291.

(6) Al riguardo, in dottrina, vd. F. GIAMPIETRO, *Il D.lgs. «Ronchi» bis-modifica dopo otto mesi il d.lgs. n. 22/97: è alle viste il «Ronchi ter»...*, in *Amb.*, n. 12/1997, 937; V. PAONE, *Il divieto di abbandono dei rifiuti*, *idem*, 1998, fasc. 2, 137; per una diversa interpretazione dei co. 1 e 2 dell'art. 51 d.lgs. n. 22/1997, aderente al dato testuale, si veda P. GIAMPIETRO, *Il Ministro Ronchi (Bis...) a scuola di drafting*, *idem*, 1998, n. 1, 5.

(7) Considerazioni conformi a quanto già espresso da tale A. in *La gestione dei rifiuti nella nuova disciplina dei decreti Ronchi*, nota a Cass. Sez. III pen., n. 5006/1997, in questa Riv., cit., 491, alla quale si rinvia per dottrina e giurisprudenza citata.

(8) Cfr. Cass. Sez. III pen., ord. 18 maggio 1998, ric. Cauzzo, in *Amb.*, 1998, n. 10, 863.

(9) In tal senso in dottrina RAMACCI-VILLONI, *Reati ambientali e indagini di Polizia Giudiziaria*, Maggioli Editore, 1998, 150, i quali, molto opportunamente, osservano che «nonostante l'apparente scomparsa dal novero delle disposizioni vigenti di quelle facenti parte dei provvedimenti normativi abrogati, alcune di esse continuano in realtà ad avere applicazione limitata: tra le fattispecie di carattere penale, ad esempio i rapporti continuano ad essere regolati dai principi dettati dall'art. 2 secondo e terzo comma, del codice penale ... cui nessuna abrogazione espressa, attuata con legge formale può derogare, trattandosi di principi base dell'ordinamento penale, ancorché costituzionalizzati». In giurisprudenza vd. per tutte Cass. Sez. III pen., 28 ottobre 1997, n. 9617, Aprà, in *Amb.*, n. 12/1997, 986 ss., che, in tema di rifiuti pericolosi, ha tenacemente ribadito il rispetto di ... «quella garanzia in ogni caso dei diritti dell'uomo che informa tutta la legislazione penale italiana (art. 2, co. 2 e 3, c.p.)...».

Al riguardo in dottrina si sottolinea, che «se però la condotta iniziata sotto il vigore del d.p.r. n. 915/82, è stata proseguita dopo l'introduzione della nuova legge, così da concretare un reato permanente, si applicheranno le disposizioni del d.lgs. n. 22/97» (10).

Seguendo la medesima impostazione, si afferma che «il momento veramente decisivo del reato è, infatti, quello della condotta, perché in esso si concreta quella ribellione dell'individuo alla legge che caratterizza l'illecito penale. Soltanto in tale momento, inoltre, può esplicarsi l'efficacia intimidativa che è inerente alla norma». Si ritiene, pertanto, che «il reato debba considerarsi commesso nel tempo in cui il soggetto ha realizzato la condotta vietata dalla norma e, quindi, in caso di successione di leggi, sia applicabile quella che nel tempo medesimo era in vigore. Questa regola naturalmente non può essere seguita nel caso in cui la condotta, frazionabile in più momenti, si è verificata in parte sotto la legge antecedente e in parte sotto la legge successiva. In tale ipotesi va applicata la legge posteriore, anche se meno favorevole al reo, perché sotto l'impero di essa non solo si è verificato l'evento, ma si è svolta anche una frazione dell'attività esecutiva» (11).

Al contrario, altri autori rilevano opportunamente che nel reato permanente il tempo del commesso reato coincide con il compimento del primo atto che dà avvio alla consumazione, in quanto «la situazione esistente al momento dell'entrata in vigore di una nuova legge costituisce un insieme unitario con la condotta iniziale: pretendere di considerare rilevante l'ultimo atto della permanenza comporterebbe in sostanza la retroattività della legge più sfavorevole che avesse, ad esempio, aggravato la pena del reato permanente poco prima della cessazione della permanenza» (12).

Tale conclusione è decisamente condivisibile perché, diversamente opinando, si finirebbe per svuotare di contenuto quel principio cardine del *favor rei* su cui regge l'intero sistema del diritto penale sostanziale.

Lo smaltimento di ogni tipo di rifiuto, nei vari momenti che lo caratterizzano (raccolta, cernita, trasporto e trattamento), costituisce un'attività di pubblico interesse che investe direttamente la protezione e la conservazione dell'ambiente naturale per salvaguardare lo stesso da ogni possibile forma di inquinamento e come tale rientra nell'ampio significato del termine «igiene» accolto dall'art. 650 c.p.

Chiara è la soluzione prescelta dal d.lgs. n. 22/1997 in tema di tutela del bene ambiente, laddove vengono valorizzati i profili squisitamente ambientali e di gestione del territorio. I rifiuti urbani speciali, pericolosi e non, devono infatti essere recuperati o smaltiti senza arrecare pregiudizio alcuno all'uomo ed all'ambiente (13).

Come è noto, un'adeguata tutela dell'ambiente è problema particolarmente sentito nell'attuale realtà sociale, ove si coglie una spiccata tendenza, a livello sia legislativo che dottrinale nonché giurisprudenziale, alla ricerca di forme adeguate di protezione atte a fronteggiare il fenomeno sempre più allarmante del degrado e dell'inquinamento ambientale.

Lo sviluppo di questa nuova coscienza sociale ha finalmente fatto emergere l'importanza dell'ambiente e delle risorse naturali che non possono – e non devono – essere più considerate *res nullius*, bensì *res communes omnium*.

In altri termini, la scarsità e l'utilità delle risorse ambientali hanno determinato la loro trasformazione in beni in senso economico; essi, infatti, se convenientemente utilizzati, sono idonei a soddisfare i bisogni fondamentali dell'uomo in quanto contribuiscono a realizzare quell'equilibrio ambientale la cui conservazione risulta imprescindibile al fine di garantire non solo una qualità della vita a misura d'uomo ma soprattutto l'esistenza stessa e, dunque, la sopravvivenza della specie umana.

Il legislatore italiano, anche se con un certo ritardo, ha preso atto della straordinaria rilevanza del problema e si è preoccupato di predisporre una qualche forma di tutela del bene ambiente anche per adempiere ad obblighi comunitari ed internazionali. È così sorta la nozione di diritto all'ambiente, di diritto alla salubrità dell'ambiente e, di conseguenza, la configurazione del danno ambientale.

La salute e l'ambiente sono beni strettamente collegati che trovano il loro esplicito fondamento costituzionale negli artt. 32 e 9 Cost.

L'ambiente, dunque, assurge a diritto della personalità e rappresenta, al pari della salute, il *prius*, imprescindibile presupposto del pieno sviluppo della persona umana. Ne discende una tutela *erga omnes* in via assoluta ed incondizionata nei confronti di chiunque.

A ben vedere nel dettato costituzionale manca una norma esplicita sull'ambiente; tuttavia, a partire dal 1986, si è via via delineato un orientamento molto evoluto della Corte costituzionale (14), che ha fissato i seguenti principi: «l'ambiente è un bene unitario, comprensivo di tutte le risorse culturali e naturali; è un bene giuridico dell'intera comunità; è un diritto fondamentale di ogni uomo; è un interesse primario assoluto rispetto ad altri interessi pubblici; la competenza appartiene al giudice ordinario; la legittimazione dei soli soggetti pubblici è auspicabile sia estesa ulteriormente; il cittadino può agire se ricava nocumento dal danno ambientale; questo danno non consiste soltanto nella perdita erariale dello Stato ma è danno alla collettività che, in conseguenza, può farlo valere con riferimento all'*habitat* o luogo in cui il fatto lesivo si è verificato ...».

In argomento, si rileva che il danno ambientale è disciplinato dall'art. 18 legge n. 349/86, norma riconosciuta conforme ai principi costituzionali affermati dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 641 del 1987 (15).

Lo schema utilizzato dal legislatore è quello civilistico di cui all'art. 2043 c.c. che per la sua elasticità consente la tutela anche di nuovi diritti soggettivi della persona umana.

Il giudice investito della competenza è il giudice ordinario, dunque, giudice dei diritti soggettivi e non degli interessi legittimi.

È opportuno sottolineare che il danno ambientale deve essere sempre rapportato ad un parametro legale e ad un elemento di certezza obiettiva, vale a dire la violazione di norme ambientali.

La sanzione è graduata: si parte infatti dal ripristino della situazione dei luoghi a spese dell'obbligato, per arrivare al risarcimento integrale del danno e terminare con il risarcimento in via equitativa. Siffatto ventaglio di sanzioni consente anche al singolo ed alle associazioni – riconosciute o non – di domandare il ripristino della situazione preesistente.

A questo punto non si comprende proprio perché solo per i soggetti pubblici sia prevista la legittimazione ad agire.

(10) Così G. DE FALCO, *I nuovi illeciti nella gestione dei rifiuti. Note schematiche*, in *Cass. Pen.*, 1998, 2247, 1267; nello stesso senso è anche la giurisprudenza prevalente.

(11) Osservazioni di F. ANTOISEI, *Manuale di diritto penale*, p. gen., 1982, Milano, 97.

(12) T. PADOVANI, *Diritto penale*, 1995, Milano, 62.

(13) Cfr. A. POSTIGLIONE, *Le principali linee di indirizzo della nuova legge sui rifiuti*, in questa Riv., 1997, 157 e ss.

(14) Vd. fra tutte Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 641.

(15) Per i quali si veda l'attenta analisi di A. MACCARI, *Il danno ambientale*. Diabolica Probatio, nota a Cass. Sez. I Civ., 1° settembre 1995, in questa Riv., n. 1/1998, 40 ss.

Essi infatti non agiscono in base ad un titolo di appartenenza pubblica, non hanno diritti soggettivi pubblici, ma solo doveri pubblici.

Non può infatti sostenersi che lo Stato agisca anche per conto dei cittadini i quali hanno un proprio diritto fondamentale, né ha senso affermare che l'azione popolare abbia funzione sostitutiva dello Stato.

Invero i soggetti pubblici agiscono per l'interesse generale sul danno ambientale, laddove i singoli agiscono per lo stesso danno ambientale e non solo per la parte che ricade sui propri beni o sulla propria persona.

Ed allora, se nessun dubbio può essere sollevato sul valore sostanziale del diritto della collettività, riconosciuto con il comma 1 dell'art. 18 legge n. 349/1986, ad avere un ambiente non alterato, non deteriorato o distrutto in tutto o in parte e, finalmente, dal chiaro contenuto anche patrimoniale, passando all'analisi degli strumenti processuali atti a garantirne una sua efficace tutela, non è possibile esimersi dal concludere che essi non si sono dimostrati adeguati e ciò a causa di una loro «fisiologica» incapacità di adempiere alla specifica funzione protettiva e repressiva che doveva esser loro propria (16).

Tali strumenti invero non sono affatto coerenti con la natura ed i caratteri giuridici del diritto in questione. Ed infatti, partendo dall'analisi del comma 3 della norma citata, è ben difficile ipotizzare che un «fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo ...» possa verificarsi senza che vi sia stato un concorso di funzionari e/o amministratori pubblici a titolo se non doloso quanto meno colposo (17).

I danni all'ambiente più gravi e quindi più pericolosi non possono nella loro quasi totalità, prescindere o essere in qualche modo non collegati eziologicamente ad attività, comportamenti, omissioni ricadenti necessariamente in vario modo in un ambito di regolamentazioni o discipline amministrative (autorizzazioni, licenze, concessioni e controlli), cioè in forza delle ovvie necessità istituzionali comuni ad ogni sistema o ordinamento giuridico.

Non prevedere quindi un organo pubblico quale il Pubblico Ministero, al quale demandare l'obbligo di esercitare l'azione laddove ne ricorrano gli ordinari presupposti della colpa o del dolo, dell'evento dannoso o del nesso di causalità, significa decisamente svuotare di contenuto il diritto che si pretende di tutelare o quanto meno consentire che ciò avvenga facilmente.

È quel che è accaduto in passato, è ciò che tuttora accade.

Aver lasciato genericamente allo «Stato», e più ancora agli enti territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo, l'esercizio dell'azione di risarcimento ha significato – e significa – cadere inevitabilmente nella sfera del conflitto di interesse.

È davvero arduo immaginare la proposizione di un'azione civile di danno da parte di chi ha concorso alla produzione dell'evento lesivo!

Alla luce di quanto detto, nulla dovrebbe vietare in senso tecnico che l'azione civile possa essere promossa da un rappresentante dell'Ufficio del Pubblico Ministero dinanzi al giudice ordinario se proprio non si vuole ritornare all'intervento della Corte dei conti, ipotesi che fu inizialmente approvata dalla Camera dei Deputati (18).

Invero l'occasione può esser colta con la riforma attuata sul giudice unico, che prevede l'istituzione di un unico ufficio del P.M. di primo grado su base territoriale adeguatamente ampia.

I funzionari e gli amministratori pubblici verrebbero così sottratti alle strumentalizzazioni e alle pressioni di ogni genere; il che, in definitiva, comporterebbe il bilanciamento della perdita della facoltà di agire o meno in giudizio, con i vantaggi a volte ad essa collegati.

Del resto, nel nostro ordinamento già esiste la figura del P.M. in sede civile in funzione della rilevanza degli interessi tutelati, nel caso di interdizioni, inabilitazioni, tutele, adozioni, affidamenti; tutti istituti in cui sono in gioco in primo piano gli interessi del singolo individuo; a maggior ragione la medesima *ratio* dovrebbe allora applicarsi in tema di tutela dell'ambiente, laddove è più che mai presente l'individuo con interessi che attengono alla qualità ed ai valori fondamentali quotidiani al pari di quegli altri e, dunque, di certo non inferiori.

Pertanto, quantomeno sotto il profilo della natura e della dimensione dell'interesse leso, l'intervento obbligatorio del P.M. potrebbe essere esteso anche ai danni ambientali laddove siano gravi ed estesi sul territorio.

Purtroppo le regole dettate dall'art. 18 citato (19), anche quando «aprono» giustamente «le porte» all'associazionismo, mostrano di apprestare ancora una volta una tutela inadeguata.

Infatti, tali associazioni, legittimate da un decreto ministeriale, non hanno titolo ad agire civilmente dinanzi all'Autorità giudiziaria ordinaria, ma possono intervenire nei giudizi e denunciare i fatti lesivi di beni ambientali dei quali siano a conoscenza «al fine di sollecitare l'esercizio dell'azione da parte dei soggetti legittimati» (20).

Dunque il legislatore ha sì individuato l'esistenza di un interesse in capo ad altri soggetti, ma non di grado tale da poter essere elevato a diritto pieno.

Diversamente ha fatto per l'annullamento di atti illegittimi, perché in tal caso (21) le associazioni riconosciute possono ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa, ma neanche qui si può evidenziare un'incongruenza di carattere prevalentemente istituzionale.

L'annullamento di un atto o di un provvedimento amministrativo che si assume essere illegittimo può essere affidato alla volontà di un'associazione privata tra quelle previste e disciplinate dall'art. 13 della legge n. 349/1986, la quale, formalmente chiede, con il ricorso, il riconoscimento dell'esistenza di un interesse pubblico che, se non riconosciuto esistente e leso illegittimamente dall'atto impugnato, con la sentenza viene per così dire restaurato.

In tal modo viene svolta dinanzi al T.A.R. ed al Consiglio di Stato un'attività propositiva di carattere giurisdizionale sostanzialmente non molto dissimile da quella istituzionale che distingue il P.M. dalle altre parti, ovviamente, nel processo civile.

Ma allora, ci si chiede perché mai un'associazione privata possa ricorrere in via giurisdizionale contro un atto o provvedimento amministrativo che si afferma essere illegittimo, perseguendo così formalmente la tutela di un interesse pubblico, mentre all'Ufficio del P.M. non è stata data azione di danno a tutela di un bene pubblico.

Anche sotto questo profilo il sistema non appare logico.

Ma vi è di più: giova rammentare che il danno ambientale va considerato – e come tale dovrebbe essere tutelato – come danno alla collettività e come danno alla persona: lesione di un interesse generale e lesione di un interesse particolare, *rectius*, di un diritto soggettivo del singolo; sono in realtà le due facce della stessa medaglia.

Nel diritto all'ambiente di un individuo bisogna scindere due aspetti; il primo, è meramente strumentale: consiste infatti

(16) In tal senso, anche in ordine alle problematiche inerenti alla prova del danno ambientale v. MACCARI, in questa Riv., cit., 44.

(17) In tal senso ATERNO, *Danno ambientale: è vera tutela?*, in *Danno ambientale. Strumenti giuridici ed operativi*, 1999, 144-145.

(18) Al riguardo, si veda Cass. Sez. Un. Civ., 28 ottobre 1998, n. 10733, in questa Riv., n. 4/1999, 215 ss., secondo cui, in ordine all'azione di

responsabilità nei confronti di amministratori ed enti territoriali, soltanto ciò che attiene al cosiddetto danno erariale rientra nella giurisdizione contabile della Corte dei conti.

(19) Cfr. commi 4 e 5 dell'art. 18 legge n. 349/1986.

(20) Cfr. dettato normativo dell'art. 18, co. 4 cit.

(21) Cfr. dettato normativo dell'art. 18, co. 5 cit.

nel diritto alle informazioni ed alla partecipazione e all'azione; l'altro, è tipicamente sostanziale e consiste nel diritto alla libera fruizione dei beni della natura secondo gli *standards* fissati nel diritto positivo; purché adeguati al valore costituzionale della persona nella dimensione individuale e sociale.

Perciò il danno non consiste solo in una compromissione dell'ambiente effettuata con violazione della legge ambientale – come sembra adombrare il disposto normativo di cui all'art. 18 della legge 349 dell'86 – ma al tempo stesso anche in un'offesa alla persona umana nella sua dimensione individuale e sociale come si legge nella sentenza n. 210 del 1987 della Corte costituzionale.

«Se l'uomo non è staccato e non è staccabile dalla natura, ma ne costituisce parte integrante, l'offesa ai valori naturali è sempre anche un'offesa ad ognuno: di conseguenza il danno ambientale ingiusto ex art. 2043 c.c. è al tempo stesso una lesione di interesse pubblico e di un diritto soggettivo della persona» (22).

Il danno ecologico è una ulteriore estensione del danno biologico (23) ormai riconosciuto dalla dottrina e dalla giurisprudenza anche se manca una norma precisa che lo contempli.

La dimensione sociale della salubrità ambientale è stata infatti ritenuta una componente del diritto soggettivo alla salute ma sembra più corretto inquadrarla nel più ampio diritto all'ambiente, diritto che supera i circoscritti confini della salubrità ambientale di tipo sanitario per ricomprendere anche i valori comunicativi culturali, componente quest'ultima, non secondaria della abitabilità per l'individuo e per la sua sopravvivenza in questo pianeta.

Antonella Volpe

(22) Osservazioni di TRIDICO, *Creare una Commissione Ambiente della Corte di Cassazione, Il Danno Ambientale* cit., 141.

(23) In ordine al danno biologico si veda la recente sentenza Cass. Sez. III Civ. 25 maggio 2000, n. 6873, in *Guida al Diritto*, n. 24/2000, 45 ss., con nota di F. MARTINI.

\*

Cass. Sez. III Pen. - 16-6-1999, n. 7748 - Acquarone, pres.; Savignano, est.; Martusciello, P.M. (parz. diff.) - Sodano, imp. (avv. Bianco). *(Annulla in parte con rinvio App. Palermo 25 maggio 1998)*

**Sanità pubblica - Smaltimento di rifiuti solidi urbani - Da parte del comune a mezzo discarica - Autorizzazione regionale - Necessità.** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22; d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915, art. 25)

**Sanità pubblica - Smaltimento di rifiuti solidi urbani - Sindaco - Ordinanza contingibile ed urgente - Sindacato del giudice penale - Limiti.** (D.p.r. 10 settembre 1982, n. 915, art. 12; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 13)

*L'autorizzazione per la realizzazione di una discarica deve essere chiesta alla Regione anche dal Sindaco, pur essendo questi obbligato per legge allo smaltimento dei rifiuti urbani. Alla Regione spetta, infatti, nella sua posizione sovraordinata, quanto alla programmazione in questa materia, decidere il rilascio o meno dell'autorizzazione, una volta valutata la quantità dei rifiuti da smaltire, le strutture, la idoneità delle discariche all'interno del territorio regionale, sulla base della comparazione di interessi pubblici e privati, che non può essere riservata alla limitata prospettiva, nell'ambito comunale, del Sindaco (1).*

*La valutazione del giudice penale, volta ad accertare l'eventuale carenza di potere del Sindaco nell'emettere il provvedimento contingibile ed urgente, non può sconfinare in apprezzamenti di natura tecnica, riguardanti le scelte operate dall'organo amministrativo. Il sindacato del giudice deve avere come parametri le norme atte a giustificare l'esercizio del potere straordinario, ma non può riferirsi alla correttezza, sotto il profilo tecnico-discrezionale, nell'esercizio di tale potere (2).*

(Omissis). - Non è fondata la prima censura.

L'autorizzazione per la realizzazione di una discarica, secondo il prevalente indirizzo giurisprudenziale di questa Corte (v. per tutte: sent. 8139/92, 5378/96, 9579/96), deve essere chiesta alla Regione anche dal Sindaco, pur essendo egli obbligato per legge allo smaltimento dei rifiuti urbani, spettando solo alla Regione, nella sua posizione sovraordinata, quanto alla programmazione in questa materia, decidere il rilascio o meno dell'autorizzazione, anche ai sindaci, una volta valutata la quantità di rifiuti da smaltire, le strutture, la idoneità delle discariche all'interno del territorio regionale, sulla base della comparazione di interessi pubblici e privati, che non può essere riservata alla limitata prospettiva del Sindaco nel ristretto ambito comunale (sent. 5378/96 cit.).

Diverse e più articolate considerazioni vanno fatte per quel che attiene al secondo motivo di censura.

La responsabilità penale del Sodano risulta affermata con riferimento alla violazione, da parte dell'imputato, «dei limiti del potere *extra ordinem*» giustificativo del provvedimento contingibile e urgente di cui all'art. 12 d.p.r. 915/82:

*a)* per avere egli «istituito un impianto per lo stoccaggio definitivo di rifiuti, in modo incontrollato, in assenza di qualsiasi prescrizione per la gestione della discarica», «senza effettuare alcun controllo sulla idoneità dell'area» (successivamente risultata carente per «rischi di frane o cedimenti», tali, cioè, da indurre il Sindaco alla revoca dell'ordinanza istitutiva della discarica) e senza l'adozione di «alcuna misura precauzionale» a tutela della salute pubblica e dell'ambiente, stanti l'omessa recinzione della zona e l'omesso compattamento dei rifiuti (g. 9 della sentenza impugnata); *b)* per avere concorso con il proprietario del terreno (separatamente denunciato) nella illecita gestione della discarica durante il periodo successivo alla dismissione, «solo formale», della stessa, a seguito della ordinanza di revoca in data 23 marzo 1994.

Le censure del ricorrente – come emerge dalla riassunta esposizione che, a suo luogo, ne è stata fatta – afferiscono alla conferma del giudizio di colpevolezza limitatamente al punto corrispondente alla imputazione *sub A)* (istituzione non autorizzata della discarica), mentre, per quel che attiene al punto corrispondente alla imputazione *sub D)*, concernente il persistente utilizzo della discarica, pur dopo l'ordinanza 23 marzo 1994 di formale dismissione della stessa, non risulta sviluppata dal ricorrente alcuna censura.

Ciò chiarito, deve osservarsi che va riconosciuta la fondatezza della censura riferita al capo A) dell'imputazione.

Non può essere condiviso il pensiero, espresso dai giudici di merito a proposito dei criteri seguiti dal Sindaco nella scelta del luogo destinato a discarica, in forza del provvedimento contingibile e urgente, emesso a norma dell'art. 12 d.p.r. 915/82 il 14 ottobre 1993: scelta censurata dai medesimi giudici sul rilievo che il terreno era inadatto in quanto «franso e in pendenza».

La valutazione del giudice penale, volta ad accertare l'eventuale carenza di potere del Sindaco nell'emettere il provvedimento contingibile e urgente, non può sconfinare in apprezzamenti di natura tecnica, riguardanti le scelte operate dall'organo amministrativo, poiché, in tal modo, la discrezionalità giurisdizionale verrebbe, indebitamente, a sostituirsi a quella amministrativa, il cui esercizio è, in questa materia, riservato al Sindaco, al quale, ai sensi della norma dell'art. 12 d.p.r. 915/82 (sostituita dall'art. 13 del d.lgs. 22/97, nella specie non applicabile in quanto meno favorevole all'imputato, per essere più rigorosi i presupposti giustificativi dell'ordinanza *extra ordinem*), compete in modo esclusivo il potere di attivarsi, una volta che si sia verificata la situazione di pericolo per la salute e/o per l'ambiente, cui non possa farsi fronte con misure ordinarie; per cui il sindacato del giudice deve avere come parametri le norme atte a giustificare l'esercizio del potere straordinario, ma non può riferirsi alla correttezza, sotto il profilo tecnico-discrezionale, nell'esercizio di detto potere.

I giudici di merito non dubitano circa l'esistenza dei sindacati presupposti, costituiti dalla situazione di oggettivo pericolo per la salute e/o per l'ambiente, ma censurano, come si è detto, i criteri seguiti dall'organo amministrativo nella scelta dell'area e nelle modalità di attuazione, sul piano concreto, di detta scelta: censure che, come si è detto, non sono consentite, essendo il sindacato del giudice penale limitato alla verifica circa la sussistenza dei presupposti legittimanti l'esercizio del potere dell'organo amministrativo: presupposti costituiti dalla necessità eccezionale e urgente di salvaguardia della salute pubblica e/o dell'ambiente per un tempo, la cui durata è segnata dalla stessa emergenza. Se ne evince che la pronuncia di responsabilità penale, riferita alle forme e modalità di esercizio del potere sindacale, non trova giustificazione nei

principi che sono alla base della norma dell'art. 12 cit., essendo, al contrario, da questa implicitamente segnati i limiti al sindaco del giudice penale per quanto si è fin qui osservato in ordine ai poteri in materia attribuiti al Sindaco come organo del Governo.

Diverse considerazioni vanno fatte per quel che attiene al secondo reato (capo D), concernente l'utilizzo di fatto della discarica, pur dopo l'ordinanza di dismissione della stessa, emessa in data 23 marzo 1994; utilizzo che, sul piano concreto, non contrastato da censure del ricorrente, riguarda l'episodio del deposito, nella predetta discarica, «di materiali inerti contenuti in cento autocarri circa», in epoca successiva alla data suindicata.

Posto che l'ulteriore utilizzo della discarica in epoca successiva alla sua formale dismissione, non può ritenersi giustificato dalla scriminante inerente alla ordinanza contingibile e urgente ex art. 12 cit., per essere stato, detto provvedimento, revocato dal Sindaco; che, in tal modo delineati gli estremi del fatto, la oggettiva rilevanza penale dello stesso non può essere messa in dubbio, stante la sua corrispondenza con l'ipotesi contestata, consistente nella discarica «non autorizzata» di rifiuti; che l'elemento soggettivo del reato in questione è stato dai giudici di merito individuato nella condotta omissiva dell'imputato, per non essersi il medesimo attivato, a norma dell'art. 40, 2° co., c.p., per impedire la prosecuzione dell'utilizzo della discarica (pag. 27 e ss. della sent. di 1° grado e 16 e ss. di quella impugnata), deve concludersi che è, sul punto, incensurabile la dichiarazione di responsabilità penale dell'imputato.

La sentenza impugnata, per effetto delle considerazioni che precedono, in presenza del titolo legittimante, di cui si è detto, deve essere annullata senza rinvio, quanto alla imputazione *sub* A) perché il fatto-reato non sussiste.

Il ricorso va, invece, rigettato per quel che attiene al secondo reato (capo D), quanto al tema della responsabilità penale.

La sentenza impugnata va, tuttavia, annullata con rinvio ai fini della determinazione della pena, da parte del giudice di merito.

(Omissis)

(1-2) LE ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI IN MATERIA DI RIFIUTI: SCRIMINANTI, «COMPORTEMENTI NECESSITATI», LIMITI AL POTERE AMMINISTRATIVO E SINDACATO DEL GIUDICE PENALE.

Le problematiche che formano oggetto della sentenza che si annota costituiscono il punto di tangenza tra la disciplina dettata in materia dell'ambiente e la rilevanza giuridica

(1) Sul punto si veda la disamina di riferimento: BRAMBILLA, *Il regime di autorizzazione delle attività di autodemolizione tra normativa statale e regionale*, in *Riv. giur. ambiente*, 1996, 326; D'ANGELO, *La pluralità di autorizzazioni per le varie fasi di smaltimento dei rifiuti*, in *Riv. pen. economia*, 1989, fasc. 3, 7; LOLLÌ, *Autorizzazioni e verifiche ambientali nel sistema normativo sulla gestione dei rifiuti*, in *Riv. giur. ambiente*, 1998, 203; *Autorizzazione regionale ed attività di smaltimento dei rifiuti svolta da Comuni ed aziende speciali*, in *Riv. giur. urbanistica*, 1992, fasc. 2 (giugno), pt. I, 229; NAPOLILLO, *Disciplina giuridica sui rifiuti e obblighi sanzionati penalmente*, in questa *Riv.*, 1999, 363; ID., *Rilevanza penale e mancanza di autorizzazione nella legge Merli*, in questa *Riv.*, 2000, 48; POSTIGLIONE, *Le principali linee di indirizzo della nuova legge sui rifiuti*, in questa *Riv.*, 1997, 157; VOLPE, *La gestione dei rifiuti nella nuova disciplina dei decreti Ronchi*, nota a *Cass. Sez. III Pen.*, 22 aprile 1997, *Viscardi*, in questa *Riv.*, 1998, 487.

(2) Conforme: *Cass. Sez. III Pen.*, 30 maggio 1996, n. 5378, *Argondizzo*, in questa *Riv.*, 1996, 493, con nota di SANTOLOCI, *Sindaci ed art. 12 d.p.r. 915/82 - Quando la Cassazione smentisce se stessa*; in *Foro it.*, 1997, c. 221; in *Riv. giur. ambiente*, 1997, 90; in *Giust. pen.*, 1996, II, 692; in *Ambiente*, 1997, 57, con nota di NOVARESE e GIAMPIETRO, *Potere di ordinanza del sindaco e controllo del giudice penale*, in *Riv. pen. economia*, 1996, 285; in *Riv. giur. edilizia*, 1997, I, 822; *Ragiusan*, 1997, fasc. 1, 57; *Cass. Sez. III Pen.*, 21 luglio 1992, n. 8139, *Violante*, in *Mass. Ced. Cass. rv.* 191, 389; *Cass. Sez. III Pen.*, 8 novembre 1996, n. 9579, *Tabelloni ed altri*, *ivi*, rv. 206.715; *Cass. Sez. III Pen.*, 29 maggio 1998, n. 6292, *Cuda*, in *Riv. pen.*, 1998, 684; *Cass. Sez. III*, 17 maggio 1994, *Ortis*, in *Riv. pen.*, 1995, 1040; T.A.R. Sicilia, *Sez. Catania*, 20 maggio 1997, n. 895, *Soc. Citrus-Com. Melilli*, in *Ragiusan*, 1998, fasc. 166, 140; *Cass. Sez. III Pen.*, 16 novembre 1994, *Carpinelli*, in questa *Riv.*, 1995, 360, con nota di PULIAFITO, *I poteri del comune in materia di smaltimento dei rifiuti solidi urbani*.

In posizione intermedia: *Cons. giust. amm. sic.*, *Sez. consult.*, 16 gennaio 1996, n. 802, in *Giust. amm. sic.*, 1996, 138: «...una volta cessata la fase dell'eccezionalità e dell'urgenza, l'amministrazione è tenuta a munirsi

degli istituti di autorizzazione ridisegnati, alla luce dei nuovi interventi legislativi, nell'esperienza giurisprudenziale (1).

Il ricorrente, *in primis*, nel denunciare erronea applicazione della legge penale in tema di poteri e obblighi del Sindaco, coinvolge la normativa sugli obblighi legislativi con previa autorizzazione regionale per lo smaltimento dei rifiuti. La Suprema Corte, *a giusta guisa*, ha riconosciuto infondata la prima eccezione sollevata dalla parte ricorrente: anche il Sindaco è obbligato a richiedere alla Regione, in virtù di una posizione subordinata, l'autorizzazione per lo smaltimento di rifiuti (2) affinché si realizzi «una comparazione di interessi pubblici e privati, che non può essere riservata alla limitata prospettiva del Sindaco nel ristretto ambito comunale» (3).

La sentenza in epigrafe si aggiunge nell'alveo di una lunga scia di decisioni troppo spesso incerte e contraddittorie, che caratterizzando il travagliato e tortuoso processo di interpretazione della normativa, ha dato luogo ad una serie di usi (spesso trasformati in non pochi abusi) e prassi abnormi ed abituali, di reiterazioni, senza alcuna soluzione di continuità, delle ordinanze contingibili e urgenti, dei Sindaci, che realizzavano discariche permanenti nel territorio.

Vero è che il prevalente indirizzo dei giudici di legittimità, ed in particolare di questa sezione, è nel senso di una necessaria richiesta di autorizzazione, nella materia dei rifiuti, dal Sindaco alla Regione, anche in un periodo emergenziale, non determinabile *a priori*, dove non può accettarsi una lettura dell'12 del d.p.r. 915/82 (4) per la quale l'urgenza e la necessità di provvedere allo smaltimento dei rifiuti possa derivare anche dall'inattività del Sindaco ad istituire una discarica autorizzata.

Né, non può, a tale stregua, non riconoscersi come anche l'art. 38 della l. 8 giugno 1990, n. 142 (5) - che si specifica, in materia di smaltimento di rifiuti, nella disciplina del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (6) - attribuisca al Sindaco funzioni di «ufficiale di Governo», che ai sensi del 2° comma possono essere esercitate, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, anche, con provvedimenti d'urgenza, in materia di sanità ed igiene, al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini. Per l'esercizio del potere *de quo*, la normativa di riferimento richiede, quindi, la motivazione e

immediatamente delle autorizzazioni previste per i casi che esulano dalla richiamata normativa di favore.

In senso contrario: *Cons. Stato*, *Sez. IV*, 18 novembre 1989, n. 802, *Com. Rogliano-Piro*, in *Riv. amm.*, 1990, 255; in *Cons. Stato*, 1989, I, 1340; in *Riv. giur. edilizia*, 1990, I, 112; in *Foro amm.*, 1989, 3024; in *Riv. giur. ambiente*, 1990, 539: «Il potere di ordinanza del sindaco in materia di smaltimento di rifiuti ai sensi dell'art. 12, d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915 non è subordinato alla previa acquisizione di autorizzazioni».

(3) Alla luce dei d.lgs. n. 300 e n. 303 del 1999 che sulla scia delle grandi innovazioni del diritto amministrativo, hanno traslato competenze e delegato funzioni, soprattutto al Comune, realizzando nuovi assetti e creando ciò che in dottrina si rappresenta come il c.d. «federalismo amministrativo», sembra legittimo domandarsi, se è pleonastico affermare, così come fa la S.C., che la posizione «sovraordinata» della Regione è la legittimazione per «la promulgazione in questa materia», vista proprio la *ratio legis* sottesa alle modifiche del nuovo assetto amministrativo che individua proprio nel Comune il miglior interprete degli interessi diffusi.

(4) D.p.r. 10 settembre 1982, n. 915, Attuazione delle direttive (CEE) n. 75/442 relativa ai rifiuti, n. 76/403, in *G.U.* n. 343 del 15 dicembre 1982 e n. 353 del 24 dicembre 1982.

(5) T.A.R. Puglia, *Sez. I*, 21 ottobre 1997, n. 687, *Gestione commissariale gov. ferr. Sud-Est-Com. Bari*, in *Foro amm.*, 1998, 1581; T.A.R. Lombardia, *Sez. Brescia*, 11 giugno 1997, n. 672, *Cornali-Com. Alzano Lombardo*, in *Trib. amm. reg.*, 1997, I, 3062; T.A.R. Lombardia, *Sez. Brescia*, 18 febbraio 1998, n. 377, *Com. Milano-Asl 38, Lombardia*, in *Trib. amm. reg.*, 1998, I, 1312; in *Urbanistica e appalti*, 1998, 1091, con nota di LIVERANI, *Il potere di ordinanza in materia di sgombero di rifiuti tra sindaco e asl*.

(6) Si veda: *Cass. Pen.*, 3 dicembre 1998, *Tracanna*, in *Guida al Diritto*, 1999, fasc. 7, 58; *Cons. Stato*, *Sez. V*, 8 luglio 1997, n. 801, *Soc. Castelnuovo-Reg. Lazio*, in *Foro amm.*, 1997, 1966; *Cons. Stato*, *Sez. V*, 1° dicembre 1997, n. 1464, *Com. Crevalcore-Silvestrini Biavati*, in *Cons. Stato*, 1997, I, 1690; in *Ragiusan*, 1998, fasc. 166, 13; *Cass. Pen.*, 20 luglio 1996, n. 7321, in questa *Riv.*, 1997, 514, con nota di FABRIZIO, *La disciplina dell'abbandono di rifiuti*.

l'atto scritto (7), così da poter verificare l'adeguatezza dello strumento impiegato rispetto all'interesse primario (8), e perseguire il bene tutelato inteso come «integrità corporea dei cittadini» (9).

Sulla materia si è espressa ripetutamente, per contrastare il ricorso a suddetta prassi, ed in modo piuttosto preciso, la giurisprudenza della Corte di cassazione che, pur attuando un'intensa e profonda elaborazione dogmatica, teorica ed applicativa, non è riuscita a fugare ombre che ancora oggi avvolgono alcuni aspetti essenziali.

La materia riguardante le ordinanze contingibili ed urgenti dei sindaci (10), che aveva costituito tema di ampio dibattito dottrinario e giurisprudenziale sotto l'egida dell'art. 12 del d.p.r. 915/82 (11), continua a rappresentare problematiche di massima importanza anche in questi primi anni di applicazione dell'art. 13 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (12).

(7) Vedasi Corte costituzionale, 2 luglio 1956, n. 8, in *Giur. cost.*, 1956, 602; Cass. Sez. III Pen., 13 dicembre 1995, Fara, in *Mass. Ced. Cass.*, rv. 203.710.

(8) Va da sé che tale strumento incontra limiti insormontabili in materie coperte da riserva assoluta di legge, o, se in contrasto con norme costituzionali e inderogabili. In dottrina tra tutti si veda: G.U. RESCIGNO, *Ordinanze e provvedimenti di necessità e urgenza*, in *Nss. D.I.*, XII, 89. Si veda in giurisprudenza: T.A.R. Sicilia, Sez. Catania, 20 maggio 1997, n. 895, Soc. Citrus-Com. Melilli, in *Ragiusan*, 1998, fasc. 166, 140; T.A.R. Lombardia, 18 febbraio 1998, n. 377, Com. Milano-Asl 38, Lombardia, in *Trib. amm. reg.*, 1998, I, 1312, ed in *Urbanistica e appalti*, 1998, 1091, nota LIVERANI, cit.

(9) Il riferimento al bene tutelato deve essere l'incolumità pubblica, così intesa, non anche la sicurezza pubblica: ROMEO, *Commento all'art. 38*, in AA.VV., *Le autonomie locali*, 1990, 565; l'inosservanza dell'ordinanza contempla la violazione del 650 c.p. (c.d. norma penale in bianco); Cass. Sez. Un., 28 dicembre 1994, n. 12753, Zaccarelli, in questa Riv., 1995, 642, con nota di M. MAZZA, *Sulla natura giuridica dei reati di realizzazione e gestione di discarica abusiva e stoccaggio non autorizzato di rifiuti tossici*; in *Foro it.*, 1995, II, c. 345, con nota di PAONE, *Il reato di discarica abusiva: un importante punto fermo della Corte di cassazione*, in *Riv. pen.*, 1995, 161, con nota di SANTOLOCI, *La responsabilità individuale dopo il passaggio di titolarità di discarica abusiva*, in *Giust. pen.*, 1995, II, 76; in *Ambiente*, 1995, fasc. 4, 62, con nota di PAONE, *Discariche abusive: reato permanente o istantaneo?*, in *Giur. it.*, 1995, II, 229, in *Riv. giur. ambiente*, 1995, 311, in *Riv. trim. dir. pen. economia*, 1995, 336.

(10) La *quaestio* potrebbe essere inquadrata anche nell'ambito del principio generale del sistema penale *nullum crimen, nulla poena sine lege*, visto che la previsione di questa ordinanza, pur se espressamente prevista *ex lege*, è una restrizione del principio di legalità, ma esigenze di sintesi schematiche rinviando questa analisi ad altro elaborato. Per la realizzazione di discariche in casi particolari e momentanei, è questa la fattispecie che rende compatibile l'utilizzazione dello strumento *extra ordinem*, si veda in dottrina FRANCHI, *Lo smaltimento dei rifiuti tra provvedimenti d'urgenza e nuova disciplina* (nota a Cass. Sez. III, 12 gennaio 1996, Cannone), in questa Riv., 1997, 654; GALLUCCI, *Discariche di rifiuti solidi urbani attivate in base ad ordinanze contingibili ed urgenti: possibile incidenza su aree soggette a vincoli ambientali e presupposti legittimanti l'esercizio del potere all'esame della Suprema Corte* (nota a Cass. Sez. III, 21 dicembre 1994, Liguori), in *Cass. pen.*, 1996, 3474; GAROFOLI, *Clonazione e provvedimenti di carattere contingibile e urgente del Ministro della sanità (commento alla ordinanza Ministero sanità 5 marzo 1997)*, in *Dir. pen. e proc.*, 1997, 403; GIGLIOTTI, *Prime applicazioni della nuova legge-quadro sui rifiuti: il nuovo sistema sanzionatorio del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22* (nota a Pret. Foggia-S. Severo, 28 febbraio 1998, Bevilacqua), in questa Riv., 1998, 311; LAMANTEA, *La nuova normativa sui rifiuti nella prospettiva comunitaria*, in questa Riv., 1997, 694; LI ROSI, *I provvedimenti contingibili ed urgenti del sindaco: prima e dopo la legge istitutiva del servizio sanitario nazionale*, in *Comuni d'Italia*, 1987, 462; NAPOLILLO, cit., in questa Riv., 1999, 363 e Id., 2000, 48; PERNICE, *La responsabilità della pubblica amministrazione, le competenze dello Stato e degli enti locali e le procedure nella nuova normativa sulla gestione dei rifiuti*, in questa Riv., 1997, 428; PISICCHIO, *Provvedimenti contingibili ed urgenti*, in *Nuova rass.*, 1984, 1761; Rocco, nota a Cons. Stato, Sez. V, 22 ottobre 1997, n. 1163, Soc. Ciba Geigy c. Com. Sanremo, in *Guida al dir.*, 1998, fasc. 1, 105.

(11) Negli ultimi mesi di vita del d.p.r. 915/82 si è assistito ad un fortissimo contrasto giurisprudenziale in sede di Corte di cassazione laddove la stessa Suprema Corte dopo avere per anni stabilito un concetto assolutamente restrittivo di applicabilità dell'art. 12 a casi realmente caratterizzati da necessità ed urgenza assoluta, alla fine con una pronuncia a sorpresa ha stabilito un concetto del tutto opposto legittimando in modo indiretto il già criticato operato di molti sindaci.

L'attuale art. 13 riscrive *ex novo* tutta la materia e modella allo stato genetico iniziale tutto il principio e, *mutatis mutandis*, per il verificarsi delle situazioni di eccezionale e urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente non si legittima più, *sic et simpliciter*, il provvedimento del Sindaco (13), ma è necessaria la sussistenza di altre condizioni preliminari (14).

Il Sindaco nell'emettere l'ordinanza contingibile e urgente non è legittimato a gestire la discarica in virtù di un autonomo titolo di legittimazione, distinto e sostitutivo dell'autorizzazione regionale e pertanto, non può far venir meno, *tout court*, il precetto giuridico penalmente sanzionato.

Né, all'opposto, *ubi lex voluit, ibi dixit*, una disposizione *ad hoc* per la configurazione di un potere *extra ordinem*, può tollerare, senza un addebito di colpa, un comportamento negativo o una omissione dell'operato del

(12) D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio (in *G.U.* 15 febbraio 1997, n. 38): art. 13: «(Ordinanze contingibili e urgenti). 1. Fatto salvo quanto previsto dalle disposizioni vigenti in materia di tutela ambientale, sanitaria e di pubblica sicurezza, qualora si verificano situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, e non si possa altrimenti provvedere, il Presidente della giunta regionale o il Presidente della provincia ovvero il sindaco possono emettere, nell'ambito delle rispettive competenze, ordinanze contingibili ed urgenti per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti, garantendo un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente. Dette ordinanze sono comunicate al Ministro dell'ambiente, al Ministro della sanità e al Presidente della regione entro tre giorni dall'emissione ed hanno efficacia per un periodo non superiore a sei mesi.

2. Entro centoventi giorni dall'adozione delle ordinanze di cui al comma 1, il Presidente della Giunta regionale promuove ed adotta le iniziative necessarie per garantire la raccolta differenziata, il riutilizzo, il riciclaggio e lo smaltimento dei rifiuti. In caso di inutile decorso del termine e di accertata inattività, il Ministro dell'ambiente diffida il Presidente della Giunta regionale a provvedere entro un congruo termine, e in caso di protrazione dell'inerzia può adottare in via sostitutiva tutte le iniziative necessarie ai predetti fini.

3. Le ordinanze di cui al comma 1 indicano le norme a cui si intende derogare e sono adottate su parere degli organi tecnici o tecnico-sanitari locali, che lo esprimono con specifico riferimento alle conseguenze ambientali.

4. Le ordinanze di cui al comma 1 non possono essere reiterate per più di due volte. Qualora ricorrano comprovate necessità, il Presidente della regione d'intesa con il Ministro dell'ambiente può adottare, sulla base di specifiche prescrizioni, le ordinanze di cui al comma 1 anche oltre i predetti termini.

5. Le ordinanze di cui al comma 1 che consentono il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti pericolosi sono comunicate dal Ministro dell'ambiente alla Commissione dell'Unione Europea».

(13) Infatti è espressamente previsto che il ricorso a detta prassi sia inevitabile perché non si può altrimenti provvedere, e che il potere in questione ricade in capo al Presidente della Giunta regionale o al Presidente della Provincia ovvero al Sindaco con la espressa limitazione di consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti anche in deroga alle disposizioni vigenti; viene tuttavia evidenziato che non devono sussistere conseguenze di danno o di pericolo per la salute e per l'ambiente.

(14) Sull'argomento si veda: conforme: Cass. Pen., 18 gennaio 1999, n. 628, Tracanna, *Guida al Diritto*, 1999, fasc. 7, 58; Cass. Sez. III Pen., 29 maggio 1998, n. 6292, Cuda, in questa Riv., 2000, 206, con nota di PIRONE, *Le ordinanze extra-ordinem nella disciplina dei rifiuti*; in *Riv. pen.*, 1998, 684, e in *Riv. giur. amb.*, 1999, 84, con nota di NOVARESE, *L'ordinanza contingibile ed urgente in materia di rifiuti*; Cass. Sez. III Pen., 9 ottobre 1997, n. 9157, Felice, in questa Riv., 1998, 638; Cass. Sez. III Pen., 22 novembre 1995, n. 11336, Ranieri, in *Mass. Ced. Cass.*, rv. 203.265.

In senso contrario: Cass. Sez. III Pen., 2 dicembre 1998, n. 12692, Schepis, in *Foro it.*, 1999, II, c. 391, con nota di PAONE; Cass. Sez. III Pen., 16 marzo 1998, n. 3257, Santagada, in *Riv. pen.*, 1998, 335; Cass. Sez. III Pen., 27 gennaio 1998, Rizzi, e App. Catanzaro, 24 aprile 1998, Caputo, in *Foro it.*, 1999, II, c. 20, con nota di AMENDOLA, *Le ordinanze di urgenza nel nuovo decreto sui rifiuti: una parola chiara della Cassazione*, Cass. Sez. III Pen., 21 maggio 1996, Colella; Cass. Sez. III Pen., 30 maggio 1996, n. 5378, Argondizzo, cit.; Pret. Catania-Giarre, 26 ottobre 1996, Incardona e Pret. Monza-Desio, 11 luglio 1996, Silva, con nota di PAONE, *Emergenza rifiuti, stato di necessità e ordinanza ex art. 12 d.p.r. 915/82: quale controllo penale?* in *Foro it.*, 1997, II, c. 227.



Sindaco, quando, *id quod plerumque accidit*, vi è una circostanza di necessità ed urgenza.

In questo panorama, parrebbe opportuno stabilire il valore della ordinanza in oggetto in rapporto alla responsabilità penale, e senza una disorientante forzatura ermeneutica, individuare la legittimità di esercizio del potere del Sindaco per dar vita ad una soluzione apprezzabile sul piano teorico e praticabile alla luce del sistema.

Anzitutto si impone una ricostruzione in chiave dogmatica: parte della dottrina e della giurisprudenza accostano l'emanazione dell'ordinanza ad una causa scriminante non codificata (15), ovvero configurano l'esclusione della responsabilità penale per smaltimento non autorizzato sia quando vi sono i presupposti dello stato di necessità (che naturalmente opera indipendentemente dall'ordinanza di urgenza) (16) sia quando, fuori dai casi del 54 c.p. (17), il Sindaco abbia comunque adottato legittimamente l'ordinanza *de qua*.

Di converso, la dottrina più attenta individua la *ratio* nell'esigenza di rispettare il principio di non contraddizione all'interno di uno stesso ordinamento giuridico e nell'art. 51 c.p. la tipicità di un comportamento che pur se in contrasto con la lettera di previsioni normative, non è antiggiuridico se congruente con i precetti costituzionali e i principi generali dell'ordinamento (18). Pertanto un contrasto parziale o totale, ancorché apparente, di una norma con un principio di rango sovraordinato, deve essere rimosso attraverso le garanzie di un giudizio di costituzionalità o il riconoscimento di particolari condotte, che, nell'alveo dell'art. 51 c.p., delimitano la portata della norma penale.

La dottrina penalistica si è da tempo sforzata ad elaborare i principi generali sottesi alle cause di giustificazione, con il duplice intento di rinvenire il fondamento sostanziale e dare adeguata sistemazione concettuale alla materia (19). L'individuazione del fondamento e la conoscenza della *ratio* giovano all'interpretazione del significato e ad una tipizzazione di interessi prevalenti.

Questo inquadramento, finalizzato al raggiungimento di obiettivi pratici, si spiega attraverso un bivalente modello esplicativo (20). Nel caso di specie il tentativo di una *reductio ad unitatem* delle impostazioni dottrinarie si risolve nell'esigenza pratica di far venir meno il contrasto tra un fatto conforme ad una fattispecie incriminatrice e l'intero ordinamento giuridico, con l'ancoramento ad una disposizione codificata, quale l'art. 51 c.p., incapace di non poter

far rientrare sotto la sua efficacia esimente un adempimento espressamente previsto da una norma di pari grado.

Diversamente, mal si confà sia l'inquadramento sistematico nel 54 c.p., che nell'operare in modo più ristretto di quanto non previsto dall'art. 13 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (21) diviene incapace di legittimare *tout court* il potere *extra ordinem*, sia il richiamo a scriminanti non codificate incongruenti col principio di legalità, che pur se nato come squisitamente politico, è cardine dell'intero sistema penale.

Numerosi argomenti suffragano questa conclusione, a cui si perviene sul piano interpretativo, e fra tutti quello dell'interesse prevalente, purché tale interesse sia intrinseco alla contingenza e all'urgenza e sulla cui esistenza si fonda il legittimo potere del Sindaco.

È tale interesse che, plasmando l'assetto che esso viene a realizzare, fissa i parametri dell'ordinanze, e, a sua volta, diviene, sul piano formale, legittimazione dell'atto.

Il Sindaco, nelle attività funzionalizzate ad interessi pubblici, esercita un potere-dovere, implementato in un bilanciamento tra disposizioni in materia ambientale e norme con precetti sanzionatori, che legittima provvedimenti contingibili e urgenti e scrimina statuizioni di vario contenuto di volta in volta ritenute necessarie.

Ed ecco che l'art. 13 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 adonta dell'apparenza non detta una regola sulla possibilità di agire liberamente per provvedimenti d'urgenza, quanto piuttosto vuole essere il limite «esterno» di un potere discrezionale *extra ordinem* – e non come afferma altra dottrina «provvedimento necessitato» (22) – e il limite «interno» di osservanza dei principi generali dell'ordinamento giuridico e di coerenza con il fine pubblico, al di là del quale l'efficacia scriminante non ha più ragion d'essere.

Il Sindaco deve emettere i suoi provvedimenti prima del verificarsi dell'evento dannoso (23), oltre che nel corso della produzione del danno; ma, tuttavia, va osservato che l'imminenza del pregiudizio, più che ad un criterio cronologico deve essere parametrata alla possibilità di ravvisare elementi di fatto diretti già alla produzione del pregiudizio, che deve essere iniziato o almeno direttamente ed univocamente preparato così da poter ritenere in base ad una valutazione probabilistica che l'evento dannoso possa verificarsi e in tempi brevi; l'urgenza, in altri termini, trova il suo limite nell'impossibilità di essere meramente preventiva di eventuali lesioni giuridiche connesse a futuri comportamenti e si pone come

(15) Le scriminanti non codificate o c.d. tacite ed extralegislativa sono quelle non previste da leggi, ma che attengono a fonti materiali. Tali scriminanti sono coesenziali ai soli sistemi incentrati sulla legalità materiale, mentre parrebbero inconciliabili in sistemi, quale il nostro, incentrati sul principio di legalità formale. In virtù del principio *nullum crimen, nulla poena sine lege*, non si possono ammettere scriminanti oltre quelle espressamente previste dal legislatore. L'unico problema che si può legittimamente porre è solo l'estensione analogica delle scriminanti non codificate, e ciò in rapporto con un concetto di divieto di analogia che sia *in bonam* o in *malam partem*. Comunque, anche le scriminanti tacite individuate dalla dottrina sono ricondotte sempre a cause di giustificazione già codificate. Si veda: MANTOVANI, *Diritto penale – Parte generale*, III ed., Padova, 1992, 219 ss.; MARINUCCI, *Fatto e scriminanti – Note dommatiche e politico-criminali*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1983, 1190; AIMONETTO, *Persistente dibattito sul dubbio in materia di scriminanti*, in *Giur. it.*, 1981, II, 409; DE VERO, *Le scriminanti putative – Profili problematici e fondamento della disciplina*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1998, 773.

(16) Cass. Pen., 25 novembre 1997, in *Ambiente e sicurezza*, 1998, 112 precisa che nei casi in esame la causa di giustificazione dello stato di necessità non può basarsi su un «criterio meramente soggettivo».

(17) Il richiamo a codesta scriminante sembra non attagliarsi ai principi generali in tema di stato di necessità: questa norma legittima solo salvataggi di diritti facenti capo a persone, non anche assolve la funzione prodromica di «salvataggio» di possibili pericoli per l'ambiente, anche in assenza di un danno per la salute o per l'ambiente. Invero l'art. 54 c.p. ricomprende nel suo alveo solo una parte delle possibili fattispecie di utilizzazione del potere *extra ordinem*. Si veda PAONE, *Emergenza... cit.*, c. 231 ss. In senso difforme si

consideri CICALA, *Pubbliche necessità ed esimente dell'art. 54 c.p.*, nota a Cass. 29 maggio 1990, Testa, in *Giur. it.*, 1990, II, 353.

(18) Nella dottrina tradizionale si veda VINCIGUERRA, *Profili sistematici dell'adempimento del dovere imposto da una norma giuridica*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1978, 150.

(19) È proprio l'impostazione dogmatica delle cause di giustificazione che ha dato vita in dottrina alla *summa divisio* tra concezione bipartita e concezione tripartita del diritto penale.

(20) Quello c.d. *monistico* è il criterio del mezzo adeguato per il raggiungimento dello scopo approvato dall'ordinamento giuridico o bilanciamento tra beni in conflitto. Dal canto suo quello c.d. *pluralistico* tende a ricondurre le esimenti a principi diversi, p. es. l'interesse prevalente e l'interesse mancante. Si veda ANTOLISEI, *Manuale diritto penale*, Parte generale, XIV ed., a cura di Conti, Milano, 1997, 245; FIANDACA-MUSCO, *Diritto penale*, III ed., Bologna, 1995, 219; DEMURO, *Giustificazione e scusa: evoluzione dottrinale e analisi comparata*, in *Giur. merito*, 1995, 297; SCHIAFFO, *L'elemento soggettivo nelle cause di giustificazione: prospettive di riforma*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1994, 1003.

(21) Si veda nota n. 18.

(22) BARTOLOMEI, *Saggi di diritto pubblico*, Milano, 1994, VII-338; ID., *Ordinanza* (dir. amm.); in *Enc. diritto*, 1980, XXX, 975: l'esercizio di questo potere, al pari di quello spettante ad altre autorità pubbliche, si inquadra nelle «ordinanze necessitate». PAONE, *cit.*, 230. In senso contrario: si veda LAMANTEA, *Il sindacato del giudice ordinario e le ordinanze contingibili e urgenti*, in questa *Riv.*, 1999, 180: «Vero è che nei provvedimenti necessitati il legislatore vincola il potere sia nell'an, che nel *quomodo* e nel *quando*».

(23) Cons. Stato, Sez. IV, 21 novembre 1994, n. 926, Reg. Lazio - Com. Cassino, in *Cons. Stato*, 1994, I, 1499.

l'indifferibilità del provvedimento che deve essere tale da impedire l'impiego di mezzi ordinari offerti dall'ordinamento.

Di converso è ammissibile che il limite non sia tralignato laddove l'ordinanza interviene su una situazione di pericolo per la salute pubblica già nota ed esistente da tempo, potendo, anzi, il ritardo accentuare l'urgenza anziché escluderla (24).

A codesta stregua si giustifica l'opinione che tale strumento non può essere posto in essere se imprime un assetto definitivo alla situazione che ha dato luogo alle ordinanze contingibili e urgenti (25).

Così i due presupposti andranno riferiti non al provvedimento, ma all'evento e/o alla situazione che determina la minaccia per il bene oggetto della tutela, che nella materia dei rifiuti si presenta ancorché come tutela della salute e dell'ambiente, come problema igienico, incapace di essere impreveduto ed imprevedibile. Così l'effettiva presenza del requisito della contingibilità legittima fattispecie imprevedibili in senso assoluto, non tanto quelle che potevano essere previste o quelle soggette ad improvviso *revirement* (26).

A parere di chi scrive parrebbe opportuno individuare, dunque, sia la prevedibilità della minaccia del bene, – sulla base di limiti formali, di presupposti del potere, e, anche, di limiti sostanziali, fra cui quello di garantire un elevato livello di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, – che il contenuto della tutela, per poter attribuire addebiti penali a *comportamenti necessitati* (27).

Secondo un orientamento giurisprudenziale (28) l'adozione del provvedimento è legittimata e giustificata solo col verificarsi di una situazione che presenti il carattere della eccezionalità, – terremoto, inondazioni, incendio, epidemia – per cui si impone di agire con urgenza per superare i tempi connaturati alla rigorosa osservanza della normativa in esame, scanditi da tappe tutt'altro che snelle; e, le deroghe non possono permanere *sine die*, ma devono essere limitate alla persistenza della situazione straordinaria.

La ricorrenza dei presupposti della contingibilità e dell'urgenza di una ordinanza sindacale, secondo l'impostazione maggioritaria (29), deve essere suffragata da accertamenti – che, considerati i tempi di intervento, non possono essere complessi e laboriosi – in ordine all'effettiva situazione di pericolo per la pubblica igiene, pertanto, occorre dare contezza in ordine al nesso di causalità fra la situazione che si intende rimuovere ed il danno alla salute della colletti-

vità, che non può essere affermato *sic et simpliciter*, cioè in modo del tutto apodittico. Così che la «contingibilità» è l'impossibilità di fronteggiare l'emergenza con i rimedi ordinari, e l'assoluta necessità di porre in essere un intervento non rinviabile, a fronte di necessità di smaltimento di rifiuti comunali; mentre l'«urgenza» è la compiuta ed esaustiva giustificazione in una obiettiva situazione di emergenza non fronteggiabile con rimedi alternativi a quelli utilizzati.

In definitiva, a mio sommo avviso, le deroghe sono giustificate solo se in funzione e nei ristretti limiti, interni ed esterni, di *comportamenti necessitati* dall'intervento straordinario di tutela della salute e dell'ambiente, nei quali gli eventi eccezionali concorrono, ma non in modo esclusivo, a determinarne il contenuto.

È l'interesse prevalente il fulcro della disciplina che, – tipicizzandosi nel concreto, come strumento, *extra ordinem*, che deve necessariamente essere reso per la tutela della salute e dell'ambiente – fa scaturire l'esigenza di un nesso logico tra legittimo potere-dovere del Sindaco, *comportamento necessitato* e giustificazione dell'atto posto in essere.

La nuova disposizione dell'art. 13, che *prima facie* apparirebbe corretta, ha, dunque, tentato di circoscrivere gli usi, spesso trasformati in abusi, verificatisi con la precedente normativa (30), ma la stratificazione dei diversi interventi nel testo fa emergere, in modo prepotente una eccezione, sostanzialmente e di fatto demolitoria, visto che si prevede, prima, che le ordinanze *de quibus* non possono essere reiterate per più di due volte; e, poi, con la solita formula generica della esistenza di «comprovate necessità», che il Presidente della Regione d'intesa con il Ministero dell'ambiente può adottare le stesse ordinanze anche oltre i predetti termini (31). Ecco, dunque, che il sistema delle eccezioni, che vanifica la norma a base, appare in questo caso estremamente esemplificativo.

Di fatto da quest'ultima disposizione, che non pone un termine massimo prestabilito, si rappresenta uno scenario defatigante per il lavoro giurisprudenziale e dottrinario, visto che potrebbe reiterarsi in futuro l'infausta prassi già verificatasi sotto la vigenza del d.p.r. 915/82, semplicemente con uno spostamento di competenze amministrative, ma sostanzialmente senza alcun vincolo pregiudiziale espresso, e, soprattutto, senza alcun termine finale; quindi, in teoria, anche *ad infinitum*.

(24) In tal senso la giurisprudenza ha affermato che il ritardo accentua l'urgenza, anziché escluderla: T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. Parma, 22 maggio 1995, n. 241, Soc. Rondine-Com. Casalgrande, in *Trib. amm. reg.*, 1995, I, 305; Cons. Stato, Sez. V, 29 aprile 1991, n. 700, Com. Milano-Assoziaz. comm. Milano, in *Cons. Stato*, 1991, I, 741; in *Foro amm.*, 1991, 1163; *Riv. amm.*, 1991, 1308; T.A.R. Piemonte, Sez. II, 4 marzo 1993, n. 92, Soc. Ispa-Com. Nole, in *Trib. amm. reg.*, 1993, I, 171.

(25) Fra tutti Pret. Paternò 22 marzo 1997, Torrissi, in *Foro it.*, 1998, II, 135, con nota di PAONE, *cit.*: «È illegittima la gestione di una discarica di rifiuti solidi urbani con il sistema della reiterazione *ad infinitum* delle ordinanze contingibili ed urgenti emesse, ai sensi dell'art. 12 d.p.r. 915/82, per fronteggiare una situazione ordinaria quale è quella che nasce dall'aver tutti i comuni il compito e l'obbligo di provvedere allo smaltimento dei rifiuti prodotti nel proprio territorio»; T.A.R. Lombardia, 20 dicembre 1996, n. 1843, Sorrentino-Reg. Lombardia, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1997, 191 e in *Ragusan*, 1997, fasc. 157, 1.

(26) Così si concorda con PAONE, *Emergenza... cit.*, c. 239, che considera illegittimo per carenza del potere l'ordinanza nell'ipotesi in cui una discarica è giunta all'esaurimento naturale, ed i rifiuti sono stati posti in altra discarica; mentre è legittima quella di un sindaco che si trova di fronte una situazione «nuova», es. Chiusura precedente discarica irregolare.

(27) Dunque più che di «ordinanze necessitate», bisogna parlare di «comportamenti necessitati» che approdano in ordinanze espressione di poteri *extra ordinem*.

(28) T.A.R. Lombardia (ord.), 4 febbraio 1998, n. 435, Com. Cologno Monzese-Reg. Lombardia, in *Riv. giur. ambiente*, 1998, 761: «Deve essere sospesa l'ordinanza ex art. 13 d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, che ammetta il ricorso a speciali forme di gestione dei rifiuti in mancanza di una situazione sopravvenuta e distinta, che presenti il carattere dell'urgenza e della contingibilità, nel senso dell'accidentalità, imprevedibilità ed eccezionalità

della situazione cui non è possibile far fronte con i normali rimedi previsti dall'ordinamento»; Cass. Sez. III Pen., 9 ottobre 1997, n. 9157, in questa *Riv.*, 1998, *cit.*; Cass. Sez. III Pen., 13 ottobre 1995, Ranieri, in *Mass. Ced Cass.*, rv. 203.265; Cass. Sez. III Pen., 3 dicembre 1998, Tracanna, *Guida al Diritto*, 1999, fasc. 7, 58; Cass. Sez. III Pen., 17 aprile 1998, Cuda, in *Riv. pen.*, 1998, 684, e in *Riv. giur. amb.*, 1999, 84, con nota di NOVARESE, *L'ordinanza contingibile ed urgente in materia di rifiuti*.

(29) T.A.R. Sicilia, Sez. Catania, 8 luglio 1996, n. 1257, Bianca-Com. Avola, in *Ragusan*, 1997, fasc. 153, 204; Cass. Sez. III Pen., 30 maggio 1996, n. 5378, Argondizzo, in questa *Riv.*, 1996, p. 532, nota SANTOLOCI, *cit.*; Cass. Sez. III Pen., 15 aprile 1998, n. 377, Rizzi, in questa *Riv.*, 1997, 694; Cass. Sez. III Pen., 16 ottobre 1998, Schepis, in *Foro it.*, 1999, II, c. 391; Cass. Sez. III Pen., 16 dicembre 1997, Santagada, in *Riv. pen.*, 1998, 335; Cass. Sez. III Pen., 27 gennaio 1998, Rizzi e App. Catanzaro 24 aprile 1998, Caputo, in *Foro it.*, 1999, II, c. 20, con nota di AMENDOLA, *Le ordinanze di urgenza nel nuovo decreto sui rifiuti: una parola chiara della Cassazione*; Cass. Sez. III Pen., 21 maggio 1996, Colella; Cass. Sez. III Pen., 2 aprile 1996, Argondizzo, *cit.*; Pret. Catania-Giarre, 26 ottobre 1996, Incardona e Pret. Monza-Desio, 11 luglio 1996, Silva, in *Foro it.*, 1997, II, c. 227.

(30) La nuova norma fa ricadere in capo ad un organo sovraordinato il potere in questione (tra i quali il Presidente della Giunta regionale) con vincoli specificamente indicati: dette ordinanze devono essere comunicate al Ministero dell'ambiente e della sanità e hanno efficacia ad un periodo non superiore a sei mesi. Sono previsti poi adempimenti della pubblica amministrazione in seguito ad emanazione di dette ordinanze. Si veda nota n. 12.

(31) Il limite sarebbe oggettivo ed accettabile, ma incollata in calce, al quarto comma, un'eccezione presenta un concetto entro il quale si può far rientrare tutto e il contrario di tutto demolendo il lavoro giurisprudenziale e dottrinario in materia.

Ma la pronuncia in epigrafe considera anche, e soprattutto, il sindacato del giudice penale in merito ad un inquadramento del *thema disputandum* affinché la consapevolezza dell'azione anti giuridica rappresenti l'*extrema ratio* di un comportamento necessitato.

Nel valutare la responsabilità penale del Sindaco che, con ordinanza contingibile ed urgente, abbia attivato una discarica di rifiuti solidi urbani, il giudice penale deve verificare, in via incidentale, anzitutto se l'ordinanza è giuridicamente esistente o se invece sia stata emanata dal Sindaco in assoluta carenza di potere (cioè in assenza dei presupposti di necessità e temporaneità) e in secondo luogo se sia conforme alla legge, cioè se sia adeguatamente motivata in relazione ai presupposti predetti (32). Com'è evidente, la conseguenza di questa disciplina, più rigorosa rispetto al passato, è che il sindacato del giudice penale che conosce *incidenter tantum* dell'ordinanza, al fine di valutarla o no come causa di esclusione oggettiva del reato, sarà più esteso, dovendo verificare tutti i presupposti del potere derogatorio attribuito al Sindaco, cioè:

- la necessità sanitaria ambientale e la temporaneità predeterminata;

- l'inevitabilità, nel senso che la predetta necessità non possa essere fronteggiata altrimenti;
- nonché i nuovi requisiti di legittimità stabiliti dalla norma positiva:

- elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente;
- indicazioni specifiche delle norme derogate;
- esclusione di deroghe in materia dell'ambiente, sanitaria e di pubblica sicurezza;
- parere preventivo degli organi tecnici e sanitari.

Con l'art. 13 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, rispetto all'art. 12 del d.p.r. 915/82 ci si trova in presenza di una successione di leggi penali con la conseguenza sia di una restrizione della valenza della causa di giustificazione e sia dell'applicabilità dell'art. 2, 3° comma, c.p. per i fatti commessi sotto la vigenza della legge anteriore.

Il sindacato in sede giurisdizionale non può che focalizzarsi ed essere circoscritto alle sole norme relative ai presupposti e ai limiti, interni ed esterni, di legittimità, non anche al corretto esercizio della potestà pubblica (33).

Il giudice penale ha, dunque, sindacato solo sulla sussistenza e sui limiti del potere *extra ordinem* del Sindaco, non invece sul rispetto delle regole del suo corretto esercizio e, in particolare, non gli è consentito negare i presupposti di validità dell'ordinanza sulla considerazione che il Sindaco avrebbe potuto meglio e/o per tempo e/o con un maggior impegno finanziario provvedere alla tutela della salute e dell'ambiente con soluzioni o mezzi diversi da quelli prescelti con l'apertura e gestione della discarica (34).

Sul tema va tuttavia registrata una importante sentenza della Cassazione (35): in questa materia, poiché l'ordinanza contingibile ed urgente, può comportare una lesione di

diritti soggettivi, il giudice penale ha il potere-dovere di applicare tale ordinanza solo in quanto sia conforme alle prescrizioni delle leggi suddette, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 2248/1865, all. E.

Invero va considerato che l'ordinanza contingibile e urgente, disciplinata prima dall'art. 12 del d.p.r. n. 915/82 e ora dall'art. 13 del d.lgs. n. 22/97, ha natura e funzione giuridica diversa dall'autorizzazione prescritta prima dall'art. 6, lett. e), d.p.r. n. 915/82 e ora dall'art. 28 del d.lgs. 22/1997. Questa autorizzazione tende a rimuovere un ostacolo al libero esercizio del diritto di gestione dell'attività di smaltimento e recupero dei rifiuti, tanto che gestire lo smaltimento senza l'autorizzazione integra il reato ambientale (36). L'ordinanza contingibile e urgente, invece, ha la funzione di consentire in situazioni eccezionali il ricorso a forme straordinarie di gestione dei rifiuti, anche in deroga alla normativa vigente, e configurarsi come causa scriminante di quelle attività di smaltimento che integrerebbero reato. È proprio da questa differenza ontologica e funzionale dei due provvedimenti amministrativi che derivano conseguenze importanti, in particolare riguardo al potere di sindacato che compete al giudice penale relativamente agli stessi provvedimenti. In ordine alla autorizzazione regionale per lo smaltimento dei rifiuti, infatti, sono pacificamente applicabili, o almeno sono generalmente applicati, i principi elaborati dalla nota sentenza Giordano delle Sezioni Unite (37), secondo cui il giudice penale non ha, ai sensi degli artt. 4 e 5 della l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, il potere di disapplicare gli atti amministrativi illegittimi. Il potere del giudice penale di conoscere della illegittimità non è riconducibile al potere di disapplicazione dell'atto amministrativo illegittimo riconosciutogli dagli artt. 4 e 5 legge n. 2248 del 1865, all. E, ma deve trovare fondamento e giustificazione o in una esplicita previsione legislativa ovvero nell'ambito della interpretazione ermeneutica della norma penale, qualora l'illegittimità dell'atto amministrativo si presenti, essa stessa, come elemento essenziale della fattispecie criminosa. La Corte precisa dunque che l'ordinanza in questione, che travalica i limiti di legge, comporta una lesione di diritti soggettivi e da qui deriva il potere-dovere del giudice ordinario di applicare detta ordinanza solo in quanto sia conforme alla legge, ai sensi dell'art. 5 della l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E. In particolare il giudice penale dovrà sindacare la legittimità dell'ordinanza e potrà valutarla come scriminante solo in quanto conforme alla legge. In tal senso, con varie motivazioni, è la giurisprudenza prevalente dei giudici di legittimità, laddove ha statuito il potere-dovere del giudice penale di verificare i presupposti di legittimità delle ordinanze contingibili e urgenti in materia di rifiuti (38).

Suffragano questa impostazione le innovazioni del 1997 che, come suddetto, predispongono ulteriori limiti e vincoli al potere di emanare ordinanze contingibili e urgenti, pro-

(32) Cass. Sez. III Pen., 16 ottobre 1998, Schepis, in *Foro it.*, 1999, II, 391, nota PAONE, cit.: che nel caso di specie, la Cassazione ha annullato la sentenza con cui un sindaco era stato condannato per l'attivazione di una discarica di rifiuti solidi urbani osservando, tra l'altro, che la temporaneità delle disposizioni derogatorie era implicitamente correlata al tempo necessario per ottenere l'autorizzazione a utilizzare altra discarica; la Corte ha poi considerato erronea la sentenza di merito laddove qualificava come illegittima e addirittura illecita l'ordinanza *de qua* perché non supportata da studi geologici, e da pareri tecnici e sanitari, perché priva del termine di efficacia e perché non inoltrata al Ministro della sanità, giacché si trattava di requisiti che la norma positiva non richiede per la legittimità dell'ordinanza stessa.

(33) BELTRAME, *Il sindacato del giudice penale sugli atti della pubblica amministrazione*, nota a Cass. (ord.) Sez. III, 9 aprile 1997, Perinelli, in *Ambiente*, 1998, 176; LAMANTEA, cit., in questa Riv., 1999, 180.

(34) Cass. Sez. III Pen., 2 aprile 1996, Argondizzo, cit.; Cass. Sez. III

Pen., 24 settembre 1992, Senatore, in *Mass. Cass. pen.*, 1993, fasc. 2, 62; in senso più ampio Cass. Sez. III Pen., 24 settembre 1992, Soc. C., in *Impresa*, 1992, 3008; invece Cass. Pen., 4 marzo 1988, n. 2941, Caponetti, in *Riv. giur. edilizia*, 1988, I, 67: «L'atto amministrativo può essere oggetto di sindacato solo se giuridicamente inesistente per carenza assoluta di potere».

(35) Cass. Sez. III Pen., 15 aprile 1998, n. 377, Pioletti, in questa Riv., 1999, 178.

(36) Rispettivamente previsto dall'art. 25 del d.p.r. 915/82 e dall'art. 51 d.lgs. 22/97.

(37) Cass. Sez. Un., 17 febbraio 1987, Giordano, in *Foro it.*, 1987, p. 297; in *Riv. Giur. Edil.*, 1987, I, 328 e in *Cass. Pen.*, 1987, 878.

(38) Fra tutte Cass. Sez. III Pen., 21 gennaio 1994, n. 2180, P.M. in proc. Baffoni, in *Mass.*, 1994; Cass. Sez. III Pen., 23 marzo 1994, n. 3511, Cerchiara, in questa Riv., 1995, 647, con nota SABBATANI SCHIUMA, *Sulla attivazione di discarica in situazione di emergenza*.

prio a tutela dei diritti soggettivi individuali e collettivi in tema di salute e di ambiente (39). Ne deriva per il giudice penale un più penetrante dovere di controllo sul rispetto di quei limiti e quei vincoli, cioè sulla legittimità dell'ordinanza, al fine di garantire i diritti alla salute e all'ambiente, che costituiscono, come interessi prevalenti, i beni tutelati dalle norme penali in materia di rifiuti.

Dunque, *cum grano salis*, il diritto alla salute e all'ambiente, inteso come interesse prevalente, se da un lato integra sia il presupposto, che il limite della tutela all'ambiente, dall'altro sarà egli stesso il «diritto soggettivo» su cui dovrebbe incidere il sindacato, inversamente proporzionale al grado di discrezionalità, del giudice penale.

Dalle considerazioni esposte va da sé che la sentenza in epigrafe, ben si inquadra nel filone giurisprudenziale più accreditato, che sulla base di un'interpretazione sistematica delle disposizioni in esame, pone dei limiti, sotto il profilo tecnico-discrezionale, al sindacato giurisdizionale, vista l'inversa corrispondenza tra le scelte operate dall'organo amministrativo in esercizio di un pubblico potere e la possibilità di *reddere rationem* sulle scelte stesse. La valutazione del giudice penale, volta ad accertare l'eventuale carenza di potere del Sindaco, non può, dunque, sconfinare in apprezzamenti di natura tecnica se non vuole vanificare le stesse modalità di esercizio del potere attribuito alla Amministrazione *ex lege* (40).

(39) Siffatta conclusione risulta ancor più evidente dall'esame delle innovazioni che il d.lgs. 22/97 ha apportato all'istituto delle ordinanze contingibili e urgenti. Per quello che interessa ai nostri fini, infatti, l'art. 13 di questo decreto – come l'omologo art. 12 del d.p.r. n. 915/82 – affida al Presidente della Giunta regionale il potere di emanare ordinanze straordinarie per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti; ma – in aggiunta al predetto art. 12 – introduce ulteriori requisiti, e precisamente:

- fa «salvo quanto previsto dalle disposizioni vigenti in materia di tutela ambientale, sanitaria e di pubblica sicurezza»;
- richiede che «non si possa altrimenti provvedere»;
- richiede come presupposto una «situazione eccezionale e urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente» (anziché di tutela della salute pubblica o dell'ambiente, come richiedeva la norma previgente);
- inserisce come condizione che l'ordinanza non produca «conseguenze di danno o di pericolo per la salute e per l'ambiente» (secondo il testo originario) ovvero che l'ordinanza garantisca «un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente» (secondo il testo modificato dal d.lgs. 8 novembre 1997, n. 389);
- prescrive che l'ordinanza indichi specificamente «le norme a cui intende derogare»;
- dispone che l'ordinanza venga adottata su parere obbligatorio degli organi tecnici o tecnico-sanitari, che lo esprimono con specifico riferimento alle conseguenze ambientali;
- introduce come termine di efficacia dell'ordinanza quello massimo di sei mesi;
- vieta la reiterazione delle ordinanze più di due volte, salvo potere di deroga in casi di comprovata necessità, d'intesa con il Ministro dell'ambiente;
- prescrive, infine, che entro centotrenta giorni dalla ordinanza, il Presidente della Giunta regionale adotti e promuova le iniziative necessarie per garantire la raccolta differenziata, il riutilizzo, il riciclaggio e lo smaltimento dei rifiuti.

(40) Sembra essere ammissibile solo in casi estremi: Cass. Pen., 18 novembre 1987, Forlani, in *Giust. pen.*, 1988, III, 439 (m): «Il giudice penale può sindacare la legittimità di un atto amministrativo solo qualora la illegittimità dell'atto si presenti, essa stessa, come elemento essenziale della fattispecie criminosa, ovvero qualora l'atto amministrativo, per essere frutto di collusione tra amministratori e soggetti interessati, non possa oggettivamente essere riferito alla sfera del lecito giuridico e, quindi, all'effettivo esercizio di un pubblico potere». Cass. Pen., 4 marzo 1988, n. 2941, Caponetti, in *Riv. giur. edilizia*, 1988, I, 67: «L'atto illegittimo può essere oggetto di sindacato solo se è giuridicamente inesistente per carenza assoluta di potere»; Cass. Sez. III Pen., 10 dicembre 1992, Orlandi, in *Impresa*, 1993, 968: «L'ordinanza contingibile e urgente emessa dal sindaco ai sensi dell'art. 12 d.p.r. n. 915/1982 può essere sindacata dal giudice penale sotto il profilo della carenza di potere, ma non sotto quello della competenza, della forma, del contenuto con particolare riguardo all'eccesso di potere nelle sue diverse manifestazioni»; Cass. Sez. III Pen., 10 dicembre 1996, Mariani, in *Impresa*, 1997, 71; in dottrina GIAMPIETRO e D'ANGIULLI, *La Casazione penale come «legislatore» e «giudice amministrativo?»*, nota a Cass. Sez. III, (ord.), 9 aprile 1997, Perinelli, in *Ambiente*, 1997, 821; BELTRAME, *Il sindacato del giudice penale sugli atti della pubblica amministrazione*, in *Ambiente*, 1998, 176.

In questa prospettiva critica, da ultimo, si deve altresì sottolineare come le discipline testé citate, siano lungi dal formare una categoria omogenea, suscettibile sotto uno schema unitario, capace, con una proteiforme valenza, di creare dei principi che insieme a quelli di livello costituzionale diano maggiore spessore all'intera materia dell'ambiente. In realtà, per completare il discorso, è necessario avvertire che i principi istituzionali hanno bisogno di una serie di norme che, lungi dall'apparire contraddittorie o ambigue, li rendano effettivi; così che le stesse norme acquistano senso e valore, direi effettività, in quanto ripropongono la *ratio* che intendono concretizzare. La forma sociale, soprattutto l'esigenza di tutela ambientale, dunque, secondo la felice espressione di Hermens, reagisce sulla forma giuridica, condizionandone non solo la genesi, ma anche la stessa esistenza. È l'ambiente, e la sua tutela, l'interesse prevalente che, ormai, il sistema giuridico italiano non può e non deve più disconoscere!

Ernesto Napolillo

\*

Corte d'app. Venezia, Sez. I Civ. - 15-3-2000, n. 500 - Disu, pres.; Albanello, est. - Azienda agricola Resteya (avv. Pavan, Romagnoli) c. Amm. Fallimento e altri (avv. Grosso). (*Riforma Trib. Treviso 14 aprile 1997, n. 567, in questa Riv.*, 1998, n. 436)

**Agricoltura e foreste - Attività ortoflorovivaistica - Coltivazione in serra - Natura agricola dell'impresa - Fallimento - Esclusione.** (C.c., art. 2135)

*Al fine della soggezione al fallimento, la qualificazione di una attività di impresa come agricola o commerciale va operata alla stregua delle norme del codice civile e della legge fallimentare e non attraverso il richiamo a norme speciali di settore.*

*Ai sensi dell'art. 2135 c.c., nell'attività di coltivazione del fondo deve intendersi compresa anche l'attività ortoflorovivaistica. Ciò che invero qualifica l'attività agricola non è tanto l'esistenza di un collegamento funzionale tra fondo rustico e attività di coltivazione, quanto il fatto che la produzione dipenda da un ciclo biologico che, nonostante il perfezionamento delle tecniche di coltivazione, non è mai totalmente controllabile dall'uomo. Ne deriva che l'impresa di coltivazione in serra, in quanto impresa agricola, non può, in caso di insolvenza, essere assoggettata al fallimento, ai sensi del combinato disposto degli artt. 2135 c.c. e 1 legge fallimentare (1).*

(Omissis). – FATTO. - Con atto di citazione, notificato in data 10 febbraio 1995, Gian Paolo Polesel, in qualità di titolare della ditta individuale Azienda Agricola Resteya, proponeva opposizione alla sentenza del Tribunale di Treviso n. 12 del 10 gennaio 1995, che ne aveva dichiarato il fallimento.

A sostegno della domanda il Polesel evidenziava come l'attività ortoflorovivaistica, svolta dalla propria impresa, dovesse ad ogni effetto essere qualificata agricola, con conseguente sottrazione dell'Azienda stessa alle procedure concorsuali, ai sensi del combinato disposto dall'art. 1 L.F. e art. 2135 c.c. In particolare sosteneva che la coltivazione esercitata, svolgendosi totalmente in serra solamente nei mesi invernali, rimaneva comunque soggetta al rischio ambientale e che, inoltre, l'Azienda avrebbe dovuto annoverarsi tra le imprese agricole, di cui all'art. 2135 c.c., anche a prescindere da un effettivo collegamento con il fondo, per il solo fatto della sua soggezione al rischio tipico, dipendente dal ciclo biologico delle piantine prodotte.

Si costituiva la Curatela dell'opposto Fallimento, debitamente autorizzata contestando integralmente in fatto e in diritto le argomentazioni attoree.

(Omissis)

(1) La sentenza in epigrafe è commentata da S. CARMIGNANI, *Art. 2135 c.c.: definizione e interpretazione (Questioni in tema di insolvenza del vivaista)*, in questa Riv., 2000, 501.

La causa veniva trattenuta in decisione all'udienza collegiale del 13 febbraio 1997.

Il Tribunale di Treviso, con la sentenza 567/97, notifica in data 7 luglio 1997, respingeva nel merito l'opposizione, ritenendola infondata.

Il Tribunale ha, innanzitutto, ritenuto, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, che, ai fini dell'assoggettabilità alla procedura fallimentare ex art. 1 L.F., la natura agricola o commerciale dell'attività gestita dal Polesel dovesse essere stabilita esclusivamente in base alle norme del codice civile. Ha quindi escluso che la documentazione di carattere amministrativo, prodotta dal fallito, connessa per la maggior parte a leggi speciali e comunitarie, potesse avere alcun rilievo, così come la qualifica di creditore privilegiato ex art. 2751 bis, n. 5 c.c., ottenuta dal fallito stesso, in alcune procedure concorsuali, essendo questa frutto di decisioni adottate all'esito di una cognizione sommaria e non potendo ad essa attribuirsi efficacia di giudicato esterno. Il Tribunale, sottolineando che la norma di cui all'art. 2135 c.c., richiede uno stretto collegamento funzionale tra attività esercitata e fondo rustico, ha respinto la tesi del c.d. ciclo biologico, sostenuta dall'opponente, ritenendola non tanto un'interpretazione evolutiva dell'art. 2135 c.c., quanto piuttosto una interpretazione abrogativa, come tale inammissibile.

Infine, il Giudice di *prime cure* ha ritenuto accertato dall'istruttoria l'inesistenza, di fatto, di un apprezzabile collegamento funzionale, rilevante ai sensi dell'art. 2135 c.c., con il fattore terra nell'azienda gestita dal fallito. A tal fine sono risultate determinanti le univoche risultanze della perizia di stima e del contratto d'affitto d'azienda, intervenuto in data 12 giugno 1994 tra Polesel Gian Paolo e Polesel Gianfranco (documento proveniente dallo stesso fallito e contenuto nel fascicolo del fallimento), nel quale non risulterebbe alcuna menzione di parti del fondo adibite a diretta coltivazione delle piante.

Il Tribunale ha, inoltre, ritenuto che l'organizzazione finanziaria e commerciale della Resteya, non potesse essere qualificata come attività connessa, ai sensi dell'art. 2135 c.c.

Con atto di citazione d'appello, notificato il 17 luglio 1997, il fallito, Polesel Gian Paolo, proponeva gravame avverso tale decisione, chiedendone la riforma per i seguenti motivi:

1) il Tribunale, per affermare – ai fini dell'applicabilità della legge fallimentare – la natura agricola o commerciale dell'attività gestita dal fallito, si è limitato ad applicare, esclusivamente, le norme del codice civile, in particolare l'art. 2135 c.c., senza riconoscere rilievo alcuno alla legislazione speciale e comunitaria (v. ad es. legge 126/1985; d.p.r. 917/1986; legge 102/1992; ecc.), tendente a superare la nozione codicistica di imprenditore agricolo, ancorata al collegamento funzionale con il fondo rustico. Il Tribunale ha, di conseguenza, erroneamente valutato irrilevanti sia la copiosa documentazione amministrativa depositata in atti, connessa a disposizioni di leggi speciali, sia l'ammissione di un credito in privilegio ex art. 2751 bis, n. 5 c.c., ottenuta dal fallito in altre procedure concorsuali;

2) il giudice di primo grado non ha, inoltre, efficacemente respinto l'interpretazione dell'art. 2135 c.c. sostenuta dall'opponente, fondata sulla teoria del c.d. «ciclo biologico», non avendo tenuto in debita considerazione le spinte evolutive, tecnologiche e legislative, destinate a riflettersi sulla nozione di imprenditore agricolo definita dalla norma stessa;

(Omissis)

5) infine, il Tribunale ha erroneamente ritenuto che l'attività di commercializzazione dei propri prodotti da parte dell'Azienda *de qua*, stante l'ampiezza, l'articolazione e la sostanziale autonomia dell'organizzazione finanziaria e commerciale aziendale, non potesse essere qualificata attività connessa a quella agricola secondo il criterio di normalità di cui all'art. 2135, 2° comma, c.c.

(Omissis)

La causa veniva, quindi, trattenuta in decisione all'udienza collegiale del 10 febbraio 2000, sulle conclusioni di cui in epigrafe.

DIRITTO. - Ritiene la Corte che, nonostante l'infondatezza del primo motivo di gravame, l'appello vada accolto.

In relazione, infatti, al primo motivo d'appello (*sub 1*) non può che condividersi l'orientamento sostenuto, in sintonia con la costante giurisprudenza di legittimità (Cass. 10527/1998;

Cass. Sez. Un. 265/1997; Cass. 2767/1992; Cass. 18/1989), dal Giudice di *prime cure*. Ai fini della soggezione al fallimento, invero, la qualificazione di un'attività d'impresa come agricola o commerciale va operata alla stregua delle norme del codice civile e della legge fallimentare e non attraverso il richiamo a norme di settore (ad es. fiscali o contributive, finanziarie, antinfortunistiche, comunitarie, ecc.), che, in quanto norme speciali (*ex art. 14 preleggi*), dettate in vista di particolari scopi che ne circoscrivono la portata, non attribuiscono una qualifica di impresa agricola suscettibile di generale applicazione. Va anzi precisato che un certo coordinamento tra tali norme speciali e quella di cui all'art. 2135 c.c. si è in realtà sviluppato (si pensi ad es. alla legge 126/1985 che ha riconosciuto natura agricola alla funghicoltura), non sotto il profilo dell'idoneità delle prime a modificare la definizione contenuta nella seconda, quanto come conferma *a posteriori* di certi indirizzi giurisprudenziali, interpretativi della definizione codicistica.

Vanno, pertanto, integralmente condivise le conseguenti valutazioni operate dal Tribunale in ordine all'irrelevanza della documentazione amministrativa e della qualificazione di creditore privilegiato ex art. 2751 bis, n. 5 c.c. dimessa dal Polesel a sostegno delle sue argomentazioni.

Con il secondo motivo di impugnazione (*sub 2*) viene messo a fuoco il problema giuridico centrale che si dibatte nel presente giudizio: l'interpretazione della norma di cui all'art. 2135 c.c., individuata come dato normativo, applicabile alla fattispecie concreta.

La censura investe proprio il ragionamento attraverso cui il Tribunale di Treviso ha disconosciuto natura agricola all'attività ortofloro-vitativa praticata dall'Azienda in oggetto, assoggettata pertanto al fallimento ex art. 1 L.F., considerando indispensabile, in base alla lettera dell'art. 2135 c.c., un collegamento funzionale tra attività esercitata e fondo rustico, «nel senso che la prima deve trarre occasione e forza determinante dallo sfruttamento del fondo». La decisione impugnata, come detto, ha respinto, in quanto abrogativa, l'interpretazione sostenuta dall'opponente, fondata sulla c.d. teoria del ciclo biologico, secondo cui non tanto la presenza del fondo o l'utilizzazione delle risorse dello stesso sarebbe condizione necessaria e sufficiente per qualificare un'attività come agricola, quanto l'imprescindibile incidenza del rischio biologico (inteso come rischio legato all'intrinseca debolezza del ciclo vitale di ogni essere vivente), connesso a qualsiasi attività di allevamento o coltivazione di esseri viventi, animali o vegetali.

Questa Corte, al riguardo, osserva come l'interpretazione della norma risulti complessa, soprattutto con riferimento alla specifica attività di ortofloricoltura in oggetto. Da un lato, infatti, vi è il dato normativo (art. 2135 c.c.) che qualifica imprenditore agricolo «chi esercita un'attività diretta alla *coltivazione del fondo*, alla silvicoltura, all'allevamento del bestiame e ad attività connessa», intendendo per attività di coltivazione del fondo lo sfruttamento ad opera dell'uomo dell'energia genetica della terra, cioè un'attività umana organizzata e definibile come attività di produzione di beni ex art. 2082 c.c.

Dall'altro, si è assistito e si assiste ad un continuo profondo cambiamento del contesto socio-economico, dovuto tra l'altro all'applicazione di sempre nuove tecniche produttive, anche in agricoltura, che ha finito per travolgere di fatto la tradizionale figura dell'imprenditore agricolo, lasciando sempre più spazio all'affermarsi di processi di meccanizzazione e di metodi di produzione al chiuso (in serra) che consentono in molti casi alla produzione agricola di prescindere da uno stretto legame con i cicli stagionali.

In questo contesto, in cui peraltro solo raramente è intervenuta, con riferimento all'attività di floricoltura, la giurisprudenza (Cass. 1151/59; Cass. 3742/68; Cass. 2622/71; Cass. 3420/72; Cass. 2686/76), questa Corte ritiene che *hic et nunc* si tratti soprattutto di vedere se l'espressione «coltivazione del fondo» (art. 2135 c.c.) sia stata usata dal legislatore per individuare l'unica forma possibile di coltivazione di prodotti vegetali, secondo una nozione astratta e atemporale (come sostenuto dal Tribunale), o piuttosto perché corrispondente alla comune nozione di attività agricola, aderente alla realtà socio-economica di quel particolare momento storico in cui è stata concepita la norma.

Alla luce anche dei Lavori Preparatori al codice civile, che possono fornire utili elementi interpretativi, il legislatore del 1942 sembra essere stato sensibile ai fenomeni innovativi. La

Relazione al codice, in riferimento all'art. 2135 c.c., raccomanda infatti un'interpretazione evolutiva della norma in relazione all'evolversi della tecnica agricola e in rapporto alle esigenze dell'agricoltura e alle necessità del suo sviluppo. E se così è, non si può che aderire all'interpretazione evolutiva dell'art. 2135 c.c., prospettata dai fautori della teoria del ciclo biologico, che consente il costante adeguamento del suo contenuto normativo alla realtà storica in divenire. Tale indirizzo trova peraltro conferma in una precedente pronuncia di questa stessa Corte d'appello (sent. App. Venezia 1139/93) che, in materia di funghicoltura, osservava che le nuove forme di produzione agricola «destagionalizzate» o senza insemminazione diretta del terreno, consentite dal progresso scientifico e tecnologico, possono continuare ad essere classificate come attività agricole, non costituendo esse forme di industrializzazione dell'agricoltura.

Testualmente la Corte affermava «che nel sistema del nostro codice il concetto di industrialità non è affatto il parametro rispetto al quale le attività non industriali si qualificavano come tali. Al contrario esso è un concetto residuale che si ricava per esclusione. E dunque ciò che permette di ascrivere un'attività all'industria, piuttosto che all'agricoltura, non è la presenza in positivo di determinate caratteristiche supposte proprie dell'industrialità, bensì l'assenza di quelle proprie dell'attività agricola».

Ora, in base all'interpretazione evolutiva dell'art. 2135 c.c., come sopra prospettata, non si può negare che le nuove tecniche produttive, come quelle praticate dall'Azienda Agricola Resteya, sono pur sempre nate da esigenze interne al mondo dell'agricoltura, al quale, secondo il comune sentire, esse indubbiamente appartengono.

La Corte, pertanto, ritiene fondata la doglianza dell'appellante e l'accoglie. Infatti, condivide l'interpretazione secondo cui ciò che realmente qualifica l'attività agricola non è tanto la coltivazione diretta del fondo, quanto il fatto che la produzione dipenda da un ciclo biologico che, nonostante il perfezionamento delle tecniche di coltivazione, non è mai totalmente controllabile, e rispetto al quale il fondo può, al limite, ridursi a sede dell'attività produttiva.

(*Omissis*)

Quanto all'ultimo motivo di appello (*sub* 5) esso è fondato e va quindi accolto.

La sentenza impugnata, argomentando dall'esistenza di un'ampia organizzazione finanziaria e commerciale, non ritiene connessa, in base al criterio di normalità *ex* art. 2135 c.c., all'attività agricola di produzione, l'ulteriore attività praticata dalla Resteya, di commercializzazione dei propri prodotti.

Ora, l'ampia e articolata struttura organizzativa volta alla collocazione dei prodotti sul mercato (peraltro in concreto mai contestata), non può di per sé rilevare ai fini della qualificazione come commerciale dell'azienda agricola, e quindi della sua assoggettabilità al fallimento. Secondo i più recenti orientamenti dottrinali ed un ormai consolidato indirizzo giurisprudenziale (Cass. 1151/59; Cass. 3742/68; Cass. 1961/74) la complessità delle strutture tecniche utilizzate per l'alienazione dei prodotti è irrilevante e addirittura potrebbe prescindere dal rapporto tra le dimensioni dell'attività di produzione e quelle di commercializzazione dei prodotti. Unico limite alla capacità espansiva del criterio di normalità, *ex* art. 2135 c.c., è dato dal fatto che la vendita deve pur sempre avere come scopo principale l'immissione sul mercato dei prodotti propri dell'impresa. Ora, non risultando contestata in causa, anzi espressamente rilevata anche nella sentenza impugnata, la circostanza secondo cui nonostante la prova dell'elevato grado di sviluppo della rete di distribuzione realizzata da Resteya a latere dell'attività produttiva, l'azienda ha pur sempre commercializzato solo prodotti propri, tale attività di alienazione può ritenersi a norma dell'art. 2135, 2° comma, c.c. connessa all'attività agricola produttiva esercitata, secondo il criterio di normalità previsto dal legislatore.

In definitiva, sulla scorta delle suddette ragioni, l'appello va accolto. (*Omissis*)

\*

Trib. Milano - 21-10-1999, n. 9417 - Chindemi, pres. ed. est. - Menni ed altri (avv. Coccetti ed altro) c. Menni (avv. Maresta).

#### **Ambiente - Immissioni rumorose eccedenti la normale tollerabilità - Danno esistenziale e danno biologico - Differenze.**

*Per danno esistenziale deve intendersi un'alterazione del benessere psicofisico, dei normali ritmi di vita che si riflettono sulla tranquillità personale del soggetto danneggiato, alterando le normali attività quotidiane e provocando uno stato di malessere psichico diffuso che, pur non sfociando in una vera e propria alterazione dello stato di salute come nel caso di danno biologico provoca, tuttavia ansia, irritazione, difficoltà a far fronte alle normali occupazioni, depressione, ecc. (1).*

(*Omissis*). - Le risultanze della ctu disposta dal G.D. nel procedimento *ex* art. 700 c.p.c., accettata dalle parti anche nel presente giudizio, consentono di ritenere accertato che alcune lavorazioni, svolte all'aperto, dall'officina del Menni, corrispondenti al battimento di lamiere, utilizzo di mole smeriglio flessibili e simili, provocano rumorosità eccedente i limiti del d.p.c.m. e della normale tollerabilità (3 db oltre il rumore di fondo) presso le abitazioni di Menni Flaminio e Palladini Carmen.

L'utilizzo del tornio provoca, inoltre, immissioni rumorose presso l'abitazione della sig.a Paladini Carmen, in misura eccedente i limiti differenziali del d.p.c.m. ed i limiti della normale tollerabilità.

Risulta documentalmente dal rapporto della Polizia municipale di Vignate in data 19 marzo 1997 che il sig. Menni Luigi, anche in epoca successiva al provvedimento d'urgenza, ha continuato ad usare la mola smerigliatrice, continuando a provocare rumori eccedenti la normale tollerabilità nei confronti dei soggetti sopra indicati, tanto che con decreto in data 30 marzo 1998 del GIP presso la Pretura di Milano veniva autorizzato sequestro preventivo del tornio e delle mole smeriglio.

Risulta, inoltre, dal provvedimento del GIP presso la Pretura Circondariale di Milano in data 27 aprile 1998 di reiezione della richiesta di revoca del sequestro preventivo del tornio e degli altri beni strumentali che si trovavano nell'officina del Menni, che lo stesso «non ha ottemperato per nulla alla ordinanza del giudice civile in data 11 luglio 1996, con cui gli si faceva ordine, per poter proseguire l'attività, di spostare il tornio dal locale dove si trovava, e cioè dal locale officina sottostante l'abitazione del Menni stesso, in un erigendo capannone che non è stato edificato e così pure gli veniva consentito l'utilizzo della mola smerigliatrice soltanto all'interno dello stesso capannone».

Appare, pertanto, accertata la violazione del sig. Menni all'ordinanza cautelare del giudice civile che imponeva all'interessato di usare le mole smerigliatrici in un erigendo capannone.

La stessa ctu ha, inoltre, evidenziato che «l'attività di base dell'officina consistente in riparazioni di motori, idropulitura, montaggio e smontaggi ruote, movimentazione di veicoli e materiale, uso della maggior parte degli utensili all'interno dell'officina, anche con portone della stessa aperto, non provoca immissioni eccedenti i limiti assoluti differenziali del d.p.c.m. e, anche se provocano il superamento (peraltro contenuto) dei 3 db sul rumore di fondo, non sono da considerarsi intollerabili ad eccezione delle lavorazioni sopra indicate nei confronti dei convenuti Menni Flaminio e Palladini Carmen (ved. Risultanze ctu pag. 10).

Solamente nei confronti di Menni Flaminio e Palladini Carmen le immissioni rumorose provenienti dall'officina di Menni Luigi hanno carattere di intollerabilità.

Va, conseguentemente, vietato al sig. Menni Luigi di svolgere la propria attività di riparazione di automezzi agricoli ed industriali di carpenteria metallica all'interno dell'officina fino a quando non risulteranno adottati gli accorgimenti tecnici individuati dal ctu nella perizia depositata nel procedimento *ex* art. 700 c.p.c., così come recepiti nell'ordinanza del G.D. in data 11 luglio 1996, idonei ad evitare la situazione pregiudizievole e a ricondurre le immissioni a livelli di tollerabilità.

Essendo stata accertata l'intollerabilità delle immissioni solamente nei confronti di Menni Flaminio e Palladini Carmen, solamente tali convenuti hanno diritto al risarcimento dei danni da parte di Menni Luigi, dovendo essere rigettata la domanda risarcitoria nei confronti degli altri convenuti in mancanza del presupposto del danno risarcibile non essendo state qualificate intollerabili le immissioni nei loro confronti e mancando il presupposto risarcitorio del danno ingiusto (art. 2043 c.c.).

Il danno subito da Menni Flaminio e Palladini Carmen non va qualificato come danno biologico in quanto non comporta un'alterazione dello stato di salute o l'insorgere di una malattia, ma causa

un'alterazione del benessere psicofisico, dei normali ritmi di vita che si riflettono sulla tranquillità personale del soggetto danneggiato, alterando le normali attività quotidiane e provocando uno stato di malessere psichico diffuso che, pur non sfociando in una vera e propria malattia, provoca, tuttavia ansia, irritazione, difficoltà a far fronte alle normali occupazioni, depressione ecc.

Trattasi, invero di «danno esistenziale», consistente nell'alterazione delle normali attività dell'individuo, quali il riposo, il relax, l'attività lavorativa domiciliare e non, che si traducono nella lesione della «serenità personale», cui ciascun soggetto ha diritto sia nell'ambito lavorativo, sia a maggior ragione, nell'ambito familiare.

A causa della lesione della sfera psichica del soggetto si alterano, in misura più o meno rilevante, i rapporti familiari sociali, culturali, affettivi e nei casi più gravi può anche insorgere una vera e propria malattia psichica; solamente in tal caso, il danno va qualificato come biologico in senso stretto.

Perché possa ravvisarsi il «danno esistenziale», occorre che sussistano le seguenti condizioni:

1) ingiustizia del danno secondo gli usuali parametri dell'art. 2043 c.c.;

2) nesso di causalità tra comportamento lesivo e danno che deve tradursi in un giudizio di proporzionalità o adeguatezza tra il fatto illecito e le conseguenze dannose;

3) consecutività temporale tra comportamento lesivo e danno.

Titolare del diritto è chiunque sia pregiudicato, nell'esplicazione delle normali attività domestiche o lavorative, dal comportamento illecito altrui.

La tutela costituzionale del diritto al «danno esistenziale» va individuata nell'art. 2 della Costituzione che tutela i «diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo che nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità».

Qualunque alterazione della «privacy», anche domestica, oltre che ogni ostacolo alla libertà individuale, sia nell'ambito familiare, ricreativo, sia nell'ambito lavorativo, costituiscono violazioni di diritti personali, tutelati dall'ordinamento.

Il danno esistenziale può trarre origine da diverse causali purché idonee, in concreto, a provocare le alterazioni psichiche e comportamentali sopra evidenziate.

Oltre al danno esistenziale da «inquinamento acustico», ravvisabile nella fattispecie, ove vengano superati i limiti di tollerabilità fissati dalla legge, ulteriori esempi possono essere ravvisati, ad esempio, nel caso di «danno esistenziale da disastro» (es.: crollo di un edificio per fuga di gas, inondazione per crollo di diga, caduta di aereo), o nel caso di «danno esistenziale da divorzio», con addebito della colpa ad uno dei coniugi, nel caso di alterazioni della personalità del soggetto in rapporto di diretta connessione causale con l'allontanamento di uno dei coniugi, conseguente al divorzio con colpa.

Quanto alla natura giuridica del danno esistenziale, trattasi di danno non reddituale, trattandosi di evento lesivo che ha ripercussione sui rapporti familiari sociali, culturali dei soggetti lesi e solo raramente ha ripercussioni di natura strettamente economica.

Tuttavia, così come per il danno biologico, ne va affermata la natura patrimoniale, essendo suscettibile di valutazione patrimoniale anche in base a parametri e tabelle che la giurisprudenza potrebbe elaborare sulla base della casistica.

Inoltre, ove ne venisse individuata la natura non patrimoniale, andrebbero evidenziate le difficoltà di risarcimento nel caso di fatti illeciti non costituenti, anche astrattamente, reato, in quanto, nel nostro ordinamento, la risarcibilità del danno non patrimoniale soggiace ancora ai limiti di cui all'art. 2059 c.c.

La natura patrimoniale del danno ne consente, invero, il risarcimento una volta individuato il fatto illecito che può anche non costituire reato, ma, come sovente avviene nei casi di danno esistenziale, solamente violazione amministrativa, anche in considerazione dell'orientamento del legislatore favorevole alla depenalizzazione di fatti che prima erano sanzionati penalmente.

Il criterio risarcitorio, provata l'esistenza del danno, non può che essere equitativo e, ai fini della determinazione del *quantum*, si deve tener conto della personalità del soggetto leso, delle attività svolte, delle alterazioni familiari, sociali, lavorative provocate dal fatto illecito e della loro ripercussione in tali ambiti.

Nella fattispecie va considerato che le immissioni acustiche intollerabili sono state provocate da macchinari particolarmente rumorosi (tornio e mola smeriglio), collocati nelle adiacenze di civili abitazioni.

Valutata anche la presumibile durata delle immissioni qualificate come intollerabili e l'incidenza delle stesse sull'equilibrio psico-fisico dei soggetti danneggiati, appare equo riconoscere a favore di Menni Flaminio e Palladini Carmen, a titolo di risarci-

mento del danno, la somma di L. 15.000.000 ciascuno, già rivalutata e comprensiva di interessi legali.

Non può essere riconosciuto il danno morale in mancanza di prova che il superamento dei limiti della normale tollerabilità costituisca, anche astrattamente, reato.

Nessuna altra prova di danno è stata fornita in relazione alla diminuzione di valore delle abitazioni dei soggetti danneggiati dalle immissioni che non può essere ricavata per presunzione.

Menni Luigi deve essere condannato a pagare a Menni Flaminio e Palladini Carmen la somma di L. 15.000.000 ciascuno, oltre al rimborso delle spese processuali, comprensive delle spese del procedimento cautelare. (*Omissis*)

#### (1) INQUINAMENTO ACUSTICO E DANNO ESISTENZIALE.

Questa sentenza del Tribunale di Milano, che decide in materia di immissioni di rumore, inibendo al disturbante di svolgere la propria attività di riparazione di automezzi agricoli e industriali e condannando il medesimo a risarcire ai disturbati i *danni esistenziali*, ha una portata autenticamente innovatrice. Infatti nelle fattispecie di immissioni rumorose fin qui decise, i giudici di merito, quando hanno ritenuto la sussistenza di danni alla persona del disturbato, li hanno qualificati *danni biologici*. Questa qualificazione del danno traeva giustificazione dal fatto che il rumore lamentato, ritenuto eccedente la normale tollerabilità, aveva cagionato un pregiudizio alla persona del disturbato tale da incidere sulla sua salute intesa anche in senso lato di benessere.

Il nuovo indirizzo interpretativo distingue invece il danno esistenziale dal danno biologico in senso stretto e individua il primo in «un'alterazione del benessere psicofisico, dei normali ritmi di vita che si riflettono sulla tranquillità personale del soggetto danneggiato, alterando le normali attività quotidiane e provocando uno stato di malessere psichico diffuso che, pur non sfociando in una vera e propria malattia, provoca tuttavia ansia, irritazione, difficoltà a far fronte alle normali occupazioni, depressioni, ecc.».

Il fondamento di tale danno va individuato nell'art. 2 della Costituzione che tutela i diritti inviolabili dell'uomo.

La figura del danno esistenziale si riconnette alla tutela della qualità della vita della persona e si concreta in situazioni di alterazione fisio-psichica che non costituiscono una vera e propria malattia.

Nella realtà concreta le immissioni rumorose, con riguardo particolare a quelle che si realizzano nei condomini o comunque nei rapporti di vicinato, danno frequentemente luogo a situazioni di danno esistenziale. In tal caso non vi è necessità nel processo di accertare con consulenza medico-legale l'esistenza di una patologia nella persona raggiunta dall'immissione, poiché il danno è *in re ipsa*, si presume cioè che vi sia per il solo fatto che l'immissione di rumore ha ecceduto il livello di normale tollerabilità.

Questo automatismo del danno è in verità accolto nella giurisprudenza di merito anche con riguardo al danno biologico sul presupposto che un rumore che eccede di tre decibel il rumore di fondo, concretandosi in un raddoppio di quest'ultimo, non può non produrre un pregiudizio alla salute. A tale riguardo si potrebbe invocare il *fatto notorio* fondato su conoscenze tecnico-scientifiche.

Non si può comunque fare a meno di rilevare il sottile filo di demarcazione che talora separa il danno esistenziale dal danno biologico tanto da far ritenere il primo una sorta di danno biologico in senso lato.

La sentenza in esame ha certamente il pregio di applicare l'istituto del danno esistenziale ad una fattispecie di immissioni di rumore mentre fino ad oggi esso è stato contemplato in relazione a situazioni ben diverse come quella di danno alla vita di relazione e mutamento dello *status* familiare, in ipotesi di lesioni mortali e di risarcimento *iure proprio* agli stretti congiunti della vittima (1), ovvero, come ricorda la sentenza stessa, in ipotesi di disastro o anche di divorzio.

Questa categoria di responsabilità civile pone il problema se l'art. 844 c.c., norma tipica in materia di immissioni e prevalentemente invocata nelle controversie di inquinamento acustico, sia uno strumento idoneo di tutela dalle conseguenze esistenziali dei fatti di rumore. Propendiamo per la soluzione positiva alla luce di una rilettura critica della norma che noi stessi abbiamo proposto (2) con riguardo al bene della salute offeso da immissioni rumorose.

Infatti, pur riconoscendo che la norma si colloca nel capo II del codice civile relativo alla tutela della proprietà fondiaria, dobbiamo rilevare che nel caso di proprietà di bene abitativo non si può accogliere una interpretazione restrittiva di tipo oggettivo con riguardo esclusivo al degrado del bene stesso ma bisogna anche porre attenzione al soggetto che fruisce del bene, che lo gode e subisce un condizionamento negativo a causa dell'immissione.

Questo approccio interpretativo di tipo soggettivo è possibile attraverso una rilettura dell'art. 844 alla luce delle norme costituzionali (artt. 2, 9, 32 Cost.), in particolare dell'art. 2 che tutela i diritti inviolabili della persona, tra i quali si colloca il diritto all'ambiente, inteso come diritto all'integrità dello spazio vitale.

In conclusione esprimiamo adesione alle argomentazioni della sentenza in esame che, riconoscendo il danno esistenziale nelle fattispecie di immissioni di rumore, offre un nuovo ed efficace strumento di tutela della persona nei confronti delle sempre più gravi aggressioni alla qualità della vita.

Gianfranco Busetto

(1) Trib. Treviso 27 dicembre 1994, in *Resp. Civ. Prev.*, 1995, 615; Trib. Torino 8 agosto 1995, *ibidem*, 1996, 282.

(2) G. Busetto, *Inquinamento da rumore*, in questa Riv., n. 7/8 del 1994, p. 397 e segg.

\*

Cons. Stato, Sez. VI - 6-5-1998, n. 640 - Giovannini, pres.; Minicone, est. - Provincia Rovigo (avv. Bernicoli, Migliorini, Manzi) c. Soc. S.I.S.A., (avv. Zambelli, Verino e altri) (n.c.).

**Cave e torbiere - Cave - Autorizzazione attività estrattiva - Veneto - Competenza - È della Regione - Provvedimento sindacale di sospensione - Illegittimità.** (L. 29 novembre 1971, n. 1097; l. reg. Veneto, 7 settembre 1982, n. 44, art. 16)

*Nella Regione Veneto, ai sensi dell'art. 16, comma 4, l. reg. 7 settembre 1982, n. 44, l'autorizzazione regionale per l'attività estrattiva costituisce l'unico titolo per la coltivazione della cava e tiene luogo di ogni altro atto, nulla osta o autorizzazione di competenza regionale attinenti ad aspetti connessi con tale attività, con l'unica eccezione del territorio tutelato dalla l. 29 novembre 1971, n. 1097, per il quale è necessario il nulla osta del Presidente della Commissione provinciale dei beni ambientali; pertanto, è illegittimo il provvedimento di sospensione dell'esercizio dell'attività di cava adottato dal Sindaco, essendo la competenza solo della Regione (1).*

(Omissis)

DIRITTO. - 1. - Con la decisione appellata il primo giudice ha accolto il ricorso della ditta S.I.S.A. avverso il provvedimento del Sindaco di Ariano nel Polesine del 12 giugno 1987 di sospensione dei lavori di coltivazione della cava di sabbia denominata Marchiona, terzo lotto, o Gozzi, procedendo, di conseguenza, all'annullamento di detto provvedimento e di quelli presupposti dall'Amministrazione provinciale di Rovigo in data 21 gennaio 1987 e 21 maggio 1987.

Siffatta precisazione è sufficiente a confutare, già in punto di fatto ed a tacere di ogni altra considerazione, l'eccezione della ditta S.I.S.A., odierna appellata, di carenza di legittimazione della Provincia di Rovigo ad impugnare la predetta decisione, fondata sul rilievo (inesatto) che il provvedimento annullato in prime cure sarebbe solo quello del Comune di Ariano Polesine, rimasto, per contro, inerte e neppure costituitosi in giudizio.

2. - Quando alla ulteriore eccezione preliminare, sollevata dalla

medesima appellata, di irricevibilità dell'appello per irrituale notificazione alla Regione Veneto, controinteressata necessaria, presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato anziché presso quella generale, va osservato che, avendo la Provincia tempestivamente notificato il gravame alla originaria ricorrente, il vizio rilevato non determinerebbe l'affermata «irricevibilità», bensì solo la necessità di procedere, alla stregua della giurisprudenza consolidata (cfr. per tutte, Cons. Stato, V Sez., 8 giugno 1992, n. 527), alla integrazione del contraddittorio nei confronti della Regione, non costituitasi in giudizio.

Peraltri, non essendo la Regione Veneto parte necessaria del giudizio di primo grado (come è stato, del resto ritenuto dalla stessa ditta S.I.S.A. che le ha notificato il gravame originario solo per «notizia»), avente ad oggetto esclusivamente provvedimenti emessi dall'Amministrazione provinciale e comunale, non ricorrono neppure i presupposti per ordinare all'Amministrazione appellante la integrazione del contraddittorio nei suoi confronti.

3. - Nel merito, l'Amministrazione provinciale di Rovigo contesta l'assunto del primo giudice - che ha accolto il ricorso per il vizio di incompetenza del Sindaco del Comune di Ariano Polesine ad adottare il provvedimento di sospensione dell'attività di cava a suo tempo assentita dalla Regione Veneto -, sostenendo la legittimità dell'intervento del Sindaco, in quanto tutore di tutti gli interessi urbanistico-ambientali, alla luce anche dell'art. 80 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, laddove la Regione sarebbe competente ad autorizzare detta attività per il solo profilo minerario.

Di qui la asserita non divisibilità dell'affermazione della sentenza appellata, secondo la quale l'autorizzazione regionale costituirebbe «titolo unico per l'attività estrattiva, ricomprendente cioè anche la valutazione e la compatibilità di detta attività sotto il profilo della tutela dei valori ambientali e paesaggistici», essendo, oltretutto, detta affermazione in contrasto con la delega attribuita alla provincia in materia di beni ambientali per effetto della l. reg. Veneto 6 marzo 1984, n. 11.

Nella specie, l'intervento del Sindaco sarebbe stato doveroso in ragione della circostanza che l'attività estrattiva della sabbia aveva eliminato un tratto dell'antico cordone litoraneo formato da dune fossili di grande valenza storico-culturale.

4. - L'appello è infondato.

5. - Va premesso che, nel caso che interessa, il provvedimento di sospensione dell'attività di cava, impugnato, in primo grado, contrariamente a quanto affermato dalla appellante, non risulta emesso dal Sindaco di Ariano Polesine, nell'esercizio di poteri contingibili ed urgenti, per far fronte ad una emergenza ambientale specifica del tipo di quella denunciata dalla appellante medesima.

In realtà, come si evince dalla sentenza appellata e come è confermato dagli atti di causa, il Sindaco è stato invitato dalla Amministrazione provinciale di Rovigo ad adottare l'atto contestato in quanto, da un lato, in ordine all'esercizio della cava in questione, non risultava emesso il parere di competenza della Commissione consultiva per i beni ambientali della Provincia stessa (ritenuto indispensabile in forza della sub-delega regionale in materia di beni ambientali di cui alla l. reg. Veneto n. 11 del 1984 e della circostanza che la cava ricadeva in zona vincolata ai sensi della legge n. 1497 del 1939); dall'altro, la ditta S.I.S.A. non aveva provveduto a trasmettere la documentazione richiesta dalla Provincia per la sottoposizione del progetto di coltivazione al parere della predetta Commissione.

5.1. - Ciò posto occorre sottolineare che, come messo in evidenza dal T.A.R., l'attività estrattiva svolta dall'appellata era stata autorizzata, in vigore della l. reg. Veneto n. 50 del 1981 come modificata dalla l. reg. Veneto n. 3 del 1982, dalla Regione Veneto, nella cui competenza rientravano, alla stregua dell'art. 82 del d.p.r. n. 616 del 1977, anche le relative funzioni di tutela ambientale e paesaggistica.

Rettamente, quindi, il primo giudice ha ritenuto che il provvedimento autorizzatorio, nel caso concreto, costituiva titolo unico per l'attività estrattiva, ricomprendente anche la valutazione e la compatibilità di detta attività sotto il profilo della tutela dei valori ambientali e paesaggistici.

Una siffatta valenza trova, del resto, conferma nell'art. 16, comma 4, della l. reg. Veneto 7 settembre 1982, n. 44, il quale ribadisce che autorizzazione regionale costituiva l'unico titolo per la coltivazione del giacimento e teneva luogo di ogni altro atto, nulla osta o autorizzazione di competenza regionale attinenti ad aspetti connessi con l'attività di cava, con l'unica eccezione (che qui non rileva, ma che offre un argomento *a contrario* di indubbio spessore) del territorio tutelato dalla l. 29 settembre 1971, n. 1097, per il quale si richiedeva nulla osta da parte del Presidente della Commissione provinciale dei beni ambientali.

5.2. - Né una siffatta conclusione, contrariamente a quel che deduce l'Amministrazione appellante, si pone in contrasto con la



delega attribuita, in materia di beni ambientali, alla Provincia della l. reg. Veneto 6 marzo 1984, n. 11.

Ed infatti, in disparte il rilievo che tale legge, essendo successiva all'autorizzazione regionale a suo tempo rilasciata alla ditta S.I.S.A., non è idonea ad inficiare l'ambito operativo di questa, che va valutato in relazione alle norme vigenti all'atto dell'adozione del provvedimento, sta di fatto che l'art. 25, comma 2, della l. reg. Veneto 2 aprile 1985, n. 30, aveva precisato che, a fini di snellimento delle procedure, fino all'entrata in vigore del piano regionale delle attività di cava e dei piani provinciali di attività (dei quali non viene dedotta la intervenuta previa adozione rispetto al provvedimento impugnato in primo grado), le funzioni relative ai provvedimenti di protezione delle bellezze naturali, limitatamente alle cave, avrebbero continuato ad essere esercitate con l'unicità del titolo autorizzatorio previsto dal già menzionato comma 4 dell'art. 16 della l. reg. n. 44 del 1982.

Criterio questo ulteriormente riaffermato, poi, dall'art. 2 della l. reg. Veneto 23 aprile 1990, n. 30, che ha modificato in tal senso proprio l'art. 1, comma 1, lett. g) della l. reg. n. 11 del 1984, specificando che la subdelega alle province di funzioni in materia ambientale, relativamente all'apertura delle cave, fa salvo il disposto del richiamato art. 25 della l. reg. n. 30 del 1985.

6. - Deriva da tutto quanto sopra esposto che la sospensione dell'esercizio dell'attività di cava, per asserite carenze del procedimento autorizzatorio, nel caso di specie, non rientrava, comunque, (e tanto meno su invito dell'Amministrazione provinciale) nella competenza del Sindaco di Ariano Polesine, spettando ogni valutazione in proposito, sussistendone eventualmente i presupposti, alla Regione che a suo tempo aveva emanato l'atto di autorizzazione.

7. - L'appello deve essere, di conseguenza, respinto e, per l'effetto, l'impugnata sentenza deve essere confermata.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura di cui in dispositivo. (Omissis)

(1) L'ATTIVITÀ ESTRATTIVA DELLE CAVE È SUBORDINATA AD AUTORIZZAZIONE REGIONALE.

La problematica relativa allo sfruttamento delle cave propone delicate questioni di diritto e interessanti prospettazioni esegetiche a causa dell'intrecciarsi di competenze giuridiche diverse.

La decisione in esame si coniuga con quel filone della giurisprudenza secondo il quale l'autorizzazione regionale rappresenta l'unico titolo legittimante l'attività estrattiva, con esclusione, quindi, di provvedimenti provenienti dall'autorità comunale.

La generalizzazione del regime autorizzatorio di competenza regionale (di contro a quello concessorio comunale), è stata ribadita dalla Corte costituzionale la quale ha avuto modo di esprimersi a proposito di questioni sollevate dal Consiglio di Stato e dal T.A.R. del Veneto, in riferimento alle leggi regionali del Veneto e della Lombardia nella parte in cui «hanno introdotto il regime autorizzatorio su scala generale». Di qui il presunto contrasto con l'art. 117 della Costituzione in quanto dall'ordinamento statale e, segnatamente, dalla legge sulla ricerca e coltivazione delle miniere (r.d. 29 luglio 1927, n. 1443, art. 45, 1° e 2° comma), «si ricaverebbe un principio incompatibile con la generalizzazione del regime autorizzatorio» (1).

Circa l'imprescindibilità dell'atto autorizzatorio continua a discutersi fino ai nostri giorni e, argomentando *a contrario*, il C.d.S. non ha esitato a definire abusiva l'attività estrattiva posta in essere *de facto* e *sine titulo* (2).

Se, *prima facie*, la tematica – così impostata – non pare particolarmente insidiosa, i problemi si complicano se si colloca la questione relativa alla coltivazione di cava nella disciplina di governo del territorio la cui competenza è schiettamente comunale.

I problemi, dunque, aumentano nel caso in cui le cave insistano in aree vincolate da specifici interessi pubblici: vincolo idrogeologico, vincolo archeologico, vincolo paesaggistico e ambientale.

Va da sé, che in questi casi possono sorgere conflitti di interessi tra Stato e Regioni.

Anche in questo campo, però, si registra l'autorevole intervento della Corte costituzionale la quale, in coerenza con la giurisprudenza amministrativa, ha ribadito la necessità dell'esistenza del potere autorizzatorio regionale anche nelle zone sottoposte a vincolo idrogeologico, prendendo spunto dalla legge regionale (nel caso di specie l.r. Veneto n. 52 del 13 settembre 1978). Quest'ultima legge, facendo proprio il titolo I del r.d. n. 3267/1923, subordina la trasformazione dei terreni, ancorché con vincolo idrogeologico, ad autorizzazione regionale (3) (4).

Il giudice di appello, con la decisione in oggetto, affronta poi, in via incidentale, il problema del provvedimento sindacale di sospensione dell'esercizio dell'attività di cava e quindi il connesso problema concernente la rilevanza urbanistica relativa alla coltivazione di cava.

Il quesito che si pone a tal proposito, infatti, riguarda la possibilità di far rientrare o meno la coltivazione di cave nell'ambito della materia urbanistica posto che, ai sensi della legge n. 10 del 1977, l'urbanistica «comprende tutto ciò che concerne l'uso dell'intero territorio».

Nonostante la definizione legislativa, però, l'interprete (5) ha specificato che non rientra nell'urbanistica l'attività estrattiva in quanto questo tipo di trasformazione del territorio non è collegato agli insediamenti, non pertiene quindi, come rileva anche autorevole dottrina «all'uso del territorio ai fini della localizzazione e dei caratteri degli insediamenti umani (residenziali, produttivi, terziari, ecc.) e delle infrastrutture occorrenti» (6).

Detto orientamento è stato ribadito dal C.d.S. il quale in una recente sentenza (7) ha categoricamente escluso che l'attività di cava rientri nella disciplina urbanistica, portando a sostegno dell'argomento il *dictum* dell'art. 117 Cost. (il quale appunto distingue, nell'elenco di materie trasferite alle regioni, l'urbanistica dalla materia delle cave).

*Nulla quaestio*, dunque, ad avviso dei giudici amministrativi circa la competenza regionale e la conseguente esclusione della competenza comunale a livello di pianificazione urbanistico-edilizia.

Per completezza, va citata una delle voci discordi sull'argomento, degna di menzione perché proveniente comunque dalla Suprema Corte, secondo la quale dal concetto di trasformazione del territorio non potrebbe essere esclusa l'attività estrattiva.

Il ragionamento seguito dalla Cassazione e compiuto attraverso una riflessione lunga e articolata, porta a concludere sulla competenza comunale, paventando addirittura una questione di incostituzionalità nei confronti della «tesi opposta che sottrae al Comune la disponibilità dell'uso del proprio territorio rispetto ad un intervento così traumatizzante quale quello di una cava» (8).

Pertanto, alla luce di quanto sopra, pare potersi affermare che il dibattito sia ancora aperto, anche se il contributo da parte della giurisprudenza sembra spostare l'ago della bilancia sull'opinione delle Sezioni Unite della Corte di cassazione e quindi su una puntuale lettura dell'art. 117 della Costituzione che separa la materia urbanistica da quella delle cave.

Angela R. Stolfi

(1) Corte cost. 1° febbraio 1982, n. 7, in *Foro it.*, 1982, I, 1834.

(2) C.d.S., Sez. II, 27 settembre 1997, in *Foro Amm.*, 1998, 1586.

(3) Corte cost. 15 luglio 1985, n. 201, in *Foro it.*, 1988, I, 64.

(4) Invero l'art. 7 r.d. n. 3267/1923 prevedeva l'autorizzazione della Camera di commercio, competenza ora trasferita alle regioni *ex d.p.r.* 24 luglio 1977, n. 616.

(5) Cass. Sez. Un. Pen., 13 ottobre 1993, n. 11, Antonelli, in questa Riv.,

1994, 289.

(6) SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, XIV ed., Napoli, 1994, p. 808.

(7) C.d.S., Sez. V, 18 maggio 1998, in *Foro Amm.*, 1998, 1413.

(8) Cass. Sez. III Pen., 18 aprile 1994, n. 339, in questa Riv., 1996, 324, con nota di PERRI. Per un completo *excursus* storico sull'argomento, vedi Pret. Terni 7 febbraio 1995, *ivi*, 1995, 248.

# MASSIMARIO

## Giurisprudenza civile

(a cura di PAOLA MANDRICI)

**Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione (stragiudiziale) - In genere - Azione giudiziaria - Condizione di proponibilità - Onere della parte - Contenuto - Comunicazione alla controparte e all'Ispettorato provinciale dell'agricoltura dell'intenzione di agire e decorso del termine dalla comunicazione - Sufficienza - Accertamento circa l'effettiva convocazione delle parti ad opera dell'Ispettorato - Irrilevanza.** (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 46)

Cass. Sez. III Civ. - 1-8-2000, n. 10033 - Giuliano, pres.; Calabrese, est.; Golia, P.M. (conf.) - Matelica (avv. Cantillo) c. Lovaglio. (Conferma App. Potenza 21 luglio 1997)

*La condizione di proponibilità della domanda inerente ad un rapporto agrario fissata dall'art. 46 della legge 203/82 è integrata dalla richiesta di attivazione della procedura conciliativa da parte dell'interessato e dal decorso del termine entro il quale la stessa deve concludersi, mentre non hanno rilievo eventuali ritardi od omissioni dell'ufficio che deve procedere all'esperimento del tentativo di conciliazione, sicché una volta che l'interessato abbia provato di avere comunicato all'altra parte e al competente Ispettorato provinciale dell'agricoltura la propria intenzione di agire in giudizio, non rileva accertare l'intervenuta convocazione delle parti a cura dell'IPA (1).*

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 12 maggio 1999, n. 4686, in *Giust. civ. Mass.*, 1999, 1058; Cass. 19 marzo 1997, n. 2422, in questa Riv., 1997, 640; in *Giur. it.*, 1998, 26, con nota di Viti D.; Cass. 1° ottobre 1994, n. 7980, in questa Riv., 1995, 379 (M); Cass. 10 novembre 1992, n. 12083, *ivi*, 1993, 475.

\*

**Contratti agrari - Competenza e giurisdizione - Sezioni specializzate - Competenza - Controversie implicanti l'accertamento positivo o negativo di un rapporto agrario ex art. 9 legge n. 29/90 - Inclusione.** (L. 14 febbraio 1990, n. 29, art. 9)

Cass. Sez. III Civ. - 25-7-2000, n. 9733 - Giuliano, pres.; Di Nanni, est.; Fedeli, P.M. (conf.) - Palopoli Fioridalisi (avv. Serratore ed altro) c. Palopoli Fortunato (avv. Paparazzo). (Regola competenza)

*La competenza funzionale ed inderogabile delle Sezioni specializzate agrarie deve essere affermata in tutte le ipotesi che implicano un accertamento, positivo o negativo, di un rapporto agrario indicato dall'art. 9, l. 14 febbraio 1990, n. 29, anche quando si tratta di stabilire se il convenuto per il rilascio sia occupante senza titolo, oppure detenga in virtù di un rapporto agrario. In questi casi, infatti, la sola prospettazione del rapporto agrario, sempre che non sia prima facie infondata, impone la devoluzione della controversia alla Sezione specializzata agraria (1).*

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 11 aprile 2000, n. 4549, in questa Riv., 2000, 348 (M); Cass. 23 aprile 1999, n. 4037, *ivi*, 1999, 633 (M); Cass. 11 febbraio 1999, n. 1169, *ivi*, 1999, 469; in *Foro it.*, 2000, 603, con nota di CAPPONI B., *Le competenze per materia nel sistema del controllo preliminare della competenza (con particolare riferimento al contenzioso del lavoro e a quello agrario)*; Cass. 8 agosto 1997, n. 7358, in questa Riv., 1998, 377 (M); Cass. 10 ottobre 1995, n. 10577, *ivi*, 1996, 240.

**Consorzi - Di bonifica - Contributi - Carezza di potere impositivo - Restituzione - Natura tributaria della controversia - Configurabilità - Giurisdizione A.G.O. - Competenza del Tribunale.** (C.c., art. 9; d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546)

Cass. Sez. I Civ. - 22-2-2000, n. 1985 - Reale, pres.; Forte, est.; Golia, P.M. (conf.) - Cons. Bonifica Media Pianura Bergamasca (avv. Petretti) c. Joppi. (Cassa senza rinvio Giudice di pace Bergamo 3 novembre 1997)

*La controversia avente ad oggetto la restituzione di contributi corrisposti ad un consorzio di bonifica sulla base dell'allegata carezza di potere impositivo dell'ente, ha natura tributaria e non essendo espressamente devoluta alla giurisdizione delle Commissioni tributarie, appartiene alla giurisdizione ordinaria e rientra nella competenza per materia del Tribunale (1).*

(1) In senso conforme cfr.: Cass. S.U. 30 ottobre 1998, n. 10903, in *Giust. civ. Mass.*, 1998, 2224; Cass. 15 maggio 1998, n. 4920 e Cass. 29 settembre 1997, n. 9534, in questa Riv., 1998, 468, con nota di NICOLUCCI S., *Ancora sul riparto della giurisdizione in tema di contributi di bonifica.*

\*

**Prelazione e riscatto - Riscatto - Requisiti per ottenere il riscatto ex art. 8 legge n. 590 del 1965 - Condizioni dell'azione - Accertamento d'ufficio - Ammissibilità - Conseguenze.** (C.p.c., artt. 112, 324, 325; l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

Cass. Sez. III Civ. - 24-3-2000, n. 3583 - Fiduccia, pres.; Finocchiaro, est.; Marinelli, P.M. (diff.) - Isolda (avv. Miele) c. Rozzi ed altri (avv. Giordano). (Cassa con rinvio App. Napoli 25 novembre 1997)

*I requisiti indicati dall'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590 perché possa trovare accoglimento una domanda di riscatto agrario costituiscono condizioni dell'azione e devono essere accertati dal giudice d'ufficio. Conseguenze che non incorre in vizio di ultrapetizione, né viola il giudizio interno, il giudice d'appello che rilevi d'ufficio la mancanza degli anzidetti presupposti di fatto nel caso in cui la questione non sia stata espressamente esaminata dal giudice di primo grado (1).*

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 24 marzo 2000, n. 3538, in *Giust. civ. Mass.*, 2000, 629; Cass. 10 aprile 1998, n. 3732, in questa Riv., 1998, 379 (M); Cass. 2 febbraio 1998, n. 6, in *Giust. civ. Mass.*, 1998, 8; Cass. 16 aprile 1996, n. 3561, in questa Riv., 1996, 515.

\*

**Contratti agrari - Competenza e giurisdizione - Sezioni specializzate - In genere - Deduzioni in giudizio di un rapporto di affitto di fondo rustico - Competenza della Sezione specializzata agraria - Infondatezza prima facie della deduzione - Competenza del giudice ordinario.** (L. 11 febbraio 1971, n. 11, art. 26; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 47; l. 14 febbraio 1990, n. 29, art. 9)

**Contratti agrari - Competenza e giurisdizione - Sezioni specializzate - Competenza - Eccezione di incompetenza del giudice adito con domanda di rilascio di un bene immobile - Devoluzione della causa alla Sezione specia-**

**lizzata indicata dalla parte - Infondatezza prima facie dell'eccezione - Conseguenza - Configurabilità - Condizioni.** (L. 2 marzo 1963, n. 320, art. 1; l. 11 febbraio 1971, n. 11, art. 26; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 47)

Cass. Sez. III Civ. - 1-8-2000, n. 10028 - Sommella, pres.; Finocchiaro, est.; Fedeli, P.M. (conf.) - Zerella ed altro (avv. Petrillo) c. Roviello ed altro (avv. Cicchetti). (Conferma Trib. Ariano Irpino 3 marzo 1999)

*Il giudice adito, qualora una delle parti eccepisca l'esistenza di un rapporto agrario soggetto alla normativa speciale in materia, può escludere la competenza della Sezione specializzata agraria e ritenere la propria competenza, solo nell'ipotesi in cui alla stregua delle stesse allegazioni delle parti, senza necessità di altre indagini, debba escludersi ictu oculi la configurabilità di detto rapporto (1).*

*Qualora nel giudizio instaurato dall'attore con domanda di rilascio di un bene immobile il convenuto eccepisca l'incompetenza del giudice adito, deducendo la competenza della Sezione specializzata agraria, il giudice adito deve rimettere a questa la decisione della causa, rientrando nella competenza della medesima anche l'accertamento della natura del rapporto, tranne che sulla base delle deduzioni delle parti e senza necessità di attività istruttoria risulti prima facie che la materia del contendere è diversa da quella devoluta alla cognizione del giudice specializzato. L'infondatezza prima facie dell'eccezione di incompetenza in questione sollevata da una delle parti deve ritenersi sussistente, tra l'altro, allorché l'eccezione medesima risulti in insanabile contrasto con la ricostruzione della situazione di fatto e di diritto posta dalla parte a sostegno delle proprie tesi difensive, ovvero manchi del supposto argomentativo minimo indispensabile per chiarire i dati essenziali del rapporto agrario dedotto (specifica natura, data di inizio, corrispettivo, oggetto ecc.) (2).*

(1-2) Sulla prima massima, in senso conforme, cfr.: Cass. 25 luglio 2000, n. 9733; Cass. 11 aprile 2000, n. 4549, in questa Riv., 2000, 348 (M); Cass. 23 aprile 1999, n. 4037, *ivi*, 1999, 633 (M); Cass. 11 febbraio 1999, n. 1169, *ivi*, 1999, 469; in *Foro it.*, 2000, 603, con nota di CAPPONI B., *Le competenze per materia nel sistema del controllo preliminare della competenza (con particolare riferimento al contenzioso del lavoro e a quello agrario)*; Cass. 10 ottobre 1995, n. 10577, in questa Riv., 1996, 240. Sulla seconda massima, in senso conforme, cfr. Cass. 26 maggio 1999, n. 5111, in *Giust. civ. Mass.*, 1999, 1173.

\*

**Previdenza sociale - Assicurazioni sociali obbligatorie - Imprese cooperative (e consorzi) di trasformazione, manipolazione e commercializzazione di prodotti agricoli e zootecnici - Inquadramento, ai fini previdenziali, nel settore dell'agricoltura - Presupposti - Costituzione delle imprese medesime in società cooperative - Compatibilità.** (C.c., artt. 2135 e 2519; c.p.c., art. 222; d.p.r. 30 aprile 1970, n. 602, art. 1; l. 15 giugno 1984, n. 240, art. 1; l. 9 marzo 1989, n. 88, art. 49)

Cass. Sez. Lav. - 9-4-1999, n. 3479 - Santojanni, pres.; Vidiri, est.; Buonajuto, P.M. (conf.) - FAT a r.l. (avv. Visentini e altro) c. INPS (avv. Correrà). (Cassa con rinvio, Trib. Perugia 28 febbraio 1998)

*Ai fini dell'applicazione delle norme sulle assicurazioni sociali obbligatorie e sugli assegni familiari, le imprese cooperative ed i loro consorzi, che trasformano, manipolano o commercializzano prodotti agricoli o zootecnici propri o dei loro soci ricavati dalla coltivazione dei fondi, dalla silvicoltura e dall'allevamento di animali sono inquadrabili, ai fini previdenziali, nel settore dell'agricoltura allorché per l'esercizio di tali attività non ricorrano normalmente ed in modo continuativo ad approvvigionamenti dal mercato di prodotti agricoli e zootecnici in quantità prevalente rispetto a quella complessivamente trasformata, manipolata e commercializzata. Non è invece necessario, al medesimo fine, che tali imprese cooperative (ed i loro consorzi) si costituiscano in società cooperative (a responsabilità limitata o illimitata), non essendo incompatibile con la classificazione nel settore agricolo l'esercizio di tali attività sotto la forma (oltre che di*

*società cooperativa anche) di organismi associativi o cooperativi di fatto o di società ispirate anche a finalità di cooperazione tra i soci (quali le società civili e le società cooperative irregolari per la mancata iscrizione ex art. 2519 c.c.) (1).*

(1) La qualificazione agricola delle cooperative (e dei relativi consorzi) di manipolazione, trasformazione e alienazione dei prodotti agricoli, zootecnici e forestali è, in campo civilistico, tuttora controversa per la mancanza del nesso di connessione, soggettiva ed oggettiva, tra le attività esercitate dall'ente collettivo e quelle di coltivazione, di allevamento e di silvicoltura svolte da soggetti diversi ancorché ad esso associati. Ma, per effetto della legislazione speciale, si è andato delineando, in dottrina ed in giurisprudenza, l'orientamento per il quale la diversa titolarità nell'esercizio di tali attività può essere superata considerandosi quelle svolte in forma collettiva come espressione consequenziale dell'attività principale svolta dai singoli soci. È stato, infatti, osservato che «è possibile individuare il nesso di connessione tra due attività esercitate da soggetti diversi (il socio e la società cooperativa) grazie all'applicazione del c.d. principio di trasparenza consistente nel fatto che siccome la cooperativa compie attività normalmente svolte dall'imprenditore agricolo, se i suoi soci posseggono tale qualifica e le sue attività si riferiscono precipuamente ai prodotti dei soci, la sua natura resta agricola non rilevando la presenza di una persona diversa (la società cooperativa), distinta ed autonoma rispetto ai singoli soci. A questa conclusione è possibile giungere grazie all'individuazione della connessione di cui all'art. 2135 come *connessione giuridica* realizzata da due tipi di collegamento: quello *soggettivo* che si attua mediante l'appartenenza dei contraenti ad uno stesso gruppo e quello *oggettivo-causale* che si attua tramite il perseguimento dell'interesse specifico dei singoli membri. Contro tale tesi si pongono, tuttavia, sia quanti, ritenendo che la connessione operi solo sul piano soggettivo, non riescono a superare lo schermo costituito dall'esistenza di una persona diversa (società cooperativa) distinta dai singoli soci sia coloro che ritengono che la connessione operi solo sul piano delle attività esercitate da una medesima impresa e non anche tra imprese diverse pur se funzionalmente ed economicamente collegate tra loro» (M. GIUFFRIDA, *L'imprenditore agricolo singolo e associato e l'azienda agraria*, in AA.VV., *Diritto agrario e forestale italiano e comunitario*, Padova, 1999, 119).

Espressione della tendenza restrittiva, di recente, GENOVESE, *Le attività di trasformazione e alienazione dei prodotti agricoli esercitate dall'impresa della società cooperativa*, in *Riv. dir. agr.*, 1995, I, 3 ss.; in termini ampiamente espositivi delle varie tesi, ma con la considerazione conclusiva che «la legislazione speciale denota una tendenza sempre più costante ed univoca ad equiparare le cooperative fra agricoltori a questi ultimi o, meglio, a regolare l'attività svolta in forma cooperativa come se fosse espletata direttamente dagli associati», BIONE, *L'imprenditore agricolo*, in *Tratt. dir. comm. e dir. pubbl. dell'econom.*, diretto da Galgano, Padova, 1978, 509 ss., con ampi riferimenti a dottrina e giurisprudenza. A quest'ultima conclusione era pervenuta anche la giurisprudenza di legittimità (v. per tutte, Cass. 24 marzo 1980, n. 1974, in *Giur. agr. it.*, 1981, 29) ancor prima che fosse emanata la l. 15 giugno 1984, n. 240 secondo la quale le imprese collettive (cooperative, consorzi) sono inquadrate, ai fini previdenziali, nel settore dell'agricoltura allorché trasformano, manipolano e/o commercializzano «prevalentemente» prodotti propri o dei loro soci ricavati dalla coltivazione dei fondi, dalla silvicoltura e/o dall'allevamento di animali; al contrario, quando, per l'esercizio di tali attività, detti organismi ricorrono normalmente ed in modo continuativo ad approvvigionamenti dal mercato dei prodotti trattati, in quantità prevalente rispetto a quella complessivamente trasformata, manipolata e/o commercializzata, sono inquadrati, rispettivamente, nei settori dell'industria o del commercio. Ma, in deroga all'inquadramento in agricoltura, per i soli lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato dai predetti enti collettivi, e limitatamente ad alcune forme previdenziali (cassa integrazione guadagni, ordinaria e straordinaria; cassa unica assegni familiari; assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), si applicano le disposizioni del settore industria. (V., al riguardo, GATTA, *L'ordinamento previdenziale del lavoro agricolo*, Roma, 1990, 55 s.).

La particolarità della decisione in epigrafe sta nel fatto di aver ritenuto applicabile il surriferito criterio di inquadramento anche a quelle forme di aggregazione collettiva di imprenditori agricoli di tipo associativo costituite in via di fatto o come società ispirate anche a finalità di cooperazione tra loro ma non secondo gli schemi formali previsti per gli enti cooperativistici e consorziali (come, ad es., le società civili e le società cooperative irregolari per la mancata iscrizione ex art. 2519 c.c.). A questo proposito è noto che la legislazione previdenziale assimila, ai fini assicurativi, l'attività lavorativa prestata dai soci, a titolo di conferimento sociale nell'ambito delle società cooperative, a quella dei lavoratori subordinati; orbene, tale assimilazione opera, secondo il dettato di alcune norme (art. 28 l. 30 aprile 1969, n. 153; art. 1, d.p.r. 30 aprile 1970, n. 602; art. 1, secondo comma, d.p.r. 30 maggio 1955, n. 797 di approvazione del t.u. delle leggi sugli assegni familiari; art. 4, n. 7, d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124 di approvazione del t.u. delle leggi sull'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali) — ma che, per ragioni di uguaglianza di trattamento, è estensibile a tutte le forme di previdenza sociale — anche nei confronti dei soci lavoratori delle società cooperative di fatto o irregolarmente costituite. Ne deriva l'esattezza del principio affermato nella massima sopra riportata (cfr., anche, Cass. 3 febbraio 1995, n. 1311, inedita). (C.G.)

## Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

**Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Campioni (prelievo e analisi) - Analisi di revisione - Obbligo di comunicazione - Alla parte ed al difensore - Sussistenza - Limiti.** (L. 30 aprile 1962, n. 283)

Cass. Sez. III Pen. - 5-1-2000, n. 29 - Savignano, pres.; Fiale, est.; De Nunzio, P.M. (conf.) - Rubiolo, ric. (*Conferma App. Torino 24 marzo 1999*)

*In caso di procedura di revisione di analisi la comunicazione all'interessato ed al difensore deve riguardare l'inizio della procedura di revisione e non deve essere reiterata per ogni singolo atto della stessa che sia comunque noto alla parte ed al consulente tecnico di essa (1).*

(1) In senso conforme Cass. Sez. VI, 26 marzo 1980, n. 688, De Marco, in *Mass. dec. pen.*, 1980, 848.

\*

**Sanità pubblica - Smaltimento di rifiuti - Utilizzo di fanghi per la copertura di discariche - Legittimità - Natura di residuo - Sussistenza.** (L. 11 novembre 1996, n. 575; d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915)

**Sanità pubblica - Smaltimento di rifiuti - Utilizzo di fanghi per la copertura di rifiuti in discarica - Legittimità - Anche ai sensi del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.** (D.p.r. 10 settembre 1982, n. 915; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22)

Cass. Sez. III Pen. - 7-3-2000, n. 2731 - Pioletti, pres.; Franco, est.; Geraci, P.M. (diff.) - Bonassisa ed altro, ric. (*Annulla senza rinvio App. Potenza 22 maggio 1998*)

*La riutilizzazione del fango ottenuto dopo il trattamento dei fanghi originari per la copertura dei rifiuti in discarica rientra nella nozione di riutilizzo, con conseguente qualifica di residui riutilizzabili dei fanghi in questione. Infatti dalle disposizioni dei decreti legge che si sono succeduti dal d.l. 9 novembre 1993, n. 443 al d.l. 6 giugno 1996, n. 462, nessuno dei quali è stato convertito in legge, ma i cui effetti sono stati fatti salvi dalla l. 11 novembre 1996, n. 575, non è ricavabile, neppure implicitamente, una qualche norma che vieti il riutilizzo dei fanghi nelle discariche per la copertura dei rifiuti (1).*

*La riutilizzazione del fango ottenuto dopo il trattamento dei fanghi originari per la copertura dei rifiuti in discarica è operazione consentita anche ai sensi del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, in quanto l'art. 6, lett. h) qualifica come recupero le operazioni previste nell'allegato C, e tale allegato prevede e consente l'operazione di recupero consistente nello spandimento sul suolo a beneficio dell'agricoltura o dell'ecologia, e non vi è dubbio che in tale operazione rientri anche lo spandimento per ricoprire i rifiuti di una discarica (2).*

(1-2) Non risultano precedenti.

\*

**Sanità pubblica - Smaltimento dei rifiuti - Delega ad assessore comunale in materia di rifiuti e di nettezza urbana - Automatico esonero del sindaco - Esclusione.** (D.p.r. 10 settembre 1982, n. 915; l. 8 giugno 1990, n. 142; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 915)

**Sanità pubblica - Ordinanza contingibile ed urgente - Presupposti - Sindacato del giudice penale - Ambito.** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 13; d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915, art. 12)

Cass. Sez. III Pen. - 27-3-2000, n. 3878 - Avitabile, pres.; Onorato, est.; Izzo, P.M. (diff.) - Stillitani, ric. (*Annulla senza rinvio App. Catanzaro 25 marzo 1999*)

*L'esistenza di un assessore con delega per l'ecologia, l'igiene i rifiuti urbani non comporta esonero del sindaco da responsabilità per l'attivazione di una discarica non autorizzata di rifiuti solidi urbani, attese le specifiche competenze in materia del sindaco ed in particolare del compito del medesimo di programmare, come capo dell'amministrazione comunale, l'attività di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e del potere di emanare, quale ufficiale di governo, ordinanze contingibili ed urgenti. (Fattispecie in cui era risultato che era stato il sindaco ad interessarsi personalmente del problema dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani) (1).*

*L'ordinanza contingibile ed urgente che il sindaco può emanare ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, in materia di smaltimento dei rifiuti, ha come presupposti: a) una necessità eccezionale ed urgente di tutelare la salute pubblica o l'ambiente, non riducibile solo a calamità naturali; b) la limitazione nel tempo, che può essere rispettata anche attraverso l'apposizione di un termine incertus quando; c) la inevitabilità del ricorso a forme di smaltimento straordinario dei rifiuti; inoltre ha come requisito di legittimità formale una motivazione adeguata, che renda conto dei presupposti concreti dell'ordinanza stessa. A fronte di tale ordinanza il giudice penale deve solo verificare se ricorrono i presupposti che legittimano l'esercizio concreto della potestà sindacale, e se sussiste il requisito di legittimità di una motivazione adeguata. (Fattispecie in cui il sindaco era stato ritenuto responsabile del reato di cui all'art. 26 d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915 e la Suprema Corte ha annullato senza rinvio, ritenendo che il giudice di merito non avrebbe dovuto disattendere l'ordinanza sindacale di autorizzazione di una discarica provvisoria, debitamente motivata con riguardo alla necessità di assicurare il servizio di raccolta dei rifiuti, per non aver essa adottato misure precauzionali minime, quali l'impermeabilizzazione del terreno, l'interramento dei rifiuti, la canalizzazione del percolato, le recinzioni, nonché per il modo, disordinato e irrazionale, tipico dell'abbandono, in cui venivano conferiti i rifiuti, senza che fosse accertata almeno una colpa in vigilando o in eligendo del medesimo) (2).*

(1-2) Sulla prima massima, in senso conforme, Sez. III, 30 novembre 1995, n. 11745, Muntoni, 203.111, in *Mass. dec. pen.*, 1996. Sulla seconda massima, in senso conforme, Cass. Sez. III, 2 dicembre 1998, n. 12692, Schepis A., 212.181, in *Mass. dec. pen.*, 1999.

\*

**Sanità pubblica - In genere - Smaltimento di rifiuti urbani - Discarica senza autorizzazione regionale - Difficoltà economiche nella gestione della discarica - Causa di giustificazione - Esclusione.** (D.p.r. 10 settembre 1982, n. 915, artt. 25, 12)

Cass. Sez. III Pen. - 23-2-2000, n. 2109 - Avitabile, pres.; Postiglione, est.; Geraci, P.M. (conf.) - Mucci, ric. (*Conferma App. Napoli 2 marzo 1999*)

*Le difficoltà economiche del Comune nella gestione della discarica di rifiuti urbani non escludono il dovere, penalmente sanzionato, di richiedere l'autorizzazione regionale, non integrando causa di giustificazione e di non esigibilità. La gestione dei rifiuti costituisce infatti per i Comuni una assoluta priorità, in quanto incide su interessi di rango costituzionale, come la salute dei cittadini e la protezione delle risorse naturali, sicché non ha rilievo giuridico la insufficienza delle risorse, dovendo le stesse essere destinate in via prioritaria al soddisfacimento delle anzidette esigenze, rispetto ad altre. (Nella specie, la S.C., nel rigettare il ricorso proposto dal Sindaco di un Comune avverso la condanna pronunciata nei suoi confronti per il reato di cui all'art. 25 del d.p.r. n. 915 del 1982, ha osservato come nel caso in esame non fosse stato neppure esercitato il potere di cui all'art. 12 del medesimo d.p.r. n. 915 del 1982, ora disciplinato, in modo ancor più rigoroso, dall'art. 13 del d.lgs. n. 22 del 1997).*

(1) In senso conforme, Sez. III, 3 maggio 1996, n. 4441, Giffoni, 204.423, in *Mass. dec. pen.*, 1996.

## Giurisprudenza amministrativa

### Professioni - Dottori agronomi e forestali - Competenza - Progetto costruzioni civili - Collegamento funzionale con realizzazione processi produttivi agricoli, zootecnici e forestali - Necessità

T.A.R. Sardegna - 21-12-1999, n. 1576 - Sassu, pres.; Flaim, est. - C.A.M. (avv. Bazzoggi) c. Comune Cabras (avv. Sequi) con intervento *ad adiuvandum* - Ordine dottori agronomi e forestali Provincia di Oristano (avv. Davini).

*L'iscritto all'Ordine dei dottori agronomi e forestali può essere autore di progetti per la realizzazione di strutture edilizie sia in ambito prettamente rurale, sia per quelle aventi caratterizzazioni industriali o civili, sempreché sussista il sostanziale collegamento funzionale con un intervento globale volto alla valorizzazione e gestione dei processi produttivi agricoli, zootecnici e forestali (1).*

(1) Sulla competenza del dottore agronomo a progettare un complesso per la lavorazione di carni suine e pollame, v. Cons. Stato, Sez. V, 29 ottobre 1992, n. 1078, in *Cons. Stato*, 1992, I, 1339.

\*

### Professioni - Geometra - Competenze - Progetti di edifici di modeste dimensioni. (R.d. 11 febbraio 1929, n. 274, art. 16, lett. m; l. 2 marzo 1949, n. 144, art. 57)

### Professioni - Geometra - Competenze - Edifici di modeste dimensioni - Elementi di individuazione.

T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. I - 16-12-1999, n. 657 - Meale, pres.; Scola, est. - S.R. ed altro (avv. Paganini) c. Comune di Faenza (avv. Bellini e Bilotti), O.I. (avv. Modonesi) e C.O.A.R. (avv. Valgimigli).

*La competenza dei geometri, in materia di progettazione di edifici abitazione, è limitata alle costruzioni di «modeste» dimensioni, ai sensi dell'art. 16, lett. m), r.d. 11 febbraio 1929, n. 274 e dell'art. 57, l. 2 marzo 1949, n. 144 (1).*

*Al fine di verificare se il progetto sia da considerare di «modeste» dimensioni e, quindi, rientri nella competenza professionale dei geometri, bisogna tener conto sia degli aspetti qualitativi, sia di quelli quantitativi, essendo i medesimi indissolubilmente connessi (2).*

(1-2) Sui criteri per la valutazione della progettata costruzione come «modesta», in giurisprudenza, v.: Cons. Stato, Sez. V, 12 novembre 1985, n. 390; 26 aprile 1976, n. 725; 19 aprile 1974, n. 293; 16 novembre 1971, n. 999; in *Cons. Stato*, rispettivamente, 1985, I, 1420; 1976, I, 510; 1974, I, 589; 1971, I, 1110.

Per le opere con impiego di cemento armato, la competenza dei geometri è stata esclusa solo per quelle che, in relazione alle loro destinazioni, il predetto impiego può comportare pericolo per l'incolumità delle persone, v.: Cons. Stato, Sez. V, 23 novembre 1973, n. 939 e 23 ottobre 1973, n. 714, *ivi*, 1973, I, rispettivamente, 1699 e 1351.

È, comunque, escluso che qualsiasi sia la complessità della costruzione, solo per i calcoli del cemento armato si renderebbe indispensabile l'intervento di un ingegnere o di un architetto, mentre per il resto, la progettazione potrebbe essere affidata ad un geometra: Cons. Stato, Sez. V, 29 luglio, 1977, n. 821, *ivi*, 1977, I, 1213.

\*

### Bellezze naturali - Tutela - Vincolo paesistico - Imposizione - Discrezionalità dell'Amministrazione - Limiti.

### Bellezze naturali - Tutela - Vincolo paesistico - Imposizione - Motivazione adeguata - Necessità. (L. 29 giugno 1939, n. 1497, art. 1)

### Bellezze naturali - Tutela - Vincolo paesistico - Imposizione - Norme sulla partecipazione al procedimento - Osservanza - Necessità.

T.A.R. Puglia, Sez. II - 3-6-2000, n. 2394 - Cerasaniti, pres.; Mangialardi, est. - Soc. P.V. (avv. Dentamare), Comune di Bari

(avv.ti Paparella, Loiodice e Verna), Regione Puglia (avv. Lorusso), Soc. G. (avv.ti Mariani, Macchione e Profeta), Soc. E.B., S.V. e G.A. (avv. Mariani) c. Ministero beni culturali (Avv. distr. Stato).

*In tema di tutela delle bellezze naturali, gli ambiti spaziali entro i quali deve svolgersi da parte dell'Autorità l'apprezzamento della valenza paesaggistica non sono illimitati, ma devono essere apprezzabili dal punto di vista dell'uomo e cioè devono tener conto delle possibilità fisiologiche dell'occhio umano (1).*

*È illegittimo il vincolo apposto ai sensi dell'art. 1 della l. 29 giugno 1939, n. 1497, dal Ministero per i beni e le attività culturali su un esteso territorio costiero, senza adeguata motivazione in ordine alla «eccezionalità» delle caratteristiche di «omogeneità» sub specie paesistica del territorio stesso (2).*

*È illegittimo il vincolo di tutela paesistica per violazione delle norme sulla partecipazione al procedimento, in quanto la presenza di un alto contenuto tecnico-valutativo del provvedimento non esclude la necessità della partecipazione di tutti i soggetti portatori di interesse sia pubblici che privati (3).*

(1-3) Si è trattato del decreto del Ministero dei beni e le attività culturali 30 giugno 1999, con il quale è stato dichiarato di notevole interesse pubblico, ai sensi della l. 29 giugno 1939, n. 1497, il territorio costiero del Comune di Bari, dal Comune di Giovinazzo al Comune di Mola, per circa quaranta chilometri e per una profondità di metri trecento dalla battigia.

Sulla prima massima, in senso conforme, v. Cons. Stato, Sez. IV, 4 aprile 1997, n. 553, in *Cons. Stato*, 1997, I, 540.

\*

### Agricoltura e foreste - Riforma agraria - Terre incolte - Assegnazione terreni - Pagamento 15<sup>a</sup> annualità del prezzo - Effetti. (L. 29 maggio 1967, n. 379, artt. 4 e 5)

### Agricoltura e foreste - Riforma agraria - Terre incolte - Assegnazione terreni - Pagamento 15<sup>a</sup> annualità del prezzo - Effetti - Potere di annullamento del contratto - Permanenza. (L. 29 maggio 1967, n. 379, art. 4)

### Agricoltura e foreste - Riforma agraria - Terre incolte - Assegnazione terreni - Pagamento 15<sup>a</sup> annualità del prezzo - Effetti - Potere di revoca della concessione - Esclusione.

T.A.R. Puglia-Lecce, Sez. II - 23-3-1999, n. 188 - Catoni, pres.; Mastrandrea, est. - D.M.A. (avv. Innocente) c. E.R.S.A.P. (Avv. distr. Stato).

*In tema di riforma agraria, i terreni affrancati dal riservato dominio in favore dell'Ente di sviluppo agricolo dopo il pagamento della quindicesima annualità del prezzo, sono soggetti per ulteriori quindici anni ai vincoli, limitazioni e divieti di cui agli artt. 4 e 5 della l. 29 maggio 1967, n. 379 (1).*

*In tema di riforma agraria, dopo che sia cessato, con il pagamento della quindicesima annualità del prezzo di assegnazione, il riservato dominio in favore dell'Ente di sviluppo agricolo, vengono meno i profili pubblicistici e autoritativi del rapporto concessorio, ma residua in capo all'Autorità il potere di esercitare l'azione di annullamento del contratto, ai sensi dell'art. 4 della l. 23 aprile 1967, n. 379 (2).*

*In tema di riforma agraria, dopo il pagamento della quindicesima annualità del prezzo di assegnazione ed il relativo passaggio del terreno nella definitiva proprietà dell'assegnatario, viene meno il potere autoritativo di revoca della concessione, atteso il carattere preclusivo derivante dall'insorgere dell'altrui diritto di proprietà e dall'esaurimento per il detto profilo degli effetti della medesima concessione (3).*

(1-3) Sulla prima massima, in senso conforme, v.: T.A.R. Puglia, Lecce, 18 gennaio 1990, n. 64, in *Trib. amm. reg.*, 1990, I, 3661.

Sulla seconda massima, in senso conforme, v.: T.A.R. Puglia, Lecce, 3 luglio 1997, n. 399; 23 aprile 1997, n. 273; 6 maggio 1996, n. 329; 24 febbraio 1996, n. 155, *ivi*, rispettivamente, 1997, I, 3359 e 2773; 1996, I, 2742 e 1580.

Sulla terza massima, in senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. VI, 7 marzo 1990, n. 355, in *Cons. Stato*, 1990, I, 450.

## PARTE III - PANORAMI

## RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

## LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Modifica dell'allegato B del reg. (CE) n. 3072/95 del Consiglio relativo all'organizzazione comune del mercato del riso. *Reg. Commissione 13 luglio 2000, n. 1528/2000.* (G.U.C.E. 14 luglio 2000, n. L 175)

Modifica del reg. (CE) n. 1498/1999 recante modalità di applicazione del reg. (CEE) n. 804/68 del Consiglio in ordine alle comunicazioni tra gli Stati membri e la Commissione nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari. *Reg. Commissione 13 luglio 2000, n. 1535/2000.* (G.U.C.E. 14 luglio 2000, n. L 175)

Modifica del reg. (CE) n. 2771/1999 recante modalità di applicazione del reg. (CE) n. 1255/1999 del Consiglio per quanto riguarda le misure di intervento sul mercato del burro e della crema di latte. *Reg. Commissione 17 luglio 2000, n. 1560/2000.* (G.U.C.E. 18 luglio 2000, n. L 179)

Modifica della decisione 97/404/CE che istituisce un comitato scientifico direttivo e della decisione 97/579/CE che istituisce dei comitati scientifici in materia di salute dei consumatori e di sicurezza alimentare. *Dec. Commissione 18 maggio 2000, n. 2000/443/CE.* (G.U.C.E. 18 luglio 2000, n. L 179)

Completamento dell'allegato del reg. (CE) n. 2400/96 relativo all'iscrizione di alcune denominazioni nel Registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette di cui al reg. (CEE) n. 2081/92 del Consiglio relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari. *Reg. Commissione 19 luglio 2000, n. 1576/2000.* (G.U.C.E. 20 luglio 2000, n. L 181)

Modifica dell'allegato del reg. (CE) n. 1332/2000 che deroga al reg. (CE) n. 2316/1999 recante modalità di applicazione del reg. (CE) n. 1251/1999 del Consiglio che istituisce un regime di sostegno ai produttori di taluni seminativi. *Reg. Commissione 20 luglio 2000, n. 1595/2000.* (G.U.C.E. 21 luglio 2000, n. L 182)

Certificazione sanitaria per le importazioni di api/alveari, api regine e loro nutrici in provenienza da paesi terzi. *Dec. Commissione 12 luglio 2000, n. 2000/462/CE.* (G.U.C.E. 22 luglio 2000, n. L 183)

Modalità di applicazione del reg. (CE) n. 1493/1999 relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, in particolare in ordine al titolo relativo ai vini di qualità prodotti in regioni determinate. *Reg. Commissione 24 luglio 2000, n. 1607/2000.* (G.U.C.E. 25 luglio 2000, n. L 185)

Fissazione delle misure transitorie in attesa delle misure definitive per l'applicazione del reg. (CE) n. 1493/1999 relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo. *Reg. Commissione 24 luglio 2000, n. 1607/2000.* (G.U.C.E. 25 luglio 2000, n. L 185)

Modifica dei reg. (CEE) n. 3105/88 e (CEE) n. 2721/88 allo scopo di fissare le date limite di alcune distillazioni nel settore vitivinicolo. *Reg. Commissione 24 luglio 2000, n. 1618/2000.* (G.U.C.E. 25 luglio 2000, n. L 185)

Rettifica, per la terza volta del reg. (CE) n. 1802/95 recante adeguamento e modifica dei regolamenti del settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari che hanno fissato, anteriormente al 1° febbraio 1995, alcuni prezzi e importi i cui valori in ecu sono stati adattati a seguito della soppressione del coefficiente correttore dei tassi di conversione agricoli. *Reg. Commissione 24 luglio 2000, n. 1628/2000.* (G.U.C.E. 26 luglio 2000, n. L 187)

Modifica del reg. (CEE) n. 3201/90 recante modalità d'applicazione per la designazione e la presentazione dei vini e dei mosti di uve. *Reg. Commissione 25 luglio 2000, n. 1640/2000.* (G.U.C.E. 26 luglio 2000, n. L 187)

Modalità d'applicazione del reg. (CEE) n. 2075/92 del Consiglio in relazione al Fondo comunitario per il tabacco e abrogazione del reg. (CEE) n. 2427/93. *Reg. Commissione 25 luglio 2000, n. 1648/2000.* (G.U.C.E. 27 luglio 2000, n. L 189)

Completamento dell'allegato del reg. (CE) n. 2400/96 relativo all'iscrizione di alcune denominazioni nel «Registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette» di cui al reg. (CEE) n. 2081/92 del Consiglio relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari. *Reg. Commissione 26 luglio 2000, n. 1651/2000.* (G.U.C.E. 27 luglio 2000, n. L 189)

Strumento finanziario per l'ambiente (LIFE). *Reg. Parlamento europeo e Consiglio 17 luglio 2000, n. 1655/2000.* (G.U.C.E. 28 luglio 2000, n. L 192)

Attuazione del Registro europeo delle emissioni inquinanti (EPER) ai sensi dell'art. 15 della direttiva 96/61/CE del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC). *Dec. Commissione 17 luglio 2000, n. 2000/479/CE.* (G.U.C.E. 28 luglio 2000, n. L 192)

## LEGISLAZIONE NAZIONALE

Modificazione al disciplinare di produzione dei vini ad indicazione geografica tipica «delle Venezie». *D.M. (politiche agricole e forestali) 14 luglio 2000.* (G.U. 29 luglio 2000, n. 176)

Approvazione dello statuto del consorzio per la tutela dei vini D.O.C. «Castel del Monte» e conferimento dell'incarico allo svolgimento delle funzioni di tutela, di valorizzazione e di cura generale degli interessi connessi alla relativa denominazione di origine, ai sensi dell'art. 19, comma 1, della legge 10 febbraio 1992, n. 164. *D.M. (politiche agricole e forestali) 20 luglio 2000.* (G.U. 29 luglio 2000, n. 176)

Approvazione dello statuto del consorzio per la tutela dei vini D.O.C. «Colli del Trasimeno» e conferimento dell'incarico allo svolgimento delle funzioni di tutela, di valorizzazione e di cura generale degli interessi connessi alla relativa denominazione di origine, ai sensi dell'art. 19, comma 1, della legge 10 febbraio 1992, n. 164. *D.M. (politiche agricole e forestali) 20 luglio 2000.* (G.U. 29 luglio 2000, n. 179)

Riconoscimento della denominazione di origine controllata dei vini «Merlara» ed approvazione del relativo disciplinare di produzione. *D.M. (politiche agricole e forestali) 13 luglio 2000.* (G.U. 1° agosto 2000, n. 178)

Designazione della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Chieti, quale autorità incaricata, ad effettuare i controlli sull'olio extravergine di oliva e denominazione di origine protetta «Colline Teatine», registrato in ambito Unione europea ai sensi del regolamento (CEE) n. 2081/92. *D.M. (politiche agricole e forestali) 13 luglio 2000.* (G.U. 1° agosto 2000, n. 178)

Approvazione dello statuto del consorzio per la tutela del vino D.O.C. «Rosso Barletta» e conferimento dell'incarico allo svolgimento delle funzioni di tutela, di valorizzazione e di cura generale degli interessi connessi alla citata denominazione di origine

controllata. *D.M. (politiche agricole e forestali) 13 luglio 2000.* (G.U. 1° agosto 2000, n. 179)

Ridefinizione della zona di produzione delle denominazioni di origine controllata dei vini «Castelli Romani». *D.M. (politiche agricole e forestali) 20 luglio 2000.* (G.U. 1° agosto 2000, n. 178)

Regolamento recante disposizioni applicative del regime comunitario di aiuto alla produzione di olive da tavola e di olio di oliva. *D.M. (politiche agricole e forestali) 21 giugno 2000, n. 217.* (G.U. 3 agosto 2000, n. 180)

Regolamento recante la disciplina per la gestione dei rifiuti sanitari, ai sensi dell'art. 45 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22. *D.P.R. 26 giugno 2000, n. 219.* (G.U. 4 agosto 2000, n. 181)

Integrazione al decreto dirigenziale 22 novembre 1995 concernente, tra l'altro, il riconoscimento della indicazione geografica tipica del vino «Roccamonfina» prodotto nel territorio della regione Campania e approvazione del relativo disciplinare di produzione. *D.M. (politiche agricole e forestali) 19 luglio 2000.* (G.U. 4 agosto 2000, n. 181)

Disposizioni urgenti per la repressione degli incendi boschivi. *D.L. 4 agosto 2000, n. 220.* (G.U. 7 agosto 2000, n. 183)

Norme di attuazione del reg. (CE) del Consiglio n. 1493/1999 e del reg. (CE) della Commissione n. 1227/2000, concernenti l'organizzazione comune del mercato vitivinicolo. *D.M. (politiche agricole e forestali) 27 luglio 2000.* (G.U. 8 agosto 2000, n. 184)

Norme concernenti l'imbottigliamento in zona del vino a denominazione di origine controllata «Frascati». *D.M. (politiche agricole e forestali) 28 luglio 2000.* (G.U. 8 agosto 2000, n. 184)

Autorizzazione all'organismo di controllo «Is.Me.Cert. - Istituto mediterraneo di certificazione dei prodotti e dei processi del settore agroalimentare», ad effettuare i controlli sulla denominazione «Limone di Sorrento» protetta transitoriamente a livello nazionale con d.m. 20 luglio 1999. *D.M. (politiche agricole e forestali) 28 luglio 2000.* (G.U. 8 agosto 2000, n. 184)

Autorizzazione all'organismo di controllo «Is.Me.Cert. - Istituto mediterraneo di certificazione dei prodotti e dei processi del settore agroalimentare», ad effettuare i controlli sulla denominazione «Limone costa d'Amalfi» protetta transitoriamente a livello nazionale con d.m. 28 marzo 2000. *D.M. (politiche agricole e forestali) 28 luglio 2000.* (G.U. 8 agosto 2000, n. 184)

Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 16 giugno 2000, n. 160, recante: «Differimento del termine per gli interventi di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati». *L. 28 luglio 2000, n. 224.* (G.U. 11 agosto 2000, n. 187)

Testo del d.l. 16 giugno 2000, n. 160, coordinato con la legge di conversione 28 luglio 2000, n. 224, recante: «Differimento del termine per gli interventi di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati». (G.U. 11 agosto 2000, n. 187)

Rivalutazione delle prestazioni economiche erogate dall'INAIL con decorrenza 1° luglio 2000 per il settore agricoltura. *D.M. (lavoro e previdenza sociale) 1° agosto 2000.* (G.U. 14 agosto 2000, n. 189)

Modificazione al disciplinare di produzione dei vini a denominazione di origine controllata «Colli di Scandiano e di Canossa». *D.M. (politiche agricole e forestali) 31 luglio 2000.* (G.U. 17 agosto 2000, n. 191)

Attuazione della direttiva n. 90/167/CEE con la quale sono stabilite le condizioni di preparazione, immissione sul mercato ed utilizzazione dei mangimi medicati nella Comunità. *D.M. (sanità) 19 ottobre 1999.* (G.U. 17 agosto 2000, n. 191)

Modificazione al disciplinare di produzione dei vini a denominazione di origine controllata «Reggiano». *D.M. (politiche agricole e forestali) 29 luglio 2000.* (G.U. 19 agosto 2000, n. 193)

Elenco nazionale dei prodotti agroalimentari tradizionali. *D.M. (politiche agricole e forestali) 18 luglio 2000.* (G.U. 21 agosto 2000, n. 194, suppl. ord.)

Linee guida per l'attuazione del sistema di gestione della sicurezza. *D.M. (ambiente) 9 agosto 2000.* (G.U. 22 agosto 2000, n. 195)

Delimitazione del bacino idrografico del fiume Arno, Lemene, Tronto, Magra, Isonzo, Livenza, Piave, Brenta-Bacchiglione, Tagliamento. *D.P.R. 21 dicembre 1999.* (G.U. 22 agosto 2000, n. 195, suppl. ord. n. 132)

Assunzione a carico dello Stato della garanzie prestate da soci di cooperative a favore delle cooperative stesse, ai sensi della legge n. 237 del 19 luglio 1993, art. 1, comma 1 bis. *D.M. (politiche agricole e forestali) 7 agosto 2000.* (G.U. 24 agosto 2000, n. 197)

Assunzione a carico dello Stato delle garanzie prestate da soci di cooperative a favore delle cooperative stesse, ai sensi della legge n. 237 del 19 luglio 1993, art. 1, comma 1 bis. *D.M. (politiche agricole e forestali) 7 agosto 2000.* (G.U. 25 agosto 2000, n. 198)

Autorizzazione dell'aumento del titolo alcolometrico volumico naturale dei prodotti della vendemmia, atti a dare vini da tavola, della campagna 2000/2001, per le regioni Veneto, Lazio, Emilia-Romagna, Lombardia, Molise, Puglia, Piemonte e Friuli-Venezia Giulia. *D.M. (politiche agricole e forestali) 23 agosto 2000.* (G.U. 28 agosto 2000, n. 200)

Modalità di presentazione delle proposte relative al programma finanziario europeo LIFE-Ambiente per l'annualità 2000. *D.M. (ambiente) 3 agosto 2000.* (G.U. 29 agosto 2000, n. 201)

Modificazioni al disciplinare di produzione dei vini a denominazione di origine controllata «Colli Amerini». *D.M. (politiche agricole e forestali) 10 agosto 2000.* (G.U. 30 agosto 2000, n. 202)

Modificazione al disciplinare di produzione dei vini a denominazione di origine controllata «Valdadige». *D.M. (politiche agricole e forestali) 7 agosto 2000.* (G.U. 31 agosto 2000, n. 203)

Autorizzazione all'aumento del titolo alcolometrico volumico naturale dei prodotti della vendemmia destinati a dare vini V.Q.P.R.D. per la campagna vitivinicola 2000/2001 delle regioni Lazio, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. *D.M. (politiche agricole e forestali) 18 agosto 2000.* (G.U. 31 agosto 2000, n. 203)

## LEGISLAZIONE REGIONALE

### BASILICATA

Variante al piano paesistico del Pollino. *L.R. 22 marzo 2000, n. 17.* (B.U. 1° aprile 2000, n. 20)

### LOMBARDIA

Nuove disposizioni in materia di aree regionali protette. *L.R. 28 febbraio 2000, n. 11.* (B.U. 2 marzo 2000, n. 9, 1° suppl. ord.)

### MOLISE

Abrogazione della l.r.14 novembre 1997, n. 25, recante: «Utilizzo di materiali per il ripristino paesistico dei siti». *L.R. 12 gennaio 2000, n. 2.* (B.U. 15 gennaio 2000, n. 1)

Norme sulla raccolta e sulla commercializzazione dei funghi epigei, secondo i principi stabiliti dalla legge n. 352/1993. *L.R. 17 febbraio 2000, n. 11.* (B.U. 13 febbraio 2000, n. 5)

### TRENTINO ALTO ADIGE

#### Provincia di Bolzano

Modifica del regolamento di esecuzione in materia di disposizione del demanio idrico emanato con decreto della Giunta provinciale 28 ottobre 1994, n. 49. *D.p.g.p. 10 dicembre 1999, n. 66.* (B.U. 8 febbraio 2000, n. 6, 2° suppl. ord.)