

# DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DI DOTTRINA  
GIURISPRUDENZA E LEGISLAZIONE  
DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **9**

**SETTEMBRE 2002 - ANNO XI**

Spedizione in abbonamento postale - 45%

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

ISSN 1593-7208

EDIZIONI

---

TELLUS

**SOMMARIO**

**Parte I - DOTTRINA**

EMILIO ROMAGNOLI: Effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 62 della l. 3 maggio 1982, n. 203.....	477
FRANCESCO ADORNATO: La difficile transizione della («materia») agricoltura .....	482
GIANFRANCO POLIANDRI: I piani delle Autorità di bacino per la prevenzione e la tutela dai rischi idrogeologici. Prima giurisprudenza amministrativa .....	485
NOTE A SENTENZA	
STEFANO MASINI: Sul «ridimensionamento» della potestà esclusiva dello Stato e sul recepimento della nozione <i>diffusa</i> di ambiente quale valore costituzionalmente protetto .....	497
GIUSEPPE DI PAOLO: Attività di coltivazione in serra e connessa vendita dei prodotti della terra: discrimine tra reddito agrario e reddito d'impresa .....	502
PAOLA MANDRICI: Indennizzabilità dei miglioramenti fondiari: una questione sempre aperta .....	504
ALFIO GRASSO: Cessione del contratto o subaffitto (con cessione del fondo affittato in cambio di un altro)? .....	508
MAURO FILIPPINI: Appunti sull'applicabilità delle consuetudini locali per determinare la data di inizio del contratto in corso al 6 maggio 1982 .....	512
CARLO GATTA: Qualche ulteriore osservazione sui requisiti richiesti per l'assicurazione contro gli infortuni del coltivatore diretto .....	514
MAURIZIO MAZZI: L'art. 22 della legge n. 319/1976 in rapporto di specialità con l'art. 650 c.p. e di successione di leggi .....	522

ANTONIO FONTANA: Lavoro agricolo e tutela per l'inabilità da rischio professionale .....	523
MARIO CARDILLO: Mancato rinnovo di licenza di porto d'arma per caccia a seguito di sentenza «patteggiata» di condanna per uccellazione .....	525
LUIGI COSTATO: Giurisprudenza comunitaria in materia agraria e ambientale .....	527

**Parte II - GIURISPRUDENZA (\*)**

**ACQUE**

Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarichi - Violazione delle prescrizioni dell'autorizzazione - Reato di cui all'art. 650 c.p. - Ipotesi di cui all'art. 54, comma 3, d.lgs. del 1999 - Illecito amministrativo - Rapporto di specialità - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Pen. 11 ottobre 2000, n. 10609</i> , con nota di M. MAZZI .....	521
---	-----

**AGRICOLTURA E FORESTE**

Agricoltura e foreste - Agevolazioni fiscali e creditizie - Piccola proprietà contadina - Certificato della qualità di coltivatore diretto - Impugnazione - Competenza delle Commissioni tributarie - Ragioni. <i>T.A.R. Piemonte, Sez. I 2 maggio 2001, n. 973 (M)</i> .....	533
Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Ritiro dalla produzione di terreni seminativi - Indebita percezione di contributi - Decadenza totale dagli aiuti - Controversie - Competenza del giudice amministrativo - Sussiste - Ragioni. <i>T.A.R. Toscana, Sez. I 2 maggio 2001, n. 788 (M)</i> .....	533
Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Ritiro dalla produzione di terreni seminativi - Indebita percezione di contributi - Decadenza totale dagli aiuti - Carattere punitivo - Conseguenze - Applicazione del principio della irretroattività. <i>T.A.R. Toscana, Sez. I 2 maggio 2001, n. 788 (M)</i> .....	533

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

	pag.		pag.
Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Ritiro dalla produzione di terreni seminativi - Indebita percezione di contributi - Decadenza totale dagli aiuti - Comunicazione di avvio del procedimento - Necessità. <i>T.A.R. Toscana, Sez. I 2 maggio 2001, n. 788 (M) ....</i>	533	Contratti agrari - Affitto - A coltivatore diretto - Subaffitto, sublocazione e subconcessione - Sostituzione del conduttore senza il consenso del locatore - Violazione dell'obbligo di cui all'art. 21 della legge 203/1982 - Sussistenza - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Civ. 7 gennaio 2002, n. 112, con nota di A. GRASSO .....</i>	507
<b>AMBIENTE</b>		Contratti agrari - Affitto - Affitto a coltivatore diretto - Durata - Contratti in corso - Proroga - Scadenza - Annata agraria di inizio contratto - Individuazione ai fini della determinazione della durata del contratto e della tempestività della disdetta - Criteri - Legge 203/1982 - Inizio dell'annata agraria - Fissazione all'11 novembre di ciascun anno solare in tutto il territorio nazionale a prescindere dalle consuetudini regionali (art. 39) - Portata retroattiva - Esclusione - Conseguenze - Contratti conclusi in epoca precedente all'entrata in vigore della legge 203/82 - Consuetudini locali - Rilevanza. <i>Cass. Sez. III Civ. 21 novembre 2001, n. 14736, con nota di M. FILIPPINI .....</i>	511
Ambiente - Competenze Stato-Regione - Attività a rischio di incidenti rilevanti - Legge Regione Lombardia - Pretesa invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia di sicurezza e ambiente - Non fondatezza della questione. <i>Corte costituzionale 26 luglio 2002, n. 407, con nota di S. MASINI .....</i>	495	Contratti agrari - Ambito di applicazione - Rapporti oggetto di controversie - Famiglia coltivatrice - Mancata designazione di un rappresentante - Conseguenze in tema di disdetta e di tentativo di conciliazione. <i>Cass. Sez. III Civ. 6 giugno 2002, n. 8218 (M) .....</i>	530
<b>BELLEZZE NATURALI</b>		<b>ESPROPRIAZIONE P.P.U.</b>	
Bellezze naturali - Violazione dell'art. 1 <i>sexies</i> legge n. 431 del 1985 - Sanzione applicabile - Art. 20, lett. c) legge n. 47 del 1985 - Modificazione dopo l'approvazione del d.lgs. n. 490 del 1999 - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 4 febbraio 2002, n. 3937 (M) .....</i>	532	Espropriazione p.p.u. - Occupazione temporanea e d'urgenza - Indennità - Determinazione - Criterio di un dodicesimo dell'indennità di esproprio - Applicabilità alle sole aree agricole - Criterio dell'interesse legale annuo sulla somma determinata a titolo di indennità di esproprio - Valenza generale - Applicabilità per tutti gli altri immobili. <i>Cass. Sez. I Civ. 12 aprile 2002, n. 5271 (M) .....</i>	530
Bellezze naturali (protezione delle) - Territori coperti da boschi - Esecuzione di attività ed opere di bonifica, antincendio e conservazione in assenza di autorizzazione forestale - Reato di cui all'art. 1 <i>sexies</i> d.l. n. 312 del 1985 - Configurabilità - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 15 aprile 2002, n. 14292 (M) .....</i>	532	Espropriazione p.p.u. - Edilizia economica e popolare - Aree fabbricabili - Espropriazione - Valutazione della natura edificabile del suolo secondo diritto - Diforme collocazione del fondo nel PEEP, rispetto a quella prevista nel piano di fabbricazione - Ammissibilità - Fondamento. <i>Cass. Sez. I Civ. 11 giugno 2002, n. 8330 (M) .....</i>	531
<b>CACCIA E PESCA</b>		<b>IMPOSTE E TASSE</b>	
Caccia e pesca - Caccia - Licenza di porto d'arma - Mancato rinnovo - Motivazione - Condanna con sentenza «patteggiata» per uccellazione - Legittimità - Ragioni. <i>Cons. Stato, Sez. IV 28 maggio 2002, n. 2941, con nota di M. CARDILLO .....</i>	525	Imposte e tasse - I.R.P.E.F. - Redditi fondiari - Reddito agrario - Attività di coltivazione in serra e connessa vendita dei prodotti della terra - Relativo reddito - Natura agraria - Sussistenza - Condizioni. <i>Cass. Sez. V Civ. 20 aprile 2002, n. 5781, con nota di G. DI PAOLO .....</i>	501
<b>CONSORZI</b>		Imposte e tasse - Disciplina delle agevolazioni tributarie - Agevolazioni per la cooperazione - Cooperative agricole e della piccola pesca - Prodotti di un'azienda agricola ubicata all'estero - Conferimento ad una cooperativa agricola da parte del socio - Reddito della cooperativa prodotto attraverso la loro alienazione - Agevolazione <i>ex art.</i> 10 del d.p.r. n. 601 del 1973 - Applicabilità - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. V Civ. 8 aprile 2002, n. 4969 (M) .....</i>	530
Consorzi - Di bonifica - Contributi consortili - Carattere tributario della relativa obbligazione - Configurabilità - Conseguenze - Competenza esclusiva del Tribunale <i>ex art.</i> 9, secondo comma, c.p.c. - Sussistenza. <i>Cass. Sez. V Civ. 26 marzo 2002, n. 4337 (M) ....</i>	530		
Consorzi - Di bonifica - Carattere - Ente pubblico economico - Conseguenze in tema di controllo - Osservanza dell'obbligo di trasmettere le delibere al Comitato regionale di controllo - Esclusione. <i>T.A.R. Abruzzo, Sez. Pescara 4 ottobre 2001, n. 816 (M) .....</i>	533		
<b>CONTRATTI AGRARI</b>			
Contratti agrari - Affitto - A coltivatore diretto - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Indennità - Miglioramenti apportati senza il consenso del concedente in epoca anteriore all'entrata in vigore della legge n. 11 del 1971, abrogativa dell'art. 1651, c.c. - Diritto dell'affittuario all'indennità - Sussistenza - Miglioramenti successivi - Procedura di legittimazione di cui agli artt. 11 legge n. 11 del 1971 e 16 legge n. 203 del 1982 - Necessità - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Civ. 11 febbraio 2002, n. 1902, con nota di P. MANDRICI .....</i>	503		

pag.		pag.
	<b>Imposte e tasse - Disciplina delle agevolazioni tributarie - Agevolazioni varie - Acquisti di nuove attrezzature per il potenziamento di aziende agricole danneggiate dal sisma del 1980 - Esenzione dall'IVA ex art. 8, quarto comma, del d.l. n. 474 del 1987 - Rapporto con l'esenzione di cui all'art. 5, primo comma, lett. d), del d.l. n. 799 del 1980 - Autonomia - Conseguenze - Applicabilità per l'anno 1989 - Sussistenza. Cass. Sez. V Civ. 29 marzo 2002, n. 4585 (M) .....</b>	531
	<b>Imposte e tasse - Imposta locale sui redditi (ILOR) - Base imponibile - Redditi fondiari - Allevamento del bestiame - Qualificazione come attività agricola ai sensi dell'art. 29 d.p.r. n. 917 del 1986 - Condizioni - Fattispecie. Cass. Sez. V Civ. 18 aprile 2002, n. 5579 (M) .....</b>	531
	<b>LAVORO</b>	
	<b>Lavoro - Dipendenti consorzi di bonifica - Rapporto a tempo determinato - Legge n. 230 del 1962 - Applicabilità. Cass. Sez. Lav. 27 ottobre 2000, n. 14232 (M) .....</b>	531
	<b>PREVIDENZA SOCIALE</b>	
	<b>Previdenza sociale - Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro - Agricoltura - Copertura assicurativa - Condizioni - Carattere imprenditoriale dell'attività - Necessità - Coltivazione del fondo allo scopo di destinare i prodotti al proprio consumo - Insufficienza. Cass. Sez. Lav. 4 luglio 2001, n. 9040, con nota di C. GATTA .....</b>	514
	<b>Previdenza sociale - Infortunio - Occasione di lavoro - Causa violenta - Caduta della lavoratrice - Inabilità temporanea assoluta - Indennizzabilità a norma dell'art. 210, T.U. 30 giugno 1965, n. 1124 - Sussistenza. Trib. Locri, Sez. lav. 29 novembre 2001, n. 5899, con nota di A. FONTANA .....</b>	523
	<b>PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO</b>	
	<b>Produzione, commercio e consumo - Notifica dell'udienza - Omissione - Violazione diritti difesa - Fattispecie - Fioridilatte con cariche microbiche superiori ai limiti di legge. Cass. Sez. III Pen. 15 marzo 2002, n. 10881 (M) .....</b>	532
	<b>Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Carni - Somministrazione di anabolizzanti a bovini destinati al consumo umano - Reato di cui all'art. 5, lett. a) legge n. 283 del 1962 - Configurabilità - Fondamento. Cass. Sez. III Pen. 24 aprile 2002, n. 15479 (M) .....</b>	532
	<b>SANITÀ PUBBLICA</b>	
	<b>Sanità pubblica - Rifiuto - Definizione - Esclusione di riutilizzo economica da parte di terzi - Rilevanza - Esclusione. Cass. Sez. III Pen. 9 aprile 2002, n. 14762 (M) ....</b>	532
	<b>MASSIMARIO</b>	
	<b>- Giurisprudenza civile .....</b>	530
	<b>- Giurisprudenza penale .....</b>	532
	<b>- Giurisprudenza amministrativa .....</b>	533
	<b>Parte III - PANORAMI</b>	
	<b>RASSEGNA DI LEGISLAZIONE</b>	
	<b>- comunitaria .....</b>	534
	<b>- nazionale .....</b>	534
	<b>- regionale .....</b>	535
	<b>LIBRI</b>	
	<b>CARLO DESIDERI (a cura di): Autonomie territoriali e tutela dell'ambiente (A. Saccardo) .....</b>	536
	<b>TOMMASO ALIBRANDI e PIERGIORGIO FERRI: I beni culturali e ambientali (D. La Medica) .....</b>	536

# Indice cronologico delle decisioni (\*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
<b>1999</b>			<b>FEBBRAIO</b>		
<i>DICEMBRE</i>			4	Cass. Sez. III Pen. n. 3934 (M) .....	532
1	Tribunale primo grado C.E. in cause riunite T-125/96 e T-152/96 .....	527	7	Tribunale primo grado C.E. in causa T-187/94 .....	529
<b>2000</b>			7	Tribunale primo grado C.E. in causa T-201/94 .....	529
<i>OTTOBRE</i>			7	Tribunale primo grado C.E. in causa T-204/94 .....	529
11	Cass. Sez. III Pen. n. 10609 .....	521	11	Cass. Sez. III Civ. n. 1902 .....	503
27	Cass. Sez. Lav. n. 14232 (M) .....	531	26	Corte di giustizia C.E. in causa C-23/00 .....	527
<b>2001</b>			26	Corte di giustizia C.E. in causa C-32/00 .....	527
<i>MAGGIO</i>			<b>MARZO</b>		
2	T.A.R. Toscana Sez. I n. 788 (M) .....	533	5	Tribunale primo grado C.E. in causa T-241/00 .....	527
2	T.A.R. Piemonte Sez. I n. 973 (M) .....	533	12	Corte di giustizia C.E. in causa C-160/98 .....	528
<i>LUGLIO</i>			15	Cass. Sez. III Pen. n. 10881 (M) .....	532
4	Cass. Sez. Lav. n. 9040 .....	514	26	Cass. Sez. V Civ. n. 4337 (M) .....	530
<i>OTTOBRE</i>			29	Cass. Sez. V Civ. n. 4585 (M) .....	531
4	T.A.R. Abruzzo Sez. Pescara n. 816 (M) .....	533	<b>APRILE</b>		
<i>NOVEMBRE</i>			8	Cass. Sez. V Civ. n. 4969 (M) .....	530
21	Cass. Sez. III Civ. n. 14736 .....	511	9	Cass. Sez. III Pen. n. 14762 (M) .....	532
29	Trib. Lodi Sez. Lav. n. 5899 .....	523	12	Cass. Sez. I Civ. n. 5271 (M) .....	530
<b>2002</b>			15	Cass. Sez. III Pen. n. 14292 (M) .....	532
<i>GENNAIO</i>			18	Cass. Sez. V Civ. n. 5579 (M) .....	531
7	Cass. Sez. III Civ. n. 112 .....	507	20	Cass. Sez. V Civ. n. 5781 .....	501
30	Corte di giustizia C.E. in causa C-107/99 .....	527	24	Cass. Sez. III Pen. n. 15479 .....	532
			<b>MAGGIO</b>		
			28	Cons. Stato Sez. IV n. 2941 .....	525
			<b>GIUGNO</b>		
			6	Cass. Sez. III Civ. n. 8218 (M) .....	530
			11	Cass. Sez. I Civ. n. 8330 (M) .....	531
			<b>LUGLIO</b>		
			26	Corte costituzionale n. 407 .....	495

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

# Effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 62 della l. 3 maggio 1982, n. 203 (\*)

di EMILIO ROMAGNOLI

La sentenza 1-5 luglio 2002, n. 318, della Corte costituzionale (in questa Riv., 2002, 427), che ha dichiarato costituzionalmente illegittimi gli artt. 9 e 62 della l. 3 maggio 1982, n. 203, dà luogo al sorgere di vari problemi *de jure condito* e *de jure condendo*. *De jure condito* (nei limiti in cui questa espressione può essere usata con riguardo ad una dichiarazione di illegittimità costituzionale) si tratta di individuare gli effetti di tale sentenza con riguardo ai rapporti in corso; *de jure condendo* si tratta di indicare i rimedi per non lasciar crollare un sistema le cui linee fondamentali sono state più volte ritenute valide proprio dalla Corte costituzionale (con riguardo dapprima alle leggi 12 giugno 1962, n. 567 e 11 febbraio 1971, n. 11, e successivamente con riguardo alla l. 3 maggio 1982, n. 203 con la sentenza 7 maggio 1984, n. 139, in I.D.A.I.C., *Problemi di legittimità costituzionale della legge 3 maggio 1982, n. 203*, Milano, 1984, con le difese delle parti; *Giur. cost.*, 1984, 933; *Foro it.*, 1984, I, 1153; *Giur. agr. it.*, 1984, 297; *Riv. dir. agr.*, 1984, II, 268; *Nuovo dir. agr.*, 1984, 379).

I problemi immediati sono più complessi di quanto potrebbe ritenersi a prima vista. Viene generalmente indicato, ai fini della loro soluzione, il criterio dell'«esaurimento», ed assai prestigiosa dottrina chiaramente precisa: «Sussiste (...) la possibilità che tutta una serie di rapporti nell'ambito dei quali è stata fatta applicazione della legge dichiarata incostituzionale assumano la qualità di 'rapporti esauriti', come tali sottratti agli effetti della pronuncia d'incostituzionalità, e per decidere quali rapporti si presentino in concreto come esauriti le valutazioni da compiere (da parte dell'operatore giuridico ed eventualmente da parte del giudice) sono le stesse che dovrebbero essere compiute per valutare la rilevanza della questione di costituzionalità se questa non fosse stata ancora decisa» (A. PIZZORUSSO, nel *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, artt., 134-139, Bologna-Roma, 1981, *sub* art. 136, p. 184). Chiara l'enunciazione dottrinale; non univoca (come potrebbe, invece, sembrare a prima vista) la nozione di «rapporti esauriti» e non agevole la soluzione dei casi concreti (basti pensare a ciò, che nello stesso pensiero della Corte costituzionale, le norme dichiarate oggi illegittime tali non erano quando entrarono in vigore ed anche negli anni immediatamente successivi (istruttivo appare, a tal proposito, il rapporto tra il § 3, alla fine, della motivazione della sentenza n. 139 del 1984 ed i §§ 9, 12, e 15: il

primo nel senso di una certa tolleranza nel tempo ed il secondo nel senso della necessità della revisione del sistema a breve scadenza dopo l'entrata in vigore delle nuove tariffe di estimo).

Ad un primo esame si prospetta, in ordine agli effetti immediati, la seguente casistica:

A) Contratti in corso stipulati da meno di quindici anni senza l'assistenza delle organizzazioni professionali A1) con canone non corrispondente all'equo canone tabellare; A2) con canone liberamente pattuito e rientrante nella forcilla tabellare.

B) Contratti stipulati come alla lettera A) ed in corso in virtù di rinnovazione espressa o tacita.

C) Contratti stipulati ai sensi dell'art. 23, ult. comma, l. 11 febbraio 1971, n. 11, come sostituito dall'art. 45, 1° comma, l. 3 maggio 1982, n. 203.

D) Contratti per i quali sia stato applicato l'equo canone in virtù di sentenza, transazione o semplice adesione ad istanza dell'affittuario.

E) Contratti scaduti o risolti in virtù di sentenza o di clausola risolutiva espressa o di altra causa.

F) Determinazione dei canoni di affitto dei contratti incisi dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale. Interessi.

G) Contratti successivi alla sentenza n. 318/02 della Corte costituzionale.

\*\*\*

a) Per quel che riguarda i contratti di cui alla lett. A), in entrambe le sub-ipotesi la volontà delle parti appare espressa liberamente. La dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui trattasi incide i contratti di cui alla lett. A1 perché rimuove la violazione delle norme dichiarate incostituzionali; appare invece irrilevante riguardo a quelli di cui alla lett. A2, perché stipulati in piena libertà.

b) I contratti di cui alla lett. B) seguono la stessa sorte di quelli di cui alla lett. A). Può precisarsi, *ad abundantiam*, che l'originario rapporto potrebbe considerarsi esaurito, e quello in corso prende data dal giorno della rinnovazione. Ma questa osservazione non ha rilievo pratico, dato che neppure il contratto originario può essere oggetto di riduzione all'equo canone.

c) Non credo che possa dubitarsi della piena validità ed

(\*) Parere in data 1° agosto 2002 che si pubblica per cortese autorizza-

efficacia dei contratti stipulati con l'assistenza delle organizzazioni professionali. Peraltro, anche se l'assistenza fosse stata invalida (ad esempio per mancata legittimazione del rappresentante sindacale, doppia rappresentanza, assistenza meramente figurativa etc.) l'accordo, dopo la dichiarazione di illegittimità degli artt. 9 e 62 l. n. 203/82, dovrebbe ritenersi valido ed operante come gli accordi di cui alla lett. A).

d) Più delicato è il caso dei contratti per i quali l'equo canone tabellare sia stato adottato in virtù di sentenza, transazione o determinazione unilaterale del solo affittuario con acquiescenza del locatore.

Se la sentenza non è ancora divenuta inimpugnabile, l'ipotesi è quella della lite in corso, e la sentenza della Corte Costituzionale produce i suoi effetti (salvo prescrizioni) sin dall'inizio del rapporto in contestazione.

Più delicato è il problema degli effetti della sentenza di cui trattasi con riguardo all'ipotesi che la clausola contrattuale riguardante il canone liberamente convenuto sia stata sostituita, ai sensi dell'art. 1339 c.c. ed in virtù di sentenza passata in giudicato, con le disposizioni della legge n. 203/82 in materia di equo canone. In tal caso, qualche aiuto alla soluzione del problema viene dalla sentenza della Corte costituzionale n. 139/84, la cui motivazione, nella parte in cui accoglie la censura di illegittimità del 3° comma dell'art. 1 della l. 10 maggio 1978, n. 176, richiamato dall'art. 15, 1° comma della legge n. 203/82, così delimita i limiti di operatività *ex tunc* della sentenza di accoglimento: «Le sentenze di accoglimento, in base al disposto dell'art. 136 Cost. confermato dall'art. 30 l. 11 marzo 1953, n. 87, operano *ex tunc* perché producono i loro effetti anche sui rapporti sorti anteriormente alla pronuncia di illegittimità sicché, dal giorno successivo alla loro pubblicazione, le norme dichiarate incostituzionali non possono più trovare applicazione (salvo quanto discende dall'art. 25 Cost. per la materia penale).

«Il principio, che suole essere enunciato con il ricorso alla formula della c.d. "retroattività" di dette sentenze, vale però soltanto per i rapporti tuttora pendenti, con conseguente esclusione di quelli esauriti, i quali rimangono regolati dalla legge dichiarata invalida. Per rapporti esauriti debbono certamente intendersi tutti quelli che sul piano processuale hanno trovato la loro definitiva e irretrattabile conclusione mediante sentenza passata in giudicato, i cui effetti non vengono intaccati dalla successiva pronuncia di incostituzionalità (salvo quanto disposto per la materia penale dal cit. art. 30). Secondo l'orientamento talvolta emerso nella giurisprudenza di questa Corte (cfr. sent. n. 58 del 1967) e il prevalente indirizzo dottrinale, vanno considerati esauriti anche i rapporti rispetto ai quali sia decorso il termine di prescrizione o di decadenza previsto dalla legge per l'esercizio dei diritti ad essi relativi. Ma quando, come nell'ipotesi considerata dalla normativa denunciata, detto termine è pendente e quindi il creditore, secondo i principi generali, può pretendere quanto ancora gli è dovuto, non è consentito al legislatore ordinario limitare la portata dell'art. 136 Cost. sia pure ricorrendo, come nella specie, all'espedito di introdurre un nuovo onere, non previsto al momento dell'avvenuto pagamento parziale, e di escludere perciò l'acquisto del diritto successivamente riconosciuto dalla legge che ha sostituito quella dichiarata invalida. Così operando, il legislatore, in realtà, fa in modo che il rapporto oggetto del giudizio principale e non ancora esaurito rimanga illegittimamente regolato dalla norma annullata, riducendo indebitamente l'operatività dell'art. 136 della Costituzione».

Tali passi della sentenza n. 139/84 (§ 15) consentono di compiere qualche progresso in ordine alla circoscrizione del concetto di «rapporto esaurito», ma lasciano aperti non pochi problemi di fronte alla molteplice varietà dei casi pratici. Del resto, la ben nota sentenza 27 aprile-5 maggio 1967, n. 58, della Corte costituzionale (in *Giur. cost.*, 1967, 683, c. n. di V. CRISAFULLI, *In tema di efficacia di leggi inco-*

*stituzionali*), nell'affrontare il problema ed enunciare principi-guida per la sua soluzione (innanzi tutto quello del «rapporto esaurito»), avverte che «l'applicazione in concreto di tali principi compete al giudice di merito che dovrà effettuarla con riguardo alla natura ed entità del vizio accertato nella legge, nonché alla particolarità delle circostanze della controversia a lui sottoposta».

Nel caso di sentenza «passata in giudicato» per carenza di tempestiva impugnazione, non mi sembra che l'assoggettamento del rapporto alle disposizioni riguardanti l'equo canone tabellare possa essere messo in discussione con riguardo al periodo anteriore alla pronuncia. Nel senso dell'intangibilità del giudicato, invero, può citarsi, tra le altre, proprio la sentenza n. 139/84, § 15 (riportata *supra*). Ma poiché si tratta di rapporto di durata può residuare qualche dubbio se l'equo canone sia dovuto anche per i canoni dovuti successivamente al passaggio in giudicato della sentenza che ha accolto la domanda dell'affittuario. A questo punto non è fuor di luogo ricordare ancora l'insegnamento della Corte cost., n. 58 del 1967, richiamata *supra*, sui molteplici fattori dei quali il giudice di merito dovrà tenere conto al fine di accertare l'estensione dell'effetto retroattivo della dichiarazione di illegittimità costituzionale. A tal proposito neppure la precisazione di A. Pizzorusso che «per decidere quali rapporti si presentino in concreto come esauriti le valutazioni da compiere (...) sono le stesse che dovrebbero essere compiute per valutare la rilevanza della questione di costituzionalità se questa non fosse stata ancora decisa» offre una «chiave» sicura per rispondere all'interrogativo «cosa si intende per «rapporto esaurito»?». Può notarsi che lo stesso A. Pizzorusso (op. cit., *sub art.* 137, p. 251), nel commentare l'art. 137, ricorda sentenze della Corte costituzionale ove si afferma che «la proposizione di una questione di costituzionalità è preclusa dall'avvenuta formazione del giudicato sulla questione in relazione alla quale la norma sospettata di incostituzionalità dovrebbe trovare applicazione» (Corte cost., 6 marzo 1974, n. 56, in *Giur. cost.*, 1974, 232; *Foro it.*, 1974, I, 1892; Id., 3 agosto 1976, n. 218, in *Giur. cost.*, 1976, 1375; *Foro it.*, 1976, I, 2521). Possono prospettarsi due soluzioni, entrambe ragionevoli: 1) che il giudicato ponga al riparo dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale soltanto i propri effetti anteriori a detta dichiarazione e che, invece, la norma dichiarata costituzionalmente illegittima cessi di produrre effetti per il periodo successivo alla formazione del giudicato; 2) che il giudicato continui a produrre effetti sino al momento della scadenza del rapporto di affitto che era in corso quando ebbe a formarsi, dovendosi ritenere esaurito il rapporto a tale data, senza che abbia rilevanza l'eventuale rinnovazione, la quale dà vita ad un contratto nuovo, non più soggetto al giudicato. Potrebbero anche prospettarsi ulteriori «distingui», ma il discorso, che già si biforca nelle due possibili soluzioni prospettate *supra*, diverrebbe ancor più problematico, senza una reale utilità pratica. Sembra, invece, utile aggiungere che al fine di risolvere i problemi dei casi pratici potranno avere importanza il tenore della domanda giudiziale e quello della sentenza passata in giudicato.

Per quel che riguarda la transazione con la quale sia stata posta fine ad una controversia in ordine all'applicazione dell'equo canone di legge, ritengo che sussistano buoni argomenti per sostenere il perdurare dei suoi effetti nel tempo (ovviamente sino alla scadenza del contratto) e che, nell'ipotesi che sia stato concordato un canone superiore a quello tabellare, possa prospettarsi anche l'ipotesi del suo perdurare anche dopo la rinnovazione del contratto.

Quanto, invece, all'adeguamento all'equo canone in conseguenza di semplice richiesta dell'affittuario, ritengo che la «retroattività» degli effetti della dichiarazione di incostituzionalità possa considerarsi piena.

In ogni caso, comunque, dovrà considerarsi che, alla stregua degli insegnamenti del giudice delle leggi e degli orientamenti della dottrina, la dichiarazione di illegittimità costituzionale non travolge «i rapporti rispetto ai quali sia decorso il termine di prescrizione o di decadenza previsto dalla legge per l'esercizio dei diritti ad essi relativi» (così Corte cost., n. 139/84, § 15, passo riportato *supra*). Poiché in virtù dell'art. 2948 c.c. «i fitti di beni rustici» si prescrivono in cinque anni, ritengo che tale termine possa considerarsi valido anche per i relativi conguagli, senza peraltro escludere che possa venire prospettata la tesi che il conguaglio sia soggetto all'ordinaria prescrizione decennale.

e) A me sembra che i contratti scaduti o risolti in virtù di sentenza o di clausola risolutiva espressa ai sensi dell'art. 1456 c.c. rientrino fra i «rapporti esauriti», riguardo ai quali giurisprudenza costituzionale e dottrina escludono l'applicazione «retroattiva» della dichiarazione di illegittimità costituzionale. Ma occorre pur sempre tener presente che i «contorni» della nozione di «rapporto esaurito» appaiono in qualche misura elastici e non nettamente definiti.

f) Un problema delicato si pone con riguardo ai rapporti in corso, riguardo ai quali il canone tabellare debba essere sostituito con un nuovo canone. Ovviamente la soluzione auspicabile è l'accordo tra le parti. Essendo caduto il regime obbligatorio in virtù della sentenza n. 318/02 ai fini di accordi del genere non è necessaria l'assistenza delle organizzazioni professionali. Nelle ipotesi, peraltro, nelle quali le parti non addividano a bonari accordi, non resta altra soluzione se non quella della determinazione del canone da parte del giudice. In analogia a quanto disposto dall'art. 1474 in materia di vendita sembra che il criterio più ragionevole sia quello di attenersi ai canoni del mercato libero, desumibili dai numerosi accordi in deroga stipulati con l'assistenza delle organizzazioni professionali ai sensi dell'art. 23, 3° comma, legge n. 11/71, come introdotto dall'art. 45, 1° comma, legge n. 203/82, tenuto conto delle indicazioni di massima dell'accordo collettivo nazionale e degli accordi provinciali stipulati ai sensi dell'art. 45, 3° comma, legge n. 203/82 nonché dei redditi dominicali secondo le tariffe vigenti.

g) Per i contratti successivi alla sentenza n. 318/02 della Corte Costituzionale deve ritenersi che sia caduta ogni restrizione alla libertà contrattuale, salvo eventuali effetti che i contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni professionali ai sensi dell'art. 45, 3° comma, legge n. 203/82 possono avere nei confronti degli iscritti. Poiché, peraltro, gli attuali accordi, oltre a non avere raccolto l'adesione di tutte le organizzazioni maggiormente rappresentative, danno, per quel che riguarda i canoni di affitto, soltanto indicazioni di larga massima e molto sommarie, ritengo che i giudici possano trarre elementi di valutazione più concreti dagli accordi in deroga e dai nuovi redditi dominicali.

Vi è, poi, il problema – di facile soluzione – degli interessi sui conguagli, riguardo al quale può seguirsi, *mutatis mutandis*, il criterio che si ricava dalla sentenza n. 139/84, § 13, la quale, nel dichiarare manifestamente infondata la censura di illegittimità costituzionale dell'art. 15, 4° comma, della legge n. 203/82, che disponeva la produttività di interessi, per i diciotto mesi accordati all'affittuario per il pagamento dei conguagli, osservò: «... il locatore non potrebbe, prima della scadenza del termine d'adempimento, pretendere interessi, né corrispettivi, trattandosi di credito non esigibile, né moratori, non potendo ravvisarsi un inadempimento colpevole prima della scadenza del termine, giacché il capoverso dell'art. 1282 c.c. esclude la produzione di interessi su fitti e pigioni prima che vi sia stata la costituzione in mora del debitore». Si osserva che, oltre tutto, ove non esista un canone pattizio sostituito da quello legale, il credito per conguaglio è tuttora illiquido, e che anche nella ipotesi di esistenza di un credito liquido occorre, ai fini della produttività di interessi, la costituzione in mora. La materia, comunque, dovrebbe essere regolata per legge ad evitare

che le imprese degli affittuari coinvolti negli effetti della sentenza n. 318/02 si trovino di fronte a conguagli troppo onerosi per potersene fare fronte senza opportune dilazioni.

\* \* \*

Per quel che riguarda il compito del legislatore dopo che la sentenza n. 318/02 ha fatto cadere il punto di riferimento essenziale dell'equo canone, da qualche parte si propone che il legislatore indichi rapidamente i criteri per la determinazione dei canoni dei rapporti in corso incisi dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale ed abbandoni qualsiasi riferimento di legge all'equo canone, lasciando, peraltro, sussistere il sistema degli accordi tra organizzazioni professionali. Da altre parti si sostiene che un criterio legale di determinazione dei canoni di affitto dei fondi rustici, salvo peraltro l'ampio potere di deroga al regime legale, sia necessario, anche al fine di fornire un termine di raffronto per gli accordi in deroga.

Ritengo che l'intervento del legislatore sia utile al fine di evitare laboriose liti per la determinazione del nuovo canone in sostituzione di quello determinato in base alle disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime.

Ritengo, inoltre, che un intervento del legislatore al fine di stabilire un criterio per la determinazione legale dell'equo canone, fermi restando gli attuali correttivi derogatori, sia necessario. Motivo fondamentale di questa mia convinzione è l'ossequio all'art. 44 della Costituzione, il quale affida al legislatore il compito di imporre obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata «al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali». Si tratta, come evidenzia la stessa Corte costituzionale nella più volte citata sentenza n. 139/84, § 4, di una riserva di legge rinforzata, da intendersi in stretto collegamento con gli artt. 35 e 36. Né è consentito dimenticare che tale sentenza ha enunciato con particolare efficacia il principio affermando: «Tale norma contiene, com'è evidente, una "riserva di legge rinforzata" in quanto indica al legislatore ordinario determinati scopi (che vanno altresì strettamente e teleologicamente collegati e non considerati tra loro indipendenti), sicché questi è obbligato ad operare rigorosamente nel senso da essa indicato. Pertanto la legge ordinaria deve anche regolare secondo equità i rapporti suddetti, disciplinandoli, cioè, in base ad un principio di superiore giustizia economico-sociale, e stabilire così un effettivo equilibrio tra le varie categorie interessate, nell'armonica tutela dei valori costituzionalmente protetti: tra i quali viene in rilievo anzitutto, come dispone l'art. 9, quinto comma legge cit., la tutela del lavoro dell'affittuario, *dovendosi escludere altresì che possa esistere nel nostro ordinamento un settore, comunque definito secondo qualificazioni giuridico-formali, in cui possano non trovare applicazione i principi solennemente proclamati anzitutto nell'art. 1 e poi negli artt. 35 e 36 della Costituzione*» (la sottolineatura è nostra).

Sempre la sentenza n. 139/84 (§ 6) fa presente che il legislatore del 1982 non è incorso nell'errore di «riferire il canone al solo reddito dominicale, il quale fornisce esclusivamente l'elemento base per la sua determinazione» ma, all'art. 9, 5° comma, ha disposto che il canone sia la risultante di vari fattori, che le commissioni tecniche debbono tenere presenti nel determinarlo entro la forcella di minimi e massimi di legge, e cioè *la necessità di assicurare in primo luogo un'equa remunerazione del lavoro dell'affittuario e della sua famiglia e gli apporti di capitale dell'affittuario, i costi di produzione e l'esigenza di riconoscere un compenso ai capitali investiti ed agli altri apporti del locatore*. Poiché il richiamo si colloca nella parte della motivazione che respinge la censura di illegittimità dell'art. 9, è evidente il pieno consenso della Corte costituzionale ai principi-guida dell'art. 9 della legge n. 203/82 (salva, ovviamente, la riserva riguardante la durata



nel tempo del riferimento al dato catastale di base di cui ai §§ 3 e 9). Considerazioni particolarmente significative al fine di apprezzare con quanta cura ed acutezza la Corte costituzionale affronti, nello stesso § 6 della sopra richiamata sentenza, il problema dell'equo canone, sono quelle con le quali respinge la tesi della difesa dei locatori, che avrebbero voluto ancorare il canone di base all'indice ISTAT per i prezzi alla produzione di prodotti agricoli. Afferma, infatti, la Corte costituzionale, con riguardo agli adeguamenti periodici dei canoni di cui all'art. 10, 1° comma, legge n. 203 del 1982, che nell'indispensabile coordinamento logico-giuridico dell'art. 10 con l'art. 9 e nell'intero quadro disegnato dal sistema, la formula del 1° comma dell'art. 10 «va necessariamente riferita ai prezzi "al netto" (e non più "al lordo") in modo che vengano in considerazione anche i "costi di produzione" espressamente indicati nel cit. art. 9», ed in tal modo chiaramente illustra la surriportata affermazione: «Se così non fosse, la disciplina normativa risulterebbe viziata da una gravissima frattura logica in quanto introdurrebbe, ai fini dell'adeguamento periodico, un elemento addirittura sconvolgente del fondamentale criterio accolto, ponendo l'intero onere della svalutazione monetaria a carico dell'affittuario: il quale dovrebbe corrispondere un canone sempre maggiore in proporzione al costante aumento dei prezzi "al lordo" dei prodotti agricoli, senza che si debba tener conto del notevole, e anch'esso costante, aggravamento dei costi di produzione. Il che potrebbe sensibilmente ridurre e, al limite, perfino annullare la remunerazione del lavoro dell'affittuario e della sua famiglia, alla quale, invece, il più volte ricordato art. 9 della legge, in applicazione dell'art. 36 Cost., dà la maggiore tutela».

È opportuno rilevare che l'approvazione dei criteri-guida in materia di equo canone, da parte della Corte costituzionale, nella sentenza n. 139 del 1984, ha cospicui precedenti (salvo, ovviamente, quel che riguarda l'aggancio ai dati catastali) nelle sentenze 23 maggio 1964, n. 40, in *Giust. civ.*, 1964, III, 151; *Giur. cost.*, 1964, 522, e 10 giugno 1966, n. 65, in *Giur. cost.*, 1966, 962, in *Giust. civ.*, 1966, III, 165, *Foro it.*, 1966, I, 1434, *Giur. agr. it.*, 1966, 473 e, con riguardo al sistema con agganciamento anche a dati catastali di base di cui alla l. 11 febbraio 1971, n. 11, nella sentenza 27 luglio 1972, n. 155, in *Giur. cost.*, 1972, 1582; *Giust. civ.*, 1972, III, 271.

A questo punto, si deve ribadire che nella sentenza n. 139/84 accanto ad una ben meditata affermazione di piena aderenza del sistema di equo canone della legge n. 203/82 all'art. 44 ed agli artt. 35 e 36 della Costituzione si legge, come ha rilevato la sentenza n. 318/02, una precisa riserva circa il protrarsi nel tempo della validità del riferimento di base ai redditi dominicali del 1939 (al § 3 della sentenza n. 139/84, invero, si interpreta esattamente l'art. 62 nel senso che l'entrata in vigore delle nuove tariffe di estimo non darà luogo automaticamente alla sostituzione del dato-base dell'equo canone, ma sarà necessaria l'utilizzazione del nuovo dato da parte del legislatore: il che è logico, se si pensa che l'adozione del nuovo dato renderà necessaria la determinazione di nuovi coefficienti di moltiplicazione ed anche di divisione; al § 9, invece, si precisa che, nell'imminenza dell'entrata in vigore di nuove tariffe di estimo, «non può essere più razionalmente giustificabile l'ulteriore protrarsi del ricorso ad un catasto vecchio di circa un cinquantennio e la mancata utilizzazione di elementi che sono invece idonei a rappresentare la realtà attuale e quindi a porre i rapporti tra concedente ed affittuario su un piano ad essa più rispondente»).

È ben chiaro che la sentenza n. 139/84 preconizzò un sollecito intervento del legislatore per l'introduzione di un nuovo dato catastale di base nel sistema dell'equo canone in conseguenza dell'entrata in vigore delle nuove tariffe di estimo e per l'adattamento dei coefficienti di moltiplicazione (e, forse, di qualche altro elemento) alla nuova realtà (si

pensi, ad es., che, ove i nuovi estimi rispecchiassero fedelmente la molteplicità delle colture e l'entità dei redditi, assunto il nuovo dato catastale come base del calcolo, i coefficienti di moltiplicazione potrebbero ridursi a valori vicini alla parità ed i correttivi potrebbero essere molto semplici). Ma è altrettanto chiaro che detta sentenza non prefigurò affatto la «caduta» del sistema dell'equo canone, ed anzi ragionò sull'ipotesi della conservazione di un sistema che aveva ampiamente approvato nei surrichiamati passi (non contraddetti da alcun altro) della motivazione.

La recentissima sentenza n. 318/02 altro non fa se non confermare l'orientamento lucidamente espresso dalla sentenza n. 139/84 sulla caducità del riferimento alle tariffe di estimo del 1939. Essa, infatti, precisa che le modificazioni derivanti dalla prima revisione del catasto terreni hanno avuto effetto a decorrere dal 1° gennaio 1988 ed aggiunge che un'ulteriore revisione generale delle zone censuarie, delle tariffe di estimo, delle qualificazioni, della classificazione e del classamento dei terreni e dei relativi criteri è prevista dall'art. 3, comma 154, della legge 18 febbraio 1999, n. 28 (Disposizioni in materia tributaria, di funzionamento dell'Amministrazione finanziaria e di revisione generale del catasto). Ovvio l'osservazione (conforme a quanto già preconizzato dalla sentenza n. 139/84) che il meccanismo basato sul reddito dominicale del 1939 «ha perso qualsiasi idoneità a rappresentare le effettive e diverse caratteristiche dei terreni agricoli, cosicché non può sicuramente essere posto a base di una disciplina dei contratti agrari rispettosa della garanzia costituzionale della proprietà terriera privata e tale da soddisfare, nello stesso tempo, la finalità della instaurazione di equi rapporti sociali, imposta dall'art. 44 della Costituzione» (la sottolineatura è nostra). Altrettanto ovvia è la considerazione che, caduto il dato di base, anche i coefficienti di moltiplicazione previsti dall'art. 9 sono destinati a cadere perché «individuati dal legislatore proprio in funzione della vetustà del catasto di riferimento, cosicché sarebbe del tutto ingiustificata la pura e semplice applicazione di quei coefficienti ai valori risultanti dalla più recente revisione degli estimi».

Ciò premesso, a me sembra che la sentenza n. 318/02 non soltanto ponga in essere una dichiarazione di incostituzionalità fondata sull'assoluto anacronismo e sull'incongruenza del solo dato di riferimento base dell'equo canone ex legge n. 203/82, come lucidamente preconizzato dalla sentenza n. 139/84, ma debba intendersi come una manifestazione di continuità del pensiero espresso dal giudice delle leggi nella sentenza precedente, e non si presti affatto ad essere interpretata come una negazione della validità in generale del sistema, bensì debba essere intesa come affermazione della esigenza di sostituire il dato catastale di base ed i coefficienti di moltiplicazione fermo restando il sistema.

Poiché le nuove tariffe di estimo sono sufficientemente vicine alla realtà, ritengo che l'approntamento di una legge di adeguamento alla sentenza n. 318/02, a parte la necessità dell'indagine sul grado di rispondenza delle tariffe alla realtà, non debba risultare particolarmente difficoltoso.

Mi sembra, comunque, che l'abbandono della materia ai soli accordi tra le organizzazioni professionali non possa garantire pienamente il perseguimento di quei fini il cui rango preminente è stato più volte affermato (ed è stato tuttora ribadito) dalla Corte costituzionale.

Non mi sembra, a tal proposito, superfluo ricordare che la sentenza della Corte costituzionale 25 luglio 1996, n. 309 (in *Giur. cost.*, 1996, 2598, con osservazione di P. VITTOCI, *Gli accordi «in deroga»: tramonto o eclissi?*), la quale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 11, 2° comma, della l. 11 luglio 1992, n. 93, nella parte in cui prevedeva come obbligatoria l'assistenza delle organizzazioni della proprietà edilizia e dei conduttori per la stipula di accordi in deroga alla l. 27 luglio 1978, n. 392, pur rilevando una certa assonanza tra l'assistenza nei contratti di

locazione urbana e quelli di affitto rustico in deroga alle leggi, ha ritenuto insufficiente l'assistenza prevista per le locazioni urbane rispetto a quella prevista per i contratti di affitto di fondi rustici perché «Nel settore dell'agricoltura ... i rappresentanti delle associazioni professionali sono inseriti nelle commissioni tecniche provinciali, istituite presso la Pubblica Amministrazione per determinare le tabelle dei canoni di equo affitto, distinti per zone agrarie omogenee (art. 9 ss. l. n. 203 del 1982). Le stesse associazioni possono stipulare accordi collettivi in materia di contratti agrari (art. 45, comma 3, legge n. 203 del 1982), fissando quindi anche criteri di determinazione dei canoni di affitto» (è evidente il collegamento tra i criteri per la determinazione dell'equo canone da parte delle commissioni tecniche provinciali di cui all'art. 9 legge n. 203/82 e quelli che ispirano il regime degli accordi in deroga. E conviene riflettere su tale collegamento e sulle imprevedibili conseguenze del suo venire meno).

Ulteriori considerazioni, sia nel senso dell'opportunità di conservare un collegamento dell'equo canone con i dati catastali, sia in quello della possibilità di abbandonare tale collegamento, possono svolgersi con riguardo ad alcuni «indici» ricavabili dalla stessa legge n. 203 del 1982.

Osservo, a tal proposito, che spunti di qualche interesse possono trarsi dall'art. 8, 3° comma della legge n. 203 del 1982, del seguente tenore: «Nelle zone e nei casi in cui il canone risulti gravemente sperequato in base ai criteri della presente legge, gli uffici tecnici erariali provvedono, con precedenza assoluta, su richiesta della commissione tecnica centrale, di concerto con le commissioni tecniche provinciali, alla revisione d'ufficio dei valori catastali». Affermatasi dalla Corte costituzionale la sussistenza di una generalizzata grave sperequazione dei canoni determinati sulla base degli imponibili catastali del 1939, ma non l'illegittimità della composizione degli organi preposti alla formazione delle tabelle e dei criteri di equità enunciati dalla legge n. 203 del 1982, appare evidente che, a seguito della revisione dei dati catastali, una volta determinato il nuovo dato catastale di base, dovrebbe essere sufficiente la consequenziale revisione dei coefficienti di moltiplicazione per la determinazione dell'equo canone. In sostanza, quel che vale, ai sensi del 3° comma dell'art. 8 cit., per casi singoli, potrebbe valere anche per la generalità dei casi.

Spunti in altra direzione possono ricavarsi al 4° comma del cit. art. 8, del seguente tenore: «Fino a quando non sia stato provveduto alla revisione d'ufficio di cui al comma precedente, la commissione tecnica centrale autorizza le commissioni tecniche provinciali, previa loro richiesta, ad applicare coefficienti di moltiplicazione diversi da quelli previsti dall'art. 9, oppure criteri diversi da quelli previsti dalla presente legge, tenendo particolarmente conto della produzione media della zona. Effettuata la revisione dei

dati catastali, alle parti spetta il relativo conguaglio». Questa disposizione sembra dare adito non al solo sganciamento dai coefficienti di moltiplicazione di cui all'art. 9, ma anche da qualsiasi riferimento di base ai dati catastali del 1939. Lo sganciamento dai dati catastali al 1939 si ravvisa anche nel 1° comma dell'art. 14 della legge n. 203 del 1982, che attribuisce poteri particolari nella determinazione dei canoni di affitto nel caso che «manchino tariffe e redditi dominicali corrispondenti a particolari qualità di colture» alle commissioni tecniche provinciali, autorizzate a «scavalcare» anche la commissione tecnica centrale e la commissione censuaria provinciale nel caso che non esprimano il loro parere entro centoventi giorni dalla richiesta.

Sempre sganciato dai dati catastali del 1939 e dai coefficienti di cui all'art. 9 appare il potere attribuito dalla prima parte del 2° comma dell'art. 14 alle commissioni tecniche provinciali in materia di colture effettuate in serre fisse.

Ancor più interessante appare la seconda parte di detto secondo comma dell'art. 14, il quale prevede, «fino alla revisione ed all'aggiornamento delle tariffe catastali», nei territori del catasto derivante dall'ex catasto austro-ungarico, l'applicazione delle «tabelle determinate in base alle disposizioni di cui alla l. 12 giugno 1962, n. 567, vigenti nell'annata agraria anteriore all'entrata in vigore della legge 11 febbraio 1971, n. 11, rivalutate in base al tasso di svalutazione della lira nel frattempo intervenuto», con una riduzione del venti per cento sui valori così ottenuti. Quest'ultima disposizione dà luogo, sia pure a livello regionale e con carattere transitorio, al ritorno al sistema della l. 12 giugno 1962, n. 567: ad un sistema, cioè, che prescinde dai dati catastali.

Motivi di riflessione sul possibile ritorno al sistema della legge del 1962 sono offerti dalla perspicua giurisprudenza della Corte costituzionale che ripetutamente ha affermato la legittimità costituzionale del sistema instaurato da detta legge con riguardo alle disposizioni di maggior rilievo (cfr. Corte cost., 23 maggio 1964, n. 40, cit. *supra*; 12 novembre 1964, n. 80, in *Giur. cost.*, 1964, 999; *Riv. dir. agr.*, 1965, II, 243; *Giur. it.*, 1965, I, 1, 348; 12 novembre 1964, n. 87, *Giur. cost.*, 1964, 1010; *Giur. cost. suppl.*, 1964, 429; 10 giugno 1966, n. 65, cit. *supra*; 27 luglio 1972, n. 155, cit. *supra*).

Deve comunque tenersi presente che gli aiuti alla produzione (ed in particolare, oggi, quelli comunitari) destinati a sostenere le imprese agricole, in mancanza di un ragionevole sistema di controllo dei canoni di affitto dei fondi rustici, possono facilmente venire deviati, per un fenomeno di traslazione inversa, dal naturale destinatario, che è l'affittuario imprenditore, al proprietario non imprenditore, con ingiusto sacrificio dell'agricoltura e con grave (anche se non immediatamente percettibile) pregiudizio dell'economia in generale. □

## La difficile transizione della («materia») agricoltura (\*)

di FRANCESCO ADORNATO

1. Le «modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione» di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, hanno avuto un *iter* di approvazione faticoso. Non essendo stata, infatti, la legge di revisione costituzionale, approvata «nella seconda votazione da ciascuna Camera a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti», come richiesto dall'art. 138, 3° comma, essa è stata sottoposta a referendum confermativo. Non solo. Prima ancora di poterne misurare gli effetti, il Consiglio dei ministri del 14 giugno 2002 ha approvato il «testo del disegno di legge costituzionale attuativo recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3», avviando, così, un ulteriore percorso parlamentare.

A parte significative incongruenze (secondo l'espressione del nuovo disegno di legge costituzionale), la legge n. 3/2001 contiene, ai fini del nostro discorso, alcuni punti fermi, a partire dalla «riallocazione» copernicana della materia stessa agricoltura.

Non possiamo, infatti, prescindere dalla constatazione preliminare del rovesciamento del criterio del riparto: laddove si indicavano, prima, le materie regionali, ora, sono elencate, come avviene nel modello costituzionale tedesco, quelle statali. L'agricoltura (insieme all'industria, al commercio e all'artigianato) è tra le materie non nominate, per cui rientra nella esclusiva potestà regionale: riallocazione e potestà, peraltro, inserite in una trama di attribuzioni, rapporti, relazioni istituzionali fortemente innovativi che, partendo significativamente dal basso verso l'alto, disegnano, secondo il nuovo testo dell'art. 114 Cost., una «Repubblica costituita – e non ripartita, com'era nel vecchio testo – dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato».

In questo modello equiordinato viene sostanzialmente meno il «limite dei principi fondamentali», che tanto aveva paralizzato le Regioni nella passata esperienza (1), il quale diventa, da generale, eccezionale. La potestà legislativa regionale è soggetta in via generale ed in linea di principio agli stessi limiti di quella statale, ovvero, secondo il primo comma del nuovo art. 117 Cost., al «rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali», anche se ben diversa appare, in quest'ultimo caso, la posizione del legislatore statale e regionale nella possibilità di assumere, se non

costituire, obblighi internazionali (tant'è vero che l'art. 4 del nuovo disegno di legge costituzionale disciplina proceduralmente, rispetto allo Stato, la potestà regionale in merito).

Sempre, sotto questi aspetti, la potestà legislativa regionale è resa ancora più incisiva e «fluida» dal venir meno, nel nuovo testo dell'art. 127, sia del preventivo controllo statale che della relativa asimmetria tra Stato e Regioni, secondo cui queste ultime dovevano impugnare la legge statale solo quando già in vigore, mentre l'impugnazione statale bloccava in partenza la promulgazione e la pubblicazione della legge regionale: analogamente, nulla dice il nuovo titolo V, al pari del precedente, sulla funzione statale di indirizzo e coordinamento, anche se, invero, essa era stata «incardinata» nel tessuto costituzionale dalla Corte delle leggi.

Ciò detto, sia pure in modo necessariamente semplificato (ma i saggi che il volume di Masini presenta affrontano tali questioni con ampiezza di riferimenti), va, altresì, rimarcato come le «incongruenze» siano di non poco rilievo.

Se, infatti, l'assetto della potestà legislativa regionale mostra «un impianto generale più adeguato del precedente» (2), non ben definito è quello della potestà amministrativa, che segnala un irrigidimento centralistico dal versante sia statale che regionale. Ancorché, come si è appena rilevato, la Repubblica sia costituita dai Comuni, dalle Province e dalle Città metropolitane, secondo il nuovo testo dell'art. 114 Cost., il riconoscimento delle funzioni amministrative passa attraverso le strettoie dell'art. 118, primo e secondo comma.

Intanto, le Regioni (ordinarie) non hanno potestà legislativa primaria in materia di enti locali, né il rimando effettuato dall'ultimo comma dell'art. 123 alla potestà regionale di disciplinare il Consiglio delle autonomie locali quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali sembra rafforzare il ruolo di questi ultimi; peraltro, per quanto le funzioni amministrative siano attribuite ai Comuni, la clausola di salvaguardia dell'esercizio unitario ne devia, di fatto, secondo l'art. 118, primo comma, il conferimento di larga parte di esse a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. In questa direzione, poi, il primo comma dell'art. 5 del disegno di legge costituzionale di adeguamento alla legge 3/2001, oltre a motivare «l'unitarietà di esercizio», che giustifica tale deviazione, introduce l'inciso secondo cui detto conferimento debba avvenire anche «tenendo conto delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale e favo-

(\*) Questo scritto costituisce la «Presentazione», aggiornata e completata di note, al saggio di STEFANO MASINI, *Agricoltura e Regioni. Appunti sulla riforma costituzionale*, primo volume della nuova collana diretta da Giovanni Galloni, per i tipi della Edizioni Tellus, titolata «Studi e materiali di diritto agrario», Roma, 2002.

(1) Cfr. G. FALCON, *Il nuovo titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 5 ss.

(2) Ancora G. FALCON, *op. loc. cit.*

rendo, altresì, lo svolgimento di attività amministrative di interesse generale da parte di associazioni o singoli cittadini, sulla base del principio di sussidiarietà. Tutte le altre funzioni non diversamente attribuite – conclude il comma – spettano ai Comuni», evidenziando in modo esplicito lo spirito residuale del conferimento ai Comuni medesimi.

2. Come si colloca l'agricoltura (*rectius*, la materia agricola) in questa trama reticolare del nuovo sistema istituzionale disegnato dalla revisione costituzionale? È questa, in sostanza, la domanda problematica che pervade il lavoro di Masini, peraltro articolato in modo ampio e approfondito, ed alla quale vorrei aggiungere qualche ulteriore considerazione propositiva rispetto alla lunga fase di transizione istituzionale che abbiamo davanti.

Il nuovo testo dell'art. 117, nel rovesciare, come si è detto, l'impostazione formale dell'attribuzione delle competenze, impone un modello «plurale» ed equiordinato, con un diverso grado di ripartizione delle competenze, tra esclusive (di Stato e/o Regioni) e concorrenti (fra Stato e Regioni).

Secondo questo schema, l'agricoltura non è indicata esplicitamente né fra le competenze statuali né tra quelle concorrenti per cui, in via di principio (peraltro esplicitato nell'ambito di una sorta di «clausola residuale» – art. 117, comma 4), spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Ed è da qui che si aprono immediatamente problemi e questioni non di poco conto.

Innanzitutto, la competenza esclusiva regionale in merito è destinata ad incrociarsi con altri livelli di competenze che interferiscono con l'agricoltura stessa: la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è di competenza esclusiva statale; l'alimentazione appartiene alla legislazione concorrente, così come il governo del territorio, la valorizzazione dei beni ambientali, le aziende di credito e gli enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

E ciò è tanto più vero a livello generale, al punto che si è immediatamente riconosciuto «come lo Stato conservi titoli di legittimazione sostanzialmente trasversali alle materie» (3), ancorché, in alcuni casi, l'intento (esasperato) di garantire gli spazi delle Regioni (ovviamente nelle materie di loro competenza) provoca l'effetto esattamente contrario: è il caso della riserva relativa «all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali» (art. 117, 5° comma) che, certo, incrocia trasversalmente la materia «politica estera e rapporti internazionali dello Stato».

L'effetto conseguente (già operativo, peraltro) attiene ai differenti modi regionali di approccio e regolazione della materia, che vanno concretandosi in differenti scelte normative, le quali stimoleranno la competizione tra i sistemi territoriali locali, oltre che tra quelli giuridico-istituzionali regionali, ma che, nondimeno, sembrano richiedere categorie ordinanti affinché il pluralismo delle fonti non si trasformi in una dannosa frantumazione della (materia) agricoltura.

Gli esempi che segnalano una sorta di difficoltà a ricondurre nell'ambito esclusivo geo-territoriale, e quindi della potestà legislativa regionale, «pezzi» di materia agricola potrebbero essere tanti: bonifiche, calamità naturali, per dirne alcuni. Ma, guardando alla drammatica situazione che

stanno attraversando alcune Regioni con l'emergenza idrica, l'acqua è semplicemente riconducibile all'interno della esclusiva legislazione regionale o intreccia delicati profili di relazioni interregionali? O, ancora più precisamente, non può essere considerata risorsa strategica di interesse collettivo ultraregionale?

3. Le «intese collaborative» tra Regioni ex art.117, 8° comma, potrebbero rappresentare una prima soluzione, benché la norma finalizzi tali intese al migliore esercizio delle funzioni (di competenza regionale), lasciando, comunque, aperto il problema della dimensione giuridica unificante. Né sembra poter assolvere a questo scopo la categoria «ordinamento civile» di cui alla lettera l), 2° comma art. 117, perché, come la norma lascia intendere, sul piano formale, il riferimento rimanda al sistema codicistico civile [come risulta dalla lettura complessiva della lettera l) che, in sequenza, include, nella legislazione esclusiva dello Stato: giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa]; inoltre, sul piano sostanziale, tale categoria è così ampia e/o generica che proverebbe tutto ed il suo contrario.

Le osservazioni critiche inerenti a trasversalismi ed interferenze tra le diverse materie che incrociano il settore agricolo non sono che la conferma, come si è già avuto modo di dire, da parte del legislatore costituzionale, di una impostazione squisitamente settoriale ed internalizzata del fenomeno agricolo rispetto ad una visione coesa e di sistema dell'agricoltura, intesa non soltanto come settore produttivo ma, altresì, come volano di sviluppo del territorio ed elemento fondamentale di tutela delle risorse ambientali e culturali in esso presenti.

Come sottolinea a proposito Masini, «quello che si può rilevare è, infatti, come sotto questo profilo (degli ambiti coincidenti tra agricoltura, alimentazione ed ambiente), non vi sia piena corrispondenza tra l'estensione dei contenuti sostanziali della materia (...) rispetto alla misurazione dell'ambito della disciplina ad essa relativa, ancora identificata attraverso la mutilazione di vere e proprie sezioni interne, che vengono riaccorpate in capo allo Stato senza poterne misurare la verificabilità logica». Tutto ciò nonostante, da un lato, gli economisti agrari più attenti (4) abbiano sottolineato i nuovi paradigmi dello sviluppo agricolo e, dall'altro, autorevole dottrina agraristica abbia approfondito i legami ed i rapporti inscindibili tra agricoltura ed ambiente (5) e tra produzione agricola e prodotti agroalimentari (6); nesi che ampliano i confini delle funzioni dell'agricoltura, della sua lettura e della sua regolamentazione: insomma, da questo punto di vista, la legge costituzionale sembra essere un insieme non coerente.

Da questo iato tra le varie parti del sistema agro-alimentare-ambientale ne deriva non solo una divaricazione di competenze legislative tra soggetti equiordinati, ma anche la conferma della diversificazione amministrativa operata dal d.lgs. n. 300/99 tra differenti Amministrazioni centrali (agricoltura, ambiente, attività produttive) che, acriticamente, già aveva aperto la strada alla frantumazione della materia agricoltura, quando, invece, si poteva fare riferimento, se non altro, agli strumenti di raccordo previsti, a suo tempo, dalla legge n. 491/93 istitutiva del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali (Miraaf).

(3) Rispettivamente, G. FALCON, *op. loc. cit.* e R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, 1233 ss.

(4) Cfr. M. DE BENEDECTIS - F. DE FILIPPIS, *L'intervento pubblico in agricoltura tra vecchio e nuovo paradigma: il caso dell'Unione europea*, in *La quest. agr.*, 1998, 31 ss.

(5) Cfr., rispettivamente, G. GALLONI, *Nuovi confini del diritto agrario*

*fra diritto comunitario e il diritto ambientale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, 381; E. ROMAGNOLI, *Gli attuali confini del diritto agrario*, in *Seminari di diritto dell'ambiente*, Viterbo, 1999; A. GERMANO, *L'impresa agricola*, in questa *Riv.*, 2001, specie 510 ss.

(6) Cfr. L. COSTATO, *L'evoluzione del diritto agrario del codice del 1942 ad oggi*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, I, 8; A. JANNARELLI, *Diritto agrario e società industriale*, tomo II, *Il sistema agroindustriale*, Bari, 1993.

4. - Da quest'ultimo punto di vista, non c'è dubbio che la costituzionalizzazione esplicita di un sistema policentrico di governo del settore agricolo tra Unione europea, Stato e Regioni avvenuta con il Trattato di Roma, prima, e con la legge n. 3/01, ora, induca a riflettere su un modello attuale dell'Amministrazione centrale dell'agricoltura e sul suo rapporto con le Amministrazioni regionali, come si domanda lo stesso Masini.

Come si è avuto modo di osservare (7), l'Amministrazione centrale ha dato prova di saper, e voler, aspettare ed «assorbire» le ondate derivanti sia dalla prima e seconda regionalizzazione che dai più recenti esiti referendari. Per quanto, allo stato attuale, ci sia bisogno di una forte dose di equilibrio istituzionale (per far fronte, da un lato, agli «strappi» operati in direzione di un federalismo oltremodo esasperato e, dall'altro, per avviare a regime questa fase iniziale di transizione), l'atteggiamento del Ministero delle politiche agricole e forestali (Mipaf) sembra andare oltre la pur dovuta prudenza, per ritagliarsi un ruolo antico di struttura «pesante».

Se si osservano, infatti, il d.p.r. 28 marzo 2000, n. 450, relativo al regolamento di organizzazione del Mipaf, ed il conseguente decreto ministeriale 15 marzo 2002, di individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale del Mipaf e definizione dei relativi compiti, si può rilevare come, nonostante la spesa agricola transiti, nella sua misura più rilevante, per le Regioni e nonostante l'efficienza burocratica sia diventata un determinante valore aggiunto della competizione, l'impianto del Ministero si presenti come una macchina amministrativa tradizionale, in cui la connotazione burocratica sembra prevalere su quella tecnica: molti ambiti ancora richiamati sono datati (terre incolte) e/o di stretta, incontestabile competenza regionale (ricomposizione fondiaria).

Proprio nelle circostanze attuali di un federalismo (che si vorrebbe cooperativo e solidale, ma) che prevede (*ex art.* 116, comma 3°) ulteriori forme di differenziazioni e che comunque avvierà processi competitivi tra le Regioni, si avverte la necessità di un punto istituzionale di sintesi in agricoltura, che esprima un progetto complessivo per l'economia e la società del settore, in grado di coniugare unitarietà e flessibilità. In questa direzione, sarebbe, certo, interessante approfondire la modernizzazione recente dell'amministrazione tedesca, che ha affrontato un «alto grado di decentralizzazione verticale, di deconcentrazione

orizzontale e di integrazione procedurale tra i vari settori e livelli» (8).

Peraltro, il tema centrale dell'intervento pubblico in agricoltura dei prossimi anni è quello della flessibilità, così come «la vera sfida della politica amministrativa o, più generalmente, della politica istituzionale è la permanente flessibilità dei quadri istituzionali» (9). I fenomeni di globalizzazione, infatti, fanno risaltare la centralità dei sistemi territoriali, che, a loro volta, come rileva Masini, esprimono una connotazione unitaria e coesa del settore agricolo; inoltre, rispetto a questi processi, diventa sempre più evidente sia l'inadeguatezza della legge come atto a contenuto generale sia il superamento dell'imperatività ed unilateralità del provvedimento amministrativo. Se così è, la competizione tra imprese e/o territori, piuttosto che essere convogliata esclusivamente nell'ambito del rispetto delle regole di concorrenza, dovrà anche tenere conto di principi ineludibili quali la tutela della salute e la sicurezza degli individui, la salvaguardia dell'ambiente e l'osservanza di processi produttivi ecocompatibili: è ormai superata da tempo la concezione secondo cui il mercato è costituito solo da *homines oeconomici*, né i diritti della persona possono essere sacrificati ai meccanismi del mercato stesso.

Per quanto riguarda, poi, il rapporto tra politiche pubbliche e strumenti giuridici, proprio le differenziazioni territoriali hanno ormai reso necessario il ricorso al contratto non solo quale elemento di comunicazione normativa e di regolazione nel rapporto tra Pubblica amministrazione e imprenditore agricolo, ma anche quale collante regolatorio di processi di sviluppo locale, come avviene nelle diverse fattispecie di programmazione negoziata e nelle nuove forme negoziali *ex art.* 14 e 15 del d.lgs. n. 228/2001.

C'è, tuttavia, un ritardo ad assumere questa consapevolezza che contribuisce ad ampliare lo scarto tra processo reale e disciplina legale, scarto che accentua le difficoltà delle attività agricole, sospese tra gli interventi non sempre fluidi dello Stato e la rapidità innovativa del mercato.

Come ha scritto Guido Alpa, «le trasformazioni veloci hanno postulato un veloce adattamento delle forme giuridiche; ma in molti casi sono state le forme giuridiche a promuovere il cambiamento» (10). Ne consegue, anche in agricoltura, l'impegno ulteriore dei giuristi ad interpretare i processi ed a costruire forme e categorie del sapere finalizzate ad un più avanzato equilibrio tra agricoltura, natura e società, tra impresa e Pubblica Amministrazione, tra Stato e mercato. □

(7) Cfr. F. ADORNATO - C. DESIDERI, *La riforma del Ministero dell'agricoltura: tanto rumore per (quasi) nulla*, in *Dir. agr.*, 1993, 267 ss.

(8) Vedasi K. GOETZ, *La modernizzazione dell'amministrazione tedesca: cambiamenti organizzativi ai livelli federale e statale*, in *La riforma amministrativa in Europa*, a cura di Y. MENY - V. WRIGHT, Bologna, 1993, 137.

(9) Così J.J. HESSE - A. BENZ, *Institutional policy: an internal comparison*, in *Yearbook on government and public administration* Baden-Baden, 1987/1988, 399.

(10) Cfr. G. ALPA, *La cultura delle regole. Storia del diritto civile*, Bari, 2000, 412.

# I piani delle Autorità di bacino per la prevenzione e la tutela dai rischi idrogeologici

## Prima giurisprudenza amministrativa

di GIANFRANCO POLIANDRI

**1. Premessa. - 2. La giurisprudenza specifica sul piano straordinario per la rimozione delle situazioni a rischio idrogeologico più alto. - 3. Qualità delle informazioni e modalità tecniche per la delimitazione delle aree a rischio nei piani straordinari e nei piani stralcio. - 4. Regolarità del procedimento di formazione dei piani. - 5. Contenuti ed effetti delle misure di salvaguardia e delle prescrizioni di piano.**

1. - La pianificazione di bacino in materia di assetto idrogeologico, dopo qualche isolata anche se interessante esperienza negli anni 1995-1998, ha conosciuto una accelerazione rilevante con la normativa speciale di settore introdotta inizialmente dal d.l. 11 giugno 1998, n. 180.

Il processo di formazione dei piani di competenza delle Autorità di bacino è stato complesso, tecnicamente impegnativo, reso incerto da disposizioni spesso confuse che tra il 1998 ed il 2000 si sono sovrapposte creando problemi interpretativi e dubbi di costituzionalità.

Oggi tutti i piani straordinari per le aree a rischio più alto risultano approvati. Diversa si presenta la situazione dei piani stralcio per l'assetto idrogeologico: la gran parte è stata ormai predisposta dalle Autorità di bacino, ma i piani pronti risentono di una generale situazione di stallo, stentano ad uscire dallo stato di progetto di piano adottato per diventare piani definitivamente adottati e approvati (ciò vale sia per i bacini nazionali sia per quelli interregionali e regionali). E non è più credibile che – come si poteva stimare un anno fa – entro la fine del 2002 questo grande processo di pianificazione sarà sostanzialmente terminato con la pubblicazione dei molti dei piani stralcio ancora *in itinere*.

Si aggiunga che la prima fase di applicazione dei piani straordinari non è stata priva di complicazioni e conflitti, e che neppure il funzionamento dei piani stralcio a regime promette di essere agevole: la forza penetrante dei vincoli che essi impongono è tale da creare resistenze serie.

(1) Le decisioni analizzate sono state reperite sul sito Internet [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Gli estremi delle sentenze sono citati in funzione dei dati effettivamente disponibili, che a volte si limitano alla data della Camera di Consiglio e più spesso offrono anche la data ed il numero di pubblicazione. Per facilitare eventuali ricerche, si riporta l'elenco della giurisprudenza esaminata: Cons. Stato, Sez. II, 24 gennaio 2001, n. 1565/2000; Cons. Stato, Sez. II, 13 giugno 2001, n. 500/2001; Cons. Stato, Sez. II, 11 luglio 2001, n. 1675/2000; T.A.R. Abruzzo, Sez. Pescara, n. 25/2002; T.A.R. Basilicata nn. 218-221/2001; T.A.R. Basilicata n. 753-759/2001; T.A.R. Campania, Sez. IV, Cam. cons. 25 ottobre 2000; T.A.R. Campania, Sez. IV, n. 4020/2000; T.A.R. Campania, Sez. I, Cam. cons. 2 maggio 2001; T.A.R. Campania, Sez. I, nn. 4219 e 4644/2001; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia n. 402/2001; T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia, n. 418/2001; T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia, nn. 886-887/2001 e 1223/2001; T.A.R. Marche nn. 987/2001 e 1206/2001.

(2) Non è presumibile che sarà riutilizzato lo strumento del piano straordinario.

(3) Qualche doglianza presentata in giurisdizione sostiene, tra l'altro, l'inutilità degli strumenti di pianificazione di bacino specificamente dedicati alla tutela dal rischio e dal pericolo idrogeologico perché tale finalità sarebbe già assicurata da altri piani di bacino settoriali o relativi a sottobacini determinati. Rileverebbe sotto questo profilo, ad esempio, la potenziale sovrapposizione esistente tra i piani straordinari del 1999 per le aree a rischio più alto ed alcuni tipi di piani funzionali settoriali di bacino come

Le pagine che seguono riportano un resoconto sintetico della giurisprudenza amministrativa più interessante finora formata in materia (1) e vogliono anche essere un primo contributo all'analisi di alcuni problemi connessi alla elaborazione ed alla gestione dei piani stralcio (2): problemi che puntualmente si ripresenteranno in occasione delle numerose varianti già in corso di impostazione ed adozione.

I commenti proposti riguardano soltanto i motivi principali dedotti dai ricorrenti ed esaminati in punto di diritto dalla giurisprudenza amministrativa, trascurando alcune questioni secondarie che pure in una analisi sistematica più ampia potrebbero avere qualche rilievo (3).

Gli argomenti di diritto delle decisioni sono normalmente presentati – ad eccezione del paragrafo 2, più specifico – indipendentemente dal fatto che riguardino i piani straordinari per le aree a rischio più alto o i piani stralcio per l'assetto idrogeologico. I problemi affrontati e le soluzioni trovate dai giudici amministrativi sono infatti per lo più generalizzabili e validi per tutta la pianificazione di settore oggetto di queste pagine.

Conviene a questo punto premettere qualche informazione riassuntiva sul quadro normativo generale che governa questi piani.

Gli eventi catastrofici che colpirono diversi Comuni della Campania nel maggio del 1998 hanno impresso alla normativa italiana in materia di tutela dai rischi idrogeologici un significativo impulso ed anche un salto di qualità, almeno in rapporto alla situazione precedente (4).

quelli per le fasce fluviali, la difesa dalle alluvioni e simili, che alcune Autorità di bacino hanno adottato prima del 1998-1999 o anche durante la fase di elaborazione dei piani sul rischio idrogeologico. Dal punto di vista sostanziale non si può non ricordare che in effetti una lettura attenta dell'articolo 17 della legge n. 183/1989 – come integrato dall'articolo 12 del decreto legge n. 398/1993, convertito dalla legge n. 493/1993 – dimostra che fin dall'inizio del 1994 le Autorità di bacino possedevano gli strumenti per intervenire in materia di salvaguardia dagli eventi idrogeologici (anche con vincoli penetranti). Ma dal punto di vista formale questo genere di contestazioni è infondato: a) perché comunque le Autorità di bacino sono state impegnate per legge ad approvare o adottare, entro precise scadenze, speciali atti di piano per la tutela dal rischio idrogeologico; b) perché la pianificazione speciale di cui si tratta è caratterizzata dal tentativo di realizzare qualche innovazione strategica, vale a dire dalla ricerca e dalla applicazione di standard nazionali a livello di obiettivi, metodologie di indagine e prescrizioni (quanto il tentativo sia da considerare riuscito è poi altra questione).

(4) Prima del 1998 l'esigenza della tutela delle popolazioni, del territorio, dei beni ambientali e delle risorse economiche da esondazioni e da dissesti di versante non era oggetto di previsioni così puntualmente finalizzate ma era certamente presente nella legislazione italiana di livello statale ed anche regionale (cfr. ad esempio lo sviluppo di tutto il sistema di protezione civile culminato nella legge n. 225/1992); ed è stata comunque uno dei riferimenti intorno a cui sono stati costruiti la legge quadro sulla difesa del suolo n. 183/1989 ed i compiti delle Autorità di bacino.



In una prima fase il decreto legge n. 180/1998 (5) convertito dalla legge n. 267/1998 (6), stabilì (art. 1, comma 1) che entro il termine del 30 giugno 1999 fossero adottati i progetti dei piani stralcio di bacino per l'assetto idrogeologico, insieme alle misure di salvaguardia per le aree a rischio così individuate e perimetrate. Presto l'evidenza dei fatti mostrò che tali scadenze non erano realistiche. Il d.p.c.m. 29 settembre 1998 (7) ammise infatti che i piani stralcio fossero rispettivamente adottati entro il 30 giugno 2001 ed approvati entro il 30 giugno 2002.

Più tardi, il decreto legge n. 132/1999 (8) – come modificato dalla legge di conversione n. 226/1999 (9) – ha introdotto e frapposto un nuovo strumento di pianificazione urgente, il «piano straordinario per rimuovere le situazioni a rischio più alto», destinato ad impegnarsi sulle aree in cui fosse stato dichiarato lo stato di emergenza nonché sulle aree a rischio idrogeologico molto elevato; tale ultimo piano doveva essere approvato (10) entro il 31 ottobre 1999, unitamente a misure straordinarie di salvaguardia.

Successivamente il decreto legge n. 279/2000 (11), convertito dalla legge n. 365/2000 (12), è tornato sui piani stralcio per l'assetto idrogeologico (13) ed ha leggermente anticipato sia la data di adozione dei progetti di piano – fissata al termine del 30 aprile 2001 – sia la data di adozione dei piani dopo i procedimenti di consultazione (14), fissata non oltre sei mesi dalla data di adozione dei relativi progetti (15).

In questa sede non è possibile esporre in modo organico i contenuti dei piani citati e tutti i principali problemi tecnici o giuridici che pongono (16). Ma la giurisprudenza di seguito commentata è spesso preceduta da una breve esposizione generale sulla natura ed i contorni delle questioni via via trattate.

2. - La caratterizzazione particolare dei piani straordinari permette di isolare qualche decisione (o parte di decisione) giurisprudenziale che, per la sua specialità, non richiede di essere trattata nei paragrafi successivi unitamente a quella sui piani stralcio per l'assetto idrogeologico.

Alcune delle motivazioni di illegittimità proposte contro i piani delle Autorità di bacino sono soprattutto qualificabili come semplici azioni di disturbo.

Tipico è il caso di un ricorrente che ha sostenuto l'inutilità del piano straordinario rispetto al piano stralcio previsto dal decreto legge n. 180/1998 (17), poiché il primo sarebbe necessario solo per mancanza o inadeguatezza del secondo. Invece, come è noto, i due piani operano in modo sequenziale o anche contemporaneo. Ed infatti il Cons. Stato, Sez. II 13 giugno 2001, n. 500/2001, ha affermato che: a) finalità specifica del piano straordinario era una accelerazione degli adempimenti di salvaguardia per le aree più esposte al rischio e che «la differenza tra i due strumenti sta nel dato temporale della loro adozione» (18); b) mentre «ulteriore differenza è quella dei rispettivi contenuti, avendo i piani stralcio una portata più ampia di quella dei piani straordinari» (19); c) nulla esclude infine che il piano straordinario possa avere i medesimi contenuti del piano stralcio per le zone già da questo individuate come ad elevato rischio (20). Nella realtà è appunto accaduto che i tempi strettissimi inizialmente imposti alle Autorità di bacino dal decreto legge n. 180/1998, convertito dalla legge n. 267/1999, per l'adozione dei primi progetti di piano stralcio per l'assetto idrogeologico (30 giugno 1999) si sono presto rivelati non realistici; con la conseguenza di costringere il legislatore (nel decreto legge n. 132/1999, convertito dalla legge n. 226/1999) ad introdurre uno strumento intermedio di pianificazione (il piano straordinario) in attesa

(5) D.l. 11 giugno 1998, n. 180, «Misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite da disastri franosi nella regione Campania» (G.U. n. 134 dell'11 giugno 1998).

(6) L. 3 agosto 1998, n. 267, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180, recante misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite da disastri franosi nella regione Campania» (testi coordinati in G.U. n. 183 del 7 agosto 1998).

(7) D.p.c.m. 29 settembre 1998, «Atto di indirizzo e coordinamento per l'individuazione dei criteri relativi agli adempimenti di cui all'art. 1, commi 1 e 2, del d.l. 11 giugno 1998, n. 180» (G.U. n. 3 del 5 gennaio 1999). Sono previste quattro tipologie di aree a rischio idrogeologico di gravità decrescente: 1) aree a rischio molto elevato; 2) aree a rischio elevato; 3) aree a rischio medio; 4) aree a rischio moderato. Ma nel d.p.c.m. si trovano gli elementi per impostare anche una pianificazione delle aree di prevenzione e tutela idrogeologica basata sul controllo dei pericoli oltre che dei rischi.

(8) D.l. 13 maggio 1999, n. 132, «Interventi urgenti in materia di protezione civile» (G.U. n. 112 del 15 maggio 1999).

(9) Legge 13 luglio 1999, n. 226, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 maggio 1999, n. 132, recante interventi urgenti in materia di protezione civile» (G.U. n. 163 del 14 luglio 1999; testi coordinati in s.o. n. 138/L alla G.U. n. 171 del 23 luglio 1999).

(10) L'urgenza ha suggerito al legislatore di saltare tutte le fasi del procedimento standard di adozione del progetto di piano di bacino, di consultazione dei soggetti pubblici e privati interessati, di adozione finale e successiva approvazione (artt. 18-20 della legge n. 183/1989).

(11) D.l. 12 ottobre 2000, n. 279, «Interventi urgenti per le aree a rischio idrogeologico molto elevato e in materia di protezione civile, nonché a favore di zone colpite da calamità naturali» (G.U. n. 239 del 12 ottobre 2000).

(12) L. 11 dicembre 2000, n. 365, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 12 ottobre 2000, n. 279, recante interventi urgenti per le aree a rischio idrogeologico molto elevato ed in materia di protezione civile, nonché a favore delle zone della regione Calabria danneggiate dalle calamità idrogeologiche di settembre ed ottobre 2000» (testi coordinati in G.U. n. 288 del 11 dicembre 2000).

(13) La cui scadenza era stata confermata indirettamente dalla legislazione del 1999 e la cui formazione era proseguita anche durante l'attività urgente per l'approvazione dei piani straordinari.

(14) Con una disposizione attualmente al vaglio della Corte costituzionale, l'art. 1-bis del decreto legge n. 279/2000 convertito dalla legge n. 365/2000 ha previsto una speciale sede di consultazione (la Conferenza programmatica) al cui funzionamento sono collegati effetti innovativi (non necessariamente positivi) in relazione ai meccanismi procedurali di formazione del piano ed

alla sua efficacia verso gli ordinamenti urbanistici regionali e locali.

(15) Secondo l'art. 1-bis, comma 2, della legge n. 365/2000, dovevano invece essere adottati definitivamente entro il 30 aprile 2001 i piani stralcio i cui progetti fossero stati adottati prima della sua entrata in vigore.

(16) La bibliografia specifica sui piani di bacino per la tutela dal rischio idrogeologico è molto scarsa. Per gli anni 1998-2002 cfr. comunque: URBANI P., *La pianificazione per la tutela dell'ambiente, delle acque e per la difesa del suolo*, in *Riv. giur. amb.*, n. 2/2001, 199 ss.; GUIDA T., *I contenuti «minimi» di un piano stralcio per l'assetto idrogeologico previsti dalla normativa vigente*, in *Tevere, Riv. trim.* Autorità bacino Tevere, n. 18/2002; ODDI L., *L'inquadramento giuridico del progetto di piano di bacino*, in *Tevere*, cit., n. 10-11/1999; ID., *Il piano straordinario come nuovo strumento di pianificazione*, in *Tevere*, cit., n. 12-13/1999. Materiali e scritti giuridici interessanti si trovano in alcuni siti Internet (cfr. ad esempio [www.gruppo183.org](http://www.gruppo183.org), [www.bacino-adige.it](http://www.bacino-adige.it)).

(17) Nel caso di specie si trattava di un ricorso straordinario per l'annullamento del piano straordinario per la rimozione delle situazioni a rischio idrogeologico più alto approvato dall'Autorità di bacino nazionale dei fiumi Liri-Garigliano e Volturno (delib. n. 2 del 27 ottobre 1999).

(18) In realtà il parere contiene qui una imprecisione: è noto infatti che i piani straordinari non venivano adottati ma direttamente approvati dai Comitati istituzionali delle Autorità di bacino, senza le procedure ordinarie di entrata in vigore dei piani di bacino previste dall'art. 18 della legge n. 183/1989. Quanto alle scadenze, i piani straordinari dovevano essere approvati entro il 31 ottobre 1999 mentre i progetti dei piani stralcio dovevano essere adottati (secondo le ultime indicazioni del decreto legge n. 279/2000, convertito dalla legge n. 365/2000) normalmente entro il 30 aprile 2001.

(19) I piani straordinari dovevano ricomprendere prioritariamente le aree per le quali fosse stato dichiarato lo stato di emergenza ai sensi dell'articolo 5 della legge quadro sulla protezione civile n. 225/1992 ed inoltre dovevano perimetrare le aree a rischio molto elevato secondo le definizioni del d.p.c.m. 29 settembre 1998.

(20) Questa annotazione è però quasi solo teorica. Fatta eccezione per poche Autorità di bacino che avevano adottato piani per la tutela dai rischi idrogeologici prima del 1998 – basandosi sui soli poteri già conferiti sia dalla legge n. 183/1989 che dalla legge n. 493/1993 – i piani straordinari sono stati sempre approvati come vera e propria anticipazione dei piani stralcio per il rischio idrogeologico per il semplice motivo che alla data della loro obbligatoria approvazione (il 31 ottobre 1999) le attività istruttorie per la delimitazione di tutte le quattro tipologie standard di aree a rischio erano appena iniziate o comunque non erano ancora compiute. E più tardi i piani stralcio sono partiti quasi sempre dal riesame dei livelli di rischio e di pericolo esistenti nelle aree investite dai piani straordinari.

di poter concludere le attività istruttorie per la formazione dei piani stralcio (il cui termine di adozione veniva postposto come già indicato).

Altre contestazioni hanno sostenuto varie forme di incompetenza delle Autorità di bacino ad approvare il piano.

In un caso il Comune di Marzano di Nola, proponendo ricorso straordinario contro il piano straordinario dell'Autorità di bacino Nord-Occidentale della Campania (delibera n. 14/99 del 31 ottobre 1999) ha ricordato come la lettera dell'art. 1, comma 1-*bis*, del decreto legge n. 180/1998, convertito dalla legge n. 267/1999 stabilisca che i piani straordinari siano approvati entro il 31 ottobre 1999 dalle Autorità di bacino di rilievo nazionale e interregionale e dalle Regioni per i restanti bacini: dal che si dedurrebbe la completa estraneità dell'Autorità di bacino al procedimento in esame. Ma il parere del Cons. Stato, Sez. II, 24 gennaio 2001, n. 1565/2000, ha confermato che le Regioni intervengono direttamente nella pianificazione di bacino quando non abbiano istituito Autorità di bacino infraregionali e che «l'espressione regione va considerata come sinteticamente e indistintamente comprensiva di tutte le figure organizzative che fanno capo alla regione, si tratti di uffici e organi regionali, ovvero di enti subregionali»: constata in effetti il Consiglio che la legge regionale n. 8/1994 (21) ha creato Autorità di bacino e stabilito che ad esse compete l'adozione dei relativi piani; lo stesso vale per l'approvazione del piano straordinario per le aree a rischio idrogeologico più alto in base alle procedure derogatorie poiché sarebbe paradossale che in questo caso particolare il piano fosse «sottratto alla figura organizzativa tecnica espressamente deputata a gestirlo nella forma ordinaria».

In qualche caso (22) è stato lamentato che singoli piani straordinari siano stati deliberati dalle Autorità di bacino senza la necessaria competenza perché approvati dopo la scadenza del termine del 31 ottobre 1999, ritenuto perentorio: scadenza cui l'art. 1, comma 1-*bis*, del decreto legge n. 180/1998 più volte citato collegava il normale intervento sostitutivo del Consiglio dei ministri su proposta del «Comitato dei ministri per i servizi tecnici nazionali e gli interventi nel settore della difesa del suolo». Ma il termine in questione aveva in realtà natura sostanzialmente ordinatoria (23) e le decisioni note della magistratura nella maggior parte dei casi non hanno neppure toccato la questione. Quando l'hanno fatto (cfr. le decisioni del T.A.R. Basilicata 26 luglio 2001, nn. 753-759) è stato appunto per confermare che «l'inosservanza del termine determina, quale unico effetto legale tipico, la possibilità che alla individuazione e perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico molto elevato provveda, nell'esercizio di un potere di controllo sostitutivo, il Consiglio dei ministri, ma non consuma il potere dell'Autorità di bacino di provvedervi anche dopo tale data, in difetto di una espressa qualificazione del termine del 31 ottobre 1999 quale perentorio».

Quanto al contenuto necessario, come già ricordato, l'art. 1-*bis* del decreto legge n. 180/1998, convertito dalla

legge n. 267/1998 – nel testo aggiunto dal decreto legge n. 132/1999, convertito dalla legge n. 226/1999 – stabilisce che i piani straordinari sono diretti a rimuovere le situazioni a rischio più alto, devono ricomprendere prioritariamente le aree a rischio in cui è stato dichiarato lo stato di emergenza ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 225/1992 (24), ed infine contengono in particolare l'individuazione delle aree a rischio idrogeologico molto elevato, oltre alle misure di salvaguardia per i due tipi di aree.

Un Comune interessato per territorio (San Rufo) ha proposto ricorso straordinario avverso la deliberazione n. 36 del 31 ottobre 1999 con cui l'Autorità di bacino interregionale del fiume Sele ha approvato il proprio piano straordinario; il ricorrente lamentava tra l'altro che, in violazione delle disposizioni citate, il piano avesse perimetrato e sottoposto a vincoli di tutela anche aree con un livello di rischio inferiore. Nel parere del Cons. Stato, Sez. II, 11 luglio 2001, n. 1675/2000, che si esprime per il rigetto del ricorso, si legge tuttavia che la previsione della norma non esclude che i piani straordinari «possano comprendere anche aree a rischio elevato» poiché «l'oggetto del piano straordinario – che si articola in vari fasi – è rivolto primariamente alla tutela dei rischi maggiori ma consente la tutela anche di quelli in senso lato minori».

La conclusione esposta lascia però molte perplessità: la speciale procedura derogatoria ed eccezionale disegnata dal legislatore per l'entrata in vigore dei piani straordinari comportava l'immediata approvazione da parte dei Comitati istituzionali delle Autorità di bacino competenti; cancellava quindi il procedimento ordinario che in ordine a qualsiasi progetto di pianificazione di bacino richiede una ampia consultazione dei soggetti pubblici e privati interessati (ai sensi dell'art. 18 della legge n. 183/1989) dopo l'adozione del progetto di piano (25). Non sembra logico che tale norma eccezionale – emanata per favorire l'accelerazione urgente del rilevamento delle aree a rischio maggiore – possa considerarsi estesa anche a disciplinare la delimitazione di zone a rischio diverso, anche inferiore ma pur sempre serio come quello delle aree R3 (26). Non si può infine trascurare il peso delle formulazioni letterali impiegate dall'articolo 1-*bis* in esame, dove la volontà di limitare il piano straordinario a due sole tipologie di aree a rischio molto elevato è abbastanza chiara (27).

Ed infatti il T.A.R. Basilicata, nelle sentenze 3 aprile 2001 (Camera di consiglio del 22 febbraio 2001), nn. 218, 219, 220, 221 e 22 ottobre 2001 (Camera di consiglio del 26 luglio 2001), nn. 753, 754, 755, 756, 757, 758, 759 su ricorso di altri Comuni (Picerno, Sasso di Castalda, Brienza, Satriano di Lucania, Tito, Muro Lucano, Bella, Castelgrande, Balvano, Baragiano, S. Angelo Le Fratte), ha annullato (per la parte di territorio di interesse dei ricorrenti) lo stesso piano straordinario del bacino interregionale del fiume Sele sostenendo che: a) esula dal contenuto del piano, quale tipizzato dall'art. 1, comma 1-*bis* del decreto legge n. 180/1998, convertito nella legge n.

(21) Cfr. la legge della Regione Campania 7 febbraio 1994, n. 8, «Norme in materia di difesa del suolo - Attuazione della legge 18 maggio 1989, n. 183 e successive modificazioni ed integrazioni», in *B.U.* n. 10 del 14 febbraio 1994 e in *G.U.*, III, n. 40 del 8 ottobre 1994.

(22) Si tratta tra l'altro dei ricorsi decisi dalle sentenze del T.A.R. Basilicata 22 febbraio 2001 e 26 luglio 2001, nn. 218-221, 753-759, di cui ai successivi paragrafi.

(23) E comunque a livello governativo non c'è stata alcuna iniziativa per l'esercizio dei poteri sostitutivi.

(24) L. 24 febbraio 1992, n. 225, «Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile» (s.o. n. 54 alla *G.U.* n. 64 del 17 marzo 1992).

(25) Sarebbe forse meglio scrivere che il procedimento ordinario tale era per tutta la pianificazione di bacino ancora alla data del 31 ottobre 1999. In seguito, il decreto legge n. 279/2000, convertito dalla legge n. 365/2000 introdurrà anche nel procedimento per l'approvazione del piano stralcio per l'assetto idrogeologico modifiche tali da non permettere più di considerarlo procedimento ordinario: modifiche, tra l'altro, potenzialmente lesive dei diritti di partecipazione degli enti territoriali alla pianificazione di bacino per la tutela dal rischio idrogeologico e

per questo attualmente al vaglio della Corte costituzionale.

(26) La Sezione II rafforza la propria convinzione anche con una norma del punto 3.1 del d.p.c.m. 29 settembre 1998, secondo cui qualora non sia possibile attribuire ad una certa area un preciso grado di rischio in essa viene applicata la disposizione più restrittiva. Il passaggio citato è stato scritto però per governare la formazione dei piani stralcio organici e non dei piani straordinari (anche se a questi sembra potersi applicare) e costituisce comunque una delle norme maggiormente dubbie, sotto il profilo della legittimità, di tutto il sistema normativo in esame. Non risultano comunque sue utilizzazioni concrete da parte di Autorità di bacino.

(27) Qualche non decisiva incertezza potrebbe tuttavia derivare dal fatto che la norma: a) per la precisione, impegna in primo luogo il piano straordinario «a rimuovere le situazioni a rischio più alto»; b) specificando, indica poi come oggetto prioritario del piano straordinario siano le aree a rischio con precedente dichiarazione dello stato di emergenza; c) specificando ulteriormente, recita che «i piani straordinari contengono in particolare l'individuazione e la perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico molto elevato» (e l'espressione «in particolare» non significa proprio esclusivamente).



del tutto scavalcato qualunque forma di consultazione sulle scelte dell'Autorità di bacino. Per la verità, ma si tratta di aspetto differente, l'articolo 1-*bis* del decreto legge n. 180/1998, convertito nella legge n. 267/1998, indica che i piani straordinari sono «redatti anche sulla base delle proposte delle Regioni e degli enti locali». Pare dubbio che questa disposizione abbia introdotto un vincolo procedurale ed una partecipazione necessaria di questi enti territoriali al processo di formazione del piano straordinario, non solo mediante confronti tecnici ma anche attraverso la messa a disposizione di studi, dati ed elaborazioni cartografiche di cui le Autorità di bacino dovevano se non tener conto almeno operare una formale valutazione.

Di differente avviso sono state invece le già citate decisioni del T.A.R. Basilicata del 2001 nn. 218-221, 753-759 secondo cui – nei casi particolari di cui si trattava – l'omessa partecipazione dei Comuni ricorrenti all'attività di individuazione e perimetrazione delle aree da ricomprendere nel piano straordinario e l'assenza di una loro attività propositiva sono state causa di approssimative delimitazioni delle aree ricadenti nel piano straordinario, basate su informazioni parziali o datate o non sufficientemente approfondite, e quindi causa di illegittimità della delibera di approvazione del piano stesso (sempre quello dell'Autorità del bacino interregionale del Sele). Come si vede, questa giurisprudenza ha investito contestualmente problemi attinenti alle modalità di partecipazione all'istruttoria sui piani da parte dei soggetti interessati e problemi attinenti alla completezza e correttezza dell'istruttoria stessa.

Le questioni affrontate investono aspetti molto delicati. Da una parte è necessario chiarire se la partecipazione degli enti territoriali interessati si esprime attraverso un diritto di utile iniziativa verso le Autorità di bacino o si sostanzia anche in una sorta di condivisione necessaria del processo di elaborazione dei piani, al punto che ogni loro atto o contributo informativo debba fare oggetto di specifiche attività istruttorie da parte delle Autorità di bacino: l'osservazione non vale tanto per i piani straordinari (che ormai sono da considerare superati e assorbiti dai piani stralcio a regime) quanto per un giudizio sulla legittimità di questi ultimi, alcuni dei quali sono da poco approvati e molti ancora in corso di approvazione (35). Dall'altra parte va compreso fino a che punto la necessità di intervenire urgentemente con vincoli di salvaguardia o prescri-

zioni di piano a regime almeno nelle aree a rischio più elevato poteva e può ammettere la tolleranza di metodi di delimitazione anche speditivi come quelli indicati dal d.p.c.m. 29 settembre 1998, l'impiego di cartografie non sufficientemente dettagliate per perimetrare le aree a rischio, la rinuncia ad analisi puntuali e verifiche circostanziate su ogni parte dei territori oggetto dei piani: e non solo dei piani straordinari ma anche dei piani stralcio per l'assetto idrogeologico, la cui formazione non è stata e non è esente da approssimazioni inevitabili.

Quindi la giurisprudenza attualmente disponibile sul punto ha una notevole importanza. Le sentenze sopra elencate del T.A.R. Basilicata si riferiscono ad uno specifico piano che forse era affetto da tali specifiche carenze istruttorie da risultare comunque viziato. Eppure l'illegittimità del piano è dichiarata anche sulla base di una serie di affermazioni di massima, con apparente spessore di principi generali, che non appaiono pienamente condivisibili e che – ove estrapolate dal contesto particolare e applicate alla valutazione delle fasi di elaborazione di altri piani stralcio – potrebbero portare ad una seria crisi dei risultati della pianificazione di bacino in materia di tutela dai rischi idrogeologici nel paese. Una sintesi delle enunciazioni del T.A.R. Basilicata può essere presentata come segue: 1) una corretta individuazione delle aree da ricomprendere nei piani straordinari (...) postula un esame accurato delle cartografie eventualmente in possesso dell'ente locale ed una successiva comparazione delle stesse con quelle eventualmente a disposizione delle Autorità di bacino (36); 2) non costituirebbe sufficiente garanzia per l'esercizio dell'attività propositiva da parte dei Comuni neppure un invito scritto da parte dell'Autorità di bacino a formulare eventuali proposte (a meno che in tale atto non siano tra l'altro già indicati con chiarezza i contenuti del piano in costruzione nonché «la rilevanza degli interessi implicati nella vicenda») mentre una consapevole attività partecipativa dei Comuni interessati dovrebbe invece «splicarsi a mezzo di un confronto diretto degli enti locali interessati con l'Autorità di bacino, da tenersi nella sede a ciò istituzionalmente deputata, quella della conferenza di servizi» (37); 3) un sufficiente quadro di confronto con gli enti locali avrebbe insomma evitato che l'Autorità di bacino operasse «una approssimativa delimitazione delle aree ricadenti nel piano straordinario» (38); 4) «non consta effettua-

Non sembra sufficiente ad escludere questa conclusione il passaggio dell'art. 1-*bis*, comma 4, del decreto legge n. 279/2000, convertito dalla legge n. 365/2000, secondo cui il parere della Conferenza «tiene luogo di quello di cui all'articolo 18, comma 9, della legge 18 maggio 1989, n. 183».

A conferma di questa opinione può valere il fatto che la maggior parte dei progetti di piano stralcio per l'assetto idrogeologico relativi a bacini nazionali, interregionali e regionali sono stati in effetti proposti, oltre che al parere della Conferenza, anche alla consultazione ed alle osservazioni di soggetti pubblici e privati in applicazione dell'art. 18 citato.

(35) A proposito dei piani stralcio, va osservato che i problemi di eventuale legittimità delle attività istruttorie di elaborazione non possono essere considerati semplicisticamente risolti dall'esistenza del parere della Conferenza programmatica sul progetto di piano (art. 1-*bis* della legge n. 365/2000), sede in cui comunque gli enti territoriali possono esprimersi, presentare dati, proporre modificazioni: lo svolgimento e la conclusione della Conferenza non potrebbero infatti avere alcun effetto di sanatoria sugli eventuali vizi riscontrabili nel processo tecnico di costruzione del piano.

(36) Pur ammettendo che le Autorità di bacino devono ragionevolmente vagliare i dati attendibili a loro disposizione (ma non tutti i dati indistintamente proposti nelle fasi istruttorie), si osserva come applicando estensivamente simile indicazione giurisprudenziale si potrebbe operare una forzatura sui criteri e sulle scelte tecniche di pianificazione delle Autorità di bacino, trascurando peraltro quanto stabilito dal d.p.c.m. 29 settembre 1998 in materia di metodologie di formazione dei piani stralcio (e straordinario, per analogia).

(37) Tali specificazioni sono in particolare contenute nelle sentenze T.A.R. Basilicata del 2001, nn. 220 e 753-759. Ma le norme sul procedimento di approvazione del piano stralcio sembrano indicare il coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali non come obbligatorio bensì come eventuale: cosa che sarebbe indirettamente dimostrata dal fatto che comunque le Regioni siedono nei Comitati istituzionali chiamati a deliberare i piani e dal fatto che la successiva legge n. 365/2000 – introducendo una speciale sede istituzionale per la partecipazione degli enti locali territoriali alla definizione dei piani stralcio – non la individua in una Conferenza dei servizi bensì in una Confe-

renza programmatica diversamente caratterizzata. Inoltre la Conferenza di servizi non è l'unica sede in cui possa essere garantita la partecipazione di un ente locale territoriale in un procedimento che lo interessa: sembra che il giudice amministrativo in tal caso sia andato oltre una ragionevole critica ai metodi speditivi di elaborazione dei piani pur ammessi dal d.p.c.m. 29 settembre 1998 pretendendo di disciplinare il relativo procedimento formativo al posto del legislatore ed intimando alla stessa Autorità di rinnovare il procedimento anche a mezzo di indizione di apposita Conferenza di servizi per garantire ai Comuni l'esercizio di quella compiuta e consapevole attività propositiva che si sostiene essere espressamente imposta dalla legge.

(38) È ben vero che la stessa Autorità di bacino interregionale del Sele aveva ammesso, nella relazione introduttiva al piano, di non aver potuto utilizzare il materiale necessario ed essenziale per la compilazione del piano straordinario e che dunque in questo caso la severa risposta dei giudici può essere compresa. Ma in generale sarebbe francamente impensabile che – come invece indirettamente affermato nella decisione n. 221/2001 – potesse valere in fattispecie simili un principio secondo cui una Autorità di bacino fosse tenuta in ogni caso a confrontare sistematicamente con le proprie elaborazioni cartografiche tutta la «cartografia geolitologica, idrogeologica e morfologica, prodotta a supporto degli strumenti urbanistici vigenti». Nella decisione n. 759/2001 il T.A.R. Basilicata accoglie poi l'idea che l'Autorità di bacino dovesse necessariamente assumere alcune schede delle aree a rischio geologico con le zone di effettivo rischio trasmesse da un Comune e che al di fuori di tali zone non potesse di fatto rilevare la presenza di altri rischi geologici; e che in presenza di studi aggiornati in possesso dello stesso Comune, condotti con indagini e sondaggi geologici, non potesse legittimamente avvalersi di una indagine morfologica risalente al 1980 priva di qualsiasi verifica sul terreno e senza l'ausilio di sondaggi. Altro caso, evidentemente, è quello (da dimostrare di volta in volta) in cui tutta la fase preparatoria di un piano di bacino sia stata viziata da approssimazione colpevole e sbagli tecnici diffusi, insufficienza strutturale di dati, erronea interpretazione della realtà del territorio interessato, ecc.

to alcun sopralluogo da parte dei tecnici dell'Autorità di bacino diretto ad una più puntuale ricognizione delle aree, ricadenti nel territorio del Comune ricorrente, esposte a rischio idrogeologico» (39).

Va comunque ricordato che tali posizioni potrebbero non risultare in prospettiva univoche. Si veda ad esempio l'opinione più sfumata che viene espressa in un passaggio del parere del Cons. Stato, Sez. II, 24 gennaio 2001, n. 1565/2000: «le Autorità di bacino regionali non debbono seguire le procedure (ordinarie) (...), ma debbono rispettare il comma 1 *bis* della legge n. 226 del 1999 che prevede che i piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a rischio più alto siano redatti anche sulla base delle mere proposte delle regioni e degli enti locali».

**5.** - Sul delicato problema della natura e dei contenuti delle norme dei piani di bacino (generalisti, di settore funzionale, di sottobacino, speciali come quelli oggetto di queste pagine, ecc) pare utile proporre qualche osservazione preliminare.

Nel sistema originario della legge quadro sulla difesa del suolo alle Autorità di bacino non era reso disponibile l'esercizio di un potere di salvaguardia: *a*) in attesa della elaborazione degli strumenti di piano; *b*) per garantire le scelte dei progetti di piano fino alla rispettiva approvazione. Questa lacuna è stata colmata dal decreto legge n. 398/1993 convertito nella legge n. 493/1993. Il nuovo testo integrato dell'art. 17 della legge n. 183/1989: *a*) consente alle Autorità di bacino di adottare, indipendentemente dall'adozione di un progetto di piano, misure di salvaguardia immediatamente vincolanti che possono restare in vigore fino all'approvazione del (corrispondente) piano di bacino e comunque per non più di tre anni (comma 6-*bis*); *b*) permette l'adozione di misure di salvaguardia transitorie per la fase procedimentale che separa l'adozione di un progetto di piano della sua approvazione; *c*) impone che tutti gli strumenti di pianificazione di bacino, ove contengano aspetti non ancora compiutamente disciplinati (e quindi impossibili da regolare con prescrizioni definitive di piano), siano accompagnati da «opportune misure inibitorie e cautelative» (comma 6-*ter*).

Il fatto che nel comma 6-*ter* ultimo citato il legislatore sia stato un po' impreciso ha generato qualche confusione. In effetti: 1) le misure di salvaguardia sono state indicate con espressione diversa (ma sostanzialmente identica); 2) non è stato espressamente affermato che le misure di salvaguardia devono essere adottate insieme al progetto di piano (40); 3) non è stato operato un adeguato collegamento con il comma 6-*bis* e quindi non è stato esplicitato che anche gli aspetti compiutamente disciplinati dal piano, e quindi le relative prescrizioni, hanno bisogno di una salvaguardia nella fase, a volte molto lunga, che corre tra l'adozione del progetto di piano e l'approvazione del piano. Nella propria attività istituzionale le Autorità di bacino hanno comunque quasi sempre superato l'incertezza mettendo i progetti di piano in salvaguardia attraverso l'uso dei poteri generali cautelari transitori di cui al citato comma 6-*bis*. Nella mate-

ria che qui particolarmente ci interessa la confusione è stata poi aumentata dal fatto che l'art. 1, comma 1-*bis*, del decreto legge n. 180/1998 e s.m.i. contiene una norma secondo cui le misure di salvaguardia adottate insieme ai piani straordinari per le aree a rischio idrogeologico più alto restano in vigore fino all'approvazione dei piani stralcio per l'assetto idrogeologico (P.A.I.) (41).

I passaggi che precedono hanno comunque il solo scopo di richiamare l'attenzione sulla necessità di operare sempre una distinzione attenta tra le misure di salvaguardia delle Autorità di bacino operanti in modo indipendente, le misure collegate ad un progetto di piano e le norme di piano a regime dopo la sua approvazione (42).

È noto che le misure di salvaguardia dei piani straordinari dell'ottobre 1999 sono entrate immediatamente in vigore alla data di approvazione ed hanno avuto effetto immediatamente modificativo delle previsioni urbanistiche incompatibili. Si veda indirettamente in tal senso la decisione del T.A.R. Lombardia, Sezione staccata di Brescia, 4 dicembre 2001, n. 1223 (Camera di Consiglio del 13 luglio 2001) su un ricorso proposto da due società tra l'altro contro una variante di piano regolatore comportante una drastica riduzione degli indici di fabbricabilità di aree comprese in una lottizzazione, con relativo detrimento delle potenzialità edificatorie già definite tramite la convenzione di lottizzazione e le concessioni edilizie. Il T.A.R. ha rilevato l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse visto che l'art. 6 delle norme di attuazione e misure di salvaguardia del sopravvenuto «Piano straordinario per le aree a rischio idrogeologico molto elevato», approvato dall'Autorità di bacino del fiume Po (deliberazione n. 14 del 26 ottobre 1999), ricomprende l'area tra quelle vincolate, consentendo solo la realizzazione di specifici interventi compatibili con il vincolo e non la grande struttura di vendita a suo tempo prevista.

Quanta importanza possano avere le misure di salvaguardia del progetto di piano stralcio, specie se di ampio respiro ed applicazione generalizzata, è dimostrato indirettamente dalla decisione del T.A.R. Lombardia, Sezione staccata di Brescia 5 giugno 2001, n. 418, relativa ad un ricorso contro il diniego di concessione edilizia per la costruzione di tre capannoni previsti in un piano di lottizzazione di iniziativa privata per il completamento di una zona industriale. Il diniego era motivato dalla sopravvenienza del sovraordinato Piano urbanistico della Comunità Montana che destinava l'area a «parco del corso superiore del fiume Oglio» con divieto di edificazione. Ma il Tribunale ha prioritariamente accolto l'eccezione della difesa resistente sull'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse, visto che nel frattempo l'Autorità di bacino del fiume Po aveva adottato il «Progetto di Piano stralcio per l'Assetto Idrogeologico» (deliberazione 11 maggio 1999, n. 1/99), dove le aree su cui avrebbero dovuto essere costruiti i capannoni erano classificate come «fascia fluviale A» con divieto assoluto di nuove costruzioni e trasformazioni dello stato dei luoghi (43).

(39) Nelle fasi di elaborazione dei piani in questione i sopralluoghi tecnici disposti dalle Autorità di bacino non dovrebbero derivare da una sorta di contraddittorio irrituale richiesto o imposto da soggetti potenzialmente sacrificati dai provvedimenti *in itinere* ma soltanto da effettive e ragionate necessità di controllo incrociato di informazioni provenienti da tutte le diverse fonti esistenti.

(40) Si pensi che qualche Autorità di bacino in Italia ha creduto di non dover adottare misure di salvaguardia: insieme ai progetti di piano per l'assetto idrogeologico.

(41) Due ragionamenti possibili alla base di questa indicazione, ugualmente dubbi: o il legislatore immaginava il piano straordinario direttamente approvato dalle Autorità di bacino come un piano senza prescrizioni proprie, al punto da dover essere affiancato da misure di salvaguardia; oppure chiamava erroneamente misure di salvaguardia quelle che erano (e avrebbero dovuto essere) vere e proprie prescrizioni di piano definitive per le aree a rischio più alto. Non si comprende perché il piano straordinario, pur essendo

strumento speciale e urgente, non potesse avere proprie norme finite: in pratica, è noto che molte Autorità di bacino hanno approvato e non adottato norme di piano straordinario, per di più con efficacia immediatamente vincolante e conformativa degli strumenti urbanistici in vigore (cosa che non si concilia troppo bene con la semplice salvaguardia). Si noti anche che queste incertezze hanno dato origine alle scelte criticabili di quelle (poche, per fortuna) Autorità di bacino che non hanno adottato misure di salvaguardia insieme al progetto di P.A.I., ritenendo sufficienti quelle del piano straordinario e dimenticando che le misure di quest'ultimo riguardavano le sole aree R4 mentre il piano stralcio riguarda tutte le quattro categorie di aree a rischio.

(42) Come già osservato, solo per il piano stralcio per l'assetto idrogeologico si può dire che le norme di piano (non le misure di salvaguardia) hanno efficacia (di variante degli strumenti urbanistici) a decorrere dall'adozione finale del piano e non dalla sua approvazione.

(43) Cfr. l'art. 29 delle norme di attuazione del piano, posto in salvaguardia al momento dell'adozione del progetto di piano. Il testo

Sul peso strategico e l'opportunità di valide misure di salvaguardia nei piani stralcio si veda anche la decisione del T.A.R. Friuli Venezia-Giulia n. 402/2001 (Camera di consiglio, 25 maggio 2001). Nell'aprile del 2000 il Comune di Lignano Sabbiedoro ha perfezionato dei provvedimenti di variante al proprio piano regolatore introducendo tra l'altro la classificazione a verde pubblico di un'area di proprietà privata; nello stesso tempo il Comune, nelle prescrizioni di salvaguardia della variante, non ha disposto la salvezza del piano attuativo di iniziativa privata che era stato approvato nel dicembre 1999 a vantaggio della società proprietaria, nel vigore del vecchio piano regolatore, alla condizione che successivamente venissero meno le misure di salvaguardia triennali imposte nel frattempo sull'area interessata dalla Autorità di bacino dei fiumi Isonzo, Tagliamento, Livenza, Piave, Brenta e Bacchiglione. Alcuni tra i motivi del ricorso proposto dalla società rilevano per evidenziarne la connessione con la problematica generale dei piani di bacino per l'assetto idrogeologico: *a*) l'incompetenza, per cui non spetterebbe al Comune tutelare l'interesse pubblico alla salvaguardia idraulica mentre le asserite ragioni di tutela idraulica sarebbero già garantite dall'Autorità di bacino; *b*) l'irritualità dei presupposti, poiché il terreno in questione non sarebbe golenale in quanto situato alla quota di 13 m. sul livello del mare (non soggetta a esondazioni o a rischio idraulico); *c*) l'illogicità ed il difetto della motivazione, poiché il Comune non potrebbe modificare destinazioni di edificazione già approvate in base ad una prescrizione dell'Autorità di bacino che sarebbe di per sé già sufficiente a precludere (sia pure temporaneamente) tale edificazione. Il Tribunale non ha esaminato il ricorso nel merito ed ha ritenuto insussistente l'interesse della ricorrente, così argomentando: 1) con deliberazioni nn. 1 e 2 del 15 aprile 1998 l'Autorità di bacino ha adottato sia il piano stralcio per la sicurezza idraulica del medio e basso corso del fiume Tagliamento sia misure di salvaguardia valide fino all'approvazione del piano e comunque per un periodo massimo di tre anni (44); 2) le misure interessano l'intera proprietà della ricorrente, sono immediatamente vincolanti ed inibiscono opere e lavori di qualsiasi genere con esse contrastanti, stabilendo in particolare che «l'intero corso del Tagliamento, comprese le aree golenali, va comunque salvaguardato da qualsiasi edificazione o diverso utilizzo rispetto all'uso idraulico»; 3) l'interesse al ricorso manca «in quanto anche l'eventuale accoglimento del gravame, se eli-

minerebbe delle misure di salvaguardia urbanistiche, lascerebbe intatte quelle ulteriori, di carattere idraulico, egualmente preclusive dell'edificazione, disposte con provvedimento non impugnato» (quello dell'Autorità di bacino) (45).

Le prescrizioni di piano stralcio a regime producono effetti ancora più importanti e stabili delle misure di salvaguardia poste in sede di adozione del progetto di piano (46).

Al T.A.R. della Campania, Sez. IV, è stato proposto un ricorso contro i provvedimenti con cui il Comune di Amorosi ha annullato d'ufficio la propria precedente concessione edilizia per la realizzazione di un impianto zootecnico con caratteristiche industriali per l'allevamento di pesci di acqua dolce ed ha poi sospeso i lavori oggetto della concessione medesima. Il Tribunale (cfr. Camera di consiglio del 25 ottobre 2000) ha respinto il ricorso argomentando tra l'altro che: 1) con deliberazione n. 1 del 7 settembre 1999 (*G.U.*, s.g., n. 294 del 16 dicembre 1999) l'Autorità di bacino dei fiumi Liri-Garigliano e Volturno aveva adottato il piano stralcio per la difesa dalle alluvioni per le aste principali del bacino del fiume Volturno, ai sensi dell'art. 18, comma 10, della legge n. 183/1989 (e quindi dopo il termine del procedimento di consultazione degli interessati sul progetto di piano) (47); 2) le norme di attuazione del piano erano state dichiarate immediatamente vincolanti per amministrazioni pubbliche e soggetti privati, ed avevano posto – per le zone situate nella fascia A, interessate all'intervento oggetto della concessione edilizia – il divieto (art. 8, comma 2) di «qualunque trasformazione dello stato dei luoghi sotto l'aspetto morfologico, idraulico, infrastrutturale ed edilizio, nonché l'escavazione e/o prelievo... di sabbia, ghiaia e di altri materiali litoidi» (48); 3) nella delibera (art. 5, commi 1-3) era stato altresì stabilito che dalla data di adozione le amministrazioni pubbliche non potevano rilasciare concessioni, autorizzazioni e nulla osta relativi ad attività di trasformazione in contrasto con la predetta prescrizione, facendo salvi gli interventi già autorizzati, rispetto ai quali i relativi lavori fossero già iniziati al momento di entrata in vigore del piano stralcio; 4) di conseguenza l'intervento oggetto della concessione edilizia (che nella dichiarazione di inizio lavori risultava essere stato avviato il 31 gennaio 2000) non poteva essere portato a termine.

Decisione di pari significato avrebbe potuto essere la seguente. Tra i motivi di doglianza sollevati dal CODACONS contro le delibere del Consiglio comunale di Civitanova Marche n. 113 del 1° dicembre 1999 e n. 92 del 7 novembre 2000

della sentenza commentata attribuisce inesattamente il potere transitorio di questa norma al fatto che essa viene dichiarata immediatamente vincolante (cfr. art. 27): in realtà, nel sistema della legge quadro sulla difesa del suolo e della pianificazione di bacino porre in salvaguardia determinate norme di piano è cosa formalmente diversa dal definirle immediatamente vincolanti (e cioè sottrarle, solo dopo aver approvato definitivamente un piano, al lungo processo di trasposizione negli ordinamenti urbanistici regionali, art. 17, comma 5, della legge n. 183/1989).

(44) Si osservi che questo piano è stato adottato prima dell'entrata in vigore del decreto legge n. 180/1998 sulla pianificazione stralcio di bacino per l'assetto idrogeologico; pur avendo finalità identiche, esso è stato formato come piano stralcio di settore funzionale solo ai sensi dell'art. 17, comma 6-ter, della legge n. 183/1989.

(45) Il Collegio ha osservato inoltre che, nelle more del procedimento giurisdizionale, «come si rileva dalla sua pubblicazione nella *G.U.* del 23 marzo 2001, il predetto piano stralcio per la sicurezza idraulica è stato approvato ed è entrato in vigore, per cui le sue disposizioni, che finora avevano un effetto meramente impeditivo di interventi contrastanti, e ciò fino al 6 giugno 2001, sono divenute definitive e saranno in concreto attuate» (cfr. in effetti il d.p.c.m. 28 agosto 2000 «Approvazione del piano stralcio per la sicurezza idraulica del medio e basso corso del fiume Tagliamento» in *G.U.*, s.g., n. 69/2001).

(46) È appena il caso di osservare che secondo il sistema standard della pianificazione di bacino le norme di attuazione e le prescrizioni dei piani approvati (dopo l'adozione nella forma definitiva) possono: *a*) avere valore immediatamente vincolante se tale efficacia è formalmente dichiarata dagli stessi piani (art. 17, comma 5, della legge n. 183/1989); *b*) oppure

avere efficacia postposta al termine delle procedure di inserimento delle decisioni di piano all'interno degli ordinamenti regionali e comunali di governo del territorio (art. 17, comma 6, della legge n. 183/1989). La conclusione deve essere invece diversa per i piani stralcio per l'assetto idrogeologico il cui progetto sia stato adottato dopo l'entrata in vigore della legge n. 365/2000 che ha convertito il decreto legge n. 279/2000: in questi casi vale l'art. 1-bis, comma 5, secondo cui «le determinazioni assunte dal Comitato istituzionale a seguito di esame nella conferenza programmatica» (in pratica, si tratta della delibera di adozione del piano stralcio) «costituiscono variante agli strumenti urbanistici» e per forza di cose sono immediatamente vincolanti senza necessità delle procedure di attuazione negli ordinamenti urbanistici regionali e locali.

(47) Bisogna osservare il fatto che questo piano – adottato dalla Autorità di bacino con buon anticipo rispetto alle innovazioni procedurali della legge n. 365/2000 – ha seguito la procedura normale e non è stato sottoposto al parere della Conferenza programmatica.

(48) Va ancora annotato che questo richiamo da parte del Tribunale non è praticamente utile perché nel sistema procedurale ordinario la dichiarazione di immediata efficacia vincolante vale solo dopo l'approvazione e non dopo l'adozione del piano di bacino: tra l'adozione del piano e la sua approvazione contano veramente solo le misure transitorie di salvaguardia, come appunto dimostra l'argomentazione del Tribunale indicata nel successivo numero 3). Nel caso di un piano stralcio per l'assetto idrogeologico portato in Comitato istituzionale dopo il dicembre 2000, tenuto conto della già citata norma dell'articolo 1-bis, comma 5, del decreto legge n. 279/2000 convertito, avrebbe invece senso parlare di effetto immediatamente vincolante delle norme del piano adottato.

– relative all'approvazione del progetto preliminare dei lavori di costruzione di un complesso sportivo costituito da un campo di calcio in terra battuta con spogliatoi, servizi igienici e sistemazione dell'area esterna da realizzare a ridosso di un'area verde, ubicata in prossimità della foce del fiume Chienti, peraltro destinata a parco fluviale dal Piano paesistico ambientale regionale – vi era anche la violazione della delibera della Giunta regionale delle Marche n. 2701 dell'11 dicembre 2000, con cui sono state perimetrare le aree sottoposte a rischio idrogeologico ed idraulico molto elevato. Tra queste aree è ricompresa anche quella interessata dall'intervento costruttivo oggetto di giudizio il cui progetto, almeno da quanto risulta dalle premesse delle delibere di approvazione, non avrebbe tenuto conto delle implicazioni derivanti dall'esistenza del rischio idrogeologico. Ma il T.A.R. Marche n. 987/2001 (Camera di consiglio del 20 giugno 2001) non ha affrontato la questione ritenendo assorbenti altri motivi di illegittimità dei provvedimenti contestati.

Indipendentemente dalle prescrizioni di attuazione direttamente impartite agli enti locali, le norme dei piani in esame possono costituire il presupposto di provvedimenti autonomi dei Comuni. Tenendo conto del piano straordinario dell'Autorità di bacino Nord-Occidentale della Campania già vigente, il Comune di Carbonara di Nola – durante il corso di un giudizio pendente per motivi diversi, legati alla effettiva decorrenza delle misure di salvaguardia del piano (per tale aspetto cfr. il successivo paragrafo 6) – ha rinnovato un provvedimento di sospensione di lavori per la costruzione di un fabbricato di civile abitazione: la motivazione della nuova sospensione, diversa dalla precedente e comunicata al ricorrente in data 23 novembre 2000, stava nel fatto che il fabbricato «ricadente in zona classificata a rischio frana molto elevato e a rischio idraulico molto elevato/elevato» sarebbe stato comunque realizzato «ad una distanza di m. 4,00 dall'alveo denominato Curia». Il T.A.R. Campania, Sezione I, n. 4219/2001 (Camera di consiglio del 2 maggio e del 22 agosto 2001) ha ritenuto il secondo atto di sospensione «non meramente confermativo della sospensione disposta il 17 dicembre 1999 poiché pone a base della decisione di confermare la sospensione non già il motivo dell'entrata in vigore delle misure di salvaguardia anteriormente all'inizio dei lavori, bensì le (nuove) obiettive ragioni di pericolo relative alla eccessiva vicinanza del realizzando manufatto rispetto ad un alveo idrico potenzialmente pericoloso»; gli annunciati ulteriori provvedimenti definitivi dell'Autorità di bacino (cioè in pratica una imminente pronuncia della stessa Autorità sull'ordinanza sindacale) non eliminano il fatto che «l'atto di motivi aggiunti avrebbe dovuto addurre censure sostanziali avverso la nuova determinazione di conferma della sospensione».

Per ragioni di realismo comprensibile e per non scardinare quadri di certezze acquisite, quasi tutti i piani straordinari ed i piani stralcio hanno previsto – in forme varie – la salvezza degli interventi anche teoricamente vietati ma i cui lavori risultassero già autorizzati o avviati all'entrata in vigore delle norme di piano. Tale previsione ha risolto alla radice alcuni conflitti. Si veda ad esempio la sentenza del T.A.R. Campania, Sezione I, Camera di consiglio del 2 maggio 2001 su un ricorso con cui L'ENEL ed altra società avevano impugnato il provvedimento con cui il Comune di Molinara negava l'autorizzazione paesaggistica per lavori di realizzazione del collegamento di impianti di produzione di energia eolica alla rete di distribuzione nazionale; il Comune motivava tra l'altro che l'intervento ricadeva in una area di alta attenzione in cui l'articolo 6 del piano straordinario per

la rimozione delle situazioni di rischio più alto, approvato dalla Autorità di bacino dei fiumi Liri-Garigliano e Voltumo, vietava la costruzione di elettrodotti. Ma il Tribunale – affermata in generale la necessità che di fronte ad una finalità di pubblico interesse come la produzione e l'utilizzazione dell'energia elettrica siano precisamente indicate le ragioni di un provvedimento negativo – ricorda che la norma citata vieta (tra l'altro) gli elettrodotti ma contestualmente limita i divieti alla «realizzazione di qualsiasi manufatto (edificio o infrastruttura) del quale non sia ancora avviata la costruzione, sebbene siano già stati acquisiti i pareri, le autorizzazioni o concessioni previste dalla vigente normativa» (49).

La giurisprudenza amministrativa ha anche avuto l'occasione di difendere le previsioni e le norme dei piani per le aree a rischio idrogeologico da contestazioni connesse ai pretesi effetti espropriativi della perimetrazione delle aree, con i relativi vincoli e limitazioni d'uso.

In effetti, è stato stabilito ad esempio che prescrizioni anche penetranti (come il divieto di trasformazioni edilizie, infrastrutturali ed idrauliche) non incidono in modo sostanziale sull'utilizzo e sul godimento dei beni interessati poiché normalmente su questi sono permesse attività (come ad esempio la manutenzione ordinaria e straordinaria) che consentono di conservarne destinazione funzionale ed utilità normale. Così, in sede di valutazione del piano straordinario per la rimozione delle situazioni a rischio idrogeologico più alto dell'Autorità di bacino dei fiumi Liri-Garigliano e Voltumo, è stato ritenuto che la normale conduzione di un'azienda zootecnica non è intralciata dai nuovi limiti posti alla possibilità di trasformazioni ed ampliamenti di edifici o impianti, anche considerando «che i vincoli in questione, in quanto conformativi del contenuto della proprietà a rilevanti fini di interesse generale non possono considerarsi, secondo il costante orientamento della Corte costituzionale, ad effetti espropriativi» (Cons. Stato, Sez. II, 13 giugno 2001, n. 500/2001).

L'esperienza della gestione applicativa dei piani di bacino fin dalla metà degli anni 90' lascia emergere quale importanza abbia l'attività di sorveglianza e di monitoraggio sul territorio che le Autorità di bacino competenti (ma non solo e forse non principalmente esse) sono chiamate ad esercitare. Una recente decisione ne costituisce indiretta conferma. Una Comunità montana e due Comuni della Campania hanno ricorso contro un atto del Presidente della Giunta regionale (di data 20 aprile 2000) con cui si è riconosciuta l'esistenza delle condizioni per la prosecuzione dei lavori di costruzione dell'elettrodotto a 380 KV Matera – S.Sofia con attraversamento di circa 6 km. ricadenti nei territori degli enti locali ricorrenti ricompresi nel parco regionale del Partenio. Tra i motivi di illegittimità è stata addotta «la mancata considerazione dei sopravvenuti impedimenti connessi al piano straordinario per la rimozione delle situazioni di rischio idrogeologico approvato dall'Autorità di bacino del Liri-Garigliano»: in effetti i tralicci dell'elettrodotto insisterebbero su aree a rischio idrogeologico assai elevato e ricadrebbero pertanto nel divieto di costruzione previsto dal piano (50). Ma il T.A.R. Campania, Sezione I, n. 4644/2001 (Camera di consiglio 11 luglio 2001) ha dichiarato che la nota impugnata aveva solo «natura ricognitiva dei presupposti di fatto utili alla diretta applicazione della previsione transitoria che consente la prosecuzione di interventi in corso di realizzazione sulla base dei loro originari atti autorizzativi», senza nessuna rivalutazione della realizzabilità delle opere «in relazione peraltro a vincoli sopravvenuti la cui gestione e il cui controllo spettano ad altra autorità» (l'Autorità di bacino); «le questioni della oggettiva compatibilità

(49) I verbali di stato di avanzamento provavano invece che i lavori erano in corso già nel luglio 1999.

(50) Secondo i ricorrenti, l'insanabile contrasto dell'opera rispetto alle prescrizioni del piano sarebbe evidenziato anche dalla lettura della direttiva

va sul parere di compatibilità ambientale degli interventi sul territorio con la pianificazione e la programmazione dell'Autorità di bacino dei fiumi Liri e Garigliano datata 15 marzo 2000 (per la quale vedi *G.U.*, s.g., n. 184 del 8 agosto 2000).

lità degli interventi con i sopravvenuti vincoli di prevenzione del rischio idrogeologico, non sono questioni rientranti nella competenza del Presidente della giunta regionale né dell'ente Regione; essi non appartengono pertanto a questa causa e potranno, se del caso, formare oggetto di future controversie se e quando la Terna s.p.a. e l'Autorità di bacino dovessero entrare in conflitto circa la realizzazione dell'elettrodotta» (51).

6. - Le forme di pubblicità dei piani per la prevenzione del rischio idrogeologico sono esattamente quelle previste per tutti gli altri piani di bacino dall'articolo 18 della legge n. 183/1989. La legge quadro non indica poi in modo esplicito la data di inizio dell'efficacia delle previsioni dei piani di bacino adottati (anche nella forma di progetti di piano) o approvati (52).

Varie norme attribuiscono tuttavia conseguenze precise alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale o sui Bollettini Ufficiali Regionali degli avvisi di adozione o degli atti definitivi di piano (53). Si potrebbe ragionevolmente e logicamente ritenere che, in generale, nel sistema della pianificazione di bacino, la data della pubblicazione ufficiale corrisponde a quella dell'efficacia dei piani. Ma tale assunto sembrerebbe messo in qualche modo in discussione da alcune disposizioni sui piani in materia di tutela dai rischi idrogeologici, nelle quali ancora una volta manca la soluzione esplicita della questione: ad esempio, l'articolo 1-bis, comma 5, del decreto legge n. 279/2000, convertito dalla legge n. 365/2000, stabilisce che alla fine del procedimento di consultazione sul progetto di piano stralcio nell'ambito della Conferenza programmatica la delibera di adozione definitiva del piano vale come variante agli strumenti urbanistici. Non è difficile constatare quali delicati problemi si possono porre nella pratica se l'adozione del piano, la sua approvazione e la sua entrata in vigore sono temporalmente lontani, tenuto conto dei tempi tecnici normalmente necessari alle redazioni della Gazzetta e dei Bollettini Ufficiali per far fronte alle richieste di pubblicazione e considerate infine le norme di piano che nella grandissima parte dei casi esentano dai nuovi vincoli gli interventi i cui lavori siano iniziati alla data di entrata in vigore del piano (54).

Le difficoltà applicative ricordate non sono superate neppure dal chiaro intervento del giudice amministrativo.

In Campania un'ordinanza del Comune di Carbonara di Nola del 17 dicembre 1999, notificata in pari data, ha sospeso dei lavori in corso di esecuzione dall'11 novembre 1999 (in base ad una concessione edilizia del 9 settembre 1999) a causa della sopravvenuta delibera del Comitato Istituzionale dell'Autorità di bacino Nord-Occidentale della Campania n. 14 del 31 ottobre 1999 con cui era approvato il piano straordi-

nario diretto a rimuovere le situazioni di rischio idrogeologico più alto. Nel pronto ricorso sono stati impugnati - oltre all'ordinanza comunale e alla delibera dell'Autorità di bacino - anche l'intero piano straordinario e l'avviso di pubblicazione sul B.U.R.C. n. 77 del 29 novembre 1999 concernente la citata delibera n. 14/1999 (55). In particolare è stato contestato il presupposto dell'ordinanza, fondata sulla decorrenza dell'efficacia delle misure di salvaguardia del piano a far data dalla loro adozione (31 ottobre 1999, data della delibera di adozione del piano) anziché dalla data della loro pubblicazione sul B.U.R.C. del 29 novembre 1999. Nella decisione del T.A.R. Campania, Sezione I, n. 4219/2001 (Camere di Consiglio del 2 maggio e del 22 agosto 2001), già citata per altro profilo, si rileva innanzitutto la particolare importanza della sequenza delle date: l'art. 5, commi 2 e 3, delle norme di piano vieta infatti la realizzazione di qualsiasi manufatto del quale non sia ancora avviata la costruzione anche se siano stati già acquisiti i pareri, le autorizzazioni o concessioni previsti dalla normativa vigente; considerato che l'attività costruttiva ha avuto inizio in data 11 novembre 1999, sarebbe determinante stabilire se il *dies a quo* di efficacia delle misure di salvaguardia vada fissato al 31 ottobre 1999 (data di approvazione del piano) o al 29 novembre 1999 (data della sua pubblicazione). Nelle more della trattazione, tuttavia, un atto dell'Autorità di bacino in data 5 gennaio 2001 annuncia la recente approvazione di una revisione delle misure di salvaguardia, con una precisazione sulla decorrenza dell'efficacia delle misure stesse che viene esplicitamente fissata al 29 novembre 1999 (data di pubblicazione sul Bollettino regionale del piano straordinario approvato il 30 ottobre 1999). Il Collegio dà quindi atto della sopravvenuta improcedibilità del gravame per sopravvenuta carenza di interesse ma dichiara che in caso contrario «la controversia avrebbe dovuto definitivamente risolversi in senso favorevole al ricorrente».

Un Comune ha ritenuto che la grave carenza di istruttoria del piano straordinario dell'Autorità del bacino Nord Occidentale della Campania sarebbe dimostrata anche dalla mancata pubblicazione degli elaborati cartografici sul Bollettino ufficiale della Regione. Il già citato parere del Cons. Stato, Sez. II, 24 gennaio 2001, n. 1565/2000, ha invece accolto la tesi che evidenti ragioni di improcedibilità tecnica abbiano impedito la pubblicazione integrale delle cartografie di piano ma che l'avviso pubblicato sul Bollettino ufficiale regionale sia sufficiente poiché annunciava l'accessibilità degli atti presso la sede dell'Autorità di bacino o presso la sede delle Amministrazioni provinciali di Avellino, Benevento, Caserta e Napoli (56). □

(51) Non è peraltro impossibile che nel caso in esame si sarebbe rivelata applicabile la normale previsione sulla salvezza degli interventi in corso di realizzazione all'entrata in vigore dei piani di prevenzione dei rischi idrogeologici.

(52) Cfr. ad esempio l'articolo 17, comma 5, secondo cui le prescrizioni di piano hanno carattere immediatamente vincolante quando tale efficacia sia espressamente dichiarata dal piano stesso.

(53) Vedi: a) l'art. 17, comma 6 (dalla pubblicazione del piano di bacino scatta nel procedimento ordinario il termine di novanta giorni per l'emanazione delle norme regionali di attuazione); b) l'art. 18, commi 3 e 6 (pubblicazione della notizia dell'adozione del progetto di piano e relativi effetti di avvio del procedimento ordinario di consultazione; naturalmente questo è un adempimento non intervenuto per i piani straordinari); c) l'art. 18, comma 11 (pubblicazione, presumibilmente e possibilmente integrale, dei piani di bacino approvati).

(54) Per i piani stralcio, la cui efficacia di variante degli strumenti urbanistici vale formalmente dal momento dell'adozione, si è posta la questione pratica se pubblicarli dopo tale adozione o comunque dopo l'approvazione; a questa è legata l'altra questione della effettiva conoscibilità degli elaborati da cui discendono i vincoli. Parte delle Autorità di bacino ha risolto il problema facendo decorrere l'efficacia delle norme di piano dalla data di pubblicazione degli elaborati approvati e mantenendo il vigore le misure di salvaguardia fino a tale data. Altre Autorità hanno dichiarato il piano vincolante dalla data di

adozione definitiva da parte del Comitato istituzionale ed hanno poi comunicato direttamente ed immediatamente ai Comuni gli elaborati e della cartografia di piano di rispettivo interesse nonché le norme di attuazione, facendone decorrere l'efficacia dalla data della ricezione. Questi accorgimenti - che di per sé stessi non sono teoricamente risolutivi - possono essere accompagnati da norme di piano che prescrivono ai Sindaci l'osservanza del piano stesso dalla data della sua adozione; senza contare la possibilità di provvedimenti comunali di sospensione o revoca in sede di autotutela. E' comunque ovvio che questo tipo di nodi viene affrontato vantaggiosamente solo attraverso una corretta manovra delle misure transitorie di salvaguardia avvisi di adozione.

(55) Successivamente approvata con delibera della Giunta regionale della Campania n. 425 del 1° febbraio 2000.

(56) Va ricordato che numerose Autorità di bacino si sono comunque poste il problema della maggiore accessibilità possibile degli elaborati non tanto del piano straordinario (le cui modalità di diffusione erano per forza di cose poco elastiche) quanto del piano stralcio per l'assetto idrogeologico, anche allo scopo di assicurare il successo delle operazioni di consultazione degli interessati e del lavoro da svolgere nell'ambito della Conferenza programmatica. Hanno di conseguenza variamente aumentato (rispetto al minimo obbligatorio) il numero delle amministrazioni depositarie degli elaborati, fornito direttamente ai Comuni copia parziale degli elaborati nei limiti del rispettivo interesse, messo a disposizione le informazioni sui siti Internet.



## PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte costituzionale - 26-7-2002, n. 407 - Ruperto, pres.; Capotosti, rel. - Pres. Cons. ministri (avv. Stato Nori) c. Regione Lombardia (avv. Ferrari e Luciani).

**Ambiente - Competenze Stato-Regione - Attività a rischio di incidenti rilevanti - Legge Regione Lombardia - Pretesa invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia di sicurezza e ambiente - Non fondatezza della questione.** (L. reg. Lombardia 23 novembre 2001, n. 19, artt. 3 comma 1, 4, comma 2, 5, commi 1 e 2; Cost., art. 117)

*È infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, 4, comma 2, 5, commi 1 e 2, della legge della Regione Lombardia 23 novembre 2001, n. 19 (Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti), sollevata, in riferimento all'art. 117 della Costituzione dal Presidente del Consiglio dei ministri (1).*

(Omissis)

RITENUTO IN FATTO. - 1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri solleva, con ricorso notificato il 23 gennaio 2002, depositato il successivo 31 gennaio, questione di legittimità costituzionale in via principale degli artt. 3, comma 1, 4, comma 2, 5, commi 1 e 2, della legge della Regione Lombardia 23 novembre 2001, n. 19 (Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti) - pubblicata sul B.U. della Regione Lombardia del 27 novembre 2001, suppl. ord. n. 48 - in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *b* ed *s*, della Costituzione, nonché agli artt. 8, 9, 15, 18, 21 e 28 del d.lgs. 17 agosto 1999, n. 334 (Attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), ed all'art. 72 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della l. 15 marzo 1997, n. 59).

2. - Il ricorrente premette che la disciplina delle attività a rischio di incidenti rilevanti sarebbe riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato *ex art. 117, secondo comma, lettere b) ed s)*, nel testo modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, in quanto riconducibile alle materie «sicurezza» e «tutela dell'ambiente».

L'art. 18 del d.lgs. 17 agosto 1999, n. 334, ai sensi dell'art. 72 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, ha attribuito alle regioni il potere di regolamentare il procedimento di istruttoria tecnica, le autorità titolari delle competenze conseguenti, il raccordo con il procedimento di valutazione di impatto ambientale, le modalità di coordinamento dei soggetti che svolgono l'istruttoria tecnica, le procedure per gli interventi di salvaguardia dell'ambiente e del territorio. Le regioni potrebbero, quindi, disciplinare esclusivamente gli interventi strumentali, nel rispetto della disciplina stabilita dalla legge statale, che sarebbe invece violata dalle disposizioni impugnate.

2.1. - Il ricorrente deduce che l'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 334 del 1999 stabilisce che, «affinché sorga l'obbligo del rapporto preliminare di sicurezza», le sostanze pericolose presenti in determinati stabilimenti «debbono essere in quantità uguali o superiori a quelle indicate nell'allegato I, parti 1 e 2, colonna 3 (v. richiamo all'art. 8.1)».

L'art. 3, comma 1, della legge della Regione Lombardia n. 19 del 2001 dispone, invece, che il rapporto preliminare debba essere presentato dal gestore di nuovi stabilimenti, qualora negli stessi siano presenti sostanze pericolose in quantità uguale o superiore a quella indicata nell'allegato I, parte 1, colonna 2 e parte 2, colonna 2 del d.lgs. n. 334 del 1999. Dunque, secondo la difesa erariale, «le quantità indicate nella norma statale sono più elevate di quelle richieste dalla norma regionale che in questo modo ha ampliato la

sfera normativa della legge statale», non limitandosi a disciplinare le materie indicate nell'art. 18 del d.lgs. n. 334 del 1999, né ad esercitare le funzioni amministrative conferite dall'art. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998.

2.2. - L'art. 28 del d.lgs. n. 334 del 1999 ha disposto che, sino alla emanazione del decreto di cui all'art. 10, sono applicabili i criteri fissati nel decreto del Ministro dell'ambiente del 13 maggio 1996.

L'art. 4, comma 2, della legge regionale in esame, in via transitoria e fino al termine fissato dalla legge statale, ad avviso dell'Avvocatura, avrebbe invece illegittimamente stabilito che sono obbligatori gli elementi previsti dal suo allegato 2, i quali non coincidono con quelli richiesti dalle norme dello Stato.

2.3. - L'art. 21, comma 3, del d.lgs. n. 334 del 1999 dispone che per le modifiche di impianti e di depositi, di processi industriali, della natura o dei quantitativi di sostanze pericolose individuate con il decreto di cui all'articolo 10, ossia per quelle che potrebbero costituire aggravio del preesistente livello di rischio, deve essere avviata l'istruttoria per la valutazione del rapporto di sicurezza.

L'art. 5, commi 1 e 2, della legge regionale impugnata, in contrasto con la norma statale, dispone invece che, anche qualora le modifiche «non comportano aggravio di rischio», debba essere redatta una scheda valutativa tecnica, la quale, ovviamente, presuppone un'attività preparatoria.

Secondo l'Avvocatura, le norme impuginate realizzerebbero effetti innovativi e sarebbero costituzionalmente illegittime, dato che il livello di sicurezza, salvo che non sussistano situazioni ambientali differenti - ciò che non accade nel caso in esame -, dovrebbe essere identico sull'intero territorio nazionale. La fissazione di adempimenti differenziati realizzerebbe «alterazioni sotto il profilo della concorrenza in danno di quelle imprese che si trovano ad operare in regioni la cui disciplina più gravosa costringe ad affrontare costi maggiori».

Infine, conclude il ricorrente, la circostanza che l'art. 10 della legge regionale rinvia la sua entrata in vigore alla data della stipulazione dell'accordo di programma Stato-Regione *ex art. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998*, non inciderebbe sull'interesse all'impugnazione poiché, una volta concluso detto accordo, le norme censurate diverrebbero immediatamente efficaci.

2.4. - La difesa erariale, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, ha insistito per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme impuginate, ribadendo le argomentazioni svolte nel ricorso.

3. - Nel giudizio si è costituita la Regione Lombardia, chiedendo che la Corte dichiari il ricorso manifestamente inammissibile e, in linea gradata, manifestamente infondato.

Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, la resistente deduce che il ricorso sarebbe inammissibile per difetto di interesse all'impugnazione, poiché l'efficacia delle norme censurate è condizionata alla stipulazione di un accordo di programma tra Regione e Stato, il quale, rifiutando il proprio assenso alla stipula di siffatto accordo, può impedire che la legge impugnata produca effetti.

Nel merito, la Regione Lombardia sostiene che, sebbene il controllo sugli impianti e sulle industrie a rischio di incidenti rilevanti riguardi sia la materia «sicurezza», sia la materia «tutela dell'ambiente», gli artt. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998 e 18 del d.lgs. n. 334 del 1999 dimostrerebbero che questo controllo interferisce con le materie «governo del territorio», «tutela della salute» e «protezione civile», attribuite alla competenza legislativa di tipo concorrente della Regione. Inoltre, il d.m. 9 maggio 2001, disponendo che «le Regioni assicurano il coordinamento delle norme in materia di pianificazione urbanistica, territoriale e di tutela ambientale con quelle derivanti dal decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334 e dal presente decreto», nonché «il coordinamento tra i criteri e le modalità stabiliti per l'acquisizione e la valutazione delle informa-

zioni di cui agli articoli 6, 7 e 8 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334 e quelli relativi alla pianificazione territoriale e urbanistica» (art. 2, commi 1 e 3), conforterebbero che la prevenzione ed il controllo sui rischi di incidenti rilevanti è riconducibile anche a materie attribuite alla competenza legislativa regionale di tipo concorrente.

Dunque, secondo la resistente, nell'esercizio della propria competenza in materia di governo del territorio e di tutela della salute dei cittadini, nel rispetto dei principi fondamentali fissati dalla legge statale, essa legittimamente avrebbe stabilito una disciplina più rigorosa, estendendo l'obbligo di redigere il rapporto di sicurezza e la scheda di valutazione dei rischi (artt. 3 e 5 della legge regionale n. 19 del 2001). Inoltre, a suo avviso, per numerose materie elencate nell'art. 117 della Costituzione sarebbe difficile stabilire i confini tra competenza statale e regionale e, proprio per questo, occorrerebbe applicare il criterio teleologico e, comunque, riconoscere, come nel caso della protezione ambientale, che la Regione è titolare di competenza legislativa in riferimento ai profili che interessano anche materie di sua competenza, potendo in ogni caso emanare quelle norme che garantiscono una maggiore tutela del bene della salute.

Infine, conclude la resistente, le norme, sotto il profilo della concorrenza, non pregiudicano le imprese che svolgono attività nella Regione Lombardia e, ragionevolmente, allo scopo di garantire la tutela del territorio e della salute umana, pongono rimedio ad una «disciplina statale palesemente lacunosa».

4. - Le parti, all'udienza pubblica, hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nelle difese scritte.

CONSIDERATO IN DIRITTO. - 1. - Il giudizio in via principale promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe, nei confronti della Regione Lombardia ha ad oggetto gli artt. 3, comma 1, 4, comma 2, 5, commi 1 e 2, della legge regionale 23 novembre 2001, n. 19 (Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *b)* ed *s)*, della Costituzione, nonché agli artt. 8, 9, 15, 18, 21 e 28 del decreto legislativo n. 334 del 1999 ed all'art. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998.

Premesso che la disciplina delle attività a rischio di incidente rilevante è riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, a norma dell'art. 117, secondo comma, lettere *b)* ed *s)*, della Costituzione, il ricorrente sottolinea che questo tipo di riserva, innanzi tutto, esclude, per definizione, che i livelli di sicurezza per attività egualmente pericolose possano essere diversi da regione a regione ed in secondo luogo esclude conseguentemente che possano essere previsti adempimenti diversificati per le varie imprese, con possibile alterazione anche delle regole della concorrenza. Le disposizioni regionali impugnate sarebbero pertanto, ad avviso del ricorrente, costituzionalmente illegittime, in quanto invadono la competenza esclusiva dello Stato in materia di «sicurezza» ed «ambiente», avendo altresì un contenuto che, sotto vari profili, è difforme e contrastante rispetto ad una serie di norme «fondamentali» della disciplina statale.

2. - In linea preliminare va respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, sollevata dalla difesa della Regione Lombardia, in base all'argomento che l'art. 10 della legge impugnata subordina l'efficacia della legge stessa alla «stipulazione dell'accordo di programma tra Stato e regione, di cui all'art. 72 del d.lgs. n. 112/98». Va infatti osservato che l'impugnativa da parte dello Stato delle leggi regionali è sottoposta, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, ad un termine tassativo riferito alla pubblicazione e non anche all'efficacia della legge stessa e, d'altra parte, la pubblicazione di una legge regionale, in asserita violazione del riparto costituzionale di competenze, è di per sé stessa lesiva della competenza statale, indipendentemente dalla produzione degli effetti concreti e dalla realizzazione delle conseguenze pratiche (cfr. sentenza n. 332 del 1998).

3. - Nel merito, il ricorso è infondato.

La disciplina specifica delle attività a rischio di incidenti rilevanti si è sviluppata soprattutto in ambito comunitario, a decorrere dalla direttiva 82/501 CEE del 24 giugno 1982 - c.d. «direttiva Seveso» - la quale introdusse prescrizioni dirette alla prevenzione dei rischi industriali, coinvolgendo specialmente il responsabile dell'attività a rischio. Il decreto di attuazione - d.p.r. 17 maggio 1988, n. 175 - stabilì infatti una serie di obblighi a carico dei fabbricanti, prevedendo altresì un complesso procedimento di controllo, con l'intervento di una pluralità di soggetti pubblici, nel cui ambito le regioni, in particolare, furono chiamate a svolgere com-

piti di vigilanza sugli impianti a minore pericolosità, soggetti alla c.d. «dichiarazione», nonché sul rispetto delle misure di sicurezza.

Il predetto atto comunitario è stato modificato dalla direttiva 96/82 CE del 9 dicembre 1996, che ha accentuato il profilo del controllo tecnico-ispettivo, anche prevedendo forme di pianificazione urbanistica ed ambientale del territorio esterno agli stabilimenti. In attesa dell'attuazione di questa direttiva, l'art. 72 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, ha innovato il quadro organizzativo precedente, conferendo alle regioni, sia pure previa adozione di una specifica normativa, anche le competenze amministrative concernenti gli impianti a maggiore pericolosità, soggetti alla c.d. «notifica», e mantenendo allo Stato essenzialmente compiti di indirizzo e coordinamento.

Successivamente il decreto di recepimento - d.lgs. 17 agosto 1999, n. 334 - ha ulteriormente ampliato le precedenti competenze delle regioni attribuendo ad esse anche la disciplina dell'attività procedimentale connessa all'istruttoria tecnica, nonché l'individuazione delle procedure più idonee per l'adozione degli interventi di salvaguardia dell'ambiente e del territorio di insediamento degli stabilimenti.

3.1. - Lo scrutinio di costituzionalità delle disposizioni regionali censurate va pertanto condotto sulla base del quadro di riparto delle competenze tra Stato e regioni, sul quale ora incide la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che reca «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione».

A questo scopo, il primo problema da risolvere, ai fini della determinazione della competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, riguarda l'individuazione della «materia» alla quale ricondurre la legge regionale in esame; materia che, secondo il ricorrente, è da identificare nei disposti delle lettere *b)* e *s)* dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

In proposito, appare improprio, nella fattispecie in esame, il riferimento alla materia «sicurezza», di cui alla lettera *b)* del citato art. 117. Non sembra infatti necessario a questo scopo accertare, in una prospettiva generale, se nella legislazione e nella giurisprudenza costituzionale la nozione di «sicurezza pubblica» assuma un significato restrittivo, in quanto usata in endiadi con quella di «ordine pubblico», o invece assuma una portata estensiva, in quanto distinta dall'ordine pubblico, o collegata con la tutela della salute, dell'ambiente, del lavoro e così via. È sufficiente infatti constatare che il contesto specifico della lettera *b)* del secondo comma dell'art. 117 - che riproduce pressoché integralmente l'art. 1, comma 3, lettera *d)*, della legge n. 59 del 1997 - induce, in ragione della connessione testuale con «ordine pubblico» e dell'esclusione esplicita della «polizia amministrativa locale», nonché in base ai lavori preparatori, ad un'interpretazione restrittiva della nozione di «sicurezza pubblica». Questa infatti, secondo un tradizionale indirizzo di questa Corte, è da configurare, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale, come settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico (sentenza n. 290 del 2001).

Alla luce di queste considerazioni, le disposizioni legislative in questione non possono rientrare nell'ambito materiale riservato alla competenza esclusiva dello Stato dalla lettera *b)* dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

3.2. - La disciplina in esame è invece riconducibile al disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, della Costituzione, relativo alla tutela dell'ambiente.

A questo riguardo va però precisato che non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come «materie» in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie (cfr. sentenza n. 282 del 2002). In questo senso l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una «materia» in senso tecnico, qualificabile come «tutela dell'ambiente», dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come «valore» costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia «trasversale», in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero ter-

ritorio nazionale (cfr., da ultimo, sentenze n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998).

I lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo art. 117 della Costituzione inducono, d'altra parte, a considerare che l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. In definitiva, si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato.

Anche nella fattispecie in esame, del resto, emerge dalle norme comunitarie e statali, che disciplinano il settore, una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti e funzionalmente collegati con quelli inerenti in via primaria alla tutela dell'ambiente. A questo proposito occorre, innanzi tutto, ricordare che nei «considerando» della citata direttiva 96/82/CE si afferma, tra l'altro, che la prevenzione di incidenti rilevanti è necessaria per limitare le loro «conseguenze per l'uomo e per l'ambiente», al fine di «tutelare la salute umana», anche attraverso l'adozione di particolari politiche in tema di destinazione e utilizzazione dei suoli. Più specificamente, il citato decreto legislativo di recepimento n. 334 del 1999, dopo avere, all'art. 1, premesso che il decreto stesso contiene disposizioni finalizzate a prevenire incidenti rilevanti connessi a determinate sostanze pericolose e a «limitarne le conseguenze per l'uomo e per l'ambiente», all'art. 3, comma 1, lettera *β*), definisce «incidente rilevante» l'evento che «dia luogo ad un pericolo grave, immediato o differito, per la salute umana o per l'ambiente». E gli stessi concetti vengono sostanzialmente ribaditi anche negli artt. 7, comma 1, e 8, commi 2 e 10, cosicché si può fondatamente ritenere, in riferimento alle norme citate, che il decreto in esame attenga, oltre che all'ambiente, anche alla materia «tutela della salute», la quale, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, rientra nella competenza concorrente delle Regioni.

Così pure rientra nella competenza concorrente regionale la cura degli interessi relativi alla materia «governo del territorio», cui fanno riferimento, in particolare, gli artt. 6, commi 1 e 2, 8, comma 3, 12 e 14 dello stesso decreto, i quali prescrivono i vari adempimenti connessi all'edificazione e alla localizzazione degli stabilimenti, nonché diverse forme di «controllo sull'urbanizzazione». Anche le competenze relative alla materia della «protezione civile» possono essere individuate in alcune norme del citato decreto, come, ad esempio, l'art. 11, l'art. 12, l'art. 13, comma 1, lettera *c*), comma 2, lettere *c*) e *d*), l'art. 20 e l'art. 24, le quali prevedono essenzialmente la disciplina dei vari piani di emergenza nei casi di pericolo «all'interno o all'esterno dello stabilimento». Infine, alcune norme, come, in particolare, i citati artt. 5, commi 1 e 2, ed 11 dello stesso decreto, sono riconducibili anche alla materia «tutela e sicurezza del lavoro», egualmente compresa nella legislazione concorrente.

In definitiva quindi il predetto decreto n. 334 del 1999 riconosce che le regioni sono titolari, in questo campo disciplinare, di una serie di competenze concorrenti, che riguardano profili indissolubilmente connessi ed intrecciati con la tutela dell'ambiente.

4. - Così definito il quadro degli interessi sottostanti alla vigente disciplina sulle attività a rischio rilevante, ne deriva che essa ha un'incidenza su una pluralità di interessi e di oggetti, in parte di competenza esclusiva dello Stato, ma in parte anche – come si è visto – di competenza concorrente delle regioni, i quali appunto legittimano una serie di interventi regionali nell'ambito, ovviamente, dei principi fondamentali della legislazione statale in materia,

la cui violazione peraltro prospetta il ricorrente, anche se in via subordinata.

Alla luce di queste considerazioni è da respingere il motivo principale di ricorso, secondo cui, nel caso di specie, la materia *de qua* dovrebbe ritenersi di competenza legislativa statale esclusiva, afferendo essa sia alla tutela dell'ambiente che alla sicurezza pubblica. Ma è altrettanto da respingere il motivo prospettato in via subordinata, secondo cui «ove volesse considerarsi tale legge regionale alla stregua di atto regolamentare di competenza regionale», alcune norme di essa sarebbero illegittime sotto il profilo del mancato rispetto dei limiti fissati dal citato decreto legislativo n. 334 del 1999.

In proposito è da osservare, indipendentemente dalla inammissibile «degradazione» della legge regionale a regolamento regionale, che i ricordati artt. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998 e 18 del d.lgs. n. 334 del 1999 stabiliscono che le regioni provvedono a disciplinare la materia con specifiche normative ai fini, in particolare, di «garantire la sicurezza del territorio e della popolazione». In questa ottica vanno appunto respinte le prospettate censure incentrate sull'asserito superamento dei limiti prestabiliti dal citato decreto legislativo n. 334 del 1999, dal momento che la Regione Lombardia può ragionevolmente adottare, nell'ambito delle proprie competenze concorrenti, una disciplina che sia maggiormente rigorosa, per le imprese a rischio di incidente rilevante, rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, proprio in quanto diretta ad assicurare un più elevato livello di garanzie per la popolazione ed il territorio interessati.

In questo senso, d'altronde, si è già espressa questa Corte, quando in una vicenda analoga, a proposito dei limiti massimi di esposizione ai campi elettrico e magnetico, ha ritenuto non costituzionale una disciplina regionale «specie a considerare che essa se, da un canto, implica limiti più severi di quelli fissati dallo Stato, non vanifica, dall'altro, in alcun modo gli obiettivi di protezione della salute da quest'ultimo perseguiti» (sentenza n. 382 del 1999).

(Omissis)

(1) SUL «RIDIMENSIONAMENTO» DELLA POTESTÀ ESCLUSIVA DELLO STATO E SUL RECEPIMENTO DELLA NOZIONE *DIFFUSA* DI AMBIENTE QUALE VALORE COSTITUZIONALMENTE PROTETTO.

In altra occasione, nel tentativo di approfondire il concetto giuridico di ambiente con riguardo alla possibilità di approdare ad una diversa apertura alle nuove realtà di programmazione delle autonomie territoriali, più idonee ad una presa di coscienza dei problemi di sviluppo della società, si era subito evidenziata – con il richiamo alla più autorevole dottrina (1) – la difficoltà di precisarne la relativa consistenza ed estensione, essendo di non agevole soluzione l'adeguamento di una nozione di esperienza, di ampia e comune divulgazione, ma di ambigua e difficile trasposizione sul terreno positivo (2).

Ai fini di un'autonoma e definitiva chiarificazione ha sempre pesato negativamente l'*insidia* di un vocabolo vecchio ed usurato dal richiamo lessicale in una pluralità di frammenti normativi ed in una disorganica esperienza fattuale della pratica ermeneutica, da un lato, per la sua duttilità e plurivalenza e, dall'altro lato, per la suggestività dell'uso che si è finito per farsene in relazione agli elementi che lo compongono, rappresentando ciascuno l'oggetto di differenziati interessi (3).

(1) Cfr. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 23 ed ancora *Id.*, *Primi rilievi sulle nozioni di gestione dell'ambiente e di gestione del territorio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1975, 479.

(2) Sul punto, sia consentito il rinvio al mio *Ambiente, agricoltura e governo del territorio. Contributo ad uno studio sulla riforma delle autonomie locali*, Milano, 2000, 53 e segg.

(3) In questo senso, si veda PALAZZOLO, *Sul concetto giuridico di ambiente (Appunti di teoria generale del diritto)*, in *Giur. it.*, 1989, IV, 304.

Cfr., inoltre, ANASTASI, *Premesse ad uno studio per la qualificazione dell'ambiente naturale come bene giuridico*, in *Scritti in onore di S. Pugliatti*, vol. I, t. 1, *Diritto civile*, Milano, 1978, 16, il quale osserva: «non discussa, in quanto verificata dalla comune esperienza, la natura plurisignificante, o polinomica del termine «ambiente» (e dell'espressione «ambiente naturale») interviene quindi l'esigenza di prospettare una nozione univoca e tecnicamente valida, da utilizzare (nella e) per la ricerca: esigenza ribadita quando si considerino le intime connessioni correnti tra diritto e linguaggio, dalle quali discende che i termini usati nel linguaggio giuridico, normalmente, sono mutuati dal linguaggio comune».



A lungo prevalente, nell'orientamento della dottrina, è rimasto, dunque, l'accreditamento di una nozione *atomistica* di ambiente, come somma dei singoli beni che lo compongono, prescindendo volutamente dall'aspetto giuridico della percezione di esso come un valore di insieme (4).

Le varie *voci* destinate a dissolvere l'idea di una categoria unitaria acquistano rilevanza, in vero, quando per esse sia previsto un adeguato supporto, nel diritto positivo, ovvero sia modellata una particolare disciplina, che si risolve nella titolarità di azioni a salvaguardia delle relative posizioni di interesse, mettendo in rilievo l'esigenza di una rigorosa individuazione del *bene* (in senso giuridico), in adesione a quella nota costruzione che fa capo alla «sintesi tra il particolare interesse tutelato e la situazione soggettiva predisposta dall'ordinamento giuridico come strumento di tutela destinata ad un soggetto particolare» (5).

L'unitarietà del concetto sembra, per tanto, *scomparire* nelle sue molteplici componenti, per ognuna delle quali è possibile rinvenire chi possa essere titolare della relativa situazione soggettiva, pur sottraendosi le condizioni di fruibilità dalla prospettiva di una ripartizione individualistica assolutamente non adeguata ad una dimensione moderna di caratterizzazione, in senso sociale, del godimento delle utilità (6).

Si deve dare atto, per altro, del successivo tentativo del giudice delle leggi di arrivare ad una diversa costruzione dell'ambiente come bene giuridico unitario, sollecitato a tale riconoscimento da una forte domanda ad una gestione ecologicamente conveniente, combinata al controllo delle attività che ne determinano la qualità rispetto a precise clausole e parametri, a fronte della constatata carenza di capacità previsionale e del diffuso assenteismo della pubblica Amministrazione riconducibili, sopra tutto, alla confusione ed alla molteplicità di norme ormai stratificate in tempi diversi e mancanti degli opportuni raccordi.

Nella fondamentale sentenza (22 maggio) 28 maggio 1987, n. 210 (7), la Corte sottolinea lo sforzo in atto di offrire un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse generale della collettività, che necessita di interventi improntati ad una visione unitaria e ben individuati strumenti per «la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acqua, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni».

(4) In proposito, si rinvia ad ALPA, *Pubblico e privato nel danno ambientale*, in *Contr. impr.*, 1987, 687, in adesione alla nota tesi di GIANNINI, «Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici», cit., 36, del quale A. si veda, inoltre, *Insedimenti territoriali e rapporti tra norme e ambiente: criteri e metodologie*, in *Atti Convegno Lincei*, Roma, 1976, 210.

Si veda, diversamente, POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 38 e, per un'ulteriore critica alla «tendenza a segmentare l'ambiente in *sub* settori, conferendo ad essi un'autonomia del tutto anomala e deviante», v. ALBAMONTE, *Il diritto all'ambiente salubre*, in *Cons. St.*, 1987, II, 1297.

(5) In questo senso, cfr. PUGLIATTI, voce *Beni (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, vol. V, Milano, 1959, 174, il quale aggiunge: «L'interesse qui va inteso non già in senso dinamico e soggettivo, come tensione della volontà verso un fine, bensì in senso oggettivo come nucleo tipico o tipica utilità (o valore) riferibile a qualsiasi entità del mondo esterno: cosa materiale, entità immateriale, risultato sperato o oggettivo di attività altrui o speranza di (prestazione che procuri) una cosa materiale o comunque qualsiasi termine anche negativo, che appaia socialmente e (quindi) giuridicamente rilevante».

(6) In generale, si rinvia a GIANNINI, *I beni pubblici*. Dispensa delle lezioni del Corso di Diritto amministrativo tenute nell'Anno Acc. 1962-63, Roma, 1963, 39 e, più specificamente, v. ora GALLONI, *Diritto agrario ed ambiente* (introduzione ad un Corso di diritto agrario ambientale presso la Facoltà di Giurisprudenza-Seconda Università di Roma «Tor Vergata»), in questa Riv., 1995, 6.

Si può far cenno, sul punto, come, in sede di completamento dell'ordinamento regionale, alla formula *tutela dell'ambiente* si assegnava il «significato di garanzia della conservazione e qualità della natura nei suoi elementi base (suolo, aria, acqua) da fattori di alterazione o inquinamento, che si riflettono negativamente sulle condizioni di vita dell'uomo», in modo da considerarla non nella sua unitarietà oggettiva, ma alla stregua di «una particolare angolazione della disciplina delle attività connesse colla utilizzazione degli essenziali beni naturali, come problema che si collega quindi colle previsioni riguardanti l'assetto del territorio» (8).

D'altra parte, anche chi si è proposto di pervenire ad una nozione giuridicamente significativa di ambiente come tutela dell'«equilibrio ecologico» (9) non ha rinunciato alla precisazione che essa non sia sempre utilizzabile, occorrendo talvolta far riferimento a significati diversi del termine e, sopra tutto, prevedere il necessario rinvio a singoli beni o fattori ambientali.

Dopo aver descritto l'esistenza, nell'ordinamento, di un bene autonomamente individuato riesce, infatti, difficile il tentativo di giustificare la pluralità di strumenti concepiti a difesa della sua integrità, sostenendo che «la diversificazione delle norme non attiene alla sostanza e natura del bene, che è unitario, ma ad un aspetto relazionale, e cioè al tipo di godimento del bene che l'ordinamento prende a seconda dei casi in considerazione» (10).

In riferimento all'ambiente, la sede di analisi teorica, non conserva, in realtà – come si è fatto cenno – un significato diverso dalla assunzione, quale presupposto della qualificazione giuridica, della serie dei beni su cui si appunta l'interesse che, di volta in volta, l'ordinamento tende a tutelare, tanto che si è richiamato un «concetto utile al giurista per connotare, meglio che non in passato, la convergenza di norme diverse poste a fini diversi su di un medesimo generico oggetto, suscettibile di poliedrica considerazione, che poi è quella porzione di mondo in cui viviamo» (11).

Anzi, proprio in quanto non risulta più legittimo un godimento *libero* dei beni ambientali, imponendosi il rispetto e la gestione di vincoli, l'elaborazione di criteri di coordinamento degli interessi e l'adozione di strumenti di composizione dei conflitti, non può presentarsi, ormai, lo Stato-persona nella veste di esclusivo depositario e tutore dell'ambiente come valore costituzionale, perché la natura di quel diritto, che riflette essenziali condizioni di dignità, di salute e di vita stessa dell'individuo richiede che sia l'ente territoriale ad avere rappresentanza generale e possibilità di

(7) La sentenza della Corte è pubblicata in *Giur. cost.*, 1987, I, 1577.

In dottrina, si veda in termini dichiaratamente anticipatori dell'orientamento segnalato POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, cit., 40, secondo il quale «sulla base di una interpretazione evolutiva e aggiornata della nostra *Carta fondamentale*, può già oggi affermarsi che ogni persona ha diritto ad un ambiente sano ed ecologicamente equilibrato: il diritto all'ambiente è diritto fondamentale della persona e interesse generale della collettività. Ciascuno è responsabile dell'ambiente, ed ha il dovere di contribuire alla sua conservazione».

(8) In questi termini, si veda *Il completamento dell'ordinamento regionale*. Relazione conclusiva della Commissione per il completamento dell'ordinamento regionale consegnata dal suo Presidente prof. Massimo Severo Giannini al Ministro per le Regioni, al Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali, ai Presidenti delle Regioni, Bologna, 1977, 37.

(9) In questo senso, si veda CARAVITA, *Profili costituzionali della tutela dell'ambiente in Italia* (relazione al Convegno «Localizzazione di impianti industriali e protezione dell'ambiente» svoltosi a Salisburgo nei giorni 26-27 settembre 1989), in *Pol. dir.*, 1989, 579.

(10) Così D'ORTA, *Ambiente e danno ambientale: dalla giurisprudenza della Corte dei Conti alla legge sul Ministero dell'ambiente*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1987, 91.

(11) Così CASETTA, *La tutela del paesaggio nei rapporti tra Stato, Regioni ed autonomie locali*, in *Le Reg.*, 1984, 1188.

cura degli interessi diffusi, ad esercitare funzioni e compiti di intervento e protezione dell'ambiente, assumendone la responsabilità nei confronti della collettività.

Nella successiva faticosa elaborazione del giudice costituzionale non risultano, del resto, superate le difficoltà di una classificazione giuridica adeguata di ambiente, data la sua ricchezza di contenuti, ove si consideri che, in una fondamentale decisione (12), si rincorrono varie suggestioni *atomistiche* difficilmente amalgamabili tra loro, passando dal riferimento ad un «bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire isolatamente e separatamente oggetto di cura e di tutela»; alla considerazione di esso come «elemento determinativo della qualità della vita», nel senso che «la sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un *habitat* naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa ai cittadini, secondo valori largamente sentiti» in attuazione di norme di rango costituzionale (artt. 9 e 32 Cost.), per cui «assurge a valore primario ed assoluto». In ogni caso, essendo oggetto di molteplici norme, che rivelano l'esistenza di diversi (nuclei) di interessi sottostanti, esso viene ricondotto alla natura e sostanza di un bene giuridico che non corrisponde, certo, ad una situazione soggettiva di tipo appropriativo poiché, per appartenere alla «categoria dei c.d. beni liberi, è fruibile dalla collettività e dai singoli».

Non si può, tuttavia, non tener conto che, a seguito della riforma della parte seconda del Titolo V della Costituzione, per quel che riguarda l'ambito materiale della *tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*, l'art. 117, comma secondo, lettera s), ne assegna la competenza esclusiva dallo Stato, tanto da riproporre, su basi nuove, l'esame della complessità dei livelli di governo, tornando a mettere in discussione quella nozione *diffusa* che aveva accreditato l'azione delle Regioni e che sollecita oggi, con maggior fondamento, il concorso della pluralità delle autonomie territoriali, alla posizione di regole dirette a risolvere,

(12) Cfr. Corte costituzionale (17 dicembre) 30 dicembre 1987, n. 641, in *Giur. cost.*, 1987, I 3788, con osservazione di MILETO, *Giurisdizione della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica e interpositio del legislatore*, in *Riv. giur. amb.*, 1988, 93, con nota di POSTIGLIONE, *Il recente orientamento della Corte costituzionale in materia di ambiente e di CARAVITA, Il danno ambientale tra Corte dei conti, legislatore e Corte costituzionale*; in *Foro it.*, 1988, I, 694, con nota di F. GIAMPIETRO, *Il danno all'ambiente innanzi alla Corte costituzionale e ulteriore commento di PONZANELLI, Corte costituzionale e responsabilità civile: rilievi di un privatista*, *ivi*, I, 1057; in *Giur. it.*, 1988, I, 1, 1456, commentata da STIGLIANO MESSUTI, *Sull'azione di responsabilità per danno ambientale: problemi di giurisdizione*, *ivi*, 1989, I, 1, 227.

(13) Così COCCO, *Intervento*, in *La costituzionalizzazione dell'ambiente. L'ambiente nella riforma del titolo V della Costituzione* (convegno organizzato dalla Scuola di specializzazione in diritto e gestione dell'ambiente, II Università di Napoli e dalla *Rivista di diritto e gestione dell'ambiente*, Caserta, 2001), il quale osserva che «La congenita ipertrofia del nostro sistema, l'affastellarsi di legislazioni spesso emergenziali hanno generato una certa confusione e difficoltà di sistematizzazione sul terreno delle relazioni intersoggettive tra centro e periferia nel settore dell'ambiente. Ma un elemento pareva acquisito con sicurezza: l'imprescindibilità di una concorrenza di poteri tra Stato ed autonomie locali sul fronte dei problemi di tutela ambientale».

(14) È questa la tesi di BALDASSARRE, *Il nuovo titolo V della Costituzione: una scelta da rivedere*, in *Ambiente e Sviluppo*. Le competenze ambientali secondo il nuovo titolo V della Costituzione, 2001, 7, 18, il quale precisa: «In che cosa consiste il passaggio? Consiste nel fatto che, da un lato, si dà la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali alla competenza legislativa dello Stato, ma, dall'altro lato, se si vanno a leggere le materie affidate alla competenza legislativa concorrente regionale, ci sono tutti gli oggetti che rientrano nella tutela dell'ambiente».

Diversamente, secondo GRASSI, *Nuove prospettive per il riordino della normativa a tutela dell'ambiente dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, *ivi*, 15, «Non sembra convincente la tesi secondo cui l'inserimento di questa materia nell'elenco delle competenze legislative esclusive dello Stato sia del tutto improprio, non potendosi riconoscere nel nostro ordinamento l'ambiente come «materia». È, in effetti, sostenibile ed è difficilmen-

in modo coerente ed integrato, i problemi della crescita economica e della tutela ambientale.

In vero, il giudizio formulato dai primi commentatori risulta decisamente critico fino a manifestare «disorientamento, sconcerto, addirittura una vaga sensazione di frustrazione» (13), forse non sbagliando affatto nel ritenere che «probabilmente non è cambiato nulla, ma non perché il legislatore costituzionale abbia consapevolmente perseguito la stessa strada. Non è cambiato nulla perché il pasticcio che il legislatore costituzionale ha combinato in materia ambientale è tale che non può cambiare nulla» (14).

L'ancoraggio che la norma costituzionale sul riparto delle competenze offre all'ambiente non solo non è utile sul piano di una rigorosa chiarificazione ontologica, limitandosi ad un approccio descrittivo di una serie di *significanti* connessi a diversi interessi giuridicamente disciplinati ma, sopra tutto, finisce per scontare la permanente mancanza di un formale appiglio nella parte prima della Carta costituzionale, che porterebbe ad offrire «alla vigente normativa ambientale interna e comunitaria un'unità sistematica, un fondamento e una dignità di diritto alla legislazione esistente, per sua tendenza frammentaria» (15).

A voler ritagliare una qualche utilità alla formula costituzionale non sembra altrimenti utile che *disinnescare* ogni pretesa intenzione innovativa rispetto alla conferma dei precedenti argomenti, così da riconoscere che «materie come queste, che non hanno un *oggetto* in senso materiale ma individuano uno *scopo* volto a garantire un uguale livello di tutela o di prestazioni su tutto il territorio nazionale, costituiscono la «materializzazione» della vecchia e (politicamente) usurata clausola dell'«interesse nazionale» (16), pur non potendo fare a meno di precisare che l'apprezzamento di tale interesse non può di certo assumersi quale strumento capace di guidare l'interpretazione ed il ritaglio delle concorrenti attribuzioni regionali, variandone i contenuti e l'oggetto.

Quel che appare non contestabile è, cioè, che lo stesso concetto di interesse nazionale non possa identificarsi più

te contestabile, che l'ambiente e l'ecosistema come tali non costituiscono una materia, bensì un insieme di valori e di interessi da perseguire e da considerare come obiettivo dell'azione dei pubblici poteri», ma risulta, altresì, innegabile che, sia a livello di legislazione comunitaria che a livello di legislazione nazionale, esista una materia concernente «la tutela dell'ambiente e la tutela dell'ecosistema». In specie, ad avviso dell'A., con riguardo all'ordinamento interno, può individuarsi «un settore normativo il cui oggetto corrisponda alla definizione e alla garanzia, in modo diretto ed immediato, di determinati equilibri ecologici, attraverso la disciplina dello Stato dei fattori ambientali - aria, acqua e suolo - ; della tutela dei fattori ambientali dagli inquinamenti; della protezione della natura; della salvaguardia e gestione razionale delle risorse naturali».

(15) Così GALLONI, *L'incontro tra agricoltura e ambiente: fondamenti costituzionali*, nel volume collettaneo a cura di G. Galloni, C. Tarolo, C. Donnhauser, *Agricoltura e Ambiente. Il cambiamento di rotta della nuova PAC e la sua attuazione in Italia*, Milano, 1995, 22, il quale aggiunge: «È lo sforzo in realtà di un'interpretazione evolutiva che già nell'ultimo decennio la Corte costituzionale in Italia ha tentato di compiere con una serie di sentenze, dalle quali si desume l'esistenza nel nostro ordinamento, accanto a un diritto al lavoro, alla salute, all'istruzione, anche di un diritto umano all'ambiente come un diritto della personalità, e inoltre l'esistenza di un bene ambientale che deve essere tutelato sotto il profilo penalistico, civilistico e amministrativo come bene giuridico e come bene suscettibile di una valutazione economica».

(16) È questa la tesi di FERRARA, *La «materia ambiente» nel testo di riforma del titolo V*, Intervento al Convegno «I processi di federalismo: aspetti e problemi giuridici», Milano, 30 maggio 2001, in <http://www.statutiregionali.it>, 5, il quale premette che «Le gravi incertezze del testo non sono il frutto dell'incapacità, ma della furbizia di qualche «dottor sottile». La *tutela dell'ambiente e dell'ecosistema* non è, infatti, a ben vedere, una vera materia, con una sua unitaria identità oggettiva distinta da quella delle submaterie, ma, più propriamente, una *clausola generale*, che potrà essere utilizzata, se e quando necessario, per assicurare allo Stato funzioni e compiti riferibili a materie anche molto diverse tra loro, ma tutte destinate a garantire quel valore fondamentale, quell'«interesse unitario e insuscettibile di frazionamento» che la nostra giurisprudenza costituzionale ha già autonomamente ricavato, da molto tempo, dalla nostra costituzione vigente».

con i fini dello Stato-persona, facendone uno strumento idoneo ad assicurarne la prevalenza dell'indirizzo politico statale, ma deve essere concepito in modo da ricomporre – senza pregiudizio per l'unità dell'ordinamento – la libera determinazione dei fini dell'azione nazionale (17).

Spostamenti delle competenze, partendo «non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali di competenza statale» (18) sono, del resto, possibili solo *verso il basso*, attribuendo alle Regioni campi di intervento compatibili al mutamento avvertito nella struttura dello Stato, al fine di favorire quelle forme più attente di uso collettivo delle risorse naturali che si legano alla presenza di interessi e di valori di partecipazione e dando, così, rilievo a ciascun individuo nella sua dimensione sociale in osservanza al principio di *sussidiarietà*.

Tanto questo è vero che la Corte, nella sentenza in rassegna, non può procedere con uno *strappo* rispetto alla continuità del proprio orientamento, come si evidenzia, tra l'altro, attraverso il richiamo ad un recente precedente (19) – per alcuni versi analogo nella descrizione degli elementi sostanziali e nella scelta dei criteri di soluzione accolti sulla base del principio di maggior tutela ambientale – avente ad oggetto la lamentata invasione della competenza statale in tema di determinazione dei valori in campo elettrico e magnetico conseguente alla fissazione, negli strumenti urbanistici, delle distanze tra le costruzioni residenziali, scolastiche e sanitarie e le linee elettriche aeree esterne, posto che la Regione, «come ente rappresentativo della molteplicità degli interessi legati alla dimensione territoriale, non può non reputarsi titolare anche del potere di verifica della compatibilità degli interventi che, attuati dai vari soggetti, comportano effetti sul territorio».

Nella ricostruzione dei profili dell'intervento normativo regionale si rintraccia, dunque, il concetto centrale del *territorio* come contenente il tema prioritario del rapporto tra l'individuo e la sfera esterna in cui questi vive e lavora, rianodando le scelte di una prioritaria assunzione di indirizzo progettuale all'indispensabile presenza delle autonomie locali, nel rispetto alla filosofia del progetto costituzionale e per tener conto della sperimentata negativa centralizzazione di tutti quegli interventi che riguardano più direttamente l'*habitat* delle comunità interessate.

Chiamata, nella specie, a decidere in ordine alla legittimità della disciplina regionale delle attività a rischio di incidente rilevante, la stessa Corte non mostra, così, alcuna esitazione nell'escludere «che possa identificarsi una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata,

giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze» e si orienta, sulla base delle costruzioni elaborate nel precedente assetto istituzionale, alla diversa «configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato (*soltanto* n.d.r.) le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale».

Una lettura *continuista*, dunque, quella prescelta dalla Corte, che finisce con l'assumere un decisivo rilievo, non tanto sul piano della sistemazione concettuale del termine *ambiente* (accanto all'altro di *ecosistema*), se bene in vista degli elementi utili a stabilire le regole di riparto tra Stato e Regioni, che la mera previsione della lettera *s*) dell'art. 117 Cost. non chiarisce del tutto, lasciando margine ad una interpretazione che ignora la logica sottostante ai nuovi rapporti di forza, quando, invece, l'intervento del potere centrale anche in questo ambito viene «fortemente ridimensionato e riferito prevalentemente a situazioni di rottura di "ultima istanza"» (20), mentre risulta confermato dal puntuale argomentare della Corte costituzionale il fondamento della «preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze, rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato».

Sotto questo profilo, la assunzione di compiti al centro è riconducibile all'apprestamento della garanzia, sull'intero territorio nazionale, del godimento dei *livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali* e richiede, piuttosto, di stabilire accorgimenti procedurali e sostanziali destinati a porre le condizioni di un rigoroso scrutinio dell'attività volta alla tutela dell'ambiente attraverso le norme necessarie ad assicurare *standards* uniformi, posto che il giudizio coinvolto nell'apprezzamento dei livelli ordinati alla prevenzione di incidenti rilevanti appare molto sfuggente e, cioè, di tipo *politico*.

È in questa direzione che si può, allora, descrivere la rotta lungo la quale la Corte approda, con lucida determinazione, fuori dalle secche di una vana esercitazione dommatica, alla ricerca di criteri vaghi o generici destinati a conseguire risultati inoppugnabili circa l'esatta significazione giuridica della nozione di ambiente, andando ad esplorare, da un angolo affatto diverso, piuttosto che la materia in senso stretto, le condizioni e i limiti della competenza statale, che si intreccia inestricabilmente con altri interessi funzionalmente collegati con quelli ambientali, ma facendo, alla fine, salvo il riconoscimento di un *valore* del quale affermare la comune ed universale fruibilità.

L'emersione di un valore collettivo (21) che concerne l'ambiente come comprensivo di entità materiali, che diven-

(17) Osserva CHELI, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V della Parte II della Costituzione*, Senato della Repubblica XIV Legislatura, 1<sup>a</sup> Commissione Permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione), seduta di martedì 27 novembre 2001, <http://www.parlamento.it/att/resocor/recoster/1/regioni/011127r.htm>, 5, che «il richiamo specifico all'interesse nazionale è stato intenzionalmente cancellato.... Questo però non significa che la categoria sia scomparsa. È scomparso un richiamo letterale che aveva legittimato un uso improprio del mezzo, ma il principio dell'interesse nazionale è un principio sotteso a qualunque forma di decentramento statale o di tipo regionale o di tipo federale». In altri termini, l'A. aggiunge che «tale cancellazione vada letta nel senso di una censura storica al modo in cui questo strumento è stato usato in passato. Ciò comporta l'esigenza, specialmente in sede di giustizia costituzionale, di ricostruire il principio alla luce del nuovo sistema, ma non di considerare l'impossibilità di utilizzare questo strumento».

(18) Cfr. Corte costituzionale (19 giugno) 26 giugno 2002, n. 282, in <http://www.giurcost.org/decisioni/2002/0282s-02.html>.

(19) Cfr. Corte costituzionale (30 settembre) 7 ottobre 1999, n. 382, in *Giur. cost.*, 1999, I, 2941; in *Le Reg.*, 2000, 163, con nota di MANGIAMELLI, *Materia ambientale e competenze regionali, con la salvaguardia dei poteri di intervento statale*.

(20) È questa in generale l'opinione di TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Reg.*, 2002.

(21) Per il riconoscimento del carattere di beni collettivi (non patrimoniali) delle risorse naturali, si veda GIANNINI, *I beni pubblici*. Dispense delle lezioni del Corso di diritto amministrativo tenute nell'Anno Acc. 1962-63, cit., 33 e segg. ed ancora ID., *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale* (relazione al XXIV Convegno sul tema «Enti locali e politica dei consumi», tenutosi a Roma nei giorni 5-6-7 maggio 1971, a cura dell'Unione nazionale consumatori), in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 1133.

Lo stesso A., «Ambiente»: *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, cit., 36, rileva come ciò «spiegherebbe perché l'appartenenza delle cose formanti il complesso può mutare, senza che muti la consistenza del bene ambientale; perché le cose componenti il complesso possono – entro certi limiti, variabili a seconda dei beni – subire modificazioni fisiche, crescere, decrescere, anche scomparire e sorgere di nuove, senza che muti il carattere di bene ambientale; perché la qualità di bene ambientale del complesso comporta delle implicazioni attinenti al contenuto della qualità che le singole cose abbiano, come beni, in altri ordini di rapporti giuridici, di regola interpretati, ma non invece valga la reciproca, in quanto – e a questo punto la prospettiva si chiarisce – il bene ambientale è comunque pubblico».

tano oggetto di disciplina in funzione conservativa e con finalità di fruizione sociale, provoca, però, un chiarimento sulla significazione del termine; ciò che era già stato tradotto, sul piano soggettivo, nella osservazione che «l'ambiente come prodotto appartiene a chi lo ha fatto, non come soggetto individuale (soltanto) ma come membro di una comunità. E ciascuno avverte nella frequentazione, partecipazione e godimento di quell'ambiente, un senso pieno di appartenenza, quasi si riconosce e si ritrova in esso, come nella propria casa» (22).

Ragioni connesse al miglioramento della qualità della vita ed alla valorizzazione dei profili della utilizzazione e fruizione comune determinate dai cambiamenti prodottisi nel corso degli anni hanno fatto sì che tali beni siano venuti ad acquistare una rilevanza sempre maggiore, sul piano sociale, in quanto idonei a soddisfare una serie di bisogni, di carattere estetico-culturale, igienico-sanitario, di conservazione del patrimonio naturale, di pianificazione del territorio, riferiti a ciascun soggetto sia come singolo individuo che come componente la collettività, che l'ordinamento ha inteso tutelare con una serie di prescrizioni normative via via più dettagliate e rigorose.

Può tornare, per tanto, utile, sul piano della descrizione normativa, riprendere le mosse dalla considerazione della persona umana, alla salvaguardia della cui integrità culturale, morale e fisica sia indirizzata la complessiva azione dei pubblici poteri (23), in quanto tale acquisizione concettuale, lasciando ai margini il profilo oggettivo di ciascuno dei fattori che compongono l'ambiente (aria, acqua, suolo, fauna, flora, ecc.), giustifica e sostiene, nel percorso di revisione delle relazioni ordinamentali, la scelta di valorizzazione dei meccanismi di responsabilità politica delle autonomie territoriali in riferimento alla salvaguardia di esso come *diritto sociale* (24).

Si comprende, alla fine, come l'affermarsi di una domanda *diffusa* connotata non più soltanto per l'aspetto della tutela, ma anche per la possibilità di soddisfare ulteriori esigenze, faccia sì che l'ambiente – in un ragionamento che si presta ad ulteriori e più approfonditi riscontri – mal si presti a rientrare tra i compiti appartenenti alla competenza esclusiva dello Stato, chiamato ad assicurarne la disciplina affinché ciascuno possa disporre *pro indiviso* sulla base di regole minime coerenti ad un unitario modello di utilizzazione sociale ed economica, ma sia più adatto ad evidenziare, in conseguenza della ridislocazione di poteri dal centro alla periferia disposta dalla riforma costituzionale, il recupero dell'iniziativa affidata all'iniziativa regionale per la *ri-determinazione* di una serie di ambiti materiali indissolubilmente connessi ed intrecciati.

Stefano Masini

(22) È questa l'opinione di PALAZZOLO, *Sul concetto giuridico di ambiente (Appunti di teoria generale di diritto)*, cit., 314.

(23) Cfr., GALLONI, *Le fonti costituzionali del diritto agro-ambientale ed agroalimentare*, in *Atti del Convegno «A. Carozza»*, Firenze, 21 novembre 1997, a cura di A. Germanò e E. Rook Basile, Milano, 1999, 10.

(24) In argomento, si veda BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, vol. XI, Roma, 1989, 13, che, guardando «a tutti i diritti sociali riconosciuti nella legislazione o nella giurisprudenza», rileva che essi «hanno avuto fino ad ora una precisa base costituzionale, la quale consta quasi sempre di una esplicita norma *ad hoc* o, in casi eccezionali (diritto all'ambiente) di un complesso di disposizioni dalle quali si può agevolmente desumerne la garanzia», così che può dirsi che «la nostra Costituzione presuppone chiaramente una giustificazione complessiva dei «diritti sociali», che non si limita al già ricordato e fondamentale rapporto tanto con la garanzia dei diritti della persona umana e della autorealizzazione dell'individuo quanto con il fine della rimozione degli ostacoli alla libertà e all'eguaglianza per lo sviluppo della democrazia nel campo politico ed economico-sociale ma li qualifica ulteriormente attraverso la definizione degli ambiti di vita sociale o comunitaria necessari per il libero sviluppo della persona umana come formazioni originarie e, come tali, strutturalmente indipendenti ed essenzialmente intangibili da parte dello Stato».

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

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

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

(Omissis)

FATTO. - In data 13 dicembre 1990 l'Ufficio delle Imposte Dirette di Livorno notificava a Biricotti Giovanni un avviso di accertamento ai fini Irpef ed Ilor per l'anno 1989, a seguito di una verifica fiscale generale operata dalla Guardia di Finanza per il periodo 1° gennaio 1986-1° dicembre 1989 nei confronti della omonima impresa agricola.

L'Ufficio accertava a carico del Biricotti, in via induttiva, attese le gravi irregolarità contabili riscontrate, un reddito di impresa minore – per l'attività di commercio di piante e fiori – di L. 31.237.000 avuto riguardo ai ricavi conseguiti ed alla percentuale di redditività (35 per cento) del settore merceologico in questione.

Il ricorso del Biricotti avverso tale avviso di accertamento – basato, quanto al merito, sostanzialmente sulla asserita natura agricola dell'attività svolta (coltivazione di fiori in serra) e sulla conseguente necessaria imputazione della stessa a reddito agrario – veniva accolto dalla Commissione Tributaria di Primo Grado di Livorno, con decisione in data 24 febbraio 1995, poi confermata dalla Commissione Tributaria Regionale della Toscana, con sentenza n. 24 del 10 giugno 1997.

Ad avviso della C.T.R., le argomentazioni della Amministrazione finanziaria sarebbero in contrasto con la disciplina contenuta nell'art. 29 del T.U.I.R., come modificato dal d.l. 27 aprile 1990, n. 90 (che equipara la coltivazione in serre alla piantagione diretta sul terreno).

Sicché, ad avviso della C.T.R., considerata l'estensione complessiva del terreno, pari a 8072 mq, la coltivazione di esso a piantagione diretta sul suolo per soli 2010 mq e la destinazione a coltivazione in serra per il residuo – salvo 512 mq destinati a parcheggio – deve ritenersi oggettivamente agricola l'attività esercitata e, come tale, tassabile quale reddito fondiario.

Ricorre per cassazione il Ministero delle finanze, con un unico mezzo di gravame.

Si è costituito e resiste con controricorso il Biricotti.

DIRITTO. - Con un unico motivo il ricorrente deduce violazione o falsa applicazione dell'art. 29, comma secondo, lett. c) del d.p.r. 917/1986 ed insufficiente motivazione su un punto decisivo della controversia.

In particolare, lamenta l'errore in cui sarebbe caduta la C.T.R., omettendo di considerare che se l'attività di coltivazione in serra e la successiva rivendita può ricomprendersi nella normativa di favore e ritenersi quindi tassabile come reddito agrario, non altrettanto può dirsi per quanto concerne la rivendita di prodotti acquistati da terzi: laddove dalla verifica effettuata dalla Guardia di Finanza sarebbe invece risultato che la quasi totalità dell'attività era rappresentata dalla rivendita di prodotti (fiori, piante ed alberi) non di produzione diretta ma acquistati da terzi.

Nel controricorso, il Biricotti rileva l'adeguatezza della motivazione della sentenza di appello in relazione alle doglianze mosse dall'Ufficio con i motivi di impugnazione. Inoltre, assume l'infondatezza del motivo di ricorso, che si risolverebbe nella richiesta di un riesame del merito non consentita in questa sede.

Il ricorso è privo di fondamento.

Va premesso che ai sensi dell'art. 29, comma secondo, lett. c), d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917 sono considerate attività agricole

«le attività dirette alla manipolazione, trasformazione ed alienazione di prodotti agricoli e zootecnici, ancorché non svolte sul terreno, che rientrino nell'esercizio normale dell'agricoltura secondo la tecnica che la governa e che abbiano per oggetto prodotti ottenuti almeno per la metà del terreno...».

Ciò posto, va osservato che, attesa l'ampia previsione normativa, l'attività di coltivazione di piante e fiori messi a dimora nel terreno deve essere considerata agricola anche nel caso di utilizzo di serre, le quali costituiscono solo uno strumento utilizzato per la coltivazione, che non fa venire meno il collegamento con il fattore terra (Cass. 24 luglio 1996, n. 6662).

Orbene, nella specie i Giudici di appello hanno in concreto accertato (con richiamo proprio alle risultanze del processo verbale di constatazione redatto dalla G. di F.), con valutazione di stretto merito, non sindacabile in questa sede, che il terreno, di complessivi 8072 mq., solo in minima parte (per 512 mq) non è adibito a coltivazione.

A questa stregua, poiché l'attività svolta dal ricorrente rientra nei parametri fissati dall'art. 29, comma secondo, lett. c) citato, ne consegue che la connessa attività di rivendita dei prodotti della terra, anche acquistati da terzi, non toglie che l'attività stessa – in quanto non avulsa dalla coltivazione del fondo, e quindi non costituente una del tutto autonoma impresa commerciale (Cass. Sez. un. 13 luglio 1976, n. 2684) – debba qualificarsi agricola.

Deve quindi concludersi che del tutto correttamente tale attività è stata dai Giudici del merito ritenuta tassabile come reddito agrario e non come reddito d'impresa (minore) che, correlativamente, nessuno dei denunziati vizi della impugnata sentenza sussiste.

In definitiva, il ricorso deve essere rigettato. (*Omissis*)

(1) ATTIVITÀ DI COLTIVAZIONE IN SERRA E CONNESSA VENDITA DEI PRODOTTI DELLA TERRA: DISCRIMINE TRA REDDITO AGRARIO E REDDITO D'IMPRESA.

Ancora una sentenza della Suprema Corte tesa a definire in quali circostanze una determinata attività esercitata nel settore agricolo debba essere considerata attività connessa a quella agricola, come tale produttiva di reddito agrario o, piuttosto, attività di natura commerciale, come tale produttiva di reddito d'impresa. Agli effetti fiscali la distinzione, com'è noto, non è affatto irrilevante atteso che il reddito agrario viene misurato su base catastale mediante applicazione delle tariffe d'estimo mentre il reddito d'impresa deriva dalla contrapposizione di componenti reddituali positive e negative.

Come più volte affermato in giurisprudenza, per stabilire se un'attività debba essere considerata agricola o commerciale è necessario che sia verificata la sussistenza del requisito del collegamento tra la produzione agricola e l'utilizzazione del fattore terra. Occorre accertare il rapporto di strumentalità e complementarietà che lega l'attività svolta con la coltivazione del fondo, senza che l'attività medesima rivesta una propria autonomia ed individualità rispetto al ciclo produttivo agricolo.

La Suprema Corte ha avuto più volte modo di affermare che le attività dirette alla trasformazione o all'alienazione dei prodotti agricoli debbano considerarsi connesse a quelle principali quando siano riferibili al medesimo soggetto di queste ultime e si trovino con esse in rapporto di collegamento prevalentemente economico, di strumentalità e di complementarietà funzionale, in modo da costituirne la naturale integrazione e da presentare un qualche rapporto con il fondo oggetto dell'attività produttiva principale. Quora, poi, l'attività connessa abbia in concreto assunto sviluppo e dimensioni tali da invertire il rapporto così da renderla principale rispetto a quella agricola, l'impresa (che tale attività esercita) perde il carattere agricolo per assumere nella sua complessità quello commerciale o addirittura industriale.

La fattispecie all'esame della Corte, inquadrabile nell'ambito delle attività connesse a quelle agricole principali, riguardava il caso di coltivazione (e successiva commercializzazione) di piante e fiori messi a dimora nel terreno attraverso l'utilizzazione di serre.

Già nella precedente sentenza n. 6662 del 24 luglio 1996 (richiamata in motivazione e pubblicata in questa Riv., 1997, 450) la Corte ha sostenuto che la produzione di specie vegetali è qualificabile come attività agricola connessa fin quando costituisce forma di sfruttamento del fattore terra, sia pure con l'ausilio delle moderne tecnologie. In caso contrario l'attività posta in essere ha natura commerciale.

Con specifico riferimento all'attività di coltivazione delle piante e dei fiori mediante utilizzo di serre l'elaborazione giurisprudenziale ha assunto un orientamento ben consolidato, nel senso di ricondurre all'esercizio di attività agricole per connessione la produzione in serra e la vendita di piante, in condizioni di ambiente e temperatura artificialmente creati, utilizzando tecniche e processi biologici particolari ed applicando metodologie avanzate, quale ad esempio l'utilizzo di vasche sopraelevate dirette a diminuire l'umidità della terra o di impianti di riscaldamento.

Sono state, viceversa, ricondotte nell'ambito delle attività commerciali l'acquisto e la rivendita di piante senza la messa a dimora sul terreno per la normale immissione nel processo produttivo.

La stessa Commissione tributaria centrale, con la decisione n. 12626 del 23 febbraio 1980, ha avuto modo di affermare che l'attività ortovivaistica, consistente nella produzione di piante in vivaio e nella loro messa a dimora sui fondi degli acquirenti non può essere di per sé considerata come separata e scissa dal normale ciclo agricolo, salvo che esista un'organizzazione commerciale per la vendita dei prodotti, per l'acquisto e la rivendita di piante prodotte da terzi.

Vale la pena considerare brevemente le modifiche legislative intervenute in materia, sicuramente destinate ad impattare sugli orientamenti interpretativi sinora manifestati in sede di elaborazione giurisprudenziale.

Innanzitutto, con la legge n. 662/1996, in vigore dal 1 gennaio 1997, è stato disposto, innovando l'art. 29 del d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917 (Testo Unico delle imposte sui redditi), che sono considerate attività agricole produttive di reddito agrario, oltre all'allevamento di animali con mangimi ottenibili per almeno un quarto dal terreno, anche le attività dirette alla produzione di vegetali tramite l'utilizzo di strutture fisse o mobili, anche provvisorie, se la superficie adibita alla produzione (ripiani o bancali) non eccede il doppio di quella del terreno su cui la produzione stessa insiste. Superato detto limite si ha produzione di reddito d'impresa.

In secondo luogo, per effetto delle disposizioni di cui all'art. 1 del d. lgs. 18 maggio 2001, n. 228, che hanno innovato la stessa definizione di imprenditore agricolo di cui all'art. 2135 del codice civile, sono state considerate comunque connesse a quelle agricole «le attività, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge».

Giuseppe Di Paolo



Cass. Sez. III Civ. - 11-2-2002, n. 1902 - Duva, pres.; Finocchiaro, est.; Ceniccola, P.M. (conf.) - Sansone (avv. Lambiase) c. Guida (avv. Furno ed altro). (*Conferma App. Napoli 31 marzo 2000*)

**Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Indennità - Miglioramenti apportati senza il consenso del concedente in epoca anteriore all'entrata in vigore della legge n. 11 del 1971, abrogativa dell'art. 1651, c.c. - Diritto dell'affittuario all'indennità - Sussistenza - Miglioramenti successivi - Procedura di legittimazione di cui agli artt. 11 legge n. 11 del 1971 e 16 legge n. 203 del 1982 - Necessità - Sussistenza.** (C.c., art. 1651; l. 11 febbraio 1971, n. 11, artt. 11, 29; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 16)

*In tema di affitto di fondi rustici, l'affittuario che, senza il consenso del concedente, abbia apportato miglioramenti al fondo in epoca anteriore all'entrata in vigore della legge n. 11 del 1971 - il cui art. 29, tuttora vigente, in quanto non toccato dalla declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 153 del 1977 della Corte costituzionale, ha abrogato l'art. 1651, c.c. - può vantare il diritto alla relativa indennità a tenore della citata disposizione codicistica, mentre, nell'ipotesi in cui tali miglioramenti siano successivi alla data indicata, l'insorgenza del diritto all'indennità postula l'osservanza della procedura di legittimazione prevista dapprima dall'art. 11 della legge n. 11 del 1971 e, poi, dall'art. 16 della legge n. 203 del 1982 (accordo delle parti o parere favorevole dell'Ispettorato provinciale dell'agricoltura) (1).*

(Omissis)

FATTO. - Con ricorso 1° febbraio 1996 Guida Clelia, proprietaria di un fondo rustico in Castellammare di Stabia condotto in affitto da Sansone Michele in forza di un contratto del 1949, rinnovato nel 1964, chiedeva che il Tribunale di Torre Annunziata, Sezione specializzata agraria, in contraddittorio con il Sansone, in via principale, dichiarasse cessato alla data del 10 novembre 1995 o ad altra data di legge, il contratto *inter partes*, in via subordinata pronunciasse la risoluzione del contratto per grave inadempimento del conduttore che aveva posto in essere diversi abusi, consistiti nella costruzione di capannoni e passaggi abusivi.

Costituitosi in giudizio il Sansone resisteva alle avverse domande eccependone la infondatezza, nonché la improponibilità della domanda di risoluzione perché non preceduta dagli adempimenti di cui all'art. 5, della l. 3 maggio 1982, n. 203. In via riconvenzionale, ancora, il convenuto opponeva di avere eseguito, nel fondo, miglioramenti.

Svoltasi l'istruttoria del caso con sentenza 4 - 19 maggio 1999 l'adita Sezione dichiarava cessato il contratto alla data del 10 novembre 1997, con condanna del Sansone al rilascio del fondo e rigetto della domanda riconvenzionale.

Avverso tale pronuncia proponeva gravame, il Sansone, ma la Corte di appello di Napoli, Sezione specializzata agraria, con sentenza 16 febbraio - 31 marzo 2000, rigettava il gravame.

Per la cassazione di tale pronuncia, notificata l'8 maggio 2000, ha proposto ricorso, affidato a quattro motivi Sansone Michele, con atto notificato il 13 giugno 2000. Resiste, con controricorso, Guida Clelia.

Le parti hanno presentato memoria.

DIRITTO. - (Omissis)

4. Quanto alla domanda riconvenzionale, spiegata dal Sansone, per il conseguimento dell'indennità del caso, per i miglioramenti pretesamente apportati al fondo la stessa è stata rigettata per assenza di prova sia in ordine all'epoca in cui i miglioramenti stessi sarebbero stati eseguiti sia in merito al consenso della parte concedente, perché tali miglioramenti fossero eseguiti, anche atteso che la prova sul punto era stata inammissibilmente dedotta solo nel corso del giudizio di primo grado e, pertanto, esattamente non ammessa da quel giudice.

5. Con il terzo e quarto motivo, intimamente connessi e da esaminare congiuntamente parte Sansone censura tale capo della sentenza gravata lamentando sotto il profilo di cui all'art. 360 c.c.p., nn. 3 e 5 con riferimento agli artt. 14 e ss. legge n. 18 del 1971 e 16 e ss. legge n. 203 del 1982 che «il Sansone aveva dedotto l'esistenza di rilevanti miglioramenti e richiesto indennità e diritto di costituzione».

Erroneamente, osserva il ricorrente, i giudici del merito hanno ritenuto essenziale, ai fini dell'accoglimento della propria domanda l'accertamento della data di esecuzione dei lavori e della loro autorizzazione, essendo - in realtà - sufficiente, perché potesse riconoscersi il diritto all'indennizzo, che gli stessi siano stati eseguiti in corso del rapporto (e, quindi, successivamente al 1949) ed esistenti al momento della sua cessazione, atteso che controparte non aveva eccepito la prescrizione ex art. 1651 c.c.

6. L'assunto è infondato, e da disattendere.

A prescindere da ogni altra, pur pertinente, considerazione, la deduzione muove da una premessa assolutamente erronea in diritto e, in particolare, dall'assunto secondo cui l'art. 1651 c.c. - abrogato dall'art. 29, l. 11 febbraio 1971, n. 11 - sarebbe tornato in vita a seguito della nota sentenza della Corte costituzionale, con la conseguenza che i miglioramenti, anche non autorizzati, indipendentemente dall'epoca della loro esecuzione, sarebbero sempre indennizzabili, a prescindere dall'epoca in cui sono stati posti in essere.

In tema di affitto di fondi rustici, l'art. 1651, comma 1, c.c. prevedeva, nella sua formulazione originaria che «se l'affittuario, senza essere autorizzato dal locatore, ha eseguito miglioramenti di durevole utilità per il fondo e per la produzione, il giudice può attribuirgli un'indennità, salvo che i miglioramenti siano il risultato dell'ordinaria e razionale coltivazione».

Per effetto della l. 11 febbraio 1971, n. 11, si è previsto, diversamente, che:

- «la parte che intende eseguire i miglioramenti è tenuta a darne preventiva comunicazione ... all'Ispettorato agrario provinciale, nonché all'altra parte, inviando nello stesso tempo il progetto tecnico di massima. L'Ispettorato agrario, udite le parti per un tentativo di accordo, deve ... emettere parere ... sul progetto ...» (art. 11, comma 2);

- «qualora si tratti di miglioramenti che possono essere eseguiti dall'affittuario coltivatore diretto con il lavoro proprio e della propria famiglia l'affittuario può eseguirli senza dovere eseguire le procedure previste ... dall'art. 11» (art. 14, comma 2);

- «sono abrogati (l') art. 1651 ... del codice civile, nonché tutte le norme in contrasto con le disposizioni della presente legge» (art. 29, comma 2).

Portate all'attenzione della Corte costituzionale molteplici questioni di legittimità costituzionale della legge n. 11 del 1971 la Corte ebbe ad osservare «fondata è invece la questione di costituzionalità rispetto al comma 2 dell'art. 14 che attribuisce all'affittuario coltivatore diretto la facoltà di esecuzione dei miglioramenti che sia in grado di compiere col proprio lavoro e della famiglia «senza dover seguire le procedure previste dal precedente comma e dall'art. 11», ossia senza nemmeno darne comunicazione al proprietario del fondo».

«Ora è vero - ebbe ad osservare la Corte - che l'art. 1651 c.c. prevede l'eventualità che l'affittuario abbia eseguito miglioramenti senza essere autorizzato dal locatore, ma in tale ipotesi il giudice può attribuirgli una equa indennità solo quando trattasi di miglioramenti di durevole utilità per il fondo, che non siano il risultato dell'ordinaria e razionale coltivazione; l'art. 14, invece, non pone alcun limite o requisito, salvo quello della capacità di esecuzione diretta, escludendo qualsiasi possibilità di divieto e di controllo, mentre altre norme della stessa legge accordano all'affittuario anche per tali modesti lavori di miglioramento una serie di diritti di grande importanza».

«Si impone pertanto - ha concluso la Corte - la dichiarazione di illegittimità dell'art. 14, comma 2, per contrasto con l'art. 3, in relazione agli artt. 41 e 42 Cost., per l'irrazionale disparità di trattamento che, consentendo l'esecuzione di miglioramenti anche *inscio* o *invito domino*, sacrifica oltre ogni giusta misura i diritti del proprietario concedente» (Corte cost. 22 dicembre 1977, n. 153).

Da tale pronuncia è stata tratta, in diverse occasioni, anche in sede di legittimità, con formula tralaticia e senza considerare che non è stata mai dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 29 della legge n. 11 del 1971 che aveva abrogato *expressis*, tra le altre, anche tale norma, la conclusione che l'art. 1651 c.c. è stato ripristinato a seguito dell'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 14, l. 11 febbraio 1971, n. 11, dichiarata con sentenza n. 153 del 1977 della Corte costituzionale (Cass. 25 novembre 1998, n. 11963. Analogamente, Cass. 20 agosto 1991, n. 8940; Cass. 9 dicembre 1988, n. 6686; Cass. 9 dicembre 1988, nn. da 6686 a 6692; Cass. 7 febbraio 1986, n. 772; Cass. 25 giugno 1983, n. 4378).

Ha stabilito, infatti, la Suprema Corte che «con riguardo all'impianto di un vigneto nel fondo affittato dall'affittuario nel vigore della legge n. 11 del 1971 e dedotto quale inadempimento nel giudizio instaurato dal concedente per la risoluzione del contratto agrario, l'applicabilità della sopravvenuta legge n. 203 del 1982 ... comporta che le opere dell'affittuario, ancorchè per esse vada fatto riferimento alle relative procedure di legittimazione previste dalla legge n. 11 del 1971 all'art. 11, non possono configurare di per sé grave inadempimento automatica causa di risoluzione, atteso che l'art. 16 della legge n. 203 del 1982 consente la trasformazione degli ordinamenti produttivi con il rispetto della destinazione agricola del fondo, bensì a tale fine vanno valutate alla stregua del criterio dettato dall'art. 5 della stessa legge per il riscontro in concreto di una grave e colpevole inadempienza dell'affittuario in relazione all'attuazione di una normale e razionale coltivazione del fondo in corrispondenza – oltre che di programmi regionali di sviluppo (o di direttive CEE) ed, in mancanza, della vocazione colturale della zona – di comprovate esigenze di gestione dell'impresa agricola e di utilizzazione dei relativi capitali» (11).

Pertanto, qualora l'affittuario esegua miglioramenti, mutando l'ordinamento colturale, senza il consenso del concedente e senza la prescritta autorizzazione amministrativa, deve farsi riferimento ai principi dell'ordinamento in materia di responsabilità contrattuale, nel senso che per potersi dichiarare la risoluzione del contratto occorre che la violazione sia tale da ledere in concreto ed in modo rilevante l'interesse economico del concedente a conservare la capacità produttiva e la fertilità del fondo e da sconvolgere, quindi, l'intera economia del rapporto (12).

Occorre, tuttavia, segnalare anche un contrario orientamento giurisprudenziale secondo cui «l'art. 16 della l. 3 maggio 1982, n. 203, allorché disciplina la speciale procedura autorizzativa per eseguire opere di miglioramento fondiario, prescinde dalla opportunità e razionalità delle opere medesime e dal loro fruttuoso esito, con la conseguenza che il mancato rispetto delle formalità prescritte costituisce in ogni caso inadempimento rilevabile se i lavori assurgono ad entità rilevante, anche ai fini della risoluzione del contratto di affitto, in quanto incidono sul divieto di mutare arbitrariamente l'originaria destinazione del fondo e sull'obbligo di fedeltà nell'esecuzione del contratto» (13).

In sostanza, dunque, in materia di limiti all'esecuzione di miglioramenti fondiari si delineano, tuttora, a livello giurisprudenziale, differenti tesi interpretative della

normativa vigente, sebbene quelle favorevoli a riconoscere un ampliamento dei poteri imprenditoriali dell'affittuario risultino maggiormente condivisibili ed in linea con le attuali tendenze interpretative della normativa agraristica.

Nel caso di specie, la Corte adita ha stabilito un principio che, nell'ambito di tale disputa giurisprudenziale e dottrina, si pone in contrasto con l'orientamento secondo cui, per i miglioramenti eseguiti nel periodo compreso tra il 1971 ed il 1982, senza l'osservanza delle prescrizioni della legge n. 11 del 1971 nonché di quelle disciplinate dalla legge n. 203 del 1982, trova applicazione l'art. 1651 c.c., norma che sebbene abrogata dall'art. 29 legge n. 11 cit., ha riacquisito vigore con la sentenza della Corte costituzionale n. 153 del 1977 citata, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 14 nella parte in cui contempla l'indennizzabilità dei miglioramenti eseguiti *in scio* o *invito domino* (14).

La Suprema Corte, nella fattispecie, ha ribaltato questo orientamento sostenendo l'inapplicabilità dell'art. 1651 cit. «il quale caducato dal nostro ordinamento a seguito e per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 29 della legge 11/71, "non è tornato a farne parte", essendo il detto art. 29 tuttora pienamente in vigore». In sostanza, dunque, per le opere compiute prima del 1971 trova applicazione la norma codicistica, per quelle successive a tale data si rende indispensabile l'osservanza delle prescrizioni stabilite dalle leggi del 1971 e del 1982.

Le implicazioni di tali affermazioni sono evidenti: per le opere eseguite nel lasso temporale compreso tra la legge del 1971 e la legge del 1982, senza l'osservanza delle suddette prescrizioni, oltre a venir certamente meno il diritto all'indennizzo, si apre un nuovo varco alla possibilità di dichiarare la risoluzione del rapporto per inadempimento contrattuale. Ma la sentenza in esame suscita interesse anche per una seconda ragione: essa dichiara indennizzabili i miglioramenti realizzati prima del 1971, ai sensi dell'art. 1651 c.c. Tale affermazione fa sorgere un conseguenziale dubbio: ha senso parlare di risarcibilità di tali opere posto che le stesse, ai sensi della norma codicistica abrogata, danno diritto ad una indennità al termine dell'annata agraria in cui sono state effettuate e la relativa liquidazione si prescrive nel termine di dieci anni dalla loro esecuzione?

A questo punto si rende indispensabile una pronuncia delle Sezioni Unite che risolva il conflitto prima che si scateni una nuova ondata di ricorsi su una questione che, fino a poco fa, sembrava non sollevare particolari dubbi interpretativi.

Paola Mandrici

(11) Cass. 13 giugno 1989, n. 2854, in *Giur. agr. it.*, 1989, 541; in *Foro it.*, 1990, con nota di BELLANTUONO D. cit.; in *Riv. dir. agr.*, 1990, 282, con nota di FERRUCCI N. cit.; in *Nuovo dir. agr.*, 1990, 81, con nota di PASQUARIELLO G., *Il grave inadempimento contrattuale*. In senso conforme cfr.: Cass. 3 luglio 1989, n. 3171 cit.; Trib. Pavia 9 giugno 1989, in *Riv. dir. agr.*, 1990, 282, con nota di FERRUCCI N.; Trib. Napoli 8 aprile 1983, in *Giur. agr. it.*, 1984, 113, con nota di MORSILLO G., *Sui miglioramenti eseguiti prima dell'entrata in vigore della legge n. 203/82*.

(12) In senso conforme Trib. S. Maria Capua Vetere 10 maggio 1978, in *Nuovo dir. agr.*, 1978, 529. Sul punto vedi anche Cass. 26 giugno 1982, n. 3885, in *Giur. agr. it.*, 1983, 96, con nota di GERI V., *Sui poteri dell'affittuario di fondo rustico di apportarvi – inaudito od invito domino – miglioramenti di modesta importanza*, in cui si afferma che l'opera dell'affittuario di un fondo rustico di abbattimento di alberi e di sostituzione di essi con colture erbacee in una porzione minima del fondo non concreta un'opera programmata di accrescimento stabile della produttività destinata a durare nel tempo, ma un'iniziativa razionale di sfruttamento e sistemazione produttiva più idonea del fondo stesso compatibile con la sua destinazione economica, che non comporta una trasformazione radicale e comunque rilevante tale da presupporre una

valutazione della conformità dell'opera stessa ai piani di sviluppo della zona da parte dell'Ispettorato agrario ai sensi dell'art. 11 della legge n. 11 del 1971, con la conseguenza che al riguardo di tale opera non occorre darne avviso al locatore ed ottenere il parere favorevole dell'Ispettorato provinciale agrario.

(13) Cass. 24 febbraio 1994, n. 1885, in questa Riv., 1995, 223, con nota di GRASSO A., *Sulla risoluzione del rapporto di affitto di fondo rustico per (in) fedeltà nell'esecuzione del contratto*; in *Riv. dir. agr.*, 1994, 214, con nota di FERRUCCI N., *Affitto di fondi rustici*. In senso conforme cfr.: Cass. 25 agosto 1989, n. 3778, in *Giur. agr. it.*, 1990, 283, con nota di TORTOLINI L., *Tentativo di conciliazione e risoluzione del contratto di affitto per trasformazioni arbitrariamente arrecate al fondo dall'affittuario*; Cass. 24 ottobre 1987, n. 7836, *ivi*, 1988, 442; Cass. 12 gennaio 1984, n. 250, *ivi*, 1985, 102. In senso particolarmente restrittivo cfr. App. Bari 26 febbraio 1986, in *Riv. dir. agr.*, 1987, 21, con nota di BELLANTUONO D., *Mutamento dell'ordinamento colturale da parte dell'affittuario e risoluzione del contratto*, in cui si è ritenuto inadempiente «l'affittuario che aveva trasformato da orto in vigneto un ettaro del fondo da lui condotto».

(14) In tal senso cfr. Cass. 9 dicembre 1988, n. 6686, cit.

Cass. Sez. III Civ. - 7-1-2002, n. 112 - Nicastro, pres.; Finocchiaro, est.; Giacalone, P.M. (diff.) - Crema (avv. Mindopi) c. Storti (avv. Scalone). (Cassa con rinvio App. Brescia 24 dicembre 1998)

**Contratti agrari - Affitto - A coltivatore diretto - Subaffitto, sublocazione e subconcessione - Sostituzione del conduttore senza il consenso del locatore - Violazione dell'obbligo di cui all'art. 21 della legge 203/1982 - Assistenza - Fattispecie.** (L. 11 febbraio 1971, n. 11, artt. 10, 11; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 21)

*Nell'affitto di fondi rustici, la sostituzione del conduttore senza il consenso del locatore costituisce violazione dell'obbligo di eseguire fedelmente il contratto, sì che ben può essere valutata come causa di risoluzione di questo, essendo a tal fine necessario che vi sia un distacco definitivo del conduttore dal fondo, con la cessazione della sua effettiva ed abituale presenza su di esso e della prestazione del suo lavoro, nemmeno sotto forma di direzione dell'azienda agricola (principio affermato dalla S.C. in fattispecie in cui era stato accertato dal giudice di merito l'inequivoca esistenza di uno scambio tra conduttori dei rispettivi fondi, nonché di un accordo volto ad attuare uno scambio di prodotti dei fondi stessi, il tutto in violazione dell'art. 21 della legge 203/1982) (1).*

(Omissis). - 3. - I giudici di merito, richiamata la *ratio* del divieto posto dall'art. 21, l. 3 maggio 1982, n. 203, di stipulare contratti di subaffitto o subconcessione di fondi rustici, e ricordati alcuni precedenti giurisprudenziali di questa Corte regolatrice, hanno escluso che nella specie lo Storti abbia violato tale disposizione sulla base del seguente *iter argomentativo*:

- «effettivamente dalle dichiarazioni rese da Penci Luigi (...) risulta che l'accordo tra i due (*id est* tra il Penci e lo Storti) era limitato allo scambio dei rispettivi fondi, di uguale superficie, per il periodo marzo-ottobre 1996, finalizzato allo scambio dei prodotti relativi (pomodori e mais) normalmente praticati per esigenze colturali»;

- «che nell'ambito di tale accordo il Penci (*recte*: il Penci) aveva provveduto ad eseguire sul fondo condotto dallo Storti tutti i lavori necessari alla preparazione del terreno, alla semina e alla raccolta del mais»;

- «mentre l'affittuario (Storti) aveva provveduto alla irrigazione, alle operazioni di aratura e strappatura, che non vi era stato, quindi, un totale distacco neppure temporaneo dell'affittuario, né tantomeno un abbandono da parte dello stesso, della gestione del fondo di cui aveva continuato a occuparsi con il compimento di attività tutt'altro che secondarie, provvedendo altresì a regolarmente corrispondere il canone al proprietario»;

- «si tratta di risultanze che in modo equivoco consentono di ricondurre l'accordo (...) nell'ambito di una forma di cooperazione funzionale a normali esigenze colturali per modo da escludere che esso possa in concreto integrare la violazione del divieto di cui all'art. 21 della legge n. 203 del 1982».

4. - Con il primo motivo i ricorrenti censurano tali proposizioni denunciando «nullità della sentenza impugnata per violazione dell'art. 360, n. 3 e 5 c.p.c., in relazione all'art. 21 legge n. 203 del 1982», nonché «omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione della sentenza, che si risolve in un vizio logico, che inficia il criterio di valutazione dei giudici del gravame», tenuto presente che la Corte d'appello di Brescia «ha malamente ritenuto che l'intervento occasionale dello Storti sui terreni *de quibus*, consistiti in modesti lavori di strappatura, potessero essere considerati indicativi della più pregnante attività di gestione in comune con il Penci del terreno in questione» (primo motivo).

5. - Il motivo è fondato, e meritevole di accoglimento, alla luce delle considerazioni che seguono.

In caso di affitto di fondi rustici a conduttore coltivatore diretto, quest'ultimo «può prendere tutte le iniziative di organizzazione e di gestione richieste dalla razionale coltivazione del fondo, dagli allevamenti di animali o dall'esercizio delle attività connesse di cui all'art. 2135 del codice civile, anche in relazione alle direttive di programmazione economica stabilite dalle competenti autorità» (cfr., art. 10, comma 1, l. 11 febbraio 1971, n. 11).

Ciò importa, pacifico che sono «piccoli imprenditori, i coltivatori diretti del fondo» (cfr. art. 2083 c.c.), che compete in via esclusiva all'affittuario la «gestione» del fondo, cioè la scelta delle strategie aziendali.

Quanto precede è talmente incontrovertito che l'affittuario può «partecipare ad organismi associativi sia per la conduzione, la coltivazione, la trasformazione e il miglioramento dei terreni, che per la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli» e sono, all'estremo, «nulle le clausole contenute in contratti individuali o collettivi, o capitolati, che comunque limitino i poteri riconosciuti all'affittuario nei precedenti commi nonché i suoi poteri relativi alla disponibilità dei prodotti» (così, testualmente, l'art. 10, commi 2 e 3, della ricordata legge n. 11 del 1971).

Coordinando tali disposizioni con il divieto posto dall'art. 21, l. 3 maggio 1982, n. 203, di «contratti di subaffitto, di sublocazione e comunque di subconcessione dei fondi rustici», è palese che in tanto sussiste la violazione di tale, ultima, disposizione, in quanto, relativamente a un certo fondo condotto in affitto, il conduttore abdichi, in favore di un terzo, ai «poteri» lui garantiti *ex lege* e assolutamente indisponibili, anche quanto ai prodotti.

Se, infatti, da un lato, l'affittuario può partecipare «ad organismi associativi» anche «per la conduzione» e «la coltivazione» del fondo, deve escludersi, contemporaneamente, che lo stesso possa, nei confronti del fondo in affitto, abdicare alla qualità di «conduttore», titolare della relativa «gestione», per esplicitare, nei riguardi del fondo stesso, mere attività materiali, riconducibili tra le attribuzioni del mero salariato agricolo, con trasferimento a terzi dei poteri di «gestione», quanto alla conduzione del fondo.

Quanto precede trova conforto nella stessa giurisprudenza di questa Corte invocata dalla sentenza in questa sede gravata a fondamento della conclusione raggiunta.

Le pronunzie ivi ricordate, infatti, sono state tutte emesse in fattispecie nelle quali l'affittuario non aveva dismesso, in favore di un terzo, le proprie prerogative di «imprenditore», avendo, in un caso, «associato a sé altro soggetto per integrare la sua capacità lavorativa» (Cass. 11 aprile 1995, n. 4151), nell'altro, affidato ad un terzo «limitate» operazioni di coltura del fondo (Cass. 6 febbraio 1987, n. 1024).

Nella specie, per contro, è stato accertato, da un lato, che vi era stato, uno «scambio (tra lo Storti e il Penci) dei rispettivi fondi di eguale superficie» (e quindi sostituzione allo Storti del Penci nella qualità di conduttore), dall'altro che tale accordo era «svolto sostanzialmente ad attuare uno scambio di prodotti dei rispettivi fondi» (scambio nullo *ex lege*, come osservato sopra), da ultimo, infine, che «nell'ambito di tale accordo il Penci aveva provveduto a eseguire (...) tutti i lavori necessari alla preparazione del terreno, alla semina e alla raccolta dei mais» (che, quindi, il potere di iniziativa economica, cioè la scelta di un certo indirizzo da imprimere alla gestione del fondo era stato trasferito al terzo Penci).

Dopo tali accertamenti è palese l'irrelevanza, al fine del decidere, degli altri elementi «valorizzati» dalla Corte di appello di Brescia, al fine di negare la violazione, da parte dello Storti, del divieto di porre in essere rapporti di subaffitto.

Quanto, in particolare, al rilievo che l'accordo aveva durata temporanea e non era quindi idoneo a configurare una subconcessione vietata si osserva che l'art. 21 della l. 3 maggio 1982, n. 203 nel vietare i contratti indicati al comma 1 non postula, affatto, che questi siano stati posti in essere con la previsione di una durata pluriennale, così da doversi ritenere leciti, pertanto, eventuali accordi per una durata inferiore.

Perché, infatti, possa dirsi violato il precetto di cui all'art. 21, comma 1, è sufficiente, da un lato, la conclusione, tra il conduttore e un terzo, di uno degli indicati contratti, dall'altro, che in esecuzione dello stesso, il detto terzo sia stato immesso nel godimento del fondo.

Quanto precede è talmente incontrovertito che la norma positiva (cfr. art. 21, comma 2) assegna al locatore un termine brevissimo («quattro mesi dalla data in cui ne è venuto a conoscenza») per invocare la risoluzione del contratto di affitto e ottenere la restituzione del fondo.

È di palmare evidenza, pertanto - come sopra anticipato - che è irrilevante quanto si afferma nella sentenza gravata, allorché si precisa che l'accordo aveva «durata temporanea e contingente».

Quanto, ancora, al rilievo che lo Storti aveva provveduto «altresì a regolarmente corrispondere il canone al proprietario» la circostanza è inconferente, al fine del decidere, tenuto presente che mentre l'omesso pagamento del canone integra violazione dell'art. 5, legge n. 203 del 1982 ed è causa di risoluzione del contratto di affitto ai sensi della ricordata disposizione, la conclusione, con terzi di contratti di subaffitto o sublocazione o subconcessione, integra la (diversa) violazione dell'art. 21 della stessa legge n. 203.



Non essendo stata chiesta la risoluzione del contratto sotto il profilo del mancato pagamento del canone, ma solo sotto la violazione del precetto di cui all'art. 21, è palesemente inconfidente, al fine del decidere e di verificare se vi è stata, o meno, subconcessione vietata a norma della ricordata disposizione, accertare se il canone è stato o meno pagato.

Analogamente incongruente, e non pertinente, al fine della verifica se sussisteva o meno, nella specie, una subconcessione vietata, è la circostanza evidenziata in motivazione, secondo la quale «nessun canone di affitto o altro corrispettivo era stato corrisposto dal Penci all'affittuario, né, tantomeno, al proprietario del fondo».

Premesso che in caso di subaffitto i rapporti si esauriscono tra l'affittuario e il terzo, per cui non rileva che al concedente non sia stato corrisposto da quest'ultimo alcun canone, si osserva, da un lato, che la subconcessione di fondi rustici è vietata a prescindere dalla circostanza che l'affittuario abbia tratto, o meno, un «utile economico» dall'operazione, dall'altro, che la stessa sentenza in questa sede gravata ha accertato, in linea di fatto e in termini contraddittori rispetto all'espressione sopra riferita, che l'accordo tra le parti era a titolo oneroso (e con la previsione, quindi, di un corrispettivo per lo Storti).

La sentenza gravata, in particolare, dopo avere evidenziato (al fine di escludere l'esistenza di una subconcessione vietata) che «... nessun altro corrispettivo era stato corrisposto dal Penci all'affittuario ...» precisa: «lo Storti, in cambio della cessione, al Penci, del fondo condotto in affitto, riceveva, dallo stesso Penci, il godimento di altro fondo, delle stesse dimensioni».

È evidente, pertanto, che un corrispettivo è stato senza ombra di dubbio dato dal Penci allo Storti, e, in particolare, il godimento di un fondo già nella disponibilità del Penci.

Quanto, ancora, alla circostanza che lo Storti abbia provveduto ad alcune operazioni colturali (irrigazione, aratura e strappatura) la stessa – alla luce delle considerazioni svolte sopra – non può considerarsi *ex se* sufficiente a escludere una subconcessione vietata, certo essendo che le attività dell'affittuario coltivatore diretto sul fondo condotto in affitto non possono esaurirsi nella mera esecuzione di lavori agricoli a livello di «salariato» o di mero «prestatore d'opera», privo di qualsiasi iniziativa, e, quindi della gestione del fondo.

Da ultimo, e conclusivamente, la sentenza gravata afferma che l'accordo in discussione – in forza del quale il Penci ha conseguito la gestione del fondo dello Storti e, reciprocamente, quest'ultimo, la gestione di quello del Penci – deve ricondursi «tanto da un punto di vista soggettivo quanto da un punto di vista oggettivo dell'ambito di una forma di cooperazione funzionale a normali esigenze colturali per modo da escludere che essa possa in concreto integrare la violazione del divieto di cui all'art. 21 della legge n. 203 del 1982».

L'affermazione non solo è assolutamente apodittica, e indimostrata (e, quindi, in alcun modo idonea a sorreggere, dal punto di vista giuridico, o da quello logico il *dictum* della decisione impugnata), ma in contrasto con gli stessi accertamenti, in fatto, compiuti dalla stessa la Corte d'appello.

Risulta, in particolare, dalla sentenza gravata, come sopra evidenziato, che lo Storti e il Penci, ben lungi dall'aderire (o dall'organizzare) uno di quegli organismi associativi per la conduzione e la coltivazione del fondo, contemplati dall'art. 10, comma 2, legge n. 11 del 1971, ad esempio associandosi nella gestione comune dei loro fondi o conferendo le loro aziende in una struttura di più ampie dimensioni al fine di una conduzione comune e più efficiente, dei fondi stessi, si sono limitati «allo scambio dei

rispettivi fondi di uguale superficie», al fine dello «scambio dei prodotti relativi» cioè a porre in essere due attività entrambe vietate *ex lege*, come sopra si è dimostrato.

6. – Con il secondo motivo i ricorrenti denunziano, ancora, «nullità della sentenza per violazione dell'art. 360, n. 3 e 5 c.p.c.», attesa la circostanza, «mai contestata da tutte le parti, dell'intervenuto accordo, tra Crema Giuseppe e Storti Attilio e Penci Luigi, secondo il quale lo Storti avrebbe cessato l'attività di coltivazione del terreno di cui al mapp. 89, 90, 92, 138 e che il fondo sarebbe stato condotto dal Penci», con la conseguenza che in forza di tale accordo «unico titolare del rapporto (...) sarebbe esclusivamente il Penci, il quale solamente sarebbe stato legittimato alla restituzione riconsegna rilascio del fondo in questione in favore della proprietà».

Si assume, in particolare, essere pacifico, in causa, che era intervenuto un accordo tra il Crema (proprietario del fondo) da un lato, Storti Attilio (affittuario) e Penci Luigi (terzo), dall'altro in forza del quale lo Storti avrebbe cessato l'attività di coltivazione del fondo oggetto di controversia e che questa sarebbe stata perseguita dal Penci.

7. – Anche tale motivo di censura è fondato e meritevole di accoglimento, tenuto presente che tale aspetto della controversia – e di cui è parzialmente cenno nella stessa sentenza gravata, in sede di esposizione dello svolgimento del processo (e ove si adombra, infatti, che l'accordo, per il godimento del fondo da parte del Penci era trilaterale, avendo ad esso partecipato anche il Crema) è totalmente trascurato dalla sentenza gravata, ancorché rilevante al fine del decidere (certo che i giudici di merito non potevano prescindere dal verificare i soggetti tra i quali era intervenuto l'accordo per lo «scambio» dei fondi).

8. – In accoglimento del proposto ricorso, in conclusione, la sentenza impugnata deve essere cassata e la causa va rimessa, per nuovo esame, alla luce dei principi di diritto sopra espressi, alla stessa la Corte d'appello di Brescia, Sezione specializzata agraria, in diversa composizione, che provvederà, altresì, alla liquidazione delle spese di questo giudizio di legittimità. (*Omissis*)

(1) CESSIONE DEL CONTRATTO O SUBAFFITTO (CON CESSIONE DEL FONDO AFFITTATO IN CAMBIO DI UN ALTRO)?

1. – L'art. 21 della l. 3 maggio 1982, n. 203, che trova riscontro normativo nell'art. 1 del d.lgs. 1° aprile 1945, n. 156 e nell'art. 21 della l. 11 febbraio 1971, n. 11, fa espresso divieto di concludere, pena la nullità, contratti di subaffitto, di sublocazione e, comunque, di subconcessione di fondi rustici (1). A ben guardare la disposizione *de qua*, come le precedenti, e quasi a conferma della distinzione che corre tra rapporti di locazione di cose e rapporti di affitto di cose produttive, si pone fuori della regola generale disposta dal codice civile che dà facoltà al locatario di poter sublocare. L'art. 1594, comma 1°, infatti, stabilisce che «il conduttore, salvo patto contrario, ha facoltà di sublocare la cosa locatagli, ma non può cedere il contratto senza il consenso del locatore» (2), in ciò riallacciandosi alla tradizione romanistica, seguita dalla codificazione francese ed accolta dal codice civile del 1865, che consentiva, salvo patto contrario,

(1) Sull'art. 21, l. 3 maggio 1982, n. 203, la letteratura è copiosa. In questa nota ci limitiamo a segnalare, sul punto, alcuni dei contributi più recenti: G. BIVONA, *Luci e ombre sulle condizioni di proponibilità ex art. 5 e 46, comma 1°, della legge n. 203 del 1982, e sulle finalità di tutela prospettate dalla vigente disciplina del subaffitto*, in *Riv. dir. agr.*, 1993, II, 326; S. CARMIGNANI, *Subcontratto, subaffitto e qualificazioni giuridiche soggettive*, in questa *Riv.*, 1999, 643; M. FINOCCHIARO, *Conseguenze della violazione del divieto di subaffitto*, in *Giust. civ.*, 1992, I, 1721; A. GERMANÒ, *Sulla cessione del contratto di affitto di fondo rustico*, in *Il dir. agric.*, 1992, 195; M. GIUFFRIDA, *La cessione del contratto agrario e la subconcessione di fondi rustici*, in *Studi in onore di Enrico Bassanelli*, Milano, 1995, 375; S. INTERSIMONE, *Subaffitto o cooperazione nella capacità dell'affittuario*, in questa *Riv.*, 1996, 183; G. LO SURDO, *Cenni sull'art. 21 della legge n. 203 del 1982 con riferimento agli artt. 345 e 418 c.p.c.*, ivi, 1996, 247; N. RAUSEO, *La nullità del subaffitto: natura giuridica e rimedi*, in *Nuovo dir. agr.*, 1990, 507; A.

SEGRETO, *Le azioni conseguenti al divieto di subaffitto agrario: un contrasto di giurisprudenza*, in questa *Riv.*, 1997, 293; R. TRIOLA, *Divieto di subaffitto e cessione del contratto*, ivi, 1994, 553; ID., *Modalità e termini della opposizione del concedente al subaffitto*, ivi, 1994, 272; ID., *Violazione del divieto di subaffitto e azione di risoluzione del contratto*, ivi, 1994, 285.

(2) In tal senso sembra ancora orientata la legislazione sulla locazione di immobili urbani, secondo la quale il conduttore non può sublocare l'immobile, né può cedere ad altro il contratto senza il consenso del locatore (art. 2, l. 27 luglio 1978, n. 392). La circolazione del contratto, mediante la cessione del contratto di affitto e la sublocazione dell'immobile, tuttavia, sono ammesse – in ciò derogando all'art. 1594 c.c. – anche senza il consenso del locatore nel caso in cui alla cessione del contratto o alla sublocazione, il locatario cede o loca l'azienda (art. 36). In argomento, cfr. P. PAPANTI-PELLETIER, *Sublocazione e cessione del contratto di locazione*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1978, 1128.

all'affittuario di sublocare (3), in adesione al noto passo: *nemo prohibetur rem, quam conduxit, fruendam alii locare si nihil aliud convenit* (C. 6, Cod., *de locato et conducto*, 4, 65). La disposizione dell'art. 1594, tuttavia, deve ritenersi derogata dall'art. 1624, nel senso che il subaffitto (non la sublocazione) può essere consentito dal locatore, precisando che il subaffitto non è comprensivo della cessione del contratto di affitto, mentre la cessione di questo comprende anche il subaffitto. A quest'altra regola di carattere generale sfugge il contratto di affitto a coltivatore diretto; infatti, a termine dell'art. 1649, «se il locatore consente il subaffitto, questo è considerato come locazione diretta tra il locatore e il nuovo affittuario»; cioè in questo caso manca la «facoltà» di attribuire all'affittuario coltivatore diretto un potere di «sublocare la cosa locatagli». Ma in questa ipotesi, occorre notare, la disposizione del codice non vieta il subaffitto ma lo consente (ove lo consente), ponendo in essere un rapporto (novativo) diretto tra locatore e nuovo affittuario, con la conseguenza immediata della estromissione dell'originario affittuario. Con la estromissione di quest'ultimo ci si verrebbe a trovare, in buona sostanza, non di fronte ad un subaffitto, ma ad una cessione (consensuale a tre: locatore, affittuario e subaffittuario) del contratto di affitto e, quindi, ad un nuovo contratto, diremo «derivato» dal primo, con contenuto economico analogo a questo ed informato al medesimo tipo di causa (4).

La disposizione dell'art. 21 della l. 3 maggio 1982, n. 203, a differenza delle norme del codice, commina un espresso divieto di concludere contratti di subaffitto, di sublocazione e, comunque, di subconcessione, precisando che la violazione di tale divieto può essere fatta valere soltanto dal locatore.

Rispetto alle disposizioni di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 156 e all'art. 21 della legge n. 11, che statuivano che la trasgressione del divieto era colpita con la nullità radicale della cessione del contratto di affitto e del contratto di subaffitto, di sublocazione e di subconcessione: nullità che poteva essere fatta valere da chiunque avesse interesse e poteva anche essere rilevata d'ufficio, la disposizione di cui ci si occupa, sembra meno incisiva e riapre il problema della cedibilità del contratto (5) che sembrava ormai argomento chiuso.

Soltanto il locatore è, infatti, legittimato a fare valere il divieto sancito dall'art. 21, mediante due azioni, fra loro dipendenti: quella contro l'affittuario (art. 5, comma 2°)

riconducibile nell'ambito della risoluzione per grave inadempimento contrattuale [che non è soggetta a termine di decadenza e deve essere condotta nel rispetto della procedura della contestazione (artt. 5, comma 3° e 46)] e quella indicata dall'art. 21, comma 2°, per la dichiarazione della nullità del subaffitto o della sublocazione e della risoluzione del contratto originario, con la conseguente condanna e la restituzione del fondo, che può essere proposta soltanto nei confronti del subaffittuario (o del subconcessionario) (che è soggetta ad un termine di decadenza di quattro mesi dalla data in cui il locatore ne è venuto a conoscenza), avverso la quale legittimato ad eccepire la dichiarazione di nullità del subaffitto (o della sublocazione) è solo il subaffittuario (6). Nella fattispecie la risoluzione del contratto di affitto non si trascina dietro, secondo il principio *resoluto iure dantis resolvitur et ius accipientis*, anche il contratto di subaffitto, dovendosi rilevare che tra il contratto di affitto e il contratto «derivato» – il subaffitto – v'è un'ampia autonomia, anche se è notorio che il subcontratto si origina dal primo (7). Vale la pena ricordare che, ove entro il termine di quattro mesi il locatore non promuova l'azione per la dichiarazione della nullità del contratto di subaffitto, per tornare nella disponibilità del fondo, e di converso il subaffittuario (o subconcessionario) si avvalga della facoltà (diritto potestativo) di subentrare nella posizione giuridica dell'affittuario (art. 21, comma 3°), il locatore verrebbe a trovarsi nella stessa posizione prevista dall'art. 1649 c.c. e cioè con la estromissione dell'originario affittuario, ma con in più un contratto novato (art. 1225 c.c.) imposto e con un subentrato nella conduzione del fondo, non da lui scelto e a lui estraneo, nella veste di nuovo affittuario.

La disposizione *de qua*, dunque, non sembra preordinata a sostenere le pretese risolutorie e restitutorie del proprietario-locatore. L'azione di risoluzione avanzata dal locatore, per grave inadempimento, ai fini di riottenere il fondo si rivela poco efficace, restando una sola ipotesi, nel caso che esso agisca fuori dei termini fissati dalla legge, con la conseguenza che il subaffittuario (o subconcessionario) subentra nella posizione giuridica dell'affittuario, seppure per tre annate agrarie a partire dalla scadenza della annata in corso e comunque per una durata non eccedente quella del contratto originario (art. 21, comma 3°). Il locatore con la sua azione di risoluzione del contratto, ove non estesa al subaffitto, non riavrebbe il fondo, il quale rimarrebbe, per effetto della sostituzione *ex lege*, nel godimento del subaffittuario (o subconcessionario) (8). In buona sostanza, l'art.

(3) Sulla costruzione della locazione, sotto il codice del 1865, cfr. V. SIMONCELLI, *La sublocazione e la cessione dell'affitto*, in *Arch. giur.*, 1892, vol. XLIX, 270.

(4) Cfr. F. MESSINEO, *Contratto derivato – Sub-contratto*, voce in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, 1962, 80.

(5) Come è stato notato (GERMANO, *op. cit.*, 205) la *incedibilità* del contratto, secondo una lettura dell'art. 21, l. 3 maggio 1982, n. 203, in una comparazione con gli artt. 1 del d.lgs. 1° aprile 1945, n. 156 e 21 della l. 11 febbraio 1971, n. 11, non è più sostenibile. Cfr. anche G. CIANI, *Art. 21. Nullità del subaffitto e della subconcessione*, in *Commentario* a cura di A. Carozza - L. Costato - A. Massart, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1982, 1407; P. DI MARTINO, *Risoluzione del contratto di affitto di fondo rustico*, in *Studi in onore di Enrico Bassanelli*, cit., 290; P. FANILE, *Art. 21. Nullità del subaffitto e della subconcessione*, in *La riforma dei contratti agrari* a cura di C.A. Graziani - P. Recchi - L. Francario, Napoli, 1982, 195, secondo il quale è possibile «consentire la cessione del contratto d'affitto secondo la regola generale di cui all'art. 1594 c.c.». In giurisprudenza: Cass. 14 luglio 1994, n. 6602, in questa Riv., 1994, 552, con nota di R. TRIOLA, *Divieto di subaffitto e cessioni del contratto*, cit. Di avviso contrario: F. GALGANO, *Conclusioni* [alla Tavola rotonda (Ancona, 12 maggio 1988) sul tema: «L'impresa e l'azienda di fronte al mercato e alle esigenze della nuova politica comunitaria»], in *Impresa e azienda nel diritto agrario. Strumenti della PAC e ruolo delle Regioni*, a cura di E. Capizzano, Camerino, 1989, 81. In senso negativo, specie con riferimento all'azienda agricola, anche G. BIVONA, *L'azienda agraria*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario* diretto da L. Costato, Padova, 1997, 167, mentre qualcuno prospetta come soluzione l'assorbimento della cessione del contratto nell'ambito del subaffitto e della subconcessione (L.

COSTATO, *Compendio di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 1989, 253), altro ritiene (A. CARROZZA, *Tecnica e sistematica nella riforma dei contratti agrari*, in *Riv. dir. agr.*, 1982, I, 174) che a seguito della legge n. 203 le differenze tra le due fattispecie sono venute meno.

(6) Cass. 4 febbraio 1993, n. 1382, in questa Riv., 1994, 285, con nota di R. TRIOLA, *Violazione del divieto di subaffitto e azione di risoluzione del contratto*; in *Il dir. agric.*, 1995, 112, con nota di F. D'ARBITRALE, *Famiglia coltivatrice e rappresentanza processuale. Subaffitto di fondo rustico e risoluzione del contratto di affitto ex art. 5, 2° comma legge 203 del 1982*; Cass. 28 ottobre 1988, n. 5846, in *Giur. agr. it.*, 1989, 488, con nota di L. TORTOLINI, *Presupposti processuali e condizioni di procedibilità nelle controversie agrarie* e in *Foro it.*, I, c. 84, con nota di D. BELLANTUONO, *Contestazione dell'inadempimento e risoluzione del contratto ex artt. 5 e 21 legge n. 203/82*.

(7) È nota di differenza di valutazione del rapporto tra contratto e subcontratto. L'orientamento prevalente, al riguardo, compreso quello della giurisprudenza (Cass. 20 febbraio 1990, n. 1260, in *Foro it.*, 1990, I, c. 2567), è preteso a configurare il subcontratto come contratto derivato dal contratto-base (cfr. M. DOGLIOTTI-A. FIGONE, *La locazione. Disciplina generale. Le locazioni abitative*, Milano, 1993, 143).

(8) La risoluzione del contratto di affitto è stata ritenuta inoppugnabile all'affittuario, né idonea a far venire meno il subaffitto, da Cass. 4 febbraio 1991, n. 1382, *cit.*, e viceversa il locatore che faccia valere la violazione del divieto di subaffitto, non è necessariamente tenuto a proporre azione di risoluzione del contratto di affitto (App. Genova, 15 novembre 1985, in *Giur. agr. it.*, 298, con nota di V. GERI, *Nullità del subaffitto di fondi rustici e risoluzione del contratto principale*).

21 non è tanto informato alla tutela del diritto soggettivo del locatore, quanto, da un lato, a stroncare situazioni di speculazione parassitaria, anche a salvaguardia delle strutture produttive, e, dall'altro, a proteggere gli interessi del lavoratore (subaffittuario o subconcessionario) che coltiva effettivamente la terra (9). Va da sé, il divieto di subaffitto, di sublocazione o di subconcessione sussiste allorché vengono posti in essere rapporti aventi la funzione di trasferire, da parte dell'affittuario, ad altro soggetto, il godimento – anche parziale – del fondo nell'intento di far esercitare al terzo la conduzione dell'impresa agricola e di impedire, in ogni caso, che si trasferisca a terzi il godimento del fondo, non certamente «in considerazione dello *intuitus personae* che caratterizzerebbe il contratto di affitto» (10), che nella filosofia della legge è da ritenere superato (11). Il subaffitto o la subconcessione del fondo, totale o parziale, dunque, rilevarebbero come fatto di risoluzione per grave inadempimento del contratto solo quando ne venga accertata la gravità, in relazione alle manifestazioni soggettive ed oggettive verificatesi, valutandone le conseguenze onde stabilire se il fatto in sé incida in modo rilevante sull'interesse economico, ovvero ne alteri la struttura del sinallagma che possa frustarne le aspettative del proprietario-locatore.

2. – Secondo un orientamento giurisprudenziale, che si condivide, non costituisce gravità, tale da essere sanzionata con la risoluzione del contratto, il fatto che l'affittuario abbia affidato ad un terzo limitate operazioni colturali del fondo (12). Perché ci sia violazione dell'art. 21 della legge n. 203 e, quindi, si ponga in essere un subcontratto (subaffitto o subconcessione), occorre che l'affittuario non perda la disponibilità dell'immobile affittato e non perda le sue attitudini imprenditoriali, anche quando abbia associato a sé un altro soggetto al solo scopo di integrare le proprie capacità lavorative (a volte insufficienti, ma nel rispetto dei limiti dell'art. 6, legge n. 203), nella pacifica considerazione che una tale cooperazione, tra affittuario e terzo, non realizza un'alterazione della situazione contrattuale dell'affittuario nei confronti del locatore-concedente (13). E per vero, in questa ipotesi, non si verifica un trasferimento del godimento del fondo ad altro soggetto perché questi, in nome proprio e nel proprio interesse, ne pratica un'attività di coltivazione agraria; infatti, non si verifica una dismissione, totale o parziale, della gestione del fondo per affidarla ad un altro soggetto, con la conseguente estromissione di fatto dell'originario affittuario del fondo (14). Vale notare che quel che conta, sotto altro profilo, non è tanto l'affidamento a soggetti estranei della coltivazione del fondo – cosa che può accadere specie nella conduzione capitalistica, alla quale si applica anche l'art. 21 della legge n. 203 – quanto il fatto che il conduttore concede, per lungo tempo, il fondo, esclusivamente a terzi con il suo totale e consapevole disinteresse (15); ovvero si verifichi un distacco definitivo del conduttore (coltivatore) dal fondo, con la cessazione della sua effettiva ed abituale presenza su di esso e della prestazione del suo lavoro (16).

Questo orientamento, interessante, va tenuto presente per i suoi effetti che possano riverberarsi dall'applicazione dell'art. 10 della l. 11 febbraio 1971, n. 11 – tra l'altro ancora in vigore – allorché l'affittuario vuol prendere tutte le

iniziative, di organizzazione e di gestione, necessarie per conseguire una razionale e moderna conduzione del fondo, degli allevamenti di animali o dell'esercizio delle attività connesse di cui all'art. 2135 c.c., anche in relazione alle direttive di programmazione economica stabilite dalle competenti autorità; ovvero decida di partecipare ad organismi associativi per la conduzione, la coltivazione, la trasformazione e il miglioramento dei terreni, nonché la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli. In queste ipotesi, tutte previste dalla legge, se all'affittuario si impedisse – dietro lo spettro del divieto dell'art. 21 della legge n. 203 – di prendere quelle iniziative per le quali gli è riconosciuto un potere, egli si troverebbe impossibilitato di ammodernare le attività produttive e di razionalizzare la conduzione aziendale. Processi, questi, che possono verificarsi anche attraverso il conferimento, a strutture associative o societarie, dei terreni sui quali l'affittuario ha un potere di disposizione del suo diritto di godimento, seppure entro i termini di durata fissati nel contratto di affitto (17). In questa prospettiva, molto diffusamente, si intrattiene la sentenza in commento, della quale ne condividiamo la sostanza.

3. – Nel caso di specie, risulterebbe accertato, come scritto in sentenza che, tra affittuario e terzo (subaffittuario o subconcessionario, che dir si voglia) vi era stato uno «scambio dei rispettivi fondi di eguale superficie», ed inoltre, sempre secondo la sentenza in commento, era intervenuto accordo, tra affittuario e subaffittuario, secondo il quale «in cambio della cessione (...) del fondo condotto in affitto, [l'affittuario] riceveva il godimento di un altro fondo di eguale dimensione» ed in conseguenza di ciò «nell'ambito di tale accordo [il subconcessionario] aveva provveduto ad eseguire tutti i lavori necessari alla lavorazione del terreno, alla semina e alla raccolta del mais», e tutto questo, nell'intento delle parti, di attuare «sostanzialmente (...) uno scambio dei rispettivi prodotti». Appare privo di logica che lo scambio dei fondi fosse preordinato allo scopo di scambiarsi i prodotti. Se una delle parti avesse avuto bisogno di avere un determinato prodotto, riteniamo che non c'era alcuna necessità di scambiarsi i fondi. Bastava che si scambiassero i prodotti coltivati nei rispettivi fondi, senza che ci fosse necessità di porre in essere un rapporto, che per il momento lasciamo senza qualificazione, al punto di poter sollecitare il locatore perché agisse per la risoluzione del contratto. Se questi sono in concreto gli elementi per cassare con rinvio alla Corte territoriale, la sentenza impugnata, riteniamo che la Corte di cassazione avrebbe potuto approfondire la questione da altra angolazione, conseguendo sicuramente un risultato diverso e certamente più conforme alla fattispecie esaminata.

4. – Rileviamo, intanto, che, dal corpo della sentenza, non è data certezza sul significato da attribuire alla locuzione «in cambio della cessione del fondo». Certamente, «cambio della cessione del fondo (con un altro) non può assumere il significato di «corrispettivo», come vorrebbe farsi credere. Scambiare una cosa con un'altra, equivarrebbe più ad una permuta: cioè ci si troverebbe più in quel «contratto che ha ad oggetto il trasferimento (...) di altri diritti, (nel caso di specie quello di godimento) da un contraente ad altro» (art. 1552 c.c.) che al corrispettivo, come contropre-

(9) Cass. 8 marzo 1991, n. 2471, in *Giur. agr. it.*, 1991, 404; in *Foro it.*, 1992, I, c. 512, annotata da D. BELLANTUONO; e in *Riv. dir. agr.*, 1992, II, 349, annotata da N. FERRUCCI. V. pure GERMANO, *Divieto di subaffitto*, in *Giur. agr. it.*, 1982, 246.

(10) Così App. Ancona 20 novembre 1985, in *Nuovo dir. agr.*, 1987, 378, ma in precedenza Cass. 13 dicembre 1982, n. 6846, in *Foro it.*, Mass. 1982, c. 1342.

(11) Cfr. C.A. GRAZIANI, *Art. 48. Impresa familiare coltivatrice*, in *La riforma dei contratti agrari*, cit., 408.

(12) Cass. 6 febbraio 1987, n. 1024, in *Nuovo dir. agr.*, 1987, 378.

(13) Cass. 11 aprile 1995, n. 4151, in questa *Riv.*, 1996, 181, con nota di S. INTERSIMONE, *Subaffitto e cooperazione nelle capacità dell'affittuario*.

(14) Cass. 6 febbraio 1987, n. 1024, cit.

(15) Cass. 29 aprile 1991, n. 4705, in *Giust. Civ.*, 1991, I, p. 2990.

(16) Cass. 11 aprile 1995, n. 4151, in *Giust. Civ.*, Mass., 1995, p. 807; ma anche Cass. 28 ottobre 1988, n. 5846, cit.

(17) Cfr. A. GERMANO, *I poteri dell'imprenditore agricolo su fondo altrui. I. Le modifiche soggettive dell'affittuario*, Milano, 1982, 84.

stazione. Alla locuzione «in cambio della cessione del fondo» debba essere attribuito un altro significato che, sicuramente, non starebbe a contratto di «subaffitto» o di «subconcessione», ma ad una cessione del contratto originale.

Nel caso di specie, come cercheremo di dimostrare, si va verso la cessione del contratto di affitto e, quindi, alla cessione del diritto di godimento del fondo. Tra l'altro, è il caso di ricordare, la vigente normativa sui contratti agrari non esclude affatto, a seguito dell'abrogazione dell'art. 21, l. 11 febbraio 1971, n. 11, la cessione del contratto di affitto, che se ne allontana, tra l'altro, dagli artt. 1404 e 1594 c.c., non occorrendovi necessariamente, prima del porre in essere la cessione, il consenso del locatore, potendolo esprimere anche dopo (18). Tra l'altro, occorre ammettere, la cessione del contratto è prevista dall'art. 48, ult. comma, della legge n. 203, il quale prevede la possibilità per l'affittuario, in assenza di famiglia coltivatrice, di cedere il contratto ai familiari che lo coadiuvano e che esercitano attività agricola a titolo principale, e ciò può avvenire anche senza il consenso del locatore (19).

Della sentenza in commento gli elementi che ci fanno propendere per la cessione del contratto sono due: *a*) il primo attiene il cosiddetto «scambio dei rispettivi fondi». Scambiare il fondo [con un altro], che forma oggetto del contratto è come mutilare il contratto stesso da uno dei requisiti essenziali (art. 1325, n. 1, c.c.); cioè ove l'affittuario si disfacesse (cedesse) del godimento del fondo, metterebbe in crisi il rapporto, privandolo dalla sua stessa esistenza; *b*) l'altro elemento, sempre rinvenibile dalla sentenza, riguarda il fatto, non secondario, che tra locatore, affittuario e subaffittuario era intervenuto un accordo – magari non scritto –, secondo il quale l'affittuario «avrebbe cessato l'attività di coltivazione del fondo oggetto della controversia e questa sarebbe stata proseguita (dal terzo)». Ora non c'è dubbio che un accordo a tre per porre in essere un contratto di subaffitto (o di subconcessione) non riteniamo sia possibile per il divieto posto dall'art. 21. Il divieto formulato dalla disposizione *de qua* non consente un accordo a tre, altrimenti non si verterebbe nel tipico subaffitto (o subconcessione) vietato dal tanto citato art. 21. Ed ove ciò fosse possibile, di contro, ci si troverebbe nella stessa fattispecie delineata dall'art. 1649 c.c., che comunque la si interpreta, non configura un subaffitto (o una sublocazione), ma più semplicemente una locazione diretta tra locatore e nuovo affittuario e, quindi, una cessione del contratto, anche quando essa la si faccia ricadere nell'ambito dell'art. 1594 c.c. Anzi, laddove si applicasse l'art. 1594 e il locatore, come potrebbe essere accaduto nel caso di specie, avesse accordato il relativo consenso in un momento successivo – cosa possibile come la giurisprudenza non ha mancato di ammettere (20) –, ci si troverebbe ugualmente nella cessione del contratto. Tra l'altro, come ricordato, cedere il contratto anche senza il consenso del locatore riteniamo rientri nei poteri di godimento dell'affittuario che l'ordinamento giuridico gli riconosce nel quadro dell'autonomia necessaria per lo svolgimento di una razionale conduzione del fondo e ciò anche nell'interesse della produzione. Per cui la cessione del contratto, che non configuri un intento speculativo del cedente, non dovrebbe essere ostacolata. Ed era questa, a nostro vedere, la direzione verso la quale la Cassazione avrebbe dovuto rivolgere maggiormente la sua attenzione.

Alfio Grasso

(18) Cfr. G. CIAN, *op. cit.*, 1407.

(19) Cfr. A. GERMANO, *Sulla cessione del contratto di affitto di fondo rustico*, cit.

(20) Cass. 29 novembre 1993, n. 11847, in *Giust. civ.*, Mass., 1993, 695.

Cass. Sez. III Civ. - 21-11-2001, n. 14736 - Nicastro, pres.; Calabrese, est.; Uccella, P.M. (conf.) - Gennaro (avv. Maira) c. Opera Pia Casa delle Fanciulle Regina Margherita. (*Conferma App. Caltanissetta 5 dicembre 1998*)

**Contratti agrari - Affitto - Affitto a coltivatore diretto - Durata - Contratti in corso - Proroga - Scadenza - Annata agraria di inizio contratto - Individuazione ai fini della determinazione della durata del contratto e della tempestività della disdetta - Criteri - Legge 203/1982 - Inizio dell'annata agraria - Fissazione all'11 novembre di ciascun anno solare in tutto il territorio nazionale a prescindere dalle consuetudini regionali (art. 39) - Portata retroattiva - Esclusione - Conseguenze - Contratti conclusi in epoca precedente all'entrata in vigore della legge 203/82 - Consuetudini locali - Rilevanza.** (L. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 2, 39; c.c., art. 1362)

*Il principio secondo il quale, in tema di durata dei contratti di affitto a coltivatore diretto in corso o in regime di proroga alla data di entrata in vigore della legge 203/1982 deve tenersi conto non più delle consuetudini vigenti nelle singole regioni ma dell'annata agraria con inizio fissato ex lege all'11 novembre di ciascun anno solare di tutto il territorio nazionale, non può applicarsi con riferimento ai contratti conclusi antecedentemente all'entrata in vigore della legge predetta, giusta i principi generali in tema di successione delle norme nel tempo, sì che, con riferimento ad essi, conservano efficacia le consuetudini locali o la volontà delle parti (1).*

(*Omissis*). - Con il primo motivo si denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 2, lett. *a*) e 39 legge n. 203/1982, 115 e 116 c.p.c., nonché motivazione omessa, insufficiente, contraddittoria ed illogica su un punto decisivo della controversia. I ricorrenti, da un lato, lamentano che la Corte d'appello ha ritenuto che il contratto di affitto in oggetto ha avuto inizio nell'annata agraria 1940/1941, e non prima o nel corso dell'annata agraria 1939/1940; e, dall'altro, deducono che, anche a ritenere che tra le parti si sia voluto dare efficacia al contratto dall'1 settembre 1940 (in relazione alle consuetudini locali vigenti nella zona), l'inizio del contratto è ugualmente da fissarsi nell'annata agraria 1939/1940, all'uopo richiamando Cass. 13 febbraio 1997, n. 1329.

La censura va disattesa sotto entrambi i profili.

Sotto il primo profilo, infatti, rilevasi che la Corte territoriale nissena, con apprezzamento di fatto incensurabile sul piano formale e logico, ha ritenuto, sulla base della ricevuta 23 luglio 1940 di pagamento del canone, che il rapporto agrario tra le parti ebbe inizio proprio nell'annata agraria 1940/41. Tale soluzione ha sostenuto per un verso osservando che detta ricevuta era relativa al pagamento anticipato del canone, appunto, per l'annata agraria 1940/41, posto che nella zona considerata l'annata agraria si collocava tra il 1° settembre ed il 31 agosto dell'anno successivo ed il pagamento del canone il più delle volte veniva pagato anticipatamente; e per altro verso conseguenzialmente evidenziando che qualora il contratto avesse effettivamente avuto inizio nell'annata 1939/40 i Gennaro/Pelligra, i quali diligentemente avevano conservato, per oltre mezzo secolo, tutte le ricevute di pagamento del canone, avrebbero, altresì, conservato anche la ricevuta relativa all'annata 1939/40 e non avrebbero fatto ricorso al falso per farla comparire (dato che gli stessi avevano prodotto fotocopia della menzionata ricevuta alterata nella data, onde far apparire il pagamento anticipato del canone riferito all'annata agraria 1° settembre 1939-31 agosto 1940, secondo le consuetudini locali).

La diversa prospettazione di parte ricorrente – secondo cui la ricevuta di pagamento, appunto perché riferita all'annata agraria 1° settembre 1940-31 agosto 1941, in quanto datata 23 luglio 1940, presuppone, sul piano logico e giuridico, la preesistenza di un rapporto antecedente all'annata agraria 1940/41, poiché, in caso contrario, il pagamento non poteva non avvenire che dall'1 settembre in poi, cioè dal momento in cui sarebbe sorto il rapporto contrattuale nell'ipotesi, non vera, *ex adverso* sostenuta e accolta dalla sentenza –, oltre che in una petizione di principio, si risolve, dunque, nella richiesta al giudice di legittimità di un non consentito nuovo esame del documento ed una diversa valutazione del relativo contenuto, ovvero si chiede un riesame

di merito che esula dai limiti del giudizio di cassazione, tenuto conto che la valutazione compiuta dal giudice di merito, come evidenziato, è sufficientemente e logicamente motivata e correttamente esplicitata.

Non può seguirsi, peraltro, l'assunto della stessa parte ricorrente – scaturente per implicito dalla citata Cass. 1329/97 (alla quale si possono inoltre aggiungere Cass. 21 agosto 1998, n. 8313 e Cass. 29 gennaio 1999, n. 799) – secondo cui il contratto *de quo* ha comunque avuto inizio, con conseguente intempestività della disdetta intimata con atto notificato il 16-22 aprile 1992, non nel corso dell'annata agraria 1940/41 ma di quella precedente 1939/40, iniziando l'annata agraria l'11 novembre di ciascun anno solare.

È invero esatto che con l'art. 39 della legge n. 203/1982, per ragioni di omogeneità, il legislatore ha inteso ricondurre ad un'unica data convenzionale, in tutto il territorio nazionale, l'inizio dell'annata agraria, abolendo nello stesso tempo le vecchie consuetudini, in base alle quali quello stesso inizio, per tradizioni storiche e in funzione dei diversi indirizzi culturali, aveva decorrenze diverse (Cass. 8313/98 e 1329/97, cit.), ma da tale premessa non può trarsi il corollario che l'art. 2 e l'art. 39 (legge detta) debbano essere letti in stretta correlazione, nel senso che la collocazione dell'inizio del rapporto, al fine della durata di dieci a quindici anni dei contratti in corso o prorogati, va operata tenendo conto non più delle consuetudini di volta in volta vigenti nelle singole regioni ma dell'annata agraria quale ora risulta per volontà legislativa, avente inizio dall'11 novembre di ciascun anno solare» (stessa giurisprudenza citata).

Giusta – infatti – i principi generali in tema di successione di norme nel tempo – e, quindi, ricordato che la nuova legge dispone solo per l'avvenire e non ha carattere retroattivo (cfr. Cass. 18 maggio 1999, n. 4805) – per accertare la validità o invalidità di un contratto o il contenuto di questo, ove lo stesso faccia riferimento ad una determinata disciplina normativa, deve aversi riguardo esclusivamente alla legge in vigore al momento della sua conclusione (cfr. Cass. 21 febbraio 1995, n. 1877, nonché Cass. 11 dicembre 1995, n. 12684; Cass. 2 dicembre 1995, n. 12438; Cass. 21 ottobre 1994, n. 8651).

Certo, dunque, che anteriormente alla data del 6 maggio 1982 (in cui è entrata in vigore la l. 3 maggio 1982, n. 203 e, quindi, l'art. 39 di questa) nessuna norma disponeva, in modo uniforme per tutto il territorio nazionale, quale fosse la data di inizio della annata agraria, e la materia era rimessa alle consuetudini locali o alla volontà delle parti, è palese che nella specie le dette consuetudini (senza ombra di dubbio in vigore alla data di conclusione del contratto oggetto di controversia) avevano già, irrevocabilmente, prodotto i loro effetti – alla data del 6 maggio 1982 – facendo sì che il rapporto di affitto tra le parti abbia avuto inizio nell'annata agraria 1940/41.

Con la conseguenza, pertanto, che ove si pretenda di applicare l'art. 39 della legge n. 203 del 1982 oltre che per accertare la data di «cessazione» del rapporto oggetto di controversia (cfr. sulla questione specifica, tra le altre, Cass. 20 ottobre 1997, n. 10266; 18 aprile 1997, n. 3359; 11 settembre 1996, n. 8220) anche la data «di inizio» di quel rapporto, si viola l'art. 11 preleggi.

Vengono, infatti, per tale via, inammissibilmente disconosciuti gli effetti già verificatisi in passato in conseguenza delle disposizioni allora in vigore e, in particolare, si viene a negare lo stesso «fatto storico» che il contratto *inter partes* ha avuto inizio nel corso dell'annata agraria 1940/1941.

Certamente la legge sopravvenuta può incidere sui rapporti instaurati – come nella specie – anteriormente alla sua entrata in vigore, ma solo evidentemente con riguardo alle conseguenze attuali e future di esso (e, quindi, quanto agli obblighi delle parti, nonché con riguardo alla data della sua cessazione che non può non determinarsi, come rilevato sopra, in applicazione dell'art. 39 più volte citato) ma non, sicuramente, sugli effetti già verificatisi nel passato e (in primo luogo quanto all'epoca in cui il contratto ha avuto inizio) non più suscettibile di modifica.

Con il secondo motivo, poi, denunciando violazione e falsa applicazione dell'art. 2697 c.c. e dell'art. 99 c.p.c., del combinato disposto degli artt. 409, n. 2 e 412 c.p.c. e dell'art.

47 legge n. 203/1982, nonché motivazione insufficiente e contraddittoria, adducono i ricorrenti che le domande dell'Opera Pia dovevano essere respinte perché sfornite di prova circa l'effettivo inizio del rapporto agrario e che, comunque, la Corte territoriale doveva ammettere la prova per testi dedotta dagli affittuari, tesa a provare l'inizio del rapporto in data pregressa all'annata agraria 1940/1941.

Tale mezzo di censura è sia infondato che inammissibile: per una parte, avendo il giudice *a quo*, come visto, dato adeguatamente conto dell'inizio del rapporto d'affitto tra le parti nell'anno 1940/41; per altra parte, non avendo i Gennaro/Pelligra riprodotto, in violazione del principio di autosufficienza del ricorso, l'invocata prova testimoniale, né, del resto, indicato gli atti in cui è stata dedotta, sì da consentirne il controllo di rilevanza e decisività.

Il ricorso deve, pertanto, essere rigettato. (Omissis)

(1) APPUNTI SULL'APPLICABILITÀ DELLE CONSUETUDINI LOCALI PER DETERMINARE LA DATA DI INIZIO DEL CONTRATTO IN CORSO AL 6 MAGGIO 1982.

La Corte di cassazione, con la sentenza n. 14736 del 21 novembre 2001, ha modificato il precedente indirizzo interpretativo in materia di decorrenza dei contratti di affitto sorti anteriormente all'entrata in vigore della l. 3 maggio 1982, n. 203. Il giudice di legittimità ha affermato che l'inizio dell'annata agraria, fissato dal legislatore l'undici novembre del 1982, non può applicarsi ai contratti conclusi prima del 6 maggio 1982, per i quali conservano efficacia le consuetudini locali o la volontà espressa dalle parti.

È un mutamento interpretativo di grande rilievo pratico, che porta con sé il problema della distinzione tra data «di inizio» e data «di cessazione» del contratto.

Sinteticamente e per quanto qui rileva, il quesito sotteso alla vicenda concreta può essere riassunto in questi termini: provato il pagamento del canone d'affitto in data 23 luglio 1940, attesa l'esistenza *in loco* di una norma consuetudinaria che fissa l'inizio dell'annata agraria il 1° settembre il contratto d'affitto in essere tra le parti è sorto nella campagna 1939/40, in forza dell'art. 39, legge 203/82, ovvero nella successiva campagna 1940/41, in conformità alle consuetudini locali vigenti?

Appare subito chiaro che la risposta assume importanti effetti sulla durata del contratto d'affitto in essere. Aderendo alla prima tesi, sostenuta nel caso concreto dagli affittuari, per il disposto della lett. a) art. 2 legge 203/82 ed in mancanza di disdetta entro il 10 novembre 1992, il contratto si sarebbe rinnovato per ulteriori quindici anni. Viceversa, accogliendo la seconda tesi, espressa dalla proprietà e fatta propria dalla Corte d'appello di Caltanissetta – Sezione specializzata agraria, ai sensi della lett. b) art. 2 legge 203/82, il contratto si sarebbe risolto alla data 10 novembre 1993, per la tempestività della disdetta.

In altre parole, il quesito attiene all'applicabilità dell'art. 39 legge 203/82 per accertare la data di inizio di un rapporto contrattuale instauratosi prima dell'introduzione nell'ordinamento della predetta norma ed in presenza di consuetudini locali che prevedono una diversa decorrenza dell'annata agraria.

L'annata agraria, come uniformemente intesa in dottrina (1), rappresenta il ciclo di produzione dell'impresa, pari al periodo di tempo necessario per la preparazione, la crescita

(1) D. CALABRESE, *I patti agrari*, Padova, 2001, «l'annata agraria vien fatta coincidere con il ciclo di produzione dell'impresa agricola, corrispondente ad un periodo di tempo della durata di un anno, per il quale al principio e alla fine di esso il fondo si trova nelle stesse condizioni, nel senso che sono esauriti i prodotti del ciclo precedente e sono iniziate le operazioni del ciclo successivo» o meglio «poiché,

però, due cicli successivi parzialmente si sovrappongono, la data di inizio del ciclo viene scelta nel momento in cui sono pochi i prodotti ancora da raccogliere e minimi i mezzi di produzione già impiegati a beneficio del ciclo successivo» così MACRÌ in V. ACAGNINO, A. CORSARO, G.B. MACRÌ, *I nuovi patti agrari. Commento alla legge 3 maggio 1982, n. 203*, Milano, 1989.



ed il raccolto dei frutti annuali del fondo. In quanto espressione di un ciclo produttivo, la diversità delle colture praticate nelle regioni italiane ha radicato nelle consuetudini l'inizio dell'annata agraria in epoche differenti (in Toscana con il primo febbraio; in provincia di Imperia con il primo giugno; in Sardegna con il primo ottobre; in Sicilia con il primo settembre) (2).

Esigenze di certezza e semplicità hanno indotto il legislatore ad inserire nella legge di riforma dei contratti agrari, senza esplicita motivazione (3), il disposto dell'art. 39 che stabilisce «coattivamente» l'inizio dell'annata agraria l'11 novembre di ogni anno.

La scelta di questa data ha, di fatto, esteso ed imposto a tutto il territorio nazionale la data di inizio dell'annata agraria (e di conseguenza il 10 novembre quale data di cessazione) maggiormente applicata, a prescindere dal fatto che il ciclo produttivo sia stato concluso ovvero sia in una fase intermedia (4), abrogando le prevenienti consuetudini (5).

La lettera della norma («ai fini della presente legge») impone l'applicazione della nuova comune annata agraria a tutti gli istituti che richiamano o presuppongono questo periodo di tempo. Pertanto, l'annata agraria decorrente l'11 novembre deve trovare applicazione per quanto concerne la durata dei contratti in corso (art. 2), per la disdetta del contratto (art. 4), per il recesso dell'affittuario (art. 5), per la determinazione dell'equo canone (artt. 9, 14 e 21), per il diritto di surroga del subaffittuario (art. 21), per la conversione dei contratti associativi (artt. 25, 26, 28, 30 e 31), per la durata dei contratti associativi non convertiti (art. 34), per il diritto di ripresa (art. 42), per il rilascio a seguito di giudizio (art. 47) e per lo scioglimento del contratto per morte dell'affittuario (art. 49).

Nonostante il dettato legislativo, ai fini dell'accertamento della data di inizio del rapporto contrattuale sorto prima del 6 maggio 1982, la Corte di cassazione, con la sentenza in commento, ha espressamente negato l'applicabilità dell'art. 39 legge 203/82 e ha accolto la tesi della persistente vigenza delle norme consuetudinarie. Il collegio giudicante ha manifestato l'obbligatorietà di questa soluzione interpretativa, perché imposta dai principi generali in tema di successione delle norme nel tempo (in particolare, quello dell'irretroattività *ex* art. 11 disp. prel. c.c.) e dal principio secondo cui la validità o meno di un contratto deve essere valutata esclusivamente in relazione alla legge in vigore al momento della sua conclusione (6). Nella motivazione, ha specificato che l'applicazione dell'art. 39 porterebbe a disconoscere gli effetti già verificatisi in passato e si negherebbe lo stesso «fatto storico» dell'inizio del contratto d'affitto.

Questa nuova interpretazione si pone in aperto contrasto con alcune precedenti pronunce della stessa

Sezione che hanno prospettato – giustamente – una lettura congiunta degli artt. 2 e 39 della legge 203/82, segnando il superamento delle diversità insite nelle consuetudini-locali.

In forza del principio di irretroattività della legge, per i contratti *ante* 6 maggio 1982, la sentenza impone una distinzione netta tra la data «di inizio» e quella «di cessazione» del rapporto contrattuale. L'interprete per accertare la decorrenza del contratto dovrebbe richiamare le consuetudini locali all'epoca vigenti o la volontà espressa dalle parti, mentre l'entrata in vigore della legge 203/82 avrebbe definitivamente statuito che la data di cessazione del contratto è il 10 novembre (7).

Come detto, la sentenza in commento rappresenta un ripensamento ed un deciso mutamento rispetto alla prima linea interpretativa offerta da alcune precedenti pronunce. Infatti, in modo uniforme e costante, la Corte di cassazione ha sinora affermato che «in tema di durata dei contratti di affitto in corso (o in regime di proroga) alla data di entrata in vigore della legge 3 maggio 1982, n. 203, al fine di individuare l'annata agraria in cui ha avuto inizio il contratto ... deve tenersi conto non delle varie decorrenze legate alle consuetudini locali, ma della data di inizio dell'annata agraria fissata, ai fini applicativi della legge medesima, dal successivo art. 39, l'11 novembre di ciascun anno in tutto il territorio nazionale» (8).

Il cambiamento, motivato dal rispetto dei principi della successione delle leggi nel tempo, appare frutto di una interpretazione dell'art. 2 legge 203/82 avulsa dal contesto normativo proprio della legge sui contratti agrari e soprattutto elusiva della portata innovativa e degli effetti dell'art. 39 stessa legge.

Considerare l'inizio dell'annata agraria in conformità del disposto dell'art. 39 legge 203/82, ai fini dell'art. 2, non rappresenta un'applicazione retroattiva della neointrodotta disposizione di legge, poiché non si modificano le posizioni giuridiche soggettive delle parti del contratto in essere.

La proroga dei contratti in corso alla data del 6 maggio 1982, disposta dall'art. 2 legge 203/82, rappresenta un effetto giuridico nuovo ed attuale, per la cui quantificazione il legislatore ha imposto un nuovo parametro, rappresentato dalla nuova comune nozione di annata agraria.

Non si tratta di incidere sugli effetti già esauriti del contratto o negare il fatto storico della conclusione, poiché non esiste storicamente la conclusione di un contratto in una annata o in altra, mancando una valida e comune nozione di annata agraria.

Se un contratto è stato concluso nel settembre 1940, in Sicilia decorre dall'annata 1940/41, mentre in Lombardia dall'annata 1939/40. Ma questa distinzione fondata

(2) P. RECCHI, in *La riforma dei contratti agrari* a cura di C.A. Graziani, P. Recchi, L. Francario, Napoli, 1982.

(3) P. RECCHI, *op. cit.*

(4) In forza della considerazione che molte coltivazioni, specie nell'Italia meridionale, agli inizi di novembre sono nella fase intermedia, la dottrina si è posta il problema dell'appartenenza dei frutti non ancora colti. E. ROOK BASILE, in A. CARROZZA, L. COSTATO, A. MASSART, *Commentario alla legge sui contratti agrari*, Milano, 1982 ha suggerito il ricorso in via analogica al disposto di cui all'art. 1646 c.c.

(5) L'art. 39 ... ha eliminato il divergente inizio dei rapporti agrari esistenti tra le varie regioni d'Italia ed ha abrogato le norme consuetudinarie locali, stabilendo per tutto il territorio nazionale che l'annata agraria ha inizio alla data dell'11 novembre» così Trib. Crema 12 maggio 1994 inedita in L. GARBAGNATI, C. CANTÙ, M. NICOLINI, *I contratti agrari*, Milano, 1996, p. 237.

(6) Cass. Civ. Sez. III, 18 maggio 1999, n. 4805 – citata in sentenza – in caso di successione di leggi nel tempo i fatti costitutivi del diritto restano

disciplinati dalla legge precedente, mentre gli effetti sono disciplinati dalla nuova legge, nei limiti del principio che la legge dispone solo per l'avvenire e non ha carattere retroattivo. Il principio di irretroattività della legge preclude infatti che la legge nuova possa essere applicata ove con essa si disconoscano gli effetti già verificatisi in conseguenza del fatto passato costitutivo del diritto o si tolga efficacia, in tutto o in parte, alle conseguenze attuali o future di quel fatto».

(7) Cass. Civ. Sez. III, 20 ottobre 1997, n. 10266 «a norma dell'art. 2, II comma, l. 203/82 ... i contratti in questione hanno la durata indicata nel precedente comma primo con decorrenza dall'11 novembre 1982, prima annata agraria utile, con riferimento alla data di entrata in vigore della legge (e non dal 6 maggio 1982, data di entrata in vigore della l. 203/82, né dall'11 novembre 1981, ultimo rinnovo anteriore alla nuova legge)», in questa Riv., 1998, 218 e *Giust. civ.*, 1998, I, 728.

(8) Cass. Civ. Sez. III, 13 febbraio 1997, n. 1329, in questa Riv., 1998, 36; Cass. Civ. Sez. III, 21 agosto 1998, n. 8313, *ivi*, 1999, 60; Cass. Civ. Sez. III, 29 gennaio 1999, n. 799, in *Mass.*, 1999.

sulla consuetudine è priva di effetti. Infatti, prima dell'entrata in vigore della legge 203/82, le parti non hanno alcun diritto e non possono vantare alcuna aspettativa derivante dall'epoca di conclusione del rapporto locatizio. Quando, invece, l'art. 2, legge 203/82 ha imposto di accertare l'annata agraria di conclusione di un contratto per ricollegarvi una particolare efficacia attuale (proroga) e futura (determinazione della data di cessazione), ha letteralmente invocato l'annata agraria «legale» e solo alla stessa ha collegato determinati effetti sulla durata del contratto.

Non si tratta di un'applicazione retroattiva della nuova legge, ma di accertare gli effetti giuridici attuali e futuri di un fatto, prima privo di rilevanza, sulla scorta di una nuova norma. All'interprete, il legislatore ha chiesto di valutare ed applicare la nuova durata e la nuova scadenza contrattuale in forza del nuovo «metro di misura» introdotto dall'art. 39 l. 3 maggio 1982, n. 203.

Questa soluzione appare inevitabile stante il tenore letterale dell'art. 39, legge 203/82 che espressamente impone l'applicazione della nuova annata agraria legale: «ai fini della presente legge». Tenore letterale che, comunque, pare consentire una deroga al principio dell'irretroattività giustificata dall'esigenza di semplificare e non creare distorsioni nell'applicazione della proroga ex art. 2 legge 203/82. Di contro, la tesi sostenuta dalla Corte di cassazione nella sentenza in commento tradisce la *ratio* e la funzione di armonizzazione propria dell'art. 39, generando una irragionevole disparità di trattamento nell'applicazione territoriale. Così, un contratto d'affitto stipulato ipoteticamente in data 11 novembre 1950 ed ancora in corso alla data del 6 maggio 1982, in Emilia Romagna avrebbe scadenza, ex art. 2 lett. *d*), il 10 novembre 1996 (annata agraria 1950/51, per consuetudine il giorno di San Martino è l'inizio dell'annata agraria), mentre in Toscana lo stesso contratto scadrebbe, ex art. 2, lett. *c*), l'anno prima il 10 novembre 1995 (annata agraria 1949/50, come sopra detto, per consuetudine l'annata ha inizio con il primo febbraio).

Il legislatore, con l'art. 39, ha offerto all'interprete lo strumento in grado di dare certezza nell'applicazione delle nuove norme in materia di durata, inizio e cessazione dei contratti d'affitto e tale da evitare disparità non giustificabili tra posizioni analoghe. Introdurre, in via interpretativa, distinzioni surrettizie, significa tradire la portata innovativa del dettato legislativo e la sua *ratio*.

In conclusione, la sentenza in commento va nella direzione opposta rispetto al percorso interpretativo inaugurato dalle precedenti pronunce nn. 1329/97, 8313/98 e 799/99 e le consuetudini locali trovano inaspettatamente un nuovo riconoscimento. Non resta altro che attendere le prossime pronunce in merito e qualora permanga il contrasto interpretativo, introdotto «a sorpresa» da questa sentenza, auspicare, ai sensi del secondo comma dell'art. 374 c.p.c., l'intervento delle Sezioni Unite.

Mauro Filippini

\*

Cass. Sez. Lav. - 4-7-2001, n. 9040 - Mercurio, pres.; Celentano, est.; Buonaiuto, P.M. (conf.) - Duce (avv. Agostini) c. INAIL (avv. Catania). (Conferma Trib. La Spezia 10 settembre 1998)

**Previdenza sociale - Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro - Agricoltura - Copertura assicurativa - Condizioni - Carattere imprenditoriale dell'attività - Necessità - Coltivazione del fondo allo scopo di destinare i prodotti al proprio consumo - Insufficienza.** (D.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, artt. 205, 206, 207; c.c., artt. 2082, 2083, 2135; l. 9 dicembre 1977, n. 903, art. 10; l. 20 novembre 1986, n. 778, art. 1)

*Ai fini della tutela contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura, è richiesto l'esercizio professionale, da parte dei soggetti indicati nell'art. 205 d.p.r. n. 1124 del 1965, come modificato con l'art. 10 l. 9 dicembre 1977, n. 903 (proprietari, mezzadri, affittuari, loro coniugi e figli, anche naturali o adottivi, che prestano opera manuale abituale nelle rispettive aziende), di un'attività economica diretta alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, all'allevamento del bestiame e attività connesse, secondo la previsione dell'art. 2135 c.c., espressamente richiamato dall'art. 206 dello stesso d.p.r. (nella nuova formulazione dell'art. 1 l. 20 novembre 1986, n. 778) per l'individuazione della nozione di azienda agricola o forestale; ne consegue che, ai fini della tutela suddetta, non è sufficiente l'attività di coltivazione del proprio fondo, ancorché svolta in modo abituale, al solo scopo di destinare i prodotti al proprio diretto consumo e non al mercato (1).*

(1) QUALCHE ULTERIORE OSSERVAZIONE SUI REQUISITI RICHIESTI PER L'ASSICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI DEL COLTIVATORE DIRETTO.

1. La decisione in epigrafe, il cui testo è stato pubblicato in questa Rivista, 2001, 687 (1), merita, a mio parere, qualche ulteriore osservazione in quanto, pur sembrandomi esatta nella sostanza, è motivata in termini che destano alcune perplessità.

Riassumo i fatti, che hanno dato origine alla controversia, così come risultano accertati in sede di merito.

La ricorrente, con ricorso al Pretore, aveva fatto presente che, il 29 luglio 1988, mentre eseguiva alcune operazioni per la coltivazione di piselli in un piccolo appezzamento di terreno (2770 mq.) da lei posseduto, era incorsa in un infortunio da cui era residua una inabilità permanente per la quale l'Istituto assicuratore, che aveva già concesso l'indennità per inabilità temporanea, rifiutava l'attribuzione della relativa rendita; chiedeva, pertanto, la condanna di tale Istituto al pagamento di quanto dovutole. L'ente convenuto si opponeva all'accoglimento del ricorso deducendo che l'interessata, già pensionata d'invalidità, non svolgeva attività economica assicurabile ai sensi dell'art. 205 d.p.r. n. 1124 del 1965. A seguito della decisione pretorile, favorevole all'infortunata, lo stesso Istituto proponeva appello che veniva accolto dal Tribunale il quale escludeva la ricorrenza della invocata tutela previdenziale da parte dell'interessata in quanto l'attività svolta non aveva carattere professionale essendo esercitata su un terreno di modesta estensione da cui si ricavava una produzione altrettanto modesta destinata al consumo familiare.

In sede di ricorso per la cassazione della sentenza d'appello (per violazione e falsa applicazione degli artt. 205, 206 e 207 d.p.r. n. 1124 del 1965 e vizio di motivazione) è stato dedotto: che erroneamente il Tribunale aveva richiesto, ai fini della tutela assicurativa, una attività imprenditoriale «finalizzata al mercato»; che il richiamo all'art. 2135 c.c. va inteso come richiamo alla sola definizione

(1) Con nota di A. FONTANA, *La cosiddetta impresa «per conto proprio» non rientra nella tutela antinfortunistica: ma perché?*

ne delle attività e non alla qualifica di imprenditore; che per la sussistenza del rischio infortunistico assicurato sono sufficienti la condizione soggettiva del lavoratore addetto all'azienda agricola e la qualità oggettiva – agricola o forestale – dell'attività svolta con richiamo di Cass. 18 maggio 1991, n. 5594 (2). Condizioni che la ricorrente affermava ricorressero nel proprio caso; infatti ricordava che, in sede istruttoria, era risultato che ella «era iscritta allo SCAU; che coltivava un terreno di 2770 mq.; che era comproprietaria con i fratelli di 4860 mq. di terreno boschivo; che la coltivazione avveniva con l'utilizzazione di macchinari (fresatrici, trattore, tagliaerba ed attrezzi a mano); che venivano allevati conigli e galline; che i prodotti erano sufficienti per il bisogno della famiglia ed erano utilizzati anche dai fratelli» che li percepivano in parte «in cambio del lavoro» (prestato, evidentemente, in suo favore).

Il ricorso è stato ritenuto infondato per i motivi riassunti nella massima sopra riportata.

2. A ben vedere, se gli elementi esposti fossero stati attentamente valutati in sede di merito e di legittimità, ne sarebbe potuta discendere una decisione ugualmente di rigetto ma per la semplice ragione che, nella fattispecie, era carente il requisito dell'abitudine richiesto dall'art. 205 t.u. della legge infortunistica per i soggetti di cui alla lett. b). Tale norma dispone, infatti, che sono assicurati «i proprietari, mezzadri, affittuari, loro coniuge e figli, anche naturali e adottivi, che prestano opera manuale abituale nelle rispettive aziende agricole o forestali». Si tratta, com'è evidente, di soggetti riconducibili tutti alla figura del «coltivatore diretto».

Fin dall'origine (nella vigenza, cioè, dell'art. 1 d.l. 23 agosto 1917, n. 1450 dal quale è stata desunta la disposizione surrichiamata), il requisito dell'abitudine è stato inteso dalla dottrina (3) e dalla giurisprudenza (4) nel senso che esso comportasse un'abitudine ai lavori agricoli non di tipo esclusivo o prevalente rispetto ad altre attività, bensì con carattere di regolarità, assiduità e frequenza, dedicando al fondo tutte le energie utili – secondo le esigenze richieste dal fondo stesso – con la necessaria continuità e non saltuariamente.

Anche la dottrina successiva all'emanazione del t.u. approvato con d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124 ha ribadito gli stessi concetti (5) che sono stati utilizzati anche di recente dalla giurisprudenza di legittimità. Infatti Cass. 28 maggio

1997, n. 4724 (6) ha affermato che, ai sensi dell'art. 205, lett. b), d.p.r. n. 1124 del 1965, presupposto dell'assicurazione contro gli infortuni è l'abitudine dell'attività agricola esercitata dal coltivatore diretto, non necessariamente la professionalità; ne consegue che l'obbligo assicurativo sussiste anche nei confronti di chi, pur prevalentemente impegnato in altri settori, si applichi nel residuo tempo in maniera non sporadica a lavorazioni agricole anche se relative non ad un'azienda in senso tecnico (quale proiezione patrimoniale dell'impresa), attesa la non necessaria professionalità dell'attività esercitata bensì soltanto ad un *fundus instructus*. Questa decisione, richiamata in motivazione dalla sentenza in commento, è stata ritenuta non condivisibile forse perché, come rilevavo nella mia nota citata, essa è stata emessa dalla I Sez. civ. della Cassazione e non dalla Sez. lav., riguardando una controversia insorta in sede civile e non in sede previdenziale. Ma nella sentenza citata si rinviava a Cass. Sez. lav. 13 agosto 1981, n. 4926 (7) che, richiamando il requisito dell'abitudine della prestazione, ha escluso la copertura assicurativa del componente la famiglia del coltivatore diretto che solo occasionalmente presta la sua opera nell'azienda familiare. Successivamente, peraltro, Cass. 21 gennaio 1998, n. 523 (8) ha ritenuto che il requisito dell'abitudine, se non implica concettualmente i connotati di assolutezza o di esclusività delle prestazioni di opera manuale del soggetto lavoratore, deve avere tuttavia sicuri ed inequivoci profili di continuità e frequenza dell'abitudine di quest'ultimo alle incombenze dell'azienda agricola; la stessa sentenza, in motivazione, afferma che «il fine di lucro afferisce soltanto all'attività artigianale ed industriale, e non a quella agricola in tema di tutela assicurativa contro gli infortuni sul lavoro».

Sulla base di questi precedenti, nella fattispecie decisa con la sentenza in commento, poteva, come ho accennato sopra, negarsi l'esistenza del requisito dell'abitudine per la circostanza che l'infortunata, già invalida per precedenti menomazioni, e forse inidonea all'uso dei mezzi meccanici disponibili per la coltivazione del suo piccolo appezzamento di terreno – che per estensione e colture praticate non doveva richiedere un consistente numero di giornate lavorative annue – si faceva aiutare dai fratelli nelle (principali e più faticose) operazioni colturali, concedendo loro in contraccambio parte dei prodotti ottenuti. È, invece, evidente che il requisito dell'abitudine implica una tanto più costante se non integrale partecipazione diretta alle attività agricole,

(2) In *Riv. inf. mal. prof.*, 1991, II, 138 e in questa *Riv.*, 1992, 92 con nota di G. FERRARI, *Riflessioni giurisprudenziali in tema di lavorazioni agricole assicurate contro il rischio di infortunio: il taglio di legna per uso domestico*.

(3) V. E. CATALDI, *Il sistema giuridico dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, vol. II: *Gli elementi del rapporto*, Roma, 1962, pp. 211-217 (in particolare, p. 216) che richiama, in senso conforme, SPENA, *Il requisito di abitudine nell'assicurazione infortuni in agricoltura*, in *Prev. soc. agr.*, 1958, 487 e MIRALDI, *Gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, Padova, 1960. V., anche, P. CORSO, *Disposizioni particolari in materia di assicurazioni sociali per alcune categorie di lavoratori*, in *Tratt. dir. lav.*, diretto da Borsi e Pergolesi, IV, 2, Padova, 1959, 555.

(4) V. Comm. arb. centr., 31 ottobre 1942, in *Inf. e mal. prof.*, 1943, II, 57; Trib. Verona 30 giugno 1950, in *Riv. inf. mal. prof.*, 1950, II, 136; Trib. Treviso 31 luglio 1954, *ibidem* 1954, II, 116; Trib. Palermo 18 aprile 1956 *ibidem*, 1956, II, 155. Si è ammessa la ricorrenza della tutela agricola per il lavoratore industriale che si dedichi con regolarità alla coltivazione del suo orto, e perfino per il sacerdote che regolarmente curi la coltivazione del fondo della canonica (Comm. arb. centr., 27 aprile 1935, cit. dal D'ADDEZIO, *La giurisprudenza della Commissione arbitrale centrale infortuni agricoli*, Roma, 1938, II, 84); Comm. centr. inf. agr. 3 marzo 1938, in *Dir. lav.*, 1938, II, 230, ha affermato che non cessa di essere lavoratrice agricola tutelata dal meccanismo assicurativo la moglie di un titolare di impresa agricola che, pur dovendo attendere alla cura dei propri figli, preste opera manuale agricola tutte le volte che ne sia richiesta dalle circostanze

ze e dalle ordinarie, non contingenti, esigenze dell'impresa stessa.

(5) V. G. FERRARI, *L'abitudine nelle lavorazioni agricole e l'assicurazione infortuni*, in *Dir. giur.*, 1963, 197, ad avviso del quale l'abitudine non va intesa in senso assoluto, tale cioè da venir meno quando concorra altra occupazione né è necessario che l'attività agricola sia prevalente rispetto alle altre occupazioni che possa eventualmente svolgere il lavoratore assicurato. Abitudine nella lavorazione agricola significa, secondo il predetto A., che il conduttore deve dedicare al fondo le sue energie lavorative nella misura in cui il fondo stesso, per estensione e tipo di coltivazione (cioè, colture praticate e strumentazione utilizzata per la coltivazione), abbia bisogno; non dovrà occuparsi di esso occasionalmente, a scopo diversivo, aprendo quasi una parentesi in quelle che sono le sue normali occupazioni; ma dovrà dedicarsi ad esso con regolarità e continuità. Vi sono fondi che richiedono nel conduttore un impegno assoluto, esclusivo, ed altri per i quali sono sufficienti pochi giorni o addirittura poche ore la settimana. Se a questa incombenza è il conduttore che provvede, la sua opera sarà abituale. Questi concetti sono stati ripresi dalla dottrina successiva: v. G. ALIBRANDI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Milano, 1969, 775 (nonché nella IX ed., 1992, p. 784); MIRALDI, *op. cit.*, VII ed., 1979, 322; Ge. e G. FERRARI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Padova, 1993, 363 (ed. ivi, v. alcuni casi di applicazione giurisprudenziale, citati a titolo esemplificativo).

(6) In questa *Riv.*, 1997, 506 e in *Dir. lav.*, 1998, II, 252 con nota di C. GATTA, *Requisiti per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro del coltivatore di fondo rustico*.

(7) In *Riv. inf. mal. prof.*, 1982, II, 18 e in *Foro it.*, 1982, I, 409.

(8) In *Riv. inf. mal. prof.*, 1998, II, 80.



durante l'intero ciclo colturale delle coltivazioni praticate, quanto meno rilevanti sono le esigenze lavorative del fondo nel corso dell'anno (9).

3. Tutti gli AA. sin qui citati, pur recependo i criteri per l'individuazione del requisito dell'abitudine come sopra riferiti, nell'illustrare il concetto di «azienda agricola», fanno, però, esplicito riferimento all'impresa ed all'imprenditore agricoli.

Ancor prima dell'emanazione del t.u. del 1965 (e quindi nella vigenza della normativa del 1917 nella quale l'impresa agricola – così come definita nella disciplina codicistica del 1942 – non veniva in rilievo) il Cataldi (10), ad es., affermava:

«È stato rilevato dagli interpreti che quella che si vuole tutelare non è la semplice e nuda lavorazione di natura agricola, bensì l'attività avente a fine essenziale l'interesse di una azienda agricola.

«Dal combinato disposto degli artt. 2135 e 2082 del codice civile si evince, del resto, che è proprio l'esercizio dell'attività diretta alla coltivazione del fondo, a qualificare l'impresa agricola; e che a fondamento di tale impresa sta l'organizzazione dell'attività produttiva con l'assunzione dei rischi inerenti alla produzione, che l'attività stessa comporta (11).

«Azienda agricola è, cioè, l'organizzazione di attività e di strumenti rivolta al più proficuo rendimento della terra, l'ente tecnico economico che della coltivazione della terra e dei boschi si serve come di mezzo per sopperire alle necessità della vita e per migliorarne la consistenza patrimoniale» (12): per cui, risultano estranee alle finalità aziendali, e pertanto escluse dall'assicurazione, tutte le attività che sul fondo siano compiute per altri fini e motivi che non siano quelli dell'interesse dell'azienda, ossia, ad esempio che concernano i bisogni della famiglia colonica (13) o che abbiano esclusivo scopo industriale o commerciale».

Lo stesso A., però, commentando le norme relative all'assicurazione infortuni in agricoltura contenute nel d.p.r. n. 1124 del 1965 (14), notava:

«Nella elencazione delle persone assicurate, l'art. 205 fa dunque continuo e preciso riferimento alla azienda agricola e forestale, determinando poi al susseguente art. 206 quali aziende siano considerate agricole o forestali ai fini della legge.

«L'art. 206 è un po' l'elemento di congiunzione tra persone e lavorazioni protette: se pure lo stretto riferimento, e se si vuole la condizione, posta per le persone protette nei confronti dell'azienda agricola o forestale, in una specie di oggettivizzazione dei soggetti, non trovi poi, o trova con qualche difficoltà di sistematica e di logica, corrispondenza nel riferimento che invece sembra voler essere fatto, o forse no, all'imprenditore agricolo, per quanto riguarda le lavorazioni, in una specie di soggettivizzazione delle lavorazioni medesime: riferimento ad un imprenditore agricolo, per di più, che forse è concepito in senso dilatato, se così può

dirsi, nei confronti della sua configurazione giusta la legge comune (e l'art. 2135 c.c. è del resto esplicitamente, ma non con chiara significazione, richiamato dall'art. 207 t.u.), con l'aggravante che la figura dell'imprenditore agricolo già come tracciata dalla disposizione del codice civile non ha ancora trovato, nella dottrina e nella giurisprudenza, una sua chiara ed univoca definizione» (15). Ma, quanto all'art. 207, precisando ulteriormente che occorre «cercare di comprendere se nel primo comma (...) il legislatore abbia voluto fare stretto riferimento all'imprenditore agricolo, dato l'esplicito richiamo all'art. 2135 c.c., ovvero stante il modo come il richiamo è fatto, abbia invece voluto soltanto identificare determinate attività, e cioè quelle dal 2135 c.c. attribuite all'imprenditore agricolo, ossia, se si richieda necessariamente oppure no, per la ricorrenza della tutela, l'esistenza dell'imprenditore agricolo (ma allora perché non dirlo chiaramente? Perché rovesciare la formula dell'art. 2135 c.c.? Perché a proposito del taglio di piante richiedere pleonasticamente l'imprenditore agricolo?); e cercare di stabilire, in ogni caso, chi sia l'imprenditore agricolo, tanto più che giustamente il Testo Unico tale imprenditore finirebbe con assumere una configurazione certamente più ampia e per certi aspetti diversa da quella portata dal Codice e non univocamente recepita in dottrina, e tanto più che tra i lavori agricoli l'art. 207 aggiunge, al terzo comma, quelli «di coltivazione di orti e di giardini, anche se eseguiti su fondi per i quali non sia stabilita l'imposta sui terreni» (...).

Il Lega dedica un intero capitolo della sua opera (16) alla illustrazione dei concetti di impresa e di azienda agraria nelle disposizioni del t. u. e – dopo aver posto in evidenza la particolarità della sfera normativa inerente all'agricoltura rispetto a quella che disciplina l'assicurazione nell'industria nella quale «i soggetti assicuranti sono (...) presi in considerazione nella loro qualità di datori di lavoro (...) senza alcuna preoccupazione di affrontare il problema della natura imprenditoriale di questi soggetti rispetto agli obblighi assicurativi» (pp.123-24) – perviene alla conclusione che: «a parte le improprietà di tecnica legislativa, nel T.U. infortunistico vigente il concetto di azienda agricola coincide in via di massima sostanzialmente con quello di impresa agricola, dovendosi tener conto della sistemazione attuata nel codice civile della nozione unitaria di impresa rispetto alla quale è collegata quella di azienda, in relazione a quelle di imprenditore agricolo (espressamente richiamata nell'art. 206 – *recte*, 207: annotazione mia – del T.U.) e di piccolo imprenditore» [anche se «la qualificazione di imprenditore agricolo non può applicarsi a tutti indistintamente i soggetti che compiono o fanno compiere lavorazioni agricole», come, ad es., «soggetti pubblici o privati che essendo proprietari di parchi e giardini, la cui destinazione non ha carattere economico, danno occasione all'esplicazione di lavorazioni aventi natura oggettivamente agricola» e come tali assicurabili ai sensi del T.U. (p. 149)] (17).

(9) Nel senso che l'abitudine debba essere intesa come adibizione idonea a sopperire a tutte le esigenze del fondo, v., in giurisprudenza, Trib. Pisa 7 marzo 1960, in *Riv. inf. mal. prof.*, 1963, II, 128 e Trib. Catanzaro 28 giugno 1963, *ibidem*, 1963, II, 186.

(10) *Op. cit.*, pp. 349-50.

(11) Con richiamo a Cass. 6 marzo 1951, in *Riv. giur. lav.*, 1951, II, 241 e, in dottrina, a NERVI, *Lo scopo e la natura obiettiva del lavoro agricolo agli effetti dell'applicabilità del d.l. 23 agosto 1917, n. 1450*, in *Mass. giur. lav.*, 1933, 635.

(12) Con riferimento a BASSANELLI, *Sui concetti di azienda agricola e di operai addetti secondo la legge sulla assicurazione contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura*, in *Foro it.*, 1932, I, 221. V., anche, TAMBURINI, *Il concetto di azienda agricola nell'assicurazione infortuni*, in *Ass. soc. agr.*, 1938, I, 199 e LEONE, *Il concetto di azienda agraria e un aspetto della sua rilevanza ai fini assicurativi-infortunistici*, in *Riv. inf. mal. prof.*, 1954, I, 178.

(13) Ma, in nota, fa presente che è stata ritenuta lavorazione agricola protetta la raccolta di piccolo quantitativo di prodotti destinati alla refezione familiare, ritenendosi – secondo Comm. arb. centr., 5 ottobre 1946, in *Riv. inf. mal. prof.*, 1946, II, 109 – che nella specie ricorresse l'interesse agricolo.

(14) V. CATALDI, *L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura nel t.u. 30 giugno 1965, n. 1124*, in *Prev. soc. agr.*, 1965, 364 ss.

(15) L'A. rinvia, sul punto, a LONGO, *La figura giuridica dell'imprenditore agrario*, Milano, 1954, e la bibliografia ivi richiamata.

(16) V. C. LEGA, *L'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali in agricoltura*, Milano, 1968, pp. 121-153.

(17) V., peraltro, Cass. 5 luglio 1963, n. 1805, in *Riv. dir. agr.*, 1963, II, 416 (cit. da LEGA, *op. cit.*, p. 90, nt. 10), secondo la quale, pur essendo stata esclusa la qualità di imprenditore agricolo al proprietario di beni affittati, chi esegue lavori agricoli per di lui conto è coperto dall'assicurazione agricola (per il rilievo della natura oggettiva della lavorazione).

Quanto al concetto di impresa agraria, desumibile dal «combinato disposto degli artt. 2082 e 2135 da cui risulta che essa consiste nell'esercizio professionale di un'attività economica organizzata dall'imprenditore per la coltivazione del fondo, per la silvicoltura, l'allevamento del bestiame e le operazioni che vi sono connesse nel quadro dell'esercizio normale dell'agricoltura», lo stesso A. (v. pp. 132-34) ribadisce che «la modestia dell'impresa agricola di piccole dimensioni non impedisce che anche questa sia una vera e propria impresa» (18) e che «la qualifica di imprenditore agricolo è giustificata dal solo fatto di organizzare a proprio rischio un'attività agricola, anche se l'organizzazione avvenga solo per i bisogni familiari» (19); valutazioni effettuate con particolare riferimento alle piccole imprese familiari coltivatrici, prevalentemente di tipo autosufficiente, esistenti nelle zone agricole meno sviluppate del nostro Paese, per le quali può dirsi che «il concetto e l'idea di impresa sia rimasta confinata in una zona d'ombra mentre invece sia apparsa in maggior luce quello di azienda attraverso la concreta e visibile funzione che esplicano i beni aziendali o, in sintesi, il *fundus instructus*».

Probabilmente, nota lo stesso A., i motivi di incertezza dei concetti di azienda e di impresa, «sono stati presenti ai compilatori del T.U. nella formulazione degli artt. 206 e 207, comma 1°. Vero è che in quest'ultima disposizione è illuminante il richiamo all'art. 2135, con che si presuppone il collegamento di questo con gli artt. 2082 e 2555 perché è dal combinato disposto di tutti e tre che si ricava un concetto unitario d'impresa e quindi anche dell'impresa agricola. Senonché i compilatori del T.U. hanno preferito mantenersi sulle vecchie posizioni consolidate da una normazione e da una dogmatica anteriore al codice» (pp. 138-39), tanto più che, laddove hanno voluto fare riferimento alla figura dell'imprenditore agricolo in senso tecnico, lo hanno detto esplicitamente (v. gli esempi addotti al riguardo). Onde ne deduce che, per stabilire se il fine di lucro sia essenziale ai fini dell'individuazione dell'impresa agricola, ci si possa riferire alla posizione di chi ritiene «che fine dell'attività imprenditoriale agricola è la produzione di beni agricoli, a prescindere dalla circostanza che questi servano solo a scopi familiari o che siano venduti per scopi di lucro» (p. 141) (20).

Sembra concordare con tali conclusioni anche il Miraldi (21) il quale pone l'art. 207 (unitamente al 208 e 1, ult. co., T.U. del 1965) tra le fonti per l'individuazione delle «lavorazioni protette» nel settore agricolo, sottolineando però che tali lavorazioni «debbono essere svolte da un imprenditore agricolo», la cui nozione «è dettata dall'art. 206 T.U. 1965 e dall'art. 2135 c.c., al quale ultimo l'art. 207 fa rinvio, sia pure al limitato scopo di individuare e classificare le lavorazioni propriamente agricole e quelle che possono dirsi tali solo per connessione alle prime. (...)

Ciò che qualifica la figura dell'imprenditore è, in definitiva, l'aspetto prevalentemente organizzativo del lavoro che svolge; la sua attività consiste, in ultima analisi, nell'organizzare i fattori della produzione. E quindi, innanzi tutto il lavoro altrui: ma è questo un elemento che, nei singoli casi di specie, può mancare e l'organizzazione ad impresa riguardare solo elementi reali, senza il concorso di quelli personali. Ciò che, invece, non può assolutamente mancare è l'*azienda*, cioè un complesso di beni e di servizi econo-

micamente complementari, del quale l'imprenditore si serve come strumento per esercitare l'impresa». Ma elemento centrale dell'azienda agraria è, appunto, la terra, o per meglio dire il «fondo» (inteso come elemento di produzione e non mera sede sulla quale si realizza la produzione) a cui si aggiunge «tutto quanto occorre per l'esercizio dell'attività agricola» (realizzandosi così il concetto di *fundus instructus*), con la precisazione che «la misura maggiore o minore dell'appezzamento di terra tenuta in coltura non ha rilevanza decisiva».

Sottolinea l'Acconcia (22) che per i soggetti di cui all'art. 205, 1° co., lett. b) T.U. (che egli individua come «i lavoratori autonomi dell'agricoltura»), «il riconoscimento della posizione di assicurati è subordinato alla sussistenza di due requisiti – manualità ed abitudine della prestazione di lavoro nelle rispettive aziende – che hanno il precipuo scopo di far emergere rispetto a quella di titolari d'azienda – la loro posizione di prestatori d'opera e, quel che più conta per la normativa previdenziale, di esposti al rischio di infortunio o malattia professionale» (che è l'aspetto più importante sul quale si è soffermato, con acute osservazioni, il Fontana nel suo commento alla sentenza in epigrafe, richiamata a nt. 1).

Nel sistema del T.U., secondo l'Acconcia, «l'azienda alla quale il lavoratore deve essere addetto è sinonimo di impresa agricola e non sussiste più la possibilità di equivoco, ingenerata, nel preesistente sistema normativo, dall'equiparazione letterale fra azienda e lavorazione». In definitiva, il collegamento tra elementi soggettivi ed elementi oggettivi della persona assicurata si rinviene nell'art. 206 che è al tempo stesso elemento di congiunzione e di separazione «poiché contrariamente a quanto avveniva nel precedente sistema (...) presupposto essenziale perché lo svolgimento di un certo tipo di lavoro possa rilevare ai fini del titolo secondo del testo unico n. 1124/1965, è che fra il lavoratore e la lavorazione sussista l'intermediazione dell'impresa/azienda agricola». E se imprenditore agricolo «è un soggetto che a mezzo di un'organizzazione aziendale svolge professionalmente un'attività agricola, una delle attività, cioè, qualificate come tali dal codice civile o da normative speciali», azienda «è il complesso dei beni e servizi, economicamente complementari, del quale l'imprenditore si serve per l'esercizio dell'impresa; complesso di beni fra i quali ha un ruolo preminente, anzi essenziale, il fondo, che nell'agricoltura è elemento di produzione, e non, come negli altri settori produttivi, il luogo ove avviene la produzione» (recependo, così, l'opinione – sopra riferita – espressa dal Miraldi), con l'ulteriore precisazione che, «nel settore agricolo, la normativa non prevede alcuna differenziazione formale tra piccoli e grandi imprenditori, sicché nell'ambito della relativa tutela potrebbe rientrare, purché operi abitualmente e manualmente nella propria azienda, anche il grande proprietario terriero» (anche se, all'epoca in cui l'A. redigeva il suo contributo, questa seconda possibilità appariva meno comune di quella del coltivatore diretto di fondi di non rilevante estensione).

Secondo l'Alibrandi (23) il legislatore delegato avrebbe ripetuto lo stesso errore in cui era già incorso il legislatore del 1917, attribuendo all'azienda le connotazioni che sono proprie dell'impresa. In un'edizione più recente (24) egli ribadisce che: «Esaminando le diverse figure di soggetti pro-

(18) Con riferimento a BIGIARI, *La professionalità dell'imprenditore*, Padova, 1948, 125 ss.

(19) Con riferimento a BETTI, *Il lavoro nell'impresa agraria*, in *Scritti giuridici in onore di Vassalli*, I, Torino, 1960; Id., *Lezione di diritto civile sui contratti agrari*, Milano, 1957, 4.

(20) Con riferimento a PALERMO, *Diritto agrario*, Roma, 1961, 233.

(21) G. MIRALDI, *op. cit.*, VII ed. a cura di Ferrari, 1979, 308 ss. e 323.

(22) P. ACCONCIA, *I soggetti protetti nell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali in agricoltura*, in *Tratt. prev. soc. diretto da Bussi e Persiani*, IV, Padova, 1981, 269.

(23) G. ALIBRANDI, *op. cit.*, II ed., 1969, 798.

(24) A. e *op. cit.* a nt. prec., IX ed. 1992, 789-90.

tetti si è visto come sia costante nel testo legislativo il loro collegamento all'impresa agricola: per i lavoratori fissi e avventizi (...) è richiesto un rapporto di dipendenza con l'impresa; per le categorie c.d. professionali (proprietari, mezzadri, ecc.) la titolarità della stessa. Tutto ciò impone all'interprete di soffermarsi ad esaminare il concetto di impresa agricola; *tale esame, peraltro, va contenuto nei limiti in cui tale nozione assume rilievo agli effetti infortunistic* (sottolineatura mia); nei limiti, ritengo, di compatibilità con il lato concetto di «abitudine» che lo stesso A. ha accolto e tenuto conto della circostanza che il richiamo alla l. 20 novembre 1986, n. 778, concernente modificazioni degli artt. 206 e 207 T.U., (sulla quale tornerò in seguito) è stato da lui fatto per segnalare che «è intervenuta una nuova nozione di azienda agricola o forestale» senza ulteriori implicazioni.

Non sembrano recare un particolare contributo, nel senso specifico considerato dalla sentenza in commento, le due decisioni richiamate in motivazione [Cass. 26 aprile 1983, n. 2836 e 28 gennaio 1984, n. 703 (25)], la prima affermando la non indennizzabilità dell'infortunio patito da chi riveste la qualità di bracciante nel corso di una prestazione lavorativa autonoma occasionalmente svolta nell'azienda agricola di proprietà del coniuge difettando il requisito del carattere abituale dell'attività e la seconda che richiede, ai fini assicurativi, oltre al requisito oggettivo della natura agricola dell'attività svolta, nel corso della quale si è verificato l'infortunio, anche il requisito soggettivo, costituito dall'appartenenza dell'infortunato ad una delle categorie indicate dalla legge; la sussistenza di tale secondo requisito, allorché sia in discussione la qualità di imprenditore del soggetto infortunatosi durante la coltivazione di un proprio fondo, ben può essere negata dal giudice del merito in base alla considerazione di elementi (nella specie, esigua ampiezza del fondo), tali da far escludere la configurabilità della coltivazione come esercizio professionale di un'attività economica organizzata ai fini della produzione di beni.

Dunque, a quanto sembra, nella manualistica sull'assicurazione contro gli infortuni – sia a proposito dei soggetti assicurati *ex art. 205 lett. a)* che di quelli contemplati nella *lett. b)* – si è ritenuto, forse con troppa enfasi stante l'ambiguità concettuale della terminologia adottata dal legislatore, azienda/impresa, di richiamare la figura dell'imprenditore agricolo quale desumibile dagli artt. 2082 e 2135 c.c. [ma, per la categoria dei piccoli imprenditori (coltivatori diretti), pure dall'art. 2083 c.c.], anche se – nel dedurre le implicazioni effettuali sul piano applicativo – si arriva a contemplare una figura imprenditoriale nella quale la professionalità organizzativa è quasi assente e, comunque, nessuno si è posto esplicitamente il problema della finalità di lucro (altra cosa è il carattere di utilità economica sia pure a livello personale e familiare) dell'attività svolta e tanto meno il carattere della produzione per il mercato (ma, il baratto, tuttora resistente in ambienti rurali, potrebbe configurare una forma sostitutiva di scambio, in natura, in un mercato assai limitato?).

4. Sui caratteri distintivi dell'impresa e dell'imprenditore, in genere, e di quelli agricoli, in particolare, è insorta una vastissima problematica, con vivaci contrasti tra e nell'ambito delle dottrine giuscommercialistica e giusagricola, allo stato non del tutto risolti (26), su cui non è qui il caso di soffermarsi. Devo, invece, dare qualche ragguaglio per quanto riguarda la figura del «coltivatore diretto», permanendo in dottrina differenziazioni concettuali, proprio in relazione al carattere professionale dell'attività esercitata, che è poi l'argomento qui in discussione.

Osserva, in proposito, il Cavazzuti (27) che nell'ambito del solo sistema codicistico il coltivatore diretto non trova «alcuna distinzione dall'imprenditore agricolo di cui all'art. 2135 c.c.»; ma – per il moltiplicarsi di definizioni sostanzialmente diverse rinvenibili nella legislazione speciale (egli prende in considerazione principalmente le norme incidenti direttamente su istituti contemplati nello stesso codice, come i contratti agrari, ma anche quelle di carattere previdenziale) – afferma che «l'art. 2083 c.c., quanto al coltivatore diretto, resta un mero *flatus vocis* (...). Lo statuto del coltivatore diretto resta desumibile *aliunde* e cioè, appunto, dalla legislazione speciale «la quale, si badi bene, non fa mai esplicito riferimento all'art. 2083 c.c., ma (...) detta di volta in volta nozioni non sempre coincidenti di coltivatore diretto che sempre meno fanno riferimento a quella di diritto comune. Questo scostamento progressivo non si spiega se non ponendolo in relazione ai disegni di politica agraria che stanno alle spalle delle singole scelte legislative e alla particolare realtà economico-sociale cui esse hanno inteso indirizzarsi».

Più radicalmente il Graziani (28) afferma che: «Il coltivatore diretto è un imprenditore e come tale deve esercitare "professionalmente" la sua attività (art. 2082). È noto che in questa norma il concetto di professionalità assume un significato più limitato rispetto al linguaggio corrente: "esso non designa uno stato personale o una condizione sociale, ma solo la stabilità o non occasionalità dell'attività esercitata" (29); di conseguenza attività professionale può essere anche un'attività intermittente (ad es. stagionale) o addirittura un'attività secondaria (30), purché appunto non sia occasionale». (Cita l'esempio dei coltivatori a tempo parziale).

«Certamente l'analisi della legislazione speciale pone in evidenza il progressivo affermarsi di un concetto di professionalità – che nasce e si sviluppa con riferimento all'impresa coltivatrice, ma finisce per abbracciare ogni imprenditore agricolo – diverso e più pregnante di quello che si ricava *ex art. 2082* e che tende ad indicare una "condizione professionale" (31) del soggetto.

«Il punto di partenza per questa analisi può essere offerto da quelle norme che si indirizzano a coloro che si dedicano all'agricoltura non soltanto direttamente, cioè manualmente, ma anche *abitualmente* (32). Di per sé il concetto di abitudine resta nell'ambito di quella professionalità prevista dall'art. 2082: esso infatti non

(25) Rispettivamente, in *Riv. inf. mal. prof.*, 1983, II, 106 e in *Giur. agr.*, 1986, 485 con nota di SPECA, *L'attività agricola nei riflessi della normativa antinfortunistica*.

(26) Per un'ampia ricognizione dell'evoluzione in sede scientifica, dottrinale e giurisprudenziale, del concetto di impresa agricola e di piccolo imprenditore (coltivatore diretto), v. S. MASINI, *Sulla delega per l'orientamento di una moderna definizione dell'impresa agricola*, in questa Riv., 2000, 357, *passim* (e, in particolare, §§. 7, 12, 14 e 30).

(27) F. CAVAZZUTI, *Le piccole imprese*, in *Tratt. dir. comm. e dir. pubbl. dell'economia*, diretto da Galgano, vol. II, *L'impresa*, Padova, 1978, p. 605 s.

(28) C.A. GRAZIANI, *L'impresa coltivatrice*, in N. IRITI, *Diritto agrario italiano*, Torino, 1978, 133 ss.

(29) Con riferimento a F. GALGANO, *L'imprenditore*, Bologna, 1974, 28 e, soprattutto, a W. BIGIARI, *La professionalità*, cit., Padova, 1948, *passim*.

(30) Il riferimento è BASSANELLI, *La professionalità dell'affittuario coltivatore diretto*, in *Foro it.*, 1951, I, 150.

(31) Con rinvio a CARROZZA, *Problemi generali e profili di qualificazioni del diritto agrario*, I, Milano, 1975, 38.

(32) Il riferimento è principalmente alla legislazione previdenziale (ad es. art. 1, b, d.l. 23 agosto 1917, n. 1450; art. 1, l. 22 novembre 1954, n. 1136; art. 2, l. 26 ottobre 1957, n. 1047; art. 205, b, d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124).

significa esercizio esclusivo o prevalente di una certa attività, ma semplicemente, anche qui, esercizio non occasionale».

Anche se la tendenza che oggi si va delineando è verso una figura più qualificata, in termini di impegno professionale, del coltivatore diretto, questi soggetti – secondo l'A. in questione – «pur divenendo sempre di più imprenditori a pieno titolo, restano fondamentalmente dei lavoratori, la cui prestazione si presenta sotto i segni di quella tipicità» individuata nell'attribuzione ad una stessa persona della funzione direttiva e di quella esecutiva.

Ma osserva il Galloni (33): «Ha certamente ragione il Graziani quando afferma che sulla base della nozione codicistica comunemente accolta "professionalità" (abitudine, ma non necessariamente prevalenza di attività e fine in senso lato di lucro), non si può escludere che anche il lavoratore *part-time* sia un coltivatore diretto, pur producendo per l'autoconsumo e senza la collaborazione dei familiari o di terzi. Ma, in questo caso, non esiste una organizzazione produttiva rilevante sotto il profilo giuridico che si possa qualificare come impresa, neanche piccola; e neppure il lavoratore si può qualificare come imprenditore. Versiamo, in altri termini, in uno di quei casi nei quali (...) non vi è coincidenza tra diritto agrario e diritto dell'impresa agraria. Lo *status* del coltivatore *part-time* è regolato da leggi che disciplinano i rapporti agrari, senza che gli si possa estendere automaticamente la qualifica di imprenditore agrario». Sostiene, infatti, questo A. che «là dove non esiste un minimo di organizzazione di lavoro, neppure con i familiari, o dove non esiste sbocco della produzione sul mercato non si può parlare di impresa in senso tecnico perché in questo caso la produzione agricola è il frutto di un puro rapporto tra l'uomo e la terra (mero esercizio del diritto di proprietà o mero godimento del fondo ricevuto in locazione).

Siamo, in altri termini, fuori da una nozione di imprenditorialità moderna, siamo cioè a livello di una situazione di mero autoconsumo. È questo il caso di attività agricola marginale su spezzoni di terra o del cosiddetto *part-time*, che pure è in crescente sviluppo nelle zone di recente industrializzazione. Si impone quindi, anche per la chiarezza della legislazione agraria, una distinzione all'interno della nozione di coltivatore diretto tra chi dirige un'impresa, pur di modeste dimensioni, e chi invece esercita un'attività che non dà luogo alla organizzazione di una vera e propria impresa. È difficile pensare che queste due figure, in realtà diverse, possano continuare ad essere ricomprese all'interno della medesima disciplina».

Ma ciò non esclude che, anche per il coltivatore produttore e non imprenditore, il legislatore possa, per la loro natura di lavoratori, in rispetto del principio costituzionale di tutela del lavoro «in tutte le sue forme ed applicazioni» (art. 35, primo comma, Cost.), predisporre misure di garanzia previdenziale come, in effetti, sembra aver fatto in materia di assicurazione contro gli infortuni ed in altre forme di assicurazione sociale (una figura di coltivatore diretto molto vicina a quella delineata nella legislazione infortunistica è l'altra individuata dalla l. 26 ottobre 1957, n. 1047 che ha esteso l'obbligo dell'assicurazione invalidità e vecchiaia ai coltivatori diretti che abitualmente si dedicava-

no alla manuale coltivazione dei fondi o all'allevamento ed al governo del bestiame sempre che detti fondi richiedessero un fabbisogno annuo complessivo di mano d'opera di almeno *tré*nta giornate).

5. Si è già osservato come la legislazione infortunistica abbia, fin dall'origine, esteso i suoi benefici tanto all'attività del lavoratore agricolo subordinato quanto a quella dell'agricoltore che lavora in proprio. Secondo il Lega (34), «la stessa struttura dell'assicurazione in parola, la quale trae(va) il suo principale finanziamento da contributi costituenti un'addizionale dell'imposta fondiaria (...) sta(va) a dimostrare non solo la generalizzazione della protezione assicurativa a tutti gli agricoltori (usiamo tale termine in senso lato), cioè a tutti coloro che, indipendentemente dal titolo che li collega al fondo, dalla loro posizione e qualificazione professionale, lavorano nell'ambito agricolo. Dimostra anche la generalizzazione della protezione stessa a qualsiasi specie di lavorazione che presenti oggettivamente natura agricola (come le lavorazioni negli orti e giardini)». In definitiva, gravando il contributo su soggetti legati al fondo da un particolare rapporto, si era ritenuto che fosse il fondo il responsabile del rischio (per usare la terminologia del principio del rischio professionale) e, quindi, il centro di riferimento dell'obbligo contributivo.

La situazione è mutata completamente per effetto della l. 27 dicembre 1973, n. 852, emanata con carattere d'urgenza a seguito della riforma fiscale che, istituendo l'Irpef, aveva abolito l'imposta fondiaria, facendo venir meno la base di riferimento dell'imposizione contributiva addizionale prima in vigore. Tale legge, con gli artt. 3 e 4, ha introdotto un nuovo sistema di determinazione e di riscossione del contributo dell'assicurazione contro gli infortuni in agricoltura. Nell'art. 3 – che riguarda il settore del lavoro agricolo dipendente e paradipendente – vengono introdotte le locuzioni di «datore di lavoro» e di «concedente» di terreni a compartecipazione e a piccola colonia, per designare i soggetti assicuranti i quali sono tenuti al pagamento dei contributi in misura percentuale della retribuzione imponibile (calcolata con gli stessi criteri e modalità del contributo integrativo dell'assicurazione i.v.s.) dei lavoratori dipendenti di cui all'art. 205 t.u. n. 1124 del 1965. Nell'art. 4 si indicano i «lavoratori autonomi» ed i «concedenti» di terreni a mezzadria e a colonia quali soggetti tenuti al pagamento del contributo infortunistico «nella misura di una quota capitaria annua (...) per ogni unità attiva facente parte del nucleo coltivatore-allevatore diretto, colonico o mezzadrile». È inoltre previsto che la riscossione dei contributi predetti avvenga secondo i criteri e le modalità vigenti per la riscossione dei contributi dovuti per l'assicurazione invalidità, vecchiaia e superstiti, chiamando così (quasi surrettiziamente) in causa lo SCAU che a tale incombenza provvedeva.

Non sto qui a ripetere osservazioni e rilievi in altre sedi formulati su questa nuova disciplina e sui contrasti insorti tra SCAU e INAIL sulla sua applicazione (35): devo solo accennare che – secondo lo SCAU – la nuova terminologia utilizzata dal legislatore per designare i soggetti assicuranti (sia nel settore del lavoro subordinato che in quello autonomo o associato) rispetto a quella utilizzata nel t.u. del 1965, avesse comportato anche una modificazione dell'area dei soggetti assicurati ai fini infortunistici (restringendola a

(33) G. GALLONI, *Una nuova nozione di "imprenditorialità" in agricoltura*, in *Nuovo dir. agr.*, 1981, 54, nt. 56. Di questo A., v. pure, la voce *Coltivatore diretto*, in *Enc. dir.*, VII, Milano, 1960.

(34) LEGA, *L'assicurazione*, cit., pp. 85-86.

(35) Rinvio a GATTA, *L'ordinamento previdenziale del lavoro agricolo*,

Roma, 1990, 146 ss.; Id., *Profili istituzionali e soggettivi dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali in agricoltura con riferimento a recenti interventi legislativi*, nel volume celebrativo del «Centenario dell'assicurazione infortuni (1898-1998)» a cura dell'INAIL, Milano, 1999, 178 ss.

quelli assicurati ai fini pensionistici); ipotesi alla quale, però, l'INAIL all'epoca non aderì, pretendendo l'accertamento anche di quei soggetti che non avevano i requisiti più qualificanti dell'abitudine previsti dalla l. 9 gennaio 1963, n. 9 (su cui tornerò in seguito) e che erano invece considerati assicurati sulla base dell'art. 205 t.u., lett. b). Donde, probabilmente, la condizione di iscritta allo SCAU rivendicata dalla ricorrente nella controversia decisa con la sentenza in commento (v. *supra*, al n. 1) sulla cui base l'INAIL aveva, in un primo tempo, concesso le prestazioni per l'invalidità temporanea negando, poi, la rendita per l'invalidità permanente, forse anche per il sopravvenuto mutamento dell'assetto soggettivo nell'ambito dell'assicurazione *de qua*. In ogni caso, giustamente la decisione in esame – richiamando Cass. 21 giugno 1999, n. 6256 (36) – ha ritenuto non vincolante il precedente comportamento dell'Istituto assicuratore (riconoscimento dell'indennità giornaliera per invalidità temporanea) ai fini della concessione della rendita a titolo permanente, trattandosi di materia sottratta alla disponibilità negoziale delle parti.

Altro motivo di dissenso era costituito dalla diversa valutazione circa l'assoggettabilità delle imprese di allevamento (con particolare riferimento a quelle esercenti l'avicoltura) alle forme di imposizione contributiva previste per l'agricoltura: su tale questione, SCAU ed INPS ritenevano di potere adeguarsi ai criteri di parziale apertura contemplati dalla legislazione fiscale, mentre l'INAIL rimaneva arroccato su una posizione di totale rifiuto a ciò indotto dal guazzabuglio interpretativo determinato dalla diversa (da taluni ritenuta contrastante) previsione normativa, sulla specifica materia, contenuta negli artt. 206 e 207 t.u. (37). Ne è scaturita la l. 20 novembre 1986, n. 778 recante «Modificazioni degli articoli 206 e 207 del d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, per la definizione dell'impresa di allevamento» (corsivo mio) che, nella novellata formulazione dell'art. 206, conservandosi il riferimento all'azienda agricola (e non all'impresa come il legislatore avrebbe potuto fare, se questo fosse stato il suo intento, ma che non ha voluto fare come indica l'intitolazione, per quello che essa vale ai fini interpretativi), richiama l'art. 2135 c.c. ai soli fini di individuare le attività aziendali qualificabili come agricole (coltivazione dei fondi, silvicoltura, allevamento degli animali ed attività connesse), tanto è vero che si preoccupa di aggiungere, alla previsione dell'art. 2135, altre forme di allevamento di animali – da reputarsi in ogni caso agricole – che secondo l'interpretazione corrente di quella norma tali non erano considerate. Sembra avallare questa conclusione Cass. 18 giugno 1996, n. 5585 (38), richiamata in motivazione dalla sentenza in commento, la cui massima recita: «L'art. 206 del d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124 il quale, nel testo novellato dall'art. 1 della legge 20 novembre 1986, n. 778, stabilisce che ai fini dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro sono considerate agricole o forestali le aziende esercenti un'attività diretta alla coltivazione dei fondi, alla silvicoltura e all'allevamento degli animali ed attività connesse, ai sensi dell'art. 2135 c.c. (così determinando l'assegnazione alle attività agricole di quella diretta all'allevamento del bestiame, anche se svolta senza alcuna connessione con la coltivazione della terra)» (corsivo mio).

6. Una svolta decisiva, in termini di modificazione legislativa dei requisiti richiesti per la qualificazione dei soggetti assicurati *ex art.* 205, lett. b), t.u. del 1965, si è avuta nel 1993 (39). Con l'art. 14, lett. b) del d.l. 22 maggio 1993, n. 155, convertito, con modificazioni, nella l. 19 luglio 1993, n. 243 è stato, infatti, disposto che, a decorrere dal 1° giugno 1993, ai fini dell'assicurazione *de qua*, i lavoratori indicati nella surrichiamata norma del t.u. (e cioè i lavoratori agricoli autonomi-coltivatori diretti) sono individuati secondo i criteri e le modalità della l. 26 ottobre 1957, n. 1047 e successive modificazioni ed integrazioni (ossia, secondo i criteri e le modalità operanti per i soggetti predetti ai fini dell'assicurazione per invalidità e vecchiaia).

Per quanto qui interessa, è sufficiente rilevare che la legge n. 1047 del 1957 – alla quale ho accennato *supra sub 4*) – nella parte in cui definisce la figura dei soggetti assicurati, è stata modificata dalla l. 9 gennaio 1963, n. 9 secondo la quale sono considerati coltivatori diretti coloro che si dedicano abitualmente e direttamente alla manuale coltivazione dei fondi e/o all'allevamento e alla custodia del bestiame, sempre che il fondo coltivato richieda un fabbisogno annuo di lavoro non inferiore a 104 giornate e che la complessiva forza lavorativa del nucleo familiare non sia inferiore ad un terzo di quella occorrente per le normali necessità aziendali. È chiarito, inoltre, che il requisito della «abitudine» si ritiene sussistente quando l'attività di diretta e manuale coltivazione e/o allevamento è svolta in modo esclusivo o almeno prevalente rispetto ad altre attività lavorative (intendendosi per attività prevalente quella che impegna il coltivatore-allevatore per il maggior periodo dell'anno e che costituisca per lui la maggior fonte di reddito).

Enfatizzando il valore di questa nuova definizione del concetto di «abitudine», vista nell'ottica della professionalità richiesta dall'art. 2083 c.c. ma trascurando il contesto complessivo delle condizioni richieste ai fini assicurativi per il conseguimento della pensione, Cass. 3 novembre 1992, n. 11915 (40) affermò, per la prima volta, che non potesse considerarsi soggetto assicurato chi coltivava il proprio fondo allo scopo di destinare i prodotti al suo diretto consumo e non al mercato.

Tale decisione è stata puntualmente contestata da Cass. 6 luglio 1998, n. 6566 (41) e, per la definizione del contratto, da Cass. SS.UU. 1° settembre 1999, n. 616 (42) secondo la quale, ai fini considerati, non è richiesto il carattere imprenditoriale dell'attività agricola svolta, con la destinazione dei prodotti del fondo, anche solo in parte al mercato, essendo sufficiente, invece, che il reddito prodotto, col suddetto connotato della prevalenza, sia destinato direttamente al sostentamento proprio del coltivatore e della sua famiglia.

È evidente che i nuovi requisiti – come sopra interpretati dalla giurisprudenza di legittimità – siano, comunque, più pregnanti di quelli impliciti nella norma infortunistica prima della modifica: infatti, la loro introduzione si è resa necessaria per delimitare l'area dei soggetti assicurati ai fini infortunistici, espellendo dal sistema quelle figure assolutamente marginali che si situano al disotto del minimo di 104

(36) In *Foro it.*, Mass., 1999.

(37) Anche per questi aspetti rinvio a GATTA, *L'ordinamento*, cit., 44 ss. e Id., *L'allevamento di animali come attività agricola ai fini previdenziali* (nota a Cass. 11 aprile 1990, n. 3059), in *Riv. dir. agr.*, 1991, II, 362 ss.

(38) In *Riv. inf. mal. prof.*, 1996, II, 98.

(39) Registrano, puntualmente, tale innovazione, in dottrina: Ge. e Gi. FERRARI, *op. cit.*, II ed., 1995, 378; A. DE MATTEIS, *L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, Torino, 1996, 626-27; v., anche, M. DE LUIGI, *L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro per i coltivatori diretti, alla luce della legge 19 luglio 1993, n. 243,*

in *Riv. dir. agr.*, 1994, I, 282.

(40) In *Inform. prev.*, 1993, 1045.

(41) In questa *Riv.*, 1998, 634 con nota di MASINI, *Sulla qualificazione dell'impresa come impresa per conto proprio*.

(42) *Ibidem*, 2000, 102 con nota di GATTA, *Nozione di «coltivatore diretto» ai fini previdenziali* e in *Riv. dir. agr.*, 2000, II, 55 con note di GATTA, *Sulla figura di «coltivatore diretto» quale soggetto assicurato ai fini pensionistici* e di ALBISINNI, *Per le sezioni unite, l'impresa agricola è impresa per il mercato, ma l'agricoltura non è solo impresa*.



giornate lavorative annue (requisito di per sé sufficiente, in assenza di altre occupazioni, a qualificare la soggettività assicurativa) e precisando, invece, che qualora concorra una pluralità di occupazioni in testa allo stesso soggetto, non opera la tutela assicurativa agricola se l'attività svolta non è almeno prevalente nei termini sopra indicati. Consapevoli degli effetti restrittivi delle nuove disposizioni, alcuni giudici (compresa la Sez. lav. della Cassazione) hanno sollevato questioni di incostituzionalità delle stesse, quanto meno sotto il profilo della esigenza di una disciplina transitoria che facesse salvo il diritto dei soggetti assicurati in base all'art. 205, lett. b) vecchio testo, infortunatisi in periodo successivo al 1° giugno 1993, alla conservazione della tutela prevista: questioni che la Corte costituzionale ha, a più riprese, dichiarato infondate (43).

Ho voluto riferire ampiamente sugli sviluppi legislativi della normativa inerente alla individuazione dei soggetti assicurati in campo infortunistico per rendere evidente l'erronea affermazione, contenuta nella decisione in commento, dell'irrelevanza della pronuncia delle Sezioni Unite contenuta nella citata sentenza n. 616 del 1999 in quanto concernente l'assicurazione per l'invalidità, vecchiaia e superstiti e, perciò, non riferibile alla fattispecie in esame: invece essa è del tutto pertinente perché – riferendosi a disposizioni che si sono inserite nel sistema in una fase di sviluppo evolutivo della legislazione antinfortunistica – anche se non direttamente applicabile *ratione temporis* al caso deciso, quanto meno doveva essere assunta come utile indirizzo ai fini di una corretta interpretazione della normativa precedente. Se un criterio interpretativo non è applicabile alla norma del 1993 che, come è stata da tutti intesa, è diretta a restringere il campo di applicazione della norma del 1965, non può poi – per il principio di non contraddizione – ritenersi applicabile a quest'ultima rendendone il testo più restrittivo di quello successivamente modificato.

Se la sentenza sopra richiamata fosse stata ritenuta applicabile anche alla materia infortunistica, e quindi letta, come a mio parere si sarebbe dovuto fare, si sarebbe potuto apprezzare la ragione addotta dalle Sezioni Unite per sostenere che la definizione del coltivatore diretto contenuta nella legislazione previdenziale è da ritenere autonoma ed indipendente da altre definizioni contenute sia nell'ambito codicistico che in altre leggi speciali e cioè che «la realtà sottesa alla (...) disciplina delle condizioni di assicurabilità del coltivatore diretto si sovrappone senza residui alla condizione di qualsivoglia lavoratore che rinvenga nella propria attività la fonte primaria, se non esclusiva, dei mezzi di sussistenza, sicché egli è, per tale ragione, apparso al legislatore meritevole della tutela previdenziale, conformemente al precetto dell'art. 38 Cost., essendo, nei suoi come nei confronti di ogni altro prestatore di lavoro autonomo o subordinato, ugualmente necessario che siano preveduti e assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita, nell'eventualità del verificarsi di taluno degli eventi idonei ad impedire o limitare il persistente sfruttamento di quell'esclusiva o prevalente fonte di reddito».

Carlo Gatta

Cass. Sez. III Pen. - 11-10-2000, n. 10609 - Papadia, pres.; Mannino, est.; Siniscalchi, P.M. (diff.) - Prezioso, ric. (avv. Imperio). (Annulla in parte senza rinvio Pret. Campobasso 8 ottobre 1997)

**Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarichi - Violazione delle prescrizioni dell'autorizzazione - Reato di cui all'art. 650 c.p. - Ipotesi di cui all'art. 54, comma 3, d.lgs. del 1999 - Illecito amministrativo - Rapporto di specialità - Sussistenza.** (L. 10 maggio 1976, n. 319 art. 22; d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, art. 54; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258, art. 21; c.p., art. 650; l. 24 novembre 1981, n. 689, art. 9)

*In materia di tutela delle acque dall'inquinamento la norma di cui all'art. 22 della l. 10 maggio 1976, n. 319, alla quale corrisponde quella di cui all'art. 54, comma 3, del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, che commina una sanzione amministrativa pecuniaria a chi esegua uno scarico senza l'osservanza delle prescrizioni indicate nel provvedimento di autorizzazione, è speciale rispetto a quella, penalmente sanzionata, di cui all'art. 650 c.p., con la conseguenza che il fatto va ricondotto alla sola previsione di cui alle citate disposizioni amministrative, e conseguentemente non è previsto dalla legge come reato. (Fattispecie precedente all'entrata in vigore del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 e succ. mod.) (1).*

(Omissis). - Avverso la sentenza del Pretore di Campobasso 8 ottobre 1997, n. 828 – con la quale è stato dichiarato colpevole del reato indicato in epigrafe perché, come legale rappresentante della *Edilbeneton-cava s.r.l.*, effettuava scarichi di acque di risulta dell'impianto di frantumazione e lavaggio inerti, aventi valori limite per solidi sedimentabili e sospesi superiori alla soglia di accettabilità, violando le prescrizioni del provvedimento di autorizzazione provvisoria allo scarico, emesso per ragioni di giustizia e di igiene – Emilio Prezioso ha proposto appello, qualificato come ricorso per cassazione in quanto rivolto a sentenza inappellabile, chiedendone l'annullamento per i seguenti motivi:

1) non corrispondenza della norma incriminatrice al fatto contestato, qualificabile come violazione dell'art. 22 legge 1976 n. 319, concernente l'ipotesi dell'esecuzione dello scarico senza osservare le prescrizioni del provvedimento di autorizzazione, che nella specie non erano state violate;

2) assoluzione perché il fatto non sussiste o non costituisce reato, in quanto il prelievo è stato eseguito sullo scarico prima dell'ingresso nella fossa di decantazione e non all'uscita dell'impianto di depurazione;

3) insussistenza dei presupposti di fatto e di diritto per la condanna *ex art.* 650 c.p., che è norma succedanea, per cui si ha una doppia incriminazione e una doppia sanzione.

Il ricorso è fondato.

L'art. 650 c.p. è una norma penale in bianco che sanziona penalmente tutti i provvedimenti amministrativi emessi per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica o d'ordine pubblico o d'igiene.

Questa norma non si sottrae al principio di specialità rispettivamente sancito per l'ipotesi di concorso fra norme penali e fra norma penale e norma amministrativa sanzionatoria dall'art. 15 c.p. e dall'art. 9 l. 24 novembre 1981, n. 689, per cui è derogata dalla norma penale nel primo caso o da quella amministrativa sanzionatoria nel secondo, che abbiano carattere speciale.

Trattandosi di una norma penale in bianco, il rapporto di specialità che comporta la deroga non può sussistere se non nell'ipotesi in cui il provvedimento amministrativo emesso per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica o d'ordine pubblico o d'igiene abbia una propria sanzione, sia essa di natura penale o amministrativa (confr. Cass. Sez. I, 20 maggio 1994, n. 5801, ric. Avagnano; id., 13 maggio 1993, n. 4697, ric. D'Alessandro).

Pertanto la norma dell'art. 22 l. 10 maggio 1976, n. 319 (alla quale corrisponde quella dell'art. 54, c. 3 d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, in concreto della medesima gravità, avendo solo il massimo della sanzione amministrativa lievemente più alto), che commina una sanzione amministrativa pecuniaria a chi esegua uno scarico senza l'osservanza delle prescrizioni indi-

(43) V. Corte cost. 4 febbraio 2000, n. 26, in questa Riv., 2000, 172 con nota critica di FONTANA, *Un'inversione di tendenza nella legislazione antinfortunistica ed un intervento della Corte costituzionale che non convince*, in Riv. dir. agr., 2001, II, 169 con ampia nota di GATTA, *Legittimità costituzionale della modifica dei requisiti richiesti per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro dei coltivatori diretti*. Sull'ord. 16 dicembre 1999 della Sez. lav. della Cassazione (in questa Riv., 2001, 49, con nota di GATTA) la Corte cost. si è pronunciata con ord. 27 luglio 2001, n. 327, in Dir. lav., 2001, II, 421 e in questa Riv., 2001, 159, con nota di GATTA.



cate nel provvedimento di autorizzazione, è applicabile perché speciale rispetto a quella, penalmente sanzionata, dell'art. 650 c.p., con la conseguenza che – in accoglimento del terzo motivo d'impugnazione – la sentenza limitatamente al capo relativo dev'essere annullata perché il fatto non è previsto dalla legge come reato.

Per quanto riguarda il primo reato, l'entrata in vigore del d.lgs. 1999 n. 152, che all'art. 63 ha abrogato l'intera legge 1976 n. 319, determina un fenomeno di successione di leggi che impone l'individuazione di quella delle due, tra quella abrogata vigente all'epoca del fatto e quella successiva, sia in concreto più favorevole all'imputato.

Il procedimento di individuazione della legge concretamente più favorevole implica valutazioni in fatto, che esulano dalle competenze del giudice di legittimità, per cui la sentenza dev'essere annullata con rinvio ad altra sezione della Corte d'appello di Campobasso perché provveda nel senso indicato. (Omissis)

(1) L'ART. 22 DELLA LEGGE N. 319/1976 IN RAPPORTO DI SPECIALITÀ CON L'ART. 650 C.P. E DI SUCCESSIONE DI LEGGI.

La vicenda posta all'esame della Suprema Corte attinge da un lato al rapporto di specialità corrente tra l'art. 650 c.p. e l'art. 22 della legge n. 319/1976, ora corrispondente all'art. 54, 3° comma del d.lgs. n. 152/1999, e dall'altro lato alla sussistenza di un loro probabile rapporto di successione temporale.

Il criterio della specialità, enunciato dall'art. 9 della legge n. 689/1981, risolve il concorso apparente di norme che disciplinano un medesimo fatto ed in particolare le ipotesi di concorso tra norma penale e norma amministrativa. La prevalenza accordata dall'ordinamento alla norma speciale amministrativa, mutuando in tal modo la regola di cui all'art. 15 c.p. «*lex specialis derogat legi generali*», è giustificata dall'esigenza di soddisfare la tassatività della fattispecie, meglio garantita dalla sussistenza di ulteriori elementi cosiddetti «specializzanti» contenuti nella norma speciale rispetto agli elementi generali comuni ad entrambe.

Nel caso di specie, le norme a confronto sembrano apparentemente disciplinare la medesima materia. Da un lato l'art. 650 c.p. configura un'ipotesi di reato contravvenzionale in tutti quei casi d'inosservanza di «un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragione di giustizia, di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o di igiene», che sanziona con l'arresto fino a tre mesi o in alternativa con l'ammenda fino a lire quattrocentomila. La norma non descrive tassativamente il fatto di reato ma rinvia per l'individuazione del precetto alle prescrizioni contenute in un atto normativo di grado inferiore, ovvero un provvedimento dell'Autorità amministrativa, di cui si limita ad indicare i caratteri, i presupposti, il contenuto e la sanzione penale. In tal modo viene affidato all'Autorità amministrativa il compito di integrare gli elementi tipizzanti il fatto illecito, con la conseguente deroga eccezionale al principio della riserva di legge, enucleato dall'art. 25, 2° comma, della Costituzione e dall'art. 1 del codice penale (1).

L'art. 22 della legge n. 319/1976 è invece norma amministrativa che, sino all'abrogazione della legge, intervenuta ad opera dell'art. 63 del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, puniva chiunque effettuava o manteneva uno scarico senza osservare le prescrizioni indicate nel provvedimento di autorizzazione con la sanzione amministrativa pecuniaria da lire due milioni a lire ventiquattro milioni. Messe a confronto le due norme, l'elemento generale comune sia all'art. 650 c.p. sia all'art. 22 della legge n. 319/1976 è dato dall'inosservanza delle prescrizioni contenute nel provvedimento emanato dall'autorità amministrativa competente nel campo dell'igiene pubblica. Tuttavia, alcune considerazioni sono opportune. Mentre l'art. 650 c.p. rimanda ad un provvedimento amministrativo la funzione di integrare il disposto della norma penale in bianco, l'art. 22 della legge «Merli» delinea tassativamente tutti gli elementi tipici della fattispecie riscontrabili nel caso concreto, offrendosi di disciplinarlo esaustivamente con previsione di apposita sanzione amministrativa pecuniaria. Quest'ultima è pertanto norma speciale rispetto all'art. 650 c.p., in virtù della sussidiarietà della norma penale «in bianco» che è utilmente richiamabile soltanto nelle ipotesi in cui la violazione di un obbligo imposto da un provvedimento dell'autorità non trovi in una norma di legge una sua specifica sanzione, sia essa di natura penale, amministrativa o processuale (vedi Cass. Pen., Sez. I, 20 maggio 1994, n. 5801, e conforme Cass. Pen., Sez. I, 13 maggio 1993, n. 4967). Seguendo detto ragionamento l'art. 22 è norma speciale perché individua la natura del provvedimento amministrativo, autorizzatorio piuttosto che concessorio, e descrive la condotta illecita, rappresentata dall'effettuazione o dal mantenimento di uno scarico, restringendo così l'oggetto di tutela legale dall'ampio spettro dell'igiene pubblica, genericamente intesa, a quello più ristretto della salute delle acque. La legge n. 319/1976 era, infatti, finalizzata alla disciplina degli scarichi nelle acque e nelle fognature (art. 1) in ragione della prevenzione e della repressione delle diverse forme di inquinamento idrico che attuava configurando varie fattispecie di reato e di illecito amministrativo previste dagli artt. 21, 22, 23, 23-bis e 24-bis.

Il rapporto di successione temporale tra la legge n. 319/1976 e il d.lgs. n. 152/1999, che costituisce la seconda questione sollevata dalla Corte, si risolve con una *abrogatio legis* espressa dall'art. 63 di quest'ultimo, cui si accompagna la creazione di nuove o assorbite fattispecie di reato (art. 59), di illecito civile (art. 48) ed amministrativo (artt. 54 e 55). L'effetto dell'abrogazione è l'irretroattività della nuova legge con conseguente sua applicazione per il futuro, ai sensi dell'art. 7 delle disposizioni sulla legge in generale, e vigenza della precedente normativa sino all'entrata in vigore della novella. Il fatto contestato rimane quindi quello descritto dall'art. 22 della legge n. 319/1976, essendo stato accertato durante la sua vigenza, sebbene sia poi stato assorbito dall'art. 54, comma 3 del d.lgs. n. 152/1999, con conseguente applicazione del relativo sistema sanzionatorio (da due a ventiquattro milioni).

Maurizio Mazzi

(1) L'emerso conflitto dell'art. 650 c.p. con la norma costituzionale è stato risolto dalla Corte costituzionale nel 1971 con la sentenza n. 168, la quale ne ha affermato la legittimità costituzionale. Con sentenza n. 113/1972 è stata sancita la compatibilità con il principio della riserva di legge dell'ipotesi in cui il precetto penale assuma una funzione *latu sensu* sanzionatoria rispetto ai provvedimenti emanati dall'autorità amministrativa, quando sia la legge ad indicarne presupposti, carattere, contenuto e

limiti, di modo che il precetto penale riceva «intera la sua enunciazione con l'imposizione del divieto». Da ultimo la sentenza n. 282/1990 ha rilevato come la legittimità della norma penale in bianco sia in generale condizionata al presupposto che il provvedimento amministrativo svolga una funzione integrativa rispetto ad elementi normativi, sottratti alla possibilità di un'anticipata indicazione particolareggiata da parte della legge, quando il contenuto d'illecito sia peraltro da essa definito.

Trib. Locri, Sez. lav. - 29-11-2001, n. 5899 - Palumbo, Giud. Unico - Galati (avv. Gervasi) c. INAIL (avv. De Tommasi, Iannò).

**Previdenza sociale - Infortunio - Occasione di lavoro - Causa violenta - Caduta della lavoratrice - Inabilità temporanea assoluta - Indennizzabilità a norma dell'art. 210, T.U. 30 giugno 1965, n. 1124 - Sussiste.**

*Deve ritenersi verificatosi per causa violenta in occasione di lavoro, e perciò indennizzabile, l'infortunio occorso ad una bracciante agricola che, nell'uscire da una serra per mettere a dimora le piantine ivi coltivate, scivolava e cadeva lungo il viottolo reso sdrucciolevole dall'acqua usata per la loro irrigazione, riportando lesioni alla testa ed al bacino, da cui conseguiva inabilità assoluta al lavoro per ventun giorni (1).*

(Omissis). - Il ricorso è fondato e merita pertanto accoglimento per quanto di ragione.

Dall'istruttoria espletata è emerso che la ricorrente, bracciante agricola presso la ditta Van Zanten Italia, è incorsa nell'infortunio per cui è causa allorché, mentre stava lavorando nella serra della ditta, scivolava cadendo a terra nell'atto in cui stava uscendo per mettere a dimora delle piante... «visto che la sig.ra Galati, all'epoca dei fatti, espletava mansioni relative alla messa a dimora delle piantine» (v. deposizione teste Olga Graziano). Sempre la stessa teste ha riferito, infatti, che «i luoghi dove è successo il fatto sono scivolosi a causa dell'acqua che si utilizza per le piante ... (ed in particolare) dove è scivolata la Galati c'è una stradina di cemento resa scivolosa dall'acqua utilizzata per le piante».

Può pertanto ritenersi provato che l'infortunio è avvenuto «in occasione di lavoro», tenendo presente che, secondo la Corte Suprema, in tale concetto si comprendono «tutte quelle condizioni, comprese quelle ambientali, in cui l'attività produttiva si svolge e nelle quali è possibile il rischio di danno per il lavoratore, sia che tale danno provenga dallo stesso apparato produttivo, sia che esso dipenda da terzi, o da fatti e situazioni proprie dello stesso lavoratore, con il solo limite, in tale ultimo caso del cd rischio elettivo» (Cass. 23 agosto 1997, n. 7918), ovvero del rischio derivante da una scelta arbitraria del lavoratore il quale crei volutamente una situazione diversa da quella inerente l'attività lavorativa (Cass. Sez. Lav. 1° settembre 1997, n. 8269).

Quanto poi al concetto di «causa violenta», esso viene interpretato dalla giurisprudenza di legittimità nel senso che anche uno sforzo del lavoratore, fatto in condizioni abituali e tipiche di lavoro, che sia diretto a vincere una resistenza peculiare delle condizioni di lavoro e del suo ambiente, può assurgere a «causa violenta» allorché, con azione rapida ed intensa arrechi una lesione all'organismo del lavoratore medesimo (Cass. Sez. lav. 4 novembre 1988, n. 5966), senza che si rendano indispensabili i requisiti della eccezionalità e dell'imprevedibilità del fatto lesivo (Cass. Sez. lav. 16 gennaio 1988, n. 300 e 16 novembre 1987, n. 8388) e, tenendo conto, nella valutazione dell'azione di lavoro, anche delle preesistenti condizioni fisiopatologiche del soggetto, in quanto una predisposizione morbosa dovuta a tali condizioni soggettive può far sì che il concentrato dispendio di energia per un atto di lavoro, normalmente non lesivo, provochi la brusca rottura del precario equilibrio organico, dando luogo a conseguenze invalidanti o addirittura letali (Cass. sent. ult. cit.).

Applicando, dunque, tali principi al caso in esame, nel quale la ricorrente, per la caduta subita, ha riportato «trauma contusivo al cranio ed al bacino», come emerge dalla documentazione medica allegata, non pare possa dubitarsi del concetto di «causa violenta».

Quanto alla valutazione prognostica in merito agli effetti dell'infortunio della ricorrente effettuata dal dott. Tassone e rimessa per dovuta conoscenza all'INAIL, il quale all'esito della visita della ricorrente ha determinato in 21 giorni la durata del periodo di inabilità temporanea assoluta della Galati, tale periodo, non essendo stato contestato dall'INAIL è un dato che si dà per pacifico ed acquisito.

Da ciò discende che l'INAIL deve essere condannato al pagamento dell'indennità temporanea nella misura e decorrenza di legge oltre interessi legali dopo 120 giorni dalla presentazione della domanda amministrativa. (Omissis)

(1) LAVORO AGRICOLO E TUTELA PER L'INABILITÀ DA RISCHIO PROFESSIONALE.

1. Pur senza mai citarlo, questa sobria ma corretta decisione si attiene fedelmente a quanto stabilito dall'art. 210 del T.U. 30 giugno 1965, n. 1124, secondo cui per l'indennizzabilità dell'infortunio devono sussistere tre requisiti: a) la causa violenta; b) l'occasione di lavoro; c) la menomazione dell'attitudine al lavoro del soggetto colpito. A ciascuno di essi converrà perciò dedicare qualche rapida osservazione.

2. Violenta è la causa concentrata in breve tempo: quella, cioè, che agisce rapidamente. Proprio questa sua caratteristica consente di distinguere l'infortunio dalla malattia professionale, in cui si ha invece un'erosione lenta e progressiva delle difese organiche ad opera di un agente patogeno, i cui effetti nocivi possono manifestarsi anche a distanza di anni.

La causa violenta può essere, altresì, traumatica, come, appunto, nella fattispecie sottoposta all'esame del giudice di Locri, in cui la lavoratrice era caduta riportando contusioni alla testa ed al bacino; ma non lo è sempre e necessariamente. Si pensi al caso del minatore che muore per asfissia intrappolato in un cunicolo in seguito al crollo della volta: il suo cadavere sarà ritrovato dalle squadre di soccorso fisicamente integro, ma nessuno vorrà negare, solo per questo, ch'egli sia rimasto vittima di un infortunio. La voce del comune buon senso trova sicura conferma sul piano giuridico in ciò, che la norma richiede la violenza soltanto per la causa, e non anche per l'effetto. Un'importanza del tutto particolare questo rilievo assume proprio nell'ambito del lavoro agricolo, che sovente si svolge a cielo aperto. Così, possono essere «causa violenta» gli sbalzi repentini di temperatura, e, in genere, l'esposizione a condizioni meteorologiche avverse: ciò viene da tempo riconosciuto sia per la polmonite *a frigore*, sia per i colpi di sole, i congelamenti ecc.

3. E veniamo all'occasione di lavoro. Sul significato di questa formula gli interpreti hanno discusso a lungo, e l'abbondante casistica di cui disponiamo dimostra come ancor oggi vi siano oscillazioni e zone d'incertezza. Senza dubbio, l'ultima parola spetta al giudice, il quale dovrà vagliare tutte le particolarità di ogni singola vicenda. La dottrina può fornire solo qualche indicazione di massima. L'indagine più approfondita, sul punto, resta quella compiuta da Francesco Carnelutti (1) quasi alle origini della nostra disciplina. A lui va riconosciuto il merito di aver dimostrato come, anche qui, debba sussistere un rapporto di causalità, non però tra lavoro ed infortunio, bensì tra lavoro e rischio, inteso come la probabilità, più o meno elevata, a seconda della situazione di fatto, che l'infortunio si verifichi. Val la pena di riferire le sue stesse parole. «Vi sono rischi - scriveva l'insigne Maestro - che incombono identicamente a tutti gli uomini, ... vengano essi o non vengano a contatto con una data industria, si muovano o non si muovano nell'orbita di essa. Vi sono altri rischi, invece, cui sono sottoposti soltanto, o cui sono sottoposti in misura maggiore che gli altri uomini, coloro i quali si trovano a contatto con una industria determinata» (2). Su questo rilievo egli

(1) *Occasione del lavoro*, in *Infortuni sul lavoro (Studi)*, vol. I, Roma, 1913, 209 ss.

(2) CARNELUTTI, *op. cit.*, 229.

fondava la distinzione fra rischi generici e rischi specifici diretti (o propri), inserendo, fra gli uni e gli altri, come categoria intermedia, quelli che chiamava rischi specifici indiretti (o impropri). A questa classificazione si sono attenuti quasi tutti gli studiosi successivi (3), apportandovi una sola modifica, di pura terminologia: i rischi specifici indiretti (o impropri) sono stati ribattezzati rischi generici aggravati, ed è questa la denominazione entrata ormai nell'uso comune.

Il rischio generico, per definizione, esclude l'occasione di lavoro. Gli esempi da manuale sono costituiti dalle calamità naturali, come terremoti, alluvioni, ecc., cui oggi si potrebbero aggiungere, per la potenza distruttiva che le armi hanno ormai acquistato, gli eventi bellici e le azioni terroristiche.

Viceversa, l'occasione di lavoro risalta con particolare evidenza quando si ha rischio specifico (diretto o proprio). Questo, peraltro, sembra più un'astrazione logica che una realtà della vita vissuta. Invero, mi riesce difficile immaginare un rischio che derivi interamente e soltanto dal lavoro. Prendiamo pure l'esempio che con maggior frequenza si adduce: il rischio, cui è esposto il muratore, di precipitare dall'impalcatura di un edificio in costruzione. Non v'è dubbio che si tratta del suo rischio *professionale*, ossia del rischio ch'egli non può fare a meno di affrontare, nell'eseguire la prestazione cui è contrattualmente tenuto. Ma tanti sono i fattori che possono accentuarlo: un improvviso malore, una forte raffica di vento, un difetto di fabbricazione della cintura di sicurezza, lo spostamento d'aria dovuto ad un'esplosione che si verifichi nelle vicinanze, o, in ipotesi estrema, la spinta di un collega. Direi perciò che, anche in questo caso, l'entità del rischio è la risultante di numerose componenti. In termini più tecnici, il lavoro ne è solo una concausa, e non la causa unica ed esclusiva.

Resta la figura intermedia, cui ho accennato poc'anzi, che, com'è intuitivo, trova la sua ragion d'essere nell'impossibilità di tracciare una linea di demarcazione ben netta fra le prime due. Carnelutti la prospettava così: «È ... rischio ... specifico indiretto o improprio quel rischio che, indipendente dalle condizioni peculiari dell'industria per quanto riguarda la sua esistenza, ne dipende però per quanto riguarda la sua quantità, cioè trova in quelle condizioni ragione di aggravamento o di inasprimento, in guisa che, mentre incombe a tutti e non solo a coloro che si trovano in contatto con l'industria, incombe però a questi in misura maggiore che a quelli» (4). Ancora una volta, gli esempi più significativi s'incontrano nel settore agricolo. All'insolazione ho già accennato; qui si possono aggiungere quelli del contadino colpito da un fulmine, o punto da un insetto, o morso da una vipera. Lo stesso vale per le cadute: al rischio di scivolare siamo esposti tutti, senza eccezione, ma ciò che è solo un incidente per chi sta facendo una semplice passeggiata diviene infortunio sul lavoro nel caso di cui ha dovuto occuparsi la sentenza che qui si annota. L'operaia protagonista (o piuttosto vittima) della vicenda era infatti costretta a percorrere quel viottolo reso infido dall'umidità, per mettere a dimora le piantine coltivate nella serra, ossia per adempiere alle sue mansioni, sicché il rischio relativo rivestiva pur sempre carattere professionale.

Riconosciuta così, pur sotto questo aspetto, l'esattezza della decisione, credo sia tempo, però, di rivedere la formulazione del principio, cui la dottrina si mantiene ancorata ormai da quasi un secolo. A mio sommo avviso, non si tratta di compiere una valutazione comparativa fra la situa-

zione in cui si trova il lavoratore e quella degli «altri», come Carnelutti affermava a chiare lettere, e com'è ancor oggi implicito nella locuzione corrente di rischio generico *aggravato*. In primo luogo, ciò non sarebbe possibile, perché gli «altri» formano una categoria troppo ampia ed eterogenea per costituire un termine di paragone di una qualche consistenza. In secondo luogo, il problema non si risolve accertando se il lavoratore sia esposto al rischio più o meno di altre persone. La nostra bracciante agricola correva, sì, il rischio di cadere, come i fatti avrebbero dimostrato, ma, probabilmente, non quanto le ragazze che, nello stesso momento, si divertivano a pattinare sulla pista del più vicino palazzo del ghiaccio. Eppure, se una di queste ultime avesse fatto un ruzzolone, nessuno mai si sarebbe sognato di parlare d'infortunio. Non è dunque la «quantità», bensì la causa del rischio che bisogna stabilire, ovvero, ancora e sempre, se esso tragga origine, almeno in parte, dal lavoro, oppure no. Conclusa in senso affermativo questa ricerca, la configurabilità dell'infortunio è sicura, quand'anche si trattasse di un rischio statisticamente vicino allo zero. S'intende che, se queste mie considerazioni sono esatte, la differenza tra rischio specifico proprio e rischio specifico improprio (per usare ancora il linguaggio di Carnelutti) si riduce sino a sfumare.

4. Più breve discorso è sufficiente per il terzo requisito. L'art. 210 citato, nel suo ultimo comma, definisce l'inabilità temporanea assoluta come «la conseguenza di un infortunio che impedisca totalmente e di fatto per un determinato periodo di tempo di attendere al lavoro». La norma riflette ancora puntualmente la concezione delle origini, secondo cui, ai fini dell'indennizzo, non tutte le menomazioni fisio-psichiche rilevavano, ma soltanto quelle che incidessero sulla capacità della persona di prestare la propria opera. È noto che un tale orientamento ha dominato a lungo, generando insoddisfazione sempre maggiore negli esponenti più sensibili della dottrina, i quali si battevano per il riconoscimento di altre voci di danno, come quello estetico, quello alla vita di relazione ecc. Finché, grazie ad un movimento di pensiero ormai più che ventennale, cui anche la giurisprudenza ha dato un apporto cospicuo, si è giunti ad ammettere il ristoro del danno biologico, «in misura indipendente dalla capacità di produzione del reddito del danneggiato», come si legge all'art. 13, primo comma, del d.lgs. 23 febbraio 2000, n. 38, sulla cui portata innovativa si possono già annoverare pregevoli studi (5). Ma di questo aspetto il Tribunale di Locri non era chiamato ad occuparsi.

5. Mi sono riferito sempre e soltanto all'art. 210 perché è questo che ha più diretta attinenza col caso di specie. Esso si trova infatti nel Titolo II del T.U. citato, ov'è regolata «l'assicurazione infortuni e malattie professionali nell'agricoltura», mentre alla corrispondente assicurazione «nell'industria» è stato riservato il Titolo I. Ma una tale dicotomia, già discutibile nel 1965, è divenuta sempre più anacronistica col passar del tempo: invero la crescente diffusione delle macchine anche nelle nostre campagne ha fatto sì che il rischio «agricolo» venisse assomigliando sempre più a quello «industriale». Inoltre, essa ha reso meno lineare l'opera dei compilatori, obbligandoli a ripetizioni e rinvii che hanno inutilmente appesantito il dettato legislativo. Per ricordare solo qualche esempio, la definizione stessa d'infortunio è identica nei due settori (si confrontino i primi commi dell'art. 210 e dell'art. 2), così come lo è quella di inabilità assoluta (si vedano, rispettivamente, l'art. 210, ulti-

(3) Per una panoramica mi permetto rinviare al mio saggio, *Dottrina e giurisprudenza a confronto sull'occasione di lavoro*, nel vol. collettaneo *Il dialogo tra dottrina e giurisprudenza nel diritto del lavoro*, Roma, s.d. (ma 1999), p. 703 ss.

(4) CARNELUTTI, *op. cit.*, 230-31.

(5) Per tutti, cfr. MARTONE, *Danno biologico tra diritto alla salute e tutela previdenziale*, in *Riv. inf. mal. prof.*, 2000, I, 617 ss.

mo comma, e l'art. 68, primo comma); l'art. 1 elenca una serie di «lavori» che costituiscono le «attività protette» attorno a cui ruota tutta la normativa del Titolo I, soggiungendo però, nel suo ultimo comma, che ad esse si applica quella del Titolo II «quando siano svolte dall'imprenditore agricolo per conto e nell'interesse di aziende agricole o forestali». Se proprio si volevano mantenere separate l'una e l'altra disciplina, per salvaguardare le (scarse) peculiarità che ancora presentano, si poteva almeno redigere una «parte generale» contenente le disposizioni ad esse comuni, facendola seguire da due «parti speciali». Purtroppo una tale occasione, perduta allora, non è stata colta neppure dalle riforme più recenti, che, anzi, hanno imboccato la via opposta. Il d.lgs. n. 38 del 2000, infatti, da un lato ha ribadito la distinzione fra agricoltura (cui è dedicato il Capo VI, artt. 25-28) e industria; dall'altro ha frazionato quest'ultima categoria, che nel T.U. del 1965 si presentava unitaria, in ben quattro sottocategorie (cfr. art. 1). Una classificazione così articolata dei datori di lavoro (6) ha soprattutto lo scopo di consentire una diversa distribuzione del carico contributivo, in conformità della politica economica ritenuta di volta in volta più opportuna. Ma è questo l'obiettivo primario che l'assicurazione contro gli infortuni deve perseguire? Io mi permetto di dubitare.

Antonio Fontana

– considerato che in base alla costante giurisprudenza della Corte di cassazione penale, specie a Sezioni Unite (cfr. Sez. Un., 27 marzo 1992; imp. D.B.; Sez. Un., 27 marzo 1992, imp. C.; Sez. III, 18 settembre 2000, n. 2674, imp. E.; Sez. III, 3 luglio 2000, n. 7617, imp. M.), le sanzioni amministrative obbligatorie *ex lege* devono essere irrogate pur in presenza di sentenza pronunciata ex art. 444 c.p.p., ed anche nel caso di estinzione del reato conseguente al decorso del termine di cui all'art. 445, comma 2, c.p.p.;

– rilevato che se è vero che la sentenza emessa in sede di patteggiamento non può essere posta dal giudice civile o amministrativo a fondamento di pronunce che postulino l'accertamento del fatto-reato e la responsabilità penale dell'imputato, né può spiegare effetti penali che siano subordinati a detto accertamento in quanto, prima dell'autorità propria del giudicato sostanziale, la medesima sentenza è, però, del tutto equivalente ai sensi dell'art. 445, comma 1, ultimo periodo, c.p.p., alla condanna ordinaria, in mancanza di disposizioni derogative, rispetto a quegli effetti extrapenalici che (come nel caso di specie), l'ordinamento automaticamente ricollega al fatto giuridico della condanna, indipendentemente dai presupposti e dalle modalità procedurali con cui sia stata adottata (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 13 settembre 1999, n. 1052; Cass. 10 marzo 1999, n. 2065; Cass. 13 settembre 1997, n. 9068; Cass. 13 settembre 1996, n. 8270);

– ritenuto, pertanto, che l'impugnata sentenza ha fatto malgoverno delle norme e dei principi in materia e che deve essere riformata in accoglimento del presente appello; che le spese di ambedue i gradi di giudizio devono essere regolate secondo l'ordinario criterio della soccombenza e liquidate come da dispositivo. (Omissis)

(6) Cfr. MAGNO, *Profili organizzativi e classificatori delle aziende assicurate*, in *Riv. inf. mal. prof.*, 633 ss. Nella dottrina precedente al d.lgs. n. 38 del 2000, cfr., da un punto di vista più generale, PROIA, *L'inquadramento dei datori di lavoro*, Milano, 1993.

\*

Cons. Stato, Sez. IV - 28-5-2002. n. 2941 - La Medica, pres.; Poli, est. - Ministero interno e Questura Pordenone (Avv. gen. Stato) c. G.M. (n.c.).

**Caccia e pesca - Caccia - Licenza di porto d'arma - Mancato rinnovo - Motivazione - Condanna con sentenza «patteggiata» per uccellazione - Legittimità - Ragioni.**

*Legittimamente è negato il rinnovo della licenza di porto d'arma per caccia, ove il richiedente sia stato condannato con sentenza «patteggiata» per il reato di uccellazione, in quanto se è vero che la sentenza patteggiata non può essere posta dal giudice civile e amministrativo a fondamento di pronunce che implicino l'accertamento del fatto e la responsabilità penale dell'imputato, la medesima sentenza deve ritenersi tuttavia equivalente alla condanna ordinaria rispetto a quegli effetti extra penali che l'ordinamento automaticamente ricollega al fatto giuridico della condanna, indipendentemente dai presupposti e dalle modalità procedurali con cui sia stata emessa (1).*

(Omissis). – FATTO E DIRITTO. - Preso atto che l'odierno appellato è stato condannato – con sentenza irrevocabile n. 38 del 1999 emessa ex art. 444 c.p.p. dal G.I.P. presso la Pretura circondariale di Pordenone – alla pena pecuniaria dell'ammenda pari a lire 700.000 per il reato di uccellazione previsto dall'art. 30, lett. e), l. 11 febbraio 1992, n. 157;

– che in vincolata e puntuale esecuzione della norma sancita dall'art. 32, comma 1, lett. b), l. n. 157/92 cit., il Questore di Pordenone – decreto Cat. 6F/99 del 12 ottobre 1999 – ha applicato la sanzione amministrativa accessoria del divieto del rilascio della licenza di porto di fucile per uso di caccia per anni dieci, respingendo la domanda di rinnovo della licenza medesima proposta dal G. in data 14 luglio 1999;

– che l'art. 32, comma 1 cit., commina la sanzione accessoria in questione, in presenza di sentenze e decreti penali di condanna;

(1) MANCATO RINNOVO DI LICENZA DI PORTO D'ARMA PER CACCIA A SEGUITO DI SENTENZA «PATTEGGIATA» DI CONDANNA PER UCCELLAGIONE.

1. – Il Consiglio di Stato (Sez. IV), con la decisione in rassegna, emessa in forma semplificata ai sensi dell'art. 3, comma 1, l. 21 luglio 2000, n. 205, ha affermato che la sentenza «patteggiata» deve ritenersi, in mancanza di disposizioni derogative, equivalente ai sensi dell'art. 445, comma 1, ultimo periodo, c.p.p., alla condanna ordinaria, per quanto concerne gli effetti extrapenalici che l'ordinamento automaticamente ricollega al fatto giuridico della condanna, indipendentemente dai presupposti e dalle modalità procedurali con cui essa è stata emessa.

È stato, perciò, ritenuto che legittimamente il Questore ha denegato il rinnovo della licenza di porto d'arma per uso di caccia, ponendo a base del provvedimento la condanna per uccellazione subita dall'interessato con sentenza patteggiata.

Le considerazioni svolte nella suddetta decisione vanno senza dubbio condivise.

La l. 11 febbraio 1992, n. 157, all'art. 32, co. 1, lett. b), invero, per il reato di uccellazione prevede la sanzione accessoria del divieto di rinnovo di licenza di porto d'arma per dieci anni, in presenza di sentenze e decreti penali di condanna; l'anzidetta sanzione non costituisce una sanzione penale accessoria, né discende come effetto penale dalla condanna, ma riveste, all'evidenza, carattere amministrativo e quindi deve essere irrogata obbligatoriamente anche in presenza di sentenza emessa ai sensi dell'art. 444 c.p.p.

2. – Le conclusioni cui è pervenuta la decisione in rassegna sono conformi ad un orientamento giurisprudenziale che è consolidato nel ritenere che la sentenza «patteggiata» se non può essere posta dal giudice civile e amministrativo a fondamento di pronunce che postulino l'accertamento del fatto-reato e la responsabilità penale dell'imputato, né può spiegare effetti penali che siano subordinati a detto accertamento, in quanto priva dell'autorità propria del giudicato sostanziale nel processo civile ed amministrativo, è però del tutto equivalente alla condanna ordinaria, in mancanza di

disposizioni derogative, rispetto a quegli effetti extrapenali che l'ordinamento automaticamente ricollega al fatto giuridico della condanna, indipendentemente dai presupposti e dalle modalità procedurali con cui la medesima sentenza sia stata emessa (Cass. Sez. I, 10 marzo 1999, n. 2065 e 13 settembre 1997, n. 9068; Sez. II, 13 settembre 1996, n. 8270; 12 aprile 1996, n. 3490; in *Cons. Stato*, rispettivamente 1999, II, 1305; 1998, II, 36; 1997, II, 241 e 1996, II, 1305).

3. - In applicazione dei suddetti principi, in materia di cariche elettive è stato affermato che, agli effetti della decadenza dagli uffici ricoperti di cui all'art. 15, l. 19 marzo 1990, n. 55 (la materia è ora disciplinata dall'art. 58 del d.lgs. 118 agosto 2000, n. 267, il cui secondo comma espressamente stabilisce che «per tutti gli effetti disciplinati dal presente articolo ... la sentenza prevista dall'art. 444 c.p.p. è equiparata a condanna»), la sentenza emessa a norma dell'art. 444 c.p.p., ancorché non produttiva di alcuni effetti tipici della sentenza di condanna, deve essere equiparata alla sentenza di condanna emessa all'esito di processo celebrato con il rito ordinario.

Nell'occasione è stato escluso che le riferite conclusioni si pongano in contrasto con l'art. 445 c.p.p. nella parte in cui prevede che la sentenza «patteggiata» non ha efficacia giuridica nei giudizi civili e amministrativi; nella suddetta materia, infatti, la sentenza viene assunta come fatto storico, in quanto il giudice non è chiamato ad accertare autonomamente la sussistenza del fatto-reato, la sua commissione da parte del candidato e del cittadino eletto e l'elemento soggettivo del dolo e della colpa, ma è tenuto solo a verificare se il medesimo candidato sia stato condannato per uno dei reati previsti dalla legge e se la condanna sia divenuta definitiva.

Analogamente in materia edilizia, è stato affermato che l'ordine di demolizione della costruzione abusiva previsto dall'art. 7, u.c., l. 28 febbraio 1985, n. 47, avendo natura di

sanzione amministrativa, e non essendo, quindi, qualificabile come sanzione penale accessoria e come effetto penale della condanna, deve essere eseguito se non sia stato impartito con la sentenza di applicazione della pena richiesta, anche nel caso di estinzione del reato conseguente al decorso del termine di cui all'art. 445, c. 2, c.p.p. (Cass. pen. Sez. III, 18 settembre 2000, n. 2674, *ivi*, 2001, II, 205).

È il caso anche di ricordare che in materia di rapporti tra procedimento penale e procedimento disciplinare e dagli effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti di pubbliche amministrazioni, la l. 27 marzo 2001, n. 87, agli artt. 1 e 2, ha appositamente modificato gli artt. 445 e 653 c.p.p., attribuendo, per determinati profili, l'efficacia di giudicato nei giudizi per responsabilità disciplinare anche alla condanna patteggiata.

4. - Torna, pertanto, ad emergere che, in ipotesi di sentenza di applicazione della pena su richiesta, l'Amministrazione non incontra alcun impedimento per la pronuncia di provvedimenti sanzionatori di carattere amministrativo che si rivelano come conseguenze extrapenali della medesima sentenza.

Si può, pertanto, pervenire alla conclusione che nell'assenza di specifiche norme extrapenali al riguardo, la disposta equiparazione tra sentenza patteggiata e sentenza di condanna sia assolutamente vincolante per l'Autorità amministrativa; non può, del resto, sottacersi che chi accetta in sede penale l'applicazione della sanzione su richiesta deve ponderatamente prospettarsi le conseguenze del suo agire, anche al di fuori dello stretto ambito penalistico (T.A.R. Puglia-Lecce, Sez. II, 8 ottobre 2001, n. 5921, in *Trib. amm. reg.*, 2001, 4207 ss.; T.A.R. Lombardia, sez. Brescia, 13 dicembre 1993, n. 1040, *ivi*, 1994, I, 620).

Mario Cardillo

# Giurisprudenza comunitaria in materia agraria e ambientale

di LUIGI COSTATO

## I. - FONDI STRUTTURALI

1. *La decisione della Commissione 16 dicembre 1998 di approvazione di modifiche alle ripartizioni indicative delle iniziative comunitarie, comunicata alla Repubblica italiana con lettera del Segretario generale della Commissione 19 gennaio 1999, è annullata.*

Sentenza della Corte del 30 gennaio 2002, in causa C-107/99, *Repubblica italiana / Commissione*, ex art. 230 del Trattato

Mette conto di segnalare questa sentenza perché essa costituisce una delle non frequenti vittorie dello Stato italiano davanti ai giudici comunitari; in questo caso il successo dipende dal mancato rispetto delle forme sostanziali dell'atto impugnato che, malgrado il diverso avviso della Commissione, è una vera e propria decisione (punto 40 della sentenza) formulata senza che si sia preventivamente autenticato l'atto, dato che in mancanza «vi sarebbe sempre il rischio che il testo notificato non sia identico a quello adottato dalla Commissione. L'autenticazione sarebbe potuta avvenire solo annettendo al documento notificato il processo verbale della riunione della Commissione del 16 dicembre 1998 in modo da formare un tutto inscindibile, conformemente alle prescrizioni dell'art. 16, primo comma, del regolamento interno della Commissione».

2. *La decisione della Commissione 11 luglio 2000, C(2000) 1754, che riduce il contributo finanziario comunitario concesso alla ricorrente, è annullata.*

Sentenza del Tribunale del 5 marzo 2002, in causa T-241/00, *Az. Agricola Le Canne srl / Commissione*, ex art. 230, 4° comma, del Trattato.

La decisione in questione era stata adottata dalla Commissione per ridurre il contributo comunitario concesso alla *Le Canne* a norma dell'art. 44, par. 1, del reg. 4028/86, il quale prevedeva che i contributi erogati per la realizzazione dei progetti finanziabili potessero essere sospesi, ridotti o soppressi se il progetto non veniva eseguito come previsto. La decisione in questione, tuttavia, era la fase finale di una procedura che aveva avuto inizio con la dec. 30 ottobre 1990, C(90)1923/99 che ammetteva la ricorrente ad un contributo finanziario per la costruzione di infrastrutture idrauliche e l'acquisto di macchinari destinati alla sua azienda val-liva; una seconda decisione [27 luglio 1994, C(94) 1531/99] ammetteva la ricorrente a un secondo contributo finanziario. Nello stesso anno la ricorrente aveva comunicato al MIRAFAF che ragioni indipendenti dalla sua volontà avevano reso indispensabile realizzare qualche modifica ai lavori previsti nel lavoro finanziato, ma che esse non erano sostanziali. Proceduto alla verifica, il Ministero decideva di ridurre il contributo e la Commissione pagava un importo ridotto. La società *Le Canne* contestava il verbale del Ministero anche alla Commissione, che con telex n. 12497 comunicava alle autorità nazionali di non ritenere necessario rivedere il procedimento come effettuato dal Ministero. Con sent. 7 novembre 1997, in causa T-218/95, *Le Canne /*

*Commissione*, il Tribunale respingeva il ricorso della società di annullare il telex n. 12497 e di risarcimento del danno; la sentenza fu impugnata e la Corte, con sentenza 5 ottobre 1999, in causa C-10/98, *Le Canne / Commissione*, in *Raccolta*, p. I, 6831, ha annullato la sentenza del Tribunale e il telex n. 12497 per violazione delle regole di procedura previste dal reg. 4028/86 e del conseguente reg. 1116/88, recante modalità di esecuzione delle decisioni di contributo per progetti concernenti azioni comunitarie per il miglioramento e l'adeguamento delle strutture nel settore della pesca, dell'acquicoltura e del riassetto della fascia costiera.

La Commissione ha successivamente confermato alle competenti autorità italiane e alla ricorrente la volontà di procedere alla riduzione del contributo ed ha invitato quest'ultima a precisare i motivi del mancato rispetto del progetto. La risposta de *Le Canne* confermava la natura di meri adattamenti e non di modifiche dei progetti iniziali; la Commissione aveva poi adottata la decisione impugnata.

La decisione del Tribunale si è fondata sul difetto di motivazione della decisione; infatti i giudici hanno osservato che «nel caso di una decisione che riduce un contributo finanziario comunitario ad un progetto non eseguito come previsto, la motivazione di tale atto doveva comportare l'indicazione delle ragioni per cui le variazioni considerate sono state considerate inammissibili. Considerazioni riguardanti l'entità di tali variazioni o la mancanza di previa autorizzazione alla loro realizzazione non possono di per se costituire una motivazione sufficiente a tale proposito» (punto 55).

Ma il Tribunale, nel rifiutare di accogliere la domanda di risarcimento del danno, ha affermato che «il Tribunale non può pronunciarsi, nell'ambito del ricorso in oggetto, sulla domanda di *Le Canne*, senza pregiudicare il merito di una nuova decisione da emettere» (punto 60), ed ha sostanzialmente previsto che la Commissione adotterà una nuova decisione sul punto meglio motivata.

## II. - ALIMENTAZIONE DEGLI ANIMALI

*L'allegato III del reg. 2377/90 del Consiglio, che definisce una procedura comunitaria per la determinazione dei limiti massimi di residui medicinali veterinari negli alimenti di origine animale, come modificato dal reg. 1312/96 della Commissione, non è invalido*

Sentenza del Tribunale del 1° dicembre 1999 in cause riunite T- 125/96, *Boehringer / Consiglio*, e T- 152/96, *Boehringer / Commissione*, ex art. 230, comma 4, del Trattato.

Sentenza della Corte in procedimento C-23/00 del 26 febbraio 2002 per l'annullamento della sentenza del Tribunale in cause riunite T- 125/96 *Boehringer / Consiglio*, e T- 152/96, *Boehringer / Commissione*, ricorrente *Consiglio*.

Sentenza della Corte in procedimento C-32/00 del 26 febbraio 2002 per l'annullamento della sentenza del Tribunale in cause riunite T- 125/96 *Boehringer / Consiglio*, e T- 152/96, *Boehringer / Commissione*, ricorrente *Commissione*.

La lunga vertenza che ha visto una produttrice di medicinali opporsi a Consiglio e Commissione si è conclusa con la conferma della validità del regolamento della Commissione che, modificando, come previsto dal regolamento di base,



l'allegato III del reg. 2377/90, che definisce una procedura comunitaria per la determinazione dei limiti massimi di residui di medicinali veterinari (LMR) negli alimenti di origine animale; il reg. 1312/96 della Commissione aveva, infatti, nella nuova versione dell'allegato III al reg. 2377/90, previsto l'ammissibilità dell'uso del clenbuterol per talune specifiche indicazioni terapeutiche per i bovini e gli equidi dopo avere stabilito il LMR del prodotto stesso in via generale.

Il Tribunale aveva statuito che il reg. 1312/96 era annullato nella misura in cui limitava la validità dei LMR che esso adotta per il clenbuterol a talune precise indicazioni terapeutiche per i bovini e gli equidi.

La sentenza del Tribunale è lunga ed argomentata; essa respinge prima i rilievi mossi nei confronti della dir. 96/22, concernente il divieto di utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica, tireostatica e delle sostanze beta agoniste nelle produzioni animali; non rileva, sul punto, fare considerazioni se non quella che dalla sentenza non emerge a quale titolo una direttiva potesse essere impugnata da un privato.

Il Tribunale, invece, con molta disinvoltura, ammette il ricorso di annullamento del reg. 1312/96, che modifica l'allegato III del reg. 2377/90, presentato dalla *Boehringer*, rinvenendo nella domanda della ditta un interesse ad agire diretto, immediato ed individuale, poiché il regolamento produce effetti giuridici vincolanti idonei ad incidere sugli interessi della ricorrente, modificando in modo rilevante la sua posizione giuridica; la ricorrente è parsa al Tribunale colpita dal regolamento in ragione di qualità che le sono peculiari, trovandosi in una situazione di fatto atta a distinguerla, con riguardo al regolamento, rispetto a qualsiasi altra persona essendo, dunque, individualmente interessata. Il ragionamento del Tribunale si completa con una affermazione quanto meno curiosa: poiché il regolamento non abbisogna di misurare di trasposizione nel diritto nazionale e s'impone direttamente a tutti gli operatori interessati, la *Boehringer* è anche direttamente interessata all'atto impugnato.

In realtà, se si ragionasse in via generale in questo modo, decine e forse centinaia di regolamenti potrebbero essere impugnati, mentre il trattato, *ex art.* 230, comma 4, limita fortemente questa possibilità, richiedendo una «decisione» o un atto che abbia natura strettamente decisoria.

Il procedimento C-23/00P, per l'annullamento della sentenza del Tribunale avviato su domanda del Consiglio si fondava su un solo motivo: il Consiglio ha lamentato che il Tribunale non abbia statuito sull'irricevibilità da esso sollevata della domanda avanzata da una persona fisica o giuridica di annullamento di una direttiva. La Corte ha deciso di considerare il ricorso irricevibile perché il Tribunale, nella sua sentenza, «ha considerato che non era necessario pronunciarsi sull'eccezione di irricevibilità sollevata dal Consiglio» visto che le conclusioni delle ricorrenti dovevano, in ogni caso, essere respinte nel merito. Non si può non osservare, quanto meno, la curiosità dell'argomento del Tribunale, che si occupa prima del merito, e trascura la ricevibilità.

Il procedimento 32/00P avviato dalla Commissione con suo ricorso avverso alla sentenza del Tribunale, di cui si chiedeva l'annullamento, incentra la sua attenzione sul motivo «errore di diritto» viziante la sentenza impugnata che consiste nel fatto che il Tribunale ha ritenuto che la Commissione, nell'adottare il reg. 1312/96 di modifica dell'allegato III del reg. 2377/90, avrebbe ecceduto i poteri conferitile limitando la validità dei LMR per il clenbuterol a talune specifiche indicazioni terapeutiche. La Corte ha accolto il ricorso, prendendo spunto dalla dir. 96/22, concernente il divieto di utilizzazione di talune sostanze ormoniche, tireostatiche e beta agoniste nelle produzioni animali; tale direttiva stabilisce, all'art. 2, lett. b), che gli Stati membri provvedano a vietare «l'immissione sul mercato di sostanze beta agoniste al fine di somministrarle ad animali le cui carni e i cui prodotti sono destinati al consumo umano», mentre all'art. 4, comma 1, punto 2, ammette che gli Stati autorizzino la somministrazione, a scopi

terapeutici definiti, di medicinali veterinari autorizzati contenenti in particolare sostanze beta agoniste, a certe categorie di bovini, agli equidi e agli animali da compagnia.

Orbene, poiché gli animali da compagnia non interessano l'alimentazione umana (almeno nella Comunità europea), la Corte ha ritenuto di valutare le specificazioni fatte dalla Commissione nell'allegato III relativamente all'uso del beta agonista clenbuterol per curare le malattie di bovini ed equini un mero richiamo a quanto stabilito dalla dir. 96/22 e, di conseguenza, non un superamento dei poteri conferiti all'Istituzione di fissare i contenuti dell'allegato III al solo fine di indicare le sostanze vietate. In definitiva, tali specificazioni relative all'utilizzabilità del medicinale proprio come medicinale, sono state ritenute «menzioni aventi mero valore dichiarativo, relative alle indicazioni terapeutiche ammesse per il clenbuterol in forza della direttiva 96/22» (punto 65).

Notevole è, a proposito di quest'ultima sentenza, il coinvolgimento nel giudizio di una direttiva, indirizzata agli Stati, a sostegno della bontà di una soluzione normativa adottata dalla Commissione nel regolare l'elenco di sostanze vietate richiesto da un regolamento del Consiglio, con l'introduzione di deroghe ai divieti, che avrebbero dovuto essere adottate dagli Stati secondo, appunto, la direttiva.

### III. - OCM NEL SETTORE DELLO ZUCCHERO

*La qualificazione dell'Italia come zona deficitaria nell'OCM nel settore dello zucchero nell'anno 1997/98 è coerente con quanto stabilito dalla regolamentazione di base e i regg. 1188/97 e 1785/81 sono validi.*

Sentenza della Corte del 12 marzo 2002, in causa C-160/98, *Eridania / Az. Agr. San Luca di Rumagnoli Viannj*, *ex art.* 177 (ora 234) del Trattato

Causa palesemente «pilota», quella *a quo*, proposta davanti al giudice di pace di Genova concernente la richiesta di rimborso di una piccola somma pagata dall'*Eridania* all'*Az. Agr. San Luca* e dalla stessa considerata non dovuta per la presunta invalidità del regolamento che includeva ancora una volta l'Italia fra le zone deficitarie della Comunità e, di conseguenza, fissava prezzi istituzionali maggiorati, fra i quali quelli delle barbabietole.

Le questioni proposte alla Corte sono state due:

1. - Se fosse valido il reg. 1188/97, adottato in ritardo rispetto a quanto stabilito nel regolamento di base, carente di motivazione e fondato sulla previsione di una situazione deficitaria nel corso della campagna 1997/98.

2. - Se il regolamento 1188/97 fosse ritenuto valido, se lo fosse anche il reg. 1785/81, di base nel settore dello zucchero, in relazione alle regionalizzazioni ivi previste per le zone deficitarie.

La seconda questione era già stata risolta con sentenza in causa C-289/97 del 6 luglio 2000, in *Racc.*, I, 5409 senza che si siano trovati elementi di invalidità nel detto regolamento.

La prima è così risolta dalla Corte:

a) quanto alla tardività del regolamento, la Corte ha osservato che la data limite per la sua adozione, stabilita dal reg. 1785/81, non deve ritenersi perentoria sicché la sua inosservanza non incide sulla validità dell'atto;

b) quanto all'assenza di motivazione, la Corte ha osservato che anche nella precedenza causa C-289/97 si erano mosse le medesime osservazioni nei confronti del regolamento adottato per l'anno precedente a quello in causa, e che, dato che la motivazione di questo sono identiche a quelle dell'attuale, la soluzione data per la prima causa, e cioè che le motivazioni erano sufficienti a soddisfare i requisiti richiesti dalla Corte. In effetti, a differenza di quanto altre volte è potuto accadere, è legittimo che la motivazione utilizzata nel corso dell'anno precedente sia ripetuta nel regola-

mentare l'attuale annata: infatti, se nel caso *Martini Silos* i regolamenti succedutisi avevano contenuti diversi fondati su ragioni diverse mentre la motivazione era identica, in questo caso l'invarianza della situazione regolamentata giustifica anche la non modificazione delle motivazioni dell'atto.

c) entrando nel merito, la terza questione mira a contestare il comportamento di Consiglio e Commissione che, nel prevedere la produzione dell'anno in questione, non avrebbero tenuta in considerazione la modifica di previsioni loro comunicata ripetutamente, in base alla quale la campagna si sarebbe dimostrata del tutto eccedentaria.

Questa questione è stata risolta dalla Corte asserendo che da un lato le notizie pervenute dall'Italia sulle previsioni di raccolto erano contraddittorie (Zuccherieri per l'eccedentarietà, Ministero ambiguo, Organizzazioni agricole per la deficitarietà), dall'altro che, poiché «spetta al Consiglio fissare i prezzi d'intervento prima dell'apertura della campagna di commercializzazione, e cioè il 1° luglio» e poiché «non è prevista una modifica dei prezzi successivamente a tale apertura», «il Consiglio non era in nessun caso tenuto a rivedere la sua previsione e a modificare il regolamento n. 1188/97».

Non si può, sul punto, non notare che:

- l'Italia, arrivata alle Istituzioni comunitarie in ordine sparso, non ha saputo, come spesso accade, esprimere una posizione univoca;

- la tradizionale - e pretesa, a gran voce, dal governo italiano a più riprese in epoche precedenti - deficitarietà di zucchero dell'Italia non può non avere avuto influenza sulle decisioni prese che, se da un lato consentono agli agricoltori di ottenere maggiori ricavi per le loro barbabietole, mettono i trasformatori in difficoltà quanto meno relativamente alla vendita del prodotto eccedente i consumi nazionali, per altro, comunque, di scarsa entità.

#### IV. - RISARCIMENTO DANNI E QUOTE LATTE

*Commissione e Consiglio sono tenuti a risarcire il danno subito dai ricorrenti in quanto la regolamentazione comunitaria non ha previsto tempestivamente l'attribuzione di un quantitativo di riferimento ai produttori che, avendo osservato le regole dettate dalla Comunità per l'ottenimento di un premio di non commercializzazione del latte, non hanno consegnato latte durante l'anno di riferimento prescelto dallo Stato membro interessato.*

Sentenza del Tribunale del 7 febbraio 2002, in causa T-187/94, *T. Rudolph / Consiglio e Commissione*, ex art. 178 e 215, comma 2° (divenuti art. 235 s 288, comma 2°) del Trattato.

Sentenza del Tribunale del 7 febbraio 2002, in causa T-201/94, *E. Kustermann / Consiglio e Commissione*, ex art. 178 e 215, comma 2° (divenuti art. 235 s 288, comma 2°) del Trattato.

Sentenza del Tribunale del 7 febbraio 2002, in causa T-204/94, *B. Schulte / Consiglio e Commissione*, ex art. 178 e 215, comma 2° (divenuti art. 235 e 288, comma 2°) del Trattato.

La lunghissima vicenda dei produttori SLOM è troppo nota perché valga la pena di essere ricordata (sull'arg. v., per tutti, DI LAURO, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, II ediz., Padova, 1997, p. 478 ss.). Da ultimo la vicenda trovava una soluzione con la sentenza della *Mülder II* (del 19 maggio 1992, in cause riunite C-104/89 e C-37/90, *Mülder / Consiglio e Commissione*, in *Racc.*, I, 3061) nella quale la Corte dichiarava la Comunità responsabile per i danni causati ad alcuni produttori di latte ai quali, per effetto dell'applicazione del reg. 857/84, era stato impedito, di fatto, di porre in commercio latte in forza degli impegni assunti ai sensi del reg. 1078/77.

A seguito di questa sentenza Consiglio e Commissione si impegnavano a rinunciare, nei confronti di chi avesse diritto ad un indennizzo nel senso previsto dalla sentenza

*Mülder II*, a far valere la prescrizione risultante dall'art. 43 dello Statuto della Corte, a condizione che il diritto all'indennizzo non fosse ancora prescritto alla data di pubblicazione della Comunicazione d'impegno (del 4 agosto 1992, 92/C 198/04, in *GUCE C* 198 del 1992, p. 4). Il successivo reg. 2187/93 del 22 luglio 1993, in *GUCE L* 196 del 1993, stabiliva, all'art. 10, par. 2, che «il produttore deve inoltrare la domanda alla competente autorità. La domanda del produttore deve pervenire all'autorità competente, pena il rigetto, entro il 30 settembre 1993. - Il termine di prescrizione di cui all'articolo 43 dello statuto della Corte di giustizia ricomincia a decorrere per tutti i produttori dalla data menzionata al primo comma, se la domanda di cui allo stesso comma non è stata inoltrata anteriormente a tale data, a meno che la prescrizione sia stata interrotta da un ricorso alla Corte di giustizia a norma dell'articolo 43 dello statuto di quest'ultima». L'art. 14, comma 3°, dello stesso regolamento stabiliva, infine, che «la mancata accettazione dell'offerta entro il termine di due mesi a decorrere dalla ricezione ha per conseguenza che l'offerta stessa non vincola più, in futuro, le Istituzioni comunitarie interessate».

Un'ultima sentenza *Mülder e a / Consiglio e Commissione* (del 27 gennaio 2000, in cause riunite C-104 e C-37/90, in *Racc.*, I, 203) ha statuito sull'importo degli indennizzi richiesti dai ricorrenti.

*Rudolph e Kustermann* hanno depositato in cancelleria ricorsi al Tribunale nel maggio del 1994; il Tribunale ha sospeso i procedimenti con ordinanze del 31 agosto 1994, in attesa di pronunciare la sentenza in causa C-104/89 *Mülder*; successivamente i procedimenti sono stati ripresi e, separatamente, sono giunti a conclusione con le due sentenze prima ricordate.

La decisione del Tribunale nelle cause *Rudolph e Kustermann* è la stessa; considerato che le parti sopra indicate hanno ricevuto la proposta di indennizzo il 28 gennaio 1994, e che esse non l'hanno accettata entro due mesi, e cioè entro il 28 marzo, le offerte non vincolavano più le Istituzioni dal 29 marzo dello stesso anno.

Il Tribunale osserva, a questo punto, che «quando l'offerta di risarcimento di un danno si inserisce in un contesto come quello del caso di specie, in cui è stato richiesto ai produttori di non presentare domande preventive o ricorsi per risarcimento danni per via dell'attuazione da parte delle Istituzioni di un sistema di indennizzo forfettario e transattivo, il rifiuto dell'offerta di risarcimento, espresso o risultante dalla scadenza di un termine per l'accettazione previsto in quell'ambito, non può avere conseguenze più rigorose in materia di calcolo del termine di prescrizione di quelle che deriverebbero da una decisione di rigetto da parte dell'amministrazione di una domanda di risarcimento presentata da un singolo. Infatti, tale rifiuto concretizza, allo stesso modo di una decisione di rigetto, il disaccordo tra l'amministrazione e colui che richiede il risarcimento» (punti 61 della sentenza *Rudolph* e 73 della sentenza *Kustermann*). Pertanto l'aver presentato ricorso al Tribunale entro due mesi dalla scadenza del termine di validità dell'offerta delle Istituzioni deve considerarsi comportamento tempestivo, analogamente a quanto previsto per l'impugnazione di un atto ex art. 173 (ora 230) del Trattato, e cioè 60 giorni dopo la scadenza del termine per accettare la proposta. La scadenza della proposta toglie ogni valore impegnativo alla stessa per le Istituzioni; questa conseguenza, tuttavia, non può privare i ricorrenti del diritto di adire il Tribunale nei sessanta giorni successivi a tale scadenza.

Anche nella causa *Schulte* la vicenda appare analoga, ma alcune differenze rilevanti portano il Tribunale a concludere in modo differente. Si tratta, in sostanza, del fatto che il ricorso al Tribunale è stato avanzato l'8 luglio 1994, a fronte dell'ultima risposta data dal sig. *Schulte* alle proposte ricevute, datata 22 aprile 1994; il ragionamento fatto dal Tribunale per i casi risolti positivamente per i ricorrenti considerava i 60 giorni dal rifiuto come termine per evitare la prescrizione, termine che in questo caso è stato superato.

# MASSIMARIO

## Giurisprudenza civile

(a cura di PAOLA MANDRICI)

**Imposte e tasse - Disciplina delle agevolazioni tributarie - Agevolazioni per la cooperazione - Cooperative agricole e della piccola pesca - Prodotti di un'azienda agricola ubicata all'estero - Conferimento ad una cooperativa agricola da parte del socio - Reddito della cooperativa prodotto attraverso la loro alienazione - Agevolazione ex art. 10 del d.p.r. n. 601 del 1973 - Applicabilità - Esclusione - Fondamento.** (D.p.r. 29 settembre 1973, n. 601, art. 10; d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917, art. 29)

Cass. Sez. V Civ. - 8-4-2002, n. 4969 - Cicala, pres. ed est.; Nardi, P.M. (conf.) - Min Finanze ed altro (Avv. gen. Stato) c. Ghione. (Cassa e decide nel merito Comm. Trib. Liguria 17 febbraio 1999)

*I benefici fiscali dell'esenzione dall'imposta sul reddito delle persone giuridiche e dall'imposta locale sui redditi, previsti per le cooperative agricole dall'art. 10 del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601, non sono applicabili al reddito conseguito da una cooperativa agricola attraverso la alienazione di prodotti di un'azienda agricola ubicata all'estero e conferiti dal suo titolare (anche se straniero), nella sua qualità di socio della cooperativa, atteso che, se è irrilevante la nazionalità del socio, è invece condizione imprescindibile, al fine del godimento dei benefici suindicati, che il terreno dello stesso sia ubicato in territorio italiano e classificato come produttivo di reddito agrario, ai sensi dell'art. 29 del d.p.r. n. 917 del 1986 (1).*

(1) In senso conforme cfr. Cass. 14 gennaio 1999, n. 338, in questa Riv. 1999, 611; in *Dir. e prat. trib.*, 2000, con nota di AMATUCCI F., *Il criterio del "luogo di attività produttiva del bene" come preclusione al riconoscimento di benefici fiscali nei confronti delle cooperative agricole.*

\*

**Contratti agrari - Ambito di applicazione - Rapporti oggetto di controversie - Famiglia coltivatrice - Mancata designazione di un rappresentante - Conseguenze in tema di disdetta e di tentativo di conciliazione.** (C.c., artt. 2257, 2266; l. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 4, 46, 48)

Cass. Sez. III Civ. - 6-6-2002, n. 8218 - Nicastro, pres.; Finocchiaro, est.; Fedeli, P.M. (conf.) - Sibilia (avv. Musto) c. Principiante (avv. Balletta). (Conferma App. Napoli 7 marzo 2000)

*Nei confronti della famiglia coltivatrice sono applicabili, in mancanza di nomina di un rappresentante della stessa nei rapporti con il concedente ai sensi dell'art. 48 della l. 3 maggio 1982, n. 203, le disposizioni degli artt. 2266 e 2257 c.c. in materia di società semplice, di talché ciascuno dei componenti può validamente rappresentare, sia attivamente che passivamente, la famiglia stessa; ne consegue che, al fine della cessazione del contratto alla scadenza è sufficiente che la disdetta (di cui all'art. 4 legge cit.) sia inviata a uno solo dei componenti della famiglia e, inoltre, che la mancata convocazione di uno di detti componenti in sede di tentativo obbligatorio di conciliazione (a norma dell'art. 46 della stessa legge) non comporta alcun vizio procedurale (1).*

(1) In senso sostanzialmente conforme cfr.: Cass. 1° agosto 2001, n. 10487, in *Giust. civ. Mass.*, 2001, 1515; Cass. 14 aprile 2000, n. 4859, in questa Riv. (M), 2000, 423; Cass. 11 gennaio 2000, n. 186, *ivi*, 2000, 463; Cass. 23 marzo 1998, n. 3068, *ivi* (M), 1998, 379.

\*

**Consorti - Di bonifica - Contributi consortili - Carattere tributario della relativa obbligazione - Configurabilità - Conseguenze - Competenza esclusiva del Tribunale ex art. 9, secondo comma, c.p.c. - Sussistenza.** (Cost., art. 23; c.p.c., art. 9, comma 2)

Cass. Sez. V Civ. - 26-3-2002, n. 4337 - Cantillo, pres.; Giuliani, est.; Gambardella, P.M. (conf.) - Consorzio spec. per la bonifica di Arneo (avv. Consenti) c. Chiechi (avv. Volpe). (Dichiara competenza Giud. Pace Mesagne 5 agosto 1998)

*I contributi spettanti ai consorzi di bonifica ed imposti ai proprietari per le spese di esecuzione, manutenzione ed esercizio delle opere di bonifica e miglioramento fondiario, rientrano nella categoria generale dei tributi, ai sensi dell'art. 23 della Costituzione, atteso che tali obblighi discendono dalla legge e non da un impegno contrattuale, di natura associativa, e che gli stessi sono esigibili mediante ruoli di contribuzione e con le norme ed i privilegi stabiliti per l'imposta fondiaria. Ne consegue che, le controverse inerenti alla legittimità del potere impositivo dei consorzi e all'obbligatorietà dei contributi, non comprese nella giurisprudenza delle Commissioni tributarie, sono devolute alla competenza per materia del Tribunale, ai sensi dell'art. 9, secondo comma, c.p.c. (1).*

(1) Sul punto la giurisprudenza è pacifica. In senso conforme cfr.: Cass. 25 settembre 2001, n. 12027, in questa Riv. (M), 2001, 765; Cass. 13 ottobre 2000, n. 13649, *ivi* (M), 139; Cass. 22 febbraio 2000, n. 1985, *ivi*, 2000, 555; Cass. S.U. 30 ottobre 1998, n. 10903, in *Giust. civ. Mass.*, 1998, 2224; Cass. S.U. 23 settembre 1998, n. 9493, in *Foro it.*, 1999, 733, con nota di BARONE C.M.; in *Giust. civ.*, 1998, 2433, con nota di NERI A., *Brevi considerazioni sulle impugnazioni esperibili avverso le sentenze del giudice di pace e in particolare sull'inammissibilità del regolamento di competenza*, in questa Riv., 2000, 256; Cass. 15 maggio 1998, n. 4920 e Cass. 29 settembre 1997, n. 9534, *ivi*, 1998, 468, con nota di NICOLUCCI S., *Ancora sul riparto della giurisdizione in tema di contributi di bonifica.*

\*

**Espropriazione p.p.u. - Occupazione temporanea e d'urgenza - Indennità - Determinazione - Criterio di un dodicesimo dell'indennità di esproprio - Applicabilità alle sole aree agricole - Criterio dell'interesse legale annuo sulla somma determinata a titolo di indennità di esproprio - Valenza generale - Applicabilità per tutti gli altri immobili.** (L. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 72; l. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 20)

Cass. Sez. I Civ. - 12-4-2002, n. 5271 - Olla, pres.; Benini, est.; Maccarone, P.M. (conf.) - Orsini ed altre (avv. Arcuri) c. Com. Palermo (avv. Airò Farulla). (Conferma App. Palermo 15 dicembre 1998)

*In tema di indennità di occupazione, il criterio dettato dall'art. 20, terzo comma, della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (che fissa detta indennità in un dodicesimo dell'indennità di esproprio per ogni anno di occupazione) conserva residuo margine di applicabilità - a seguito della dichiarazione di incostituzionalità di cui alla sent. n. 5 del 1980 - per le sole aree agricole; per gli altri immobili, ed in assenza di peculiari disposizioni che fissano diversi criteri, vale la disciplina generale prevista dall'art. 72, quarto comma, della l. 25 giugno 1865, n. 2359, in base alla quale all'immobile va attribuito il medesimo valore per la determinazione tanto dell'indennità di occupazione quanto di quella per la sua successiva espropriazione e la prima deve essere liquidata in misura corrispondente ad una percentuale, legittimamente riferibile al saggio degli interessi legali, dell'indennità che sarebbe dovuta per l'espropriazione dell'area occupata (1).*

(1) In senso conforme cfr. Cass. S.U. 20 gennaio 1998, n. 493, in *Foro it.*, 1998, 371, con nota di BENINI S.; in *Giust. civ.*, 1998, 667, con nota di GIACALONE G., *Sulla determinazione dell'indennità di occupazione*, in *Riv. giur. edil.*, 1998, 629, con nota di BONATTI S., *Ancora sui criteri per il calcolo dell'indennità di occupazione*, in *Foro amm.*, 1998, 1337, con nota di IANNOTTA R. Sul punto vedi anche Cass. 14 settembre 1999, n. 9814, in *Giust. civ. Mass.*, 1999, 1974.

**Espropriazione p.p.u. - Edilizia economica e popolare - Aree fabbricabili - Espropriazione - Valutazione della natura edificabile del suolo secondo diritto - Diforme collocazione del fondo nel PEEP, rispetto a quella prevista nel piano di fabbricazione - Ammissibilità - Fondamento.** (L. 18 aprile 1962, n. 167, art. 1; d.l. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5 bis; l. 8 agosto 1992, n. 359)

Cass. Sez. I Civ. - 11-6-2002, n. 8330 - De Musis, pres.; Ceccherini, est.; Cesqui, P.M. (conf.) - Colasanti (avv. Ioannucci) c. Comune di Rieti (avv. D'Orazi). (*Conferma App. Roma 12 luglio 1999*)

*Nella valutazione della natura edificabile del terreno secondo diritto ai fini espropriativi, non è sufficiente fare riferimento al piano di fabbricazione nella sua originaria formulazione (nel quale il terreno in questione sia eventualmente collocato in zona ortofrutticola), ma occorre tenere presente la destinazione che quel terreno abbia assunto nel piano di edilizia economica e popolare, che del piano di fabbricazione costituisce variante, ed in base ad esso riconoscerne la natura edificatoria e valutarne le caratteristiche (1).*

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 17 settembre 2001, n. 11621, in *Giust. civ. Mass.*, 2001, 1662; Cass. Sez. Un. 18 novembre 1997, n. 11433, in *Foro it.*, con nota di BENINI S., *Piani di zona economica e popolare e valutazioni dell'immobile ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio o del risarcimento del danno da occupazione espropriativa*; Cass. 8 luglio 1998, n. 6656, in *Giust. civ. Mass.*, 1998, 1492.

\*

**Imposte e tasse - Disciplina delle agevolazioni tributarie - Agevolazioni varie - Acquisti di nuove attrezzature per il potenziamento di aziende agricole danneggiate dal sisma del 1980 - Esenzione dall'IVA ex art. 8, quarto comma, del d.l. n. 474 del 1987 - Rapporto con l'esenzione di cui all'art. 5, primo comma, lett. d), del d.l. n. 799 del 1980 - Autonomia - Conseguenze - Applicabilità per l'anno 1989 - Sussistenza.** (D.l. 5 dicembre 1980, n. 799, art. 5; l. 12 dicembre 1980, n. 875; d.l. 20 novembre 1987, n. 474, art. 8; l. 21 gennaio 1988, n. 12; d.lgs. 30 marzo 1990, n. 76, art. 74)

Cass. Sez. V Civ. - 29-3-2002, n. 4585 - Cantillo, pres.; Graziadei, est.; Cafiero, P.M. (conf.) - Min. Finanze (Avv. gen. Stato) c. Iannella (avv. Perifano). (*Conferma Comm. Trib. Reg. Campania 14 novembre 1997*)

*In tema di agevolazioni tributarie, l'art. 8, quarto comma, del d.l. 20 novembre 1987, n. 474 (convertito, con modificazioni, nella l. 21 gennaio 1988, n. 12), il quale prevede l'esenzione dall'IVA degli acquisti di nuove attrezzature per il potenziamento di aziende agricole danneggiate dal sisma del 1980, non ha natura interpretativa dell'art. 5, primo comma, lett. d), del d.l. 5 dicembre 1980, n. 799 (convertito, con modificazioni, nella l. 22 dicembre 1980, n. 875) - concernente l'esenzione dall'IVA delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi in favore di aziende agricole, dirette a ripristinare le scorte distrutte o danneggiate dall'evento sismico -, ma introduce un beneficio autonomo. Ne consegue che, mentre l'esenzione relativa al ripristino delle scorte, di cui al citato art. 5, primo comma, lett. d), del d.l. n. 799 del 1980, cessa al 31 dicembre 1988 - poiché l'art. 13 della legge n. 48 del 1989 proroga al 31 dicembre 1989 il medesimo art. 5, ma limitatamente alle lettere c) ed f) -, il beneficio per gli acquisti delle attrezzature, di cui al menzionato art. 8, quarto comma, del d.l. n. 474 del 1987, perdura invece fino all'entrata in vigore del d.lgs. 30 marzo 1990, n. 76, il quale prevede l'esenzione soltanto per le imprese operanti in settori diversi dall'agricoltura (art. 74), con abrogazione delle disposizioni incompatibili (1).*

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 18 dicembre 2001, n. 16209, in questa Riv., 2002, 376; Cass. 5 dicembre 2001, n. 15372, *ivi*, 2002, 376; Cass. 3 agosto 2001, *ivi*, 2001, 748. *Contra*, cfr. Cass. 28 novembre 1998, n. 12100, in

questa Riv., 2000, 118; in *Il Fisco*, 2000, 72, con nota di TOMO G., *Alle cessioni effettuate a favore di aziende colpite dal sisma del 1980 revocate le agevolazioni IVA per gli anni 1989 e 1990.*

\*

**Lavoro - Dipendenti consorzi di bonifica - Rapporto a tempo determinato - Legge n. 230 del 1962 - Applicabilità.** (C.c., art. 2135; l. 18 aprile 1962, n. 230, artt. 1 e 6; l. 11 marzo 1970, n. 83)

Cass. Sez. Lav. - 27-10-2000, n. 14232 - Trezza, pres.; Roselli, est.; Velardi, P.M. (diff.) - Consorzio Bonifica n. 8 Conca di Soro (avv. Megale) c. Mora ed altri (avv. De Girolamo). (*Conferma Trib. Cassino 24 settembre 1997*)

*Al rapporto di lavoro dei dipendenti dei consorzi di bonifica è applicabile la disciplina sui contratti a termine di cui alla l. 18 aprile 1962, n. 230, e in particolare la prescrizione dell'atto scritto a norma dell'art. 1, poiché la disposizione dell'art. 6, che esclude dalla disciplina della stessa legge i rapporti tra «datori di lavoro dell'agricoltura e salariati fissi comunque denominati» (e - in base ad una necessaria interpretazione estensiva - tutti i lavoratori agricoli), è applicabile ai lavoratori alle dipendenze di imprese definibili come agricole a norma dell'art. 2135 c.c. (lavoratori per i quali, peraltro, operano le formalità procedurali e le prescrizioni dettate in tema di collocamento dei lavoratori agricoli dalla l. 11 marzo 1970, n. 83), mentre gli Enti di bonifica (anche se talvolta ricondotti dalla legge al settore agricolo ai fini previdenziali) non sono imprenditori agricoli, perseguendo fini economici non solamente agricoli, anche se con attività in parte strumentali all'agricoltura (1).*

(1) *Contra*, sulla natura agricola del rapporto di lavoro dei dipendenti da consorzi di bonifica v. Cass. 24 marzo 1999, n. 2796, in questa Riv., 2000, 54, con nota di GATTA, *Condizioni per la qualificazione "a tempo indeterminato" del lavoro prestato da dipendenti di un consorzio di bonifica ed ivi ulteriori richiami di dottrina e di giurisprudenza, cui si rinvia.*

\*

**Imposte e tasse - Imposta locale sui redditi (ILOR) - Base imponibile - Redditi fondiari - Allevamento del bestiame - Qualificazione come attività agricola ai sensi dell'art. 29 d.p.r. n. 917 del 1986 - Condizioni - Fattispecie.** (D.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917, art. 29)

Cass. Sez. V Civ. - 18-4-2002, n. 5579 - Reale, pres.; Cicala, est.; De Augustinis, P.M. (conf.) - Odomaro & Mosca s.d.f. (avv. Dal Piaz ed altro) c. Ufficio II DD Biella (Avv. gen. Stato). (*Conferma Comm. Trib. Reg. Piemonte 29 giugno 1999*)

*In tema di ILOR, l'attività di allevamento del bestiame svolto senza l'utilizzazione, anche solo parziale, dei prodotti della terra di cui l'allevatore abbia la disponibilità, costituisce attività industriale o commerciale, estranea alla previsione di cui all'art. 29 del d.p.r. n. 917 del 1986, la quale esige - perché esso assuma i caratteri dell'attività agricola - che l'allevamento venga effettuato con mangimi ottenuti dal fondo aziendale, almeno nella misura di un quarto di quelli necessari all'alimentazione del bestiame. (In applicazione di tale principio la S.C. ha ritenuto corretta la decisione dei giudici di merito i quali avevano escluso, sulla base del consistente avvicendamento del bestiame nelle strutture aziendali, che i terreni venissero utilizzati per la destinazione agricola risultando, invece, che essi svolgevano solo la funzione di luogo di collocamento temporaneo degli animali) (1).*

(1) Sul punto non si rilevano precedenti specifici. Sulla qualificazione agricola dell'impresa di allevamento del bestiame cfr.: Cass. 26 febbraio 2001, n. 2772, in questa Riv., 2002, 445, con nota di ORLANDO A., *Attività di ingrasso del bestiame ed applicazione dell'IVA in regime agevolato.*

## Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

### Sanità pubblica - Rifiuto - Definizione - Esclusione di riutilizzo economica da parte di terzi - Rilevanza - Esclusione. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 2)

Cass. Sez. III Pen. - 9-4-2002, n. 14762 - Papadia, pres.; Novarese, est.; Passacantando, P.M. (conf.) - Amadori ed altro, ric. (*Conferma Trib. Forlì 25 ottobre 2000*)

*In tema di disciplina dei rifiuti, costituisce rifiuto qualsiasi sostanza di cui il produttore o il detentore si disfi, o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi, non assumendo rilievo la intenzione, di escludere ogni riutilizzazione economica da parte di altre persone (1).*

(1) Giurisprudenza costante. In termini cfr. Cass. Sez. III, 27 giugno 1992, n. 7567, Abortivi, in *Mass. dec. pen.*, 1992, 190.923.

Sulla definizione di rifiuto v. art. 14 del d.l. 8 luglio 2002, n. 138 che ne stabilisce l'interpretazione autentica.

\*

### Produzione, commercio e consumo - Notifica dell'udienza - Omissione - Violazione diritti difesa - Fattispecie - Fiordilatte con cariche microbiche superiori ai limiti di legge.

Cass. Sez. III Pen. - 15-3-2002, n. 10881 - Savignano, pres.; Postiglione, est.; Izzo, P.M. (conf.) - Abagnale, ric. (*Annulla senza rinvio*)

*L'omessa notifica dell'udienza del processo determina la violazione del diritto di difesa (Fattispecie: produzione di fiordilatte con cariche microbiche superiori ai limiti di legge) (1).*

(1) In senso conforme, ma in diversa fattispecie, Cass. Sez. V, 31 maggio 1996, n. 2122, Scalari, in *Mass. dec. pen.*, 1996, 204.845.

\*

### Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Carni - Somministrazione di anabolizzanti a bovini destinati al consumo umano - Reato di cui all'art. 5, lett. a) legge n. 283 del 1962 - Configurabilità - Fondamento. (L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5; d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, art. 1; d.lgs. 4 agosto 1999, n. 336, art. 3)

Cass. Sez. III Pen. - 24-4-2002, n. 15479 - Savignano, pres.; Franco, est.; Izzo, P.M. (conf.) - Lerda, ric. (*Annulla in parte senza rinvio Trib. Torino 23 maggio 2001*)

*La condotta costituita nel detenere in azienda animali bovini destinati alla vendita o al consumo umano trattati con sostanze ad effetto anabolizzante è prevista e punita come reato ai sensi dell'art. 5, lett. a) della l. 30 aprile 1962, n. 283 (distribuzione per il consumo di sostanze alimentari trattate in modo da variarne la composizione naturale), atteso che nei rapporti tra il reato disposto dal citato art. 5 e quello contemplato dall'art. 3, comma primo, lett. b), del d.lgs. 4 agosto 1999, n. 336 (che vietava la detenzione in azienda di animali trattati con sostanze ad effetto anabolizzante), successivamente depenalizzato dal d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, non si è realizzato un fenomeno abrogativo, stante il carattere di norma generale della previsione della legge n. 283 rispetto a quella successiva del decreto n. 336, avente natura di norma speciale. In tale ipotesi successiva la norma generale è stata derogata dalla norma speciale successiva, con la conseguenza che, venuta meno la norma speciale derogatoria, l'efficacia della norma generale si è automaticamente riespansa*

*anche con riferimento a quelle fattispecie medio tempore previste dalla disciplina caducata (1).*

(1) In senso conforme Cass. Sez. VI, 14 dicembre 1993, n. 11395, Bellone, in *Mass. dec. pen.*, 1994, 196.059.

\*

### Bellezze naturali - Violazione dell'art. 1 sexies legge n. 431 del 1985 - Sanzione applicabile - Art. 20, lett. c) legge n. 47 del 1985 - Modificazione dopo l'approvazione del d.lgs. n. 490 del 1999 - Esclusione. (L. 28 febbraio 1985, n. 47, art. 20; l. 8 agosto 1985, n. 431, art. 1 sexies; d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, art. 163; l. 8 ottobre 1997, n. 352, art. 1)

Cass. Sez. III Pen. 4-2-2002, n. 3937 - Malinconico, pres.; Postiglione, est.; Favalli, P.M. (conf.) - P.M. in proc. De Monte. (*Annulla senza rinvio App. Trieste 18 ottobre 2000*)

*In tema di costruzione senza autorizzazione paesaggistica in zona soggetta a vincolo, la violazione dell'art. 1 sexies l. 8 agosto 1985, n. 431 è punita con la sanzione prevista dall'art. 20, lett. c) l. 28 febbraio 1985, n. 47, anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 163 d.lgs. 490 del 1999, atteso che tale ultima fonte ha carattere compilativo e non è idonea a introdurre una nuova disciplina sanzionatoria in materia penale, vuoi perché manca una espressa delega legislativa (art. 1 legge n. 352 del 1997) vuoi perché una diversa interpretazione sarebbe contraria a quella fornita dalla Corte costituzionale sulla valenza del vincolo paesaggistico (1).*

(1) In senso conforme Cass. Sez. III, 28 febbraio 2001, n. 8359, Giannone, 218.034, in questa Riv., 2001, 485.

\*

### Bellezze naturali (protezione delle) - Territori coperti da boschi - Esecuzione di attività ed opere di bonifica, antincendio e conservazione in assenza di autorizzazione forestale - Reato di cui all'art. 1 sexies d.l. n. 312 del 1985 - Configurabilità - Fondamento. (L. 8 agosto 1985, n. 431; d.l. 27 giugno 1985, n. 312, art. 1 sexies)

Cass. Sez. III Pen. - 15-4-2002, n. 14292 - Papaia, pres.; Lombardi, est.; Albano, P.M. (conf.) - P.M. in proc. Negri, ric. (*Annulla in parte con rinvio Trib. Asti 18 dicembre 2000*)

*In tema di tutela del paesaggio, il reato di cui all'art. 1 sexies del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito in l. 8 agosto 1985, n. 431 (ora sostituito dall'art. 163 del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490), ricomprende anche le ipotesi di esecuzione, in territori coperti da boschi ed in difetto della prescritta autorizzazione forestale prevista dal comma quarto del citato art. 1 sexies, di attività ed opere di bonifica, antincendio e di conservazione qualora tale intervento comporti un'apprezzabile modificazione dello stato dei luoghi, none essendo richiesto un concreto pregiudizio del bene protetto, atteso che la ratio della disposizione è quella di escludere la liceità di qualsiasi intervento modificativo effettuato senza una preventiva valutazione dell'operazione da parte dell'autorità preposta (1).*

(1) In senso conforme Cass. Sez. III, 6 aprile 1993, n. 3147, De Lieto, in questa Riv., 1994, 631, con nota di A. ABRAMI, *Tutela ambientale per effetto della legge n. 431 del 1985 ed interventi antropici non autorizzati*, e in *Mass. dec. pen.*, 1993, 193.637.

## Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

**Agricoltura e foreste - Agevolazioni fiscali e creditizie - Piccola proprietà contadina - Certificato della qualità di coltivatore diretto - Impugnazione - Competenza delle Commissioni tributarie - Ragioni.** (L. 26 maggio 1965, n. 590 e l. 6 agosto 1954, n. 604).

T.A.R. Piemonte, Sez. I - 2-5-2001, n. 973 - Gomez de Ayala, pres.; Calvo, est. - P.G. e P.G. (avv. Szego e Boggio Sella) c. Provincia Vercelli (avv. Rosci).

*In tema di agevolazioni tributarie per la formazione della piccola proprietà contadina, ai sensi delle leggi 6 agosto 1954 n. 604 e 26 maggio 1965, n. 590, la controversia sulla legittimità del provvedimento dell'Ispettorato provinciale agrario che abbia negato la sussistenza della qualità di coltivatore diretto dell'interessato rientra nella competenza delle Commissioni tributarie, in quanto il provvedimento stesso avendo ad oggetto il riscontro di dati obiettivi senza alcun margine di discrezionalità non è idoneo a degradare la posizione di diritti soggettivi del contribuente ed è suscettibile di sindacato giurisdizionale solo contemporaneamente alla cognizione del rapporto tributario (1).*

(1) In senso conforme, v. T.A.R. Campania (Sez. III), 22 dicembre 2000, n. 496 in questa Riv. 2001, 733 ed ivi riferimenti di giurisprudenza e dottrina. In proposito v. anche LA MEDICA D., *La giurisprudenza sulle agevolazioni tributarie in favore della proprietà coltivatrice*, in *Giur. agr. it.*, 1986, 59 ss. e 123 ss.

\*

**Consorzi - Consorzi di bonifica - Carattere - Ente pubblico economico - Conseguenze in tema di controllo - Osservanza dell'obbligo di trasmettere le delibere al Comitato regionale di controllo - Esclusione.** (T.u. 18 agosto 2000, n. 267, artt. 2 e 134)

T.A.R. Abruzzo, Sez. Pescara - 4-10-2001, n. 816 - Eliantonio, pres. ed est. - Consorzio bonifica C.B.S.P.A.T. (avv. De Cesare) c. Regione Abruzzo (avv. distr. Stato)

*L'art. 2 del T.U. 18 agosto 2000, n. 267, sull'ordinamento degli enti locali, include nel proprio ambito di applicazione i soli enti locali e non anche gli enti pubblici economici quali i consorzi di bonifica, per cui le delibere dei medesimi consorzi non sono assoggettate all'osservanza del successivo art. 134 che impone agli enti locali di trasmettere le proprie delibere al Comitato regionale di controllo entro il quinto giorno successivo alla loro adozione (1).*

(1) In senso conforme, v. T.A.R. Toscana (sez. I) 24 gennaio 1989, n. 38, in *Giur. agr. it.*, 1990, 124, con riferimenti di dottrina e giurisprudenza.

Sul carattere dei consorzi di bonifica ed i controlli sui medesimi, v.: LA MEDICA D., *Rassegna di giurisprudenza amministrativa: enti e consorzi agrari*, ivi, 1986, 381 ss.

\*

**Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Ritiro dalla produzione di terreni seminativi - Indebita percezione di contributi - Decadenza totale dagli aiuti - Controversie - Competenza del giudice amministrativo - Sussistenza - Ragioni.**

**Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Ritiro dalla produzione di terreni seminativi - Indebita percezione di contributi - Decadenza totale dagli aiuti - Carattere punitivo - Conseguenze - Applicazione del principio della irretroattività.** (L. 24 novembre 1981, n. 689, art. 1; d.m. agricoltura e foreste 9 aprile 1992, n. 281 e 1° febbraio 1991, n. 63)

**Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Ritiro dalla produzione di terreni seminativi - Indebita percezione di contributi - Decadenza totale dagli aiuti - Comunicazione di avvio del procedimento - Necessità.** (L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 7)

T.A.R. Toscana, Sez. I - 2-5-2001, n. 788 - Virgilio, pres.; Lundini, est. - P.C. (avv. Narese e De Meo) c. Amministrazione provinciale Siena (avv. Geri e Falaschi) e Ministero risorse agricole, alimentari e forestali (avv. distr. Stato)

*Rientra nella competenza del giudice amministrativo la controversia riguardante un provvedimento di declaratoria della decadenza dagli aiuti comunitari per il ritiro dalla produzione di terreni seminativi, in quanto dall'accertamento dell'indicazione, nella domanda di aiuti, di terreni privi dei requisiti prescritti per una superficie superiore al limite previsto, non deriva, direttamente e automaticamente, a carico dell'Amministrazione, un obbligo di procedere alla dichiarazione della decadenza dal regime di aiuto, dovendo invece la medesima Amministrazione previamente valutare la sussistenza e la sufficienza di idonei elementi probatori (che tuttavia devono essere forniti dal beneficiario) che possano far escludere che l'irregolarità riscontrata sia stata originata da dolo o colpa (1).*

*Il provvedimento di decadenza dagli aiuti comunitari per il ritiro dalla produzione di terreni seminativi, comminato a carico di azienda agricola che abbia indicato nella relativa domanda terreni per i quali, in una certa misura della superficie totale, non avevano i requisiti per ottenere il medesimo beneficio, costituisce una misura punitiva e per ciò è soggetto all'osservanza del principio generale di irretroattività delle norme sanzionatorie amministrative fissate dall'art. 1 della l. 24 novembre 1981, n. 689; per conseguenze, la predetta misura può applicarsi alle infrazioni commesse a partire dalla data di entrata in vigore dei decreti del Ministero dell'agricoltura e foreste 19 febbraio 1991, n. 63 e 9 aprile 1992, n. 281 che, per la prima volta, hanno previsto la decadenza totale dal menzionato beneficio, con obbligo di restituzione dell'importo percepito, a seguito di determinate irregolarità emerse in sede di accertamento (2).*

*In tema di aiuti comunitari per il ritiro dalla produzione di terreni seminativi, è illegittimo il provvedimento di decadenza dai medesimi aiuti ove non sia stato preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento, ai sensi dell'art. 7 della l. 7 agosto 1990, n. 241, non potendo tale comunicazione essere surrogata dalla notifica del processo verbale del Corpo forestale dello Stato che fa riferimento ad un indebito percepimento di somme, senza indicare la prevista decadenza totale dal bonifico per l'intera campagna (3).*

(1-3) Sulla prima massima, in senso conforme, v.: Cons. Stato (sez. VI) 31 maggio 1996, n. 763, in *Cons. Stato*, 1996, I, 993; T.A.R. Umbria 9 maggio 1997, n. 196 e 20 marzo 1997, n. 123, in *Trib. amm. reg.*, 1997 I, rispettivamente 2609 e 1912; v. anche T.A.R. Toscana 22 luglio 1997, n. 383, ivi, 1997, I, 3653.

Sulla seconda massima, in senso conforme, v.: T.A.R. Toscana (sez. I), 2 luglio 1996, n. 610, ivi, 1996, I, 3256; T.A.R. Umbria 2 dicembre 1997, n. 574, ivi, 1998, I, 614.

Contra, T.A.R. Toscana (sez. I) 9 marzo 1999, n. 140 (inedita).



## PARTE III - PANORAMI

## RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

## LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Modifica del reg. (CE) n. 1227/2000 recante modalità d'applicazione del reg. (CE) n. 1493/1999 del Consiglio, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, per quanto riguarda il potenziale produttivo. *Reg. Commissione 24 luglio 2002, n. 1242/2002*. (G.U.C.E. 25 luglio 2002, n. L 196)

Modifica del reg. (CE) n. 1557/2001 che stabilisce le modalità di applicazione del reg. (CE) n. 814/2000 del Consiglio relativo alle azioni di informazione riguardanti la politica agricola comune. *Reg. Commissione 26 luglio 2002, n. 1366/2002*. (G.U.C.E. 27 luglio 2002, n. L 198)

Note orientative ad integrazione dell'allegato II della dir. 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e abrogazione della dir. 90/220/CEE del Consiglio. *Dec. Commissione 24 luglio 2002, n. 2002/623/EC*. (G.U.C.E. 30 luglio 2002, n. L 200)

Autorizzazione all'Italia a permettere l'esportazione di una bevanda aromatizzata a base di vino non conforme alle disposizioni del reg. (CEE) n. 1601/91 del Consiglio che stabilisce le regole generali relative alla definizione, alla designazione e alla presentazione dei vini aromatizzati, delle bevande aromatizzate a base di vino e dei cocktail aromatizzati di prodotti vitivinicoli. *Dec. Commissione 24 luglio 2002, n. 2002/624/EC*. (G.U.C.E. 30 luglio 2002, n. L 200)

Metodi di campionamento e d'analisi per il controllo ufficiale di diossine e la determinazione di PCB diossina-simili nei prodotti. *Dir. Commissione 26 luglio 2002, n. 2002/69/CE*. (G.U.C.E. 6 agosto 2002, n. L 209)

Requisiti per la determinazione dei livelli di diossine e PCB diossina-simili nei mangimi. *Dir. Commissione 26 luglio 2002, n. 2002/70/CE*. (G.U.C.E. 6 agosto 2002, n. L 209)

Effettuazione di indagini sull'influenza aviaria nel pollame e nei volatili selvatici negli Stati membri. *Dec. Commissione 5 agosto 2002, n. 2002/649/EC*. (G.U.C.E. 9 agosto 2002, n. L 213)

Materiali e oggetti di materia plastica destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari. *Dir. Commissione 6 agosto 2002, n. 2002/72/CE*. (G.U.C.E. 15 agosto 2002, n. L 220)

Ripartizione finanziaria per Stato membro della rimanenza della campagna 2001/2002, per un determinato numero di ettari, ai fini della ristrutturazione e della riconversione dei vigneti nel quadro del reg. (CE) n. 1493/1999 del Consiglio. *Dec. Commissione 13 agosto 2002, n. 2002/655/EC*. (G.U.C.E. 15 agosto 2002, n. L 220)

Ripartizione finanziaria indicativa tra gli Stati membri, per un determinato numero di ettari, ai fini della ristrutturazione e della riconversione dei vigneti nel quadro del reg. (CE) n. 1493/1999 del Consiglio per la campagna 2002/03. *Dec. Commissione 19 agosto 2002, n. 2002/666/EC*. (G.U.C.E. 23 agosto 2002, n. L 227)

Deroga, per talune regioni della Comunità, al reg. (CE) n. 2316/1999 recante modalità di applicazione del reg. (CE) n. 1251/1999 del Consiglio che istituisce un regime di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi, relativamente al ritiro dei terreni della produzione. *Reg. Commissione 23 agosto 2002, n. 1518/2002*. (G.U.C.E. 24 agosto 2002, n. L 228)

Modifica della dec. 98/256/CE del Consiglio che stabilisce misure d'emergenza in materia di protezione contro l'encefalopatia spongiforme bovina. *Dec. Commissione 20 agosto 2002, n. 2002/670/EC*. (G.U.C.E. 24 agosto 2002, n. L 228)

Approvazione dei programmi relativi all'effettuazione negli Stati membri di indagini sull'influenza aviaria nel pollame e nei volatili selvatici. *Dec. Commissione 22 agosto 2002, n. 2002/673/EC*. (G.U.C.E. 24 agosto 2002, n. L 228)

Requisiti uniformi per la notifica dei programmi di eradicazione e di controllo delle malattie animali cofinanziati dalla Comunità e abrogazione della dec. 2000/322/CE. *Dec. Commissione 22 agosto 2002, n. 2002/677/EC*. (G.U.C.E. 27 agosto 2002, n. L 229)

## LEGISLAZIONE NAZIONALE

Disciplina delle caratteristiche merceologiche dei combustibili aventi rilevanza ai fini dell'inquinamento atmosferico, nonché delle caratteristiche tecnologiche degli impianti di combustione. *D.P.C. 8 marzo 2002*. (G.U. 3 luglio 2002, n. 154)

Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di enti pubblici. *L. 6 luglio 2002, n. 137*. (G.U. 8 luglio 2002, n. 158)

Interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate. *D.L. 8 luglio 2002, n. 138*. (G.U. 8 luglio 2002, n. 158)

Seconda revisione dell'elenco nazionale dei prodotti agroalimentari tradizionali. *D.M. (politiche agricole e forestali) 14 giugno 2002*. (G.U. 18 luglio 2002, n. 167, suppl. ord. n. 144)

Recepimento della dir. 2001/3/CE della Commissione dell'8 gennaio 2001 che adegua al progresso tecnico la dir. 74/150/CEE del Consiglio relativa all'omologazione dei trattori agricoli o forestali a ruote e la dir. 75/322/CEE del Consiglio relativa alla soppressione dei disturbi radioelettrici provocati dai trattori agricoli o forestali a ruote. (Testo rilevante ai fini dello Spazio economico europeo). *D.M. (politiche agricole e forestali) 27 giugno 2002*. (G.U. 23 luglio 2002, n. 171, suppl. ord. n. 148)

Statuto dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura - AGEA. *D.M. (politiche agricole e forestali) 14 giugno 2002*. (G.U. 25 luglio 2002, n. 173, suppl. ord. n. 152)

Regolamento di amministrazione e contabilità dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura - AGEA. *D.M. (politiche agricole e forestali) 14 giugno 2002*. (G.U. 25 luglio 2002, n. 173, suppl. ord. n. 152)

Regolamento del personale dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura - AGEA. *D.M. (politiche agricole e forestali) 14 giugno 2002*. (G.U. 25 luglio 2002, n. 173, suppl. ord. n. 152)

Regolamento attuativo degli articoli 31 e 33 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, relativo all'individuazione dei rifiuti pericolosi che è possibile ammettere alle procedure semplificate. *D.M. (ambiente e tutela del territorio) 12 giugno 2002, n. 161*. (G.U. 30 luglio 2002, n. 177)

Approvazione ed ufficializzazione dei Metodi di analisi microbiologica del suolo. *D.M. (politiche agricole e forestali) 8 luglio 2002*. (G.U. 1° agosto 2002, n. 179, suppl. ord. n. 156)

Approvazione della deliberazione del commissario straordinario dell'AGEA 7 giugno 2002, n. 31, concernente l'istituzione di una Camera arbitrale e di uno Sportello di conciliazione per la risoluzione semplificata delle controversie di competenza AGEA. *D.M. (politiche agricole e forestali) 1° luglio 2002*. (G.U. 6 agosto 2002, n. 183, suppl. ord. n. 162)

Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 8 luglio 2002, n. 138, recante interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate. *L. 8 agosto 2002, n. 178*. (G.U. 10 agosto 2002, n. 187, suppl. ord. n. 168/L)

Testo del d.l. 5 luglio 2002, n. 138, coordinato con la legge di conversione 8 agosto 2002, n. 178, recante: «Interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate». (G.U. 10 agosto 2002, n. 187, suppl. ord. n. 168/L)

Disposizioni in materia ambientale. *L. 31 luglio 2002, n. 179*. (G.U. 13 agosto 2002, n. 189)

Tipologie di investimento per il settore agricolo ammissibili al credito d'imposta di cui all'art. 8 della legge n. 388 del 2000 come modificata dall'art. 60 della legge n. 448/2001. *D.M. (politiche agricole e forestali) 2 agosto 2002*. (G.U. 14 agosto 2002, n. 190)

Modalità di presentazione delle proposte relative al programma finanziario europeo Life - Ambiente per l'annualità 2003. *D.M. (ambiente e tutela del territorio) 12 agosto 2002*. (G.U. 16 agosto 2002, n. 191)

Riconoscimento dell'Unione nazionale tra le organizzazioni delle imprese di molitura denominata FOR - Frantoi oleari riuniti, in Roma. *D.M. (politiche agricole e forestali) 31 luglio 2002*. (G.U. 21 agosto 2002, n. 195)

Proroga della validità dell'autorizzazione di alcuni prodotti fitosanitari. *D.M. (salute) 30 luglio 2002*. (G.U. 20 agosto 2002, n. 194)

Riconoscimento della denominazione di origine controllata dei vini «Cisterna d'Asti» ed approvazione del relativo disciplinare di produzione. *D.M. (politiche agricole e forestali) 17 luglio 2002*. (G.U. 22 agosto 2002, n. 196)

Norme di applicazione del reg. CE n. 2571/97, relativo alla vendita a prezzo ridotto di burro e alla concessione di un aiuto per la crema, il burro e il burro concentrato, destinati alla fabbricazione di prodotti della pasticceria, di gelati e di altri prodotti alimentari - proroga dei termini previsti all'art. 28, decreto 8 febbraio 2002, commi 4 e 5. *D.M. (politiche agricole e forestali) 6 agosto 2002*. (G.U. 24 agosto 2002, n. 198)

Modalità per la rivendicazione delle produzioni dei vini DOP, DOC e IGT per la campagna vendemmiale 2002/2003. *D.M. (politiche agricole e forestali) 9 agosto 2002*. (G.U. 29 agosto 2002, n. 202)

## LEGISLAZIONE REGIONALE

### EMILIA-ROMAGNA

Disciplina della gestione faunistico-venatoria degli ungulati in Emilia-Romagna. *R.R. 26 marzo 2002, n. 4*. (B.U. 27 marzo 2002, n. 47)

### LAZIO

Interpretazione autentica e modifiche della l.r. 22 giugno 1999, n. 9 (legge sulla montagna) e successive modifiche. Abrogazione dell'art. 33 della l.r. 3 gennaio 2000, n. 1 (adeguamento della l.r. 22 giugno 1999, n. 9, concernente: «Legge sulla montagna», alle modifiche apportate alla l. 8 giugno 1990, n. 142 e disposizioni transitorie) dell'art. 2 della l.r. 13 aprile 2000, n. 21, concernente modifiche alla legge regionale n. 9/1999 come successivamente modificate. *L.R. 12 gennaio 2001, n. 4*. (B.U. 20 gennaio 2001, n. 2)

Modifica alla l.r. 22 dicembre 1999, n. 38 e successive modifiche, concernente: «Norme sul governo del territorio». *L.R. 3 agosto 2001, n. 17*. (B.U. 10 agosto 2001, n. 22, suppl. ord. n. 5)

Disposizioni in materia di inquinamento acustico per la pianificazione ed il risanamento del territorio - modifiche alla l.r. 6 agosto 1999, n. 14. *L.R. 3 agosto 2001, n. 18*. (B.U. 10 agosto 2001, n. 22, suppl. ord. n. 5)

### LOMBARDIA

Modifiche ed integrazioni alla l.r. 16 agosto 1993, n. 26 «Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria». *L.R. 8 maggio 2002, n. 7*. (B.U. 10 maggio 2002, n. 19, 1° suppl. ord.)

### MOLISE

R.r. n. 2 del 23 maggio 1997, recante: «Regolamento regionale per le aziende agri-turistico-venatorie»: modifica art. 2. *R.R. 20 febbraio 2002, n. 4*. (B.U. 1° marzo 2002, n. 4)

L.r. 16 giugno 2001, n. 13 «Interventi a favore dell'agriturismo e per lo sviluppo delle aree rurali» - Regolamento d'attuazione ai sensi dell'art. 22. *R.R. 26 febbraio 2002, n. 6*. (B.U. 1° marzo 2002, n. 4)

### PIEMONTE

Testo unico delle leggi regionali in materia di raccolta, coltivazione, conservazione e commercializzazione dei tartufi. *L.R. 12 marzo 2002, n. 10*. (B.U. 21 marzo 2002, n. 12)

### UMBRIA

Testo unico regionale per le foreste. *L.R. 19 novembre 2001, n. 28*. (B.U. 28 novembre 2001, n. 58, suppl. ord. n. 1)

Ulteriori modificazioni ed integrazioni della l.r. 17 maggio 1994, n. 14 - norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio. *L.R. 28 novembre 2001, n. 32*. (B.U. 3 dicembre 2001, n. 59)

Nuova delimitazione degli ambiti territoriali delle comunità montane - Abrogazione della l.r. 6 settembre 1972, n. 23, e ulteriori modificazioni della l.r. 2 marzo 1999, n. 3. *L.R. 4 dicembre 2001, n. 35*. (B.U. 12 dicembre 2001, n. 61)

Modificazione della l.r. 23 gennaio 1990, n. 4 - Norme in materia di bonifica - Nuova disciplina dei consorzi di bonifica. *L.R. 27 dicembre 2001, n. 37*. (B.U. 16 gennaio 2002, n. 3)

Modificazioni ed integrazioni della l.r. 11 novembre 1987, n. 48 - Norme per la ricerca, la coltivazione e l'utilizzo delle acque minerali e termali. *L.R. 27 dicembre 2001, n. 38*. (B.U. 16 gennaio 2002, n. 3)

## LIBRI

**Autonomie territoriali e tutela dell'ambiente**, a cura di CARLO DESIDERI, Istituto di Studi sulle Regioni -Massimo Severo Gianin- Consiglio Nazionale delle Ricerche. Quaderni per la Ricerca. Giuffrè ed., Milano, 2001, pp. 156, L. 24.000.

L'opera curata da Carlo Desideri si sofferma ad analizzare la questione ambientale nell'ottica del riparto delle attribuzioni tra lo Stato e le autonomie locali, con riferimento all'ordinamento di alcuni Stati europei, in particolare la Germania, la Spagna e la Francia.

Nell'introduzione al volume, si sottolinea come i modelli tedesco e spagnolo si avvicinano per la comune esperienza regionalista, anche se vissuta con modalità e forme differenti, mentre la Francia, con la sua struttura amministrativa centralizzata, rimane un modello a sé stante, distante anche dalla realtà italiana.

L'approfondimento dei diversi ordinamenti degli Stati europei sopra menzionati è affidata ad Autori distinti.

Georg Muhlbacher, nell'approfondire l'ordinamento tedesco, si sofferma ad esaminare soprattutto i rapporti tra le diverse strutture amministrative a livello centrale, federale regionale e comunale, sottolineando come il sistema posto in essere ha consentito in tale paese una notevole diversificazione della politica ambientale consentendo ai Länder di adattare alle proprie esigenze, dettate ad es. dalle condizioni geografiche o semplicemente da un diverso orientamento rispetto alla linea politica federale, strutture e procedure amministrative.

Per quanto riguarda il modello spagnolo, invece, l'analisi, affidata a Paolo Zuddas, pur offrendo un breve *excursus* sulle competenze amministrative dei diversi enti chiamati ad occuparsi di ambiente approfondisce soprattutto la disciplina sotto il profilo settoriale verificando come in questo paese si è legiferato in materia di parchi, inquinamento dell'aria e delle acque, rifiuti e sulla valutazione d'impatto ambientale.

Nell'opera si sottolinea, inoltre, come l'esperienza italiana si discosti da tutte quelle approfondite in quanto le amministrazioni statali e regionali nel legiferare in tale materia, sembrano sovrapporsi piuttosto che individuare momenti di collegamento e di cooperazione.

Per quanto concerne, infine, la Francia, Aida Giulia Arabia sottolinea come questo sia uno dei primi paesi a dotarsi di una legislazione in campo ambientale addirittura risalente al 1600. Si evidenzia, altresì, che come, nonostante gli ultimi orientamenti politici profilino un decentramento delle competenze in materia ambientale, la gestione di tale settore rimanga, per il momento, piuttosto centralizzata.

L'analisi dei diversi ordinamenti porta a riflettere su un aspetto importante che è evidenziato nelle prime pagine del volume: lo studio di diritto comparato non è finalizzato tanto a stabilire se la legislazione ambientale debba essere affidata allo stato o alle amministrazioni regionali, ma piuttosto, partendo dalla constatazione che comunque si crea un sistema in cui operano una pluralità di soggetti che virtualmente potrebbero costituire una rete, l'obiettivo è quello di verificare se e come funzioni la rete sotto il profilo, ad es., della collaborazione tra gli enti e della ripartizione della responsabilità, se l'allocatione delle risorse finanziarie avvenga nei modi e nei tempi giusti, ma soprattutto se la presenza di più istituzioni chiamate a pronunciarsi in materia ambientale, sia uno stimolo per affrontare concretamente i problemi o se invece non incida negativamente sul processo decisionale allungandone i tempi all'infinito.

Resta, infine, il problema principale che è quello di verificare se i meccanismi istituzionali posti in essere dagli Stati considerati riescano ad attuare a livello nazionale le indicazioni di politica ambientale adottate a livello internazionale e sovranazionale.

In conclusione, l'opera cit. cerca di offrire delle risposte ad una pluralità di dubbi ed interrogativi con un linguaggio semplice e chiaro. Le numerose annotazioni giuridiche e una bibliografia ricca e documentata, rendono questo volumetto un'opera di agevole consultazione per chi volesse approfondire la questione ambientale, in un'analisi che presenta elementi di sicuro interesse e offre numerose sollecitazioni per ulteriori approfondimenti.

Annalisa Saccardo

**I beni culturali e ambientali**, di TOMMASO ALIBRANDI e PIERGIORGIO FERRI, Giuffrè ed., Milano, 2001, pagg. 871. Euro 61,97.

Il manuale di Tommaso Alibrandi e Piergiorgio Ferri su «I beni culturali e ambientali» è giunto alla quarta edizione.

Questa considerazione già pone in evidenza il valore dell'opera che costituisce un insostituibile punto di riferimento per coloro che si interessano della materia.

In effetti, nella pleora delle pubblicazioni che riempiono le biblioteche giuridiche, il testo sui beni culturali e ambientali assolve ad una funzione di orientamento e di insegnamento nel particolare settore.

La necessità di una nuova edizione del tradizionale testo si spiega con la pubblicazione del t. u. 29 ottobre 1999, n. 490, e del successivo regolamento di organizzazione del Ministro dei beni e delle attività culturali emanato con d.p.r. 29 dicembre 2000, n. 441.

Il predetto testo unico è stato redatto da un'apposita commissione sotto la presidenza di P. Ferri, ma il medesimo coautore, prematuramente scomparso, non ha potuto dedicarsi all'aggiornamento dell'opera; per ciò l'aggiornamento è dovuto al prof. Tommaso Alibrandi, originario coautore del manuale, ed all'avvocato dello Stato Anna Cenerini, che ha fatto parte della menzionata commissione, i quali si sono avvalsi della collaborazione di Ilaria Alibrandi.

Questa edizione, quindi, vuol costituire un adeguamento del manuale alla più recente disciplina intervenuta in materia, anche se la struttura del lavoro rimane quella originaria che, del resto, ha ricevuto consensi e apprezzamenti da parte dei lettori, nel corso di un periodo di oltre venticinque anni.

L'opera si suddivide in sei parti: la prima riguarda i principi generali in tema di beni culturali e beni ambientali e, tra l'altro, si sofferma sulla stessa definizione di *bene culturale*; la seconda parte riguarda l'organizzazione amministrativa del settore con particolare riferimento alla problematica Stato- Regioni; la terza parte è dedicata alla descrizione della tipologia dei beni culturali e ambientali ed ai procedimenti per la loro individuazione; la quarta parte, di particolare interesse per gli operatori del settore, si sviluppa in più capitoli che prendono in esame rispettivamente la conservazione dei beni culturali, la tutela ambientale dei beni culturali, il godimento pubblico dei beni ambientali, la circolazione dei beni culturali, gli acquisti dello Stato, la circolazione internazionale dei beni culturali, l'espropriazione per interesse culturale, i ritrovamenti e le scoperte ed, infine, la gestione del vincolo paesistico; la quinta parte descrive il sistema sanzionatorio amministrativo e penale, mentre l'ultima parte è dedicata allo speciale regime tributario con particolare riferimento alle agevolazioni previste per i redditi derivanti dall'utilizzazione dei beni culturali ed al regime di favore, ai fini dell'imposta di successione, per i beni culturali.

L'opera che reca le prestigiose firme di T. Alibrandi e P. Ferri è l'unica che tratta in modo sistematico e completo la vasta materia dei beni culturali e ambientali e copre un vuoto nel panorama della letteratura giuridica.

Il volume va, in particolare, segnalato perché affronta la specifica tematica sia in termini di teoria generale, sia in termini di questioni pratiche la cui soluzione viene indicata sempre in modo puntuale, con ampi riferimenti della giurisprudenza che si è pronunciata al riguardo; perciò soddisfa sia le esigenze di conoscenza dello studioso puro del diritto, sia quelle di ausilio e guida per coloro che si occupano professionalmente della materia.

L'indubbia novità dell'argomento rende, pertanto, il volume di grande interesse ed anche utilità per tutti coloro che si avvicinano alla complessa materia dei beni culturali e ambientali.

La completezza dell'esposizione ed il linguaggio sempre chiaro e comprensibile usato costituiscono ulteriori pregi dell'opera, per cui è facile prevedere il suo successo per consenso di critica e diffusione, a coronamento della fatica degli autori.

Domenico La Medica