

# DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DI DOTTRINA  
GIURISPRUDENZA E LEGISLAZIONE  
DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **9**

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

EDIZIONI

---

TELLUS

## SOMMARIO

### Parte I - DOTTRINA

- ALBERTO ABRAMI: L'impresa forestale nei recenti orientamenti legislativi ..... 465
- VERONICA MESSINETTI: Il problema delle attività zootecniche: frammentarietà ed incongruenza della legislazione speciale. L'assunzione del «criterio biologico» ed il nuovo art. 2135 del c.c. .... 471
- ELVIRA CARRETTA: Le regole europee sull'origine dell'olio di oliva: designazione nazionale e marchi nel regolamento CE 1019/2002 ..... 478

### STUDI E DOCUMENTI

- MARCO FABRIZIO: La comunicazione periodica dei prodotti fitosanitari ..... 482

### NOTE A SENTENZA

- ROBERTO TRIOLA: Osservazioni in tema di rivendita del fondo acquistato a seguito di esercizio della prelazione ..... 485
- ALBERTO GERMANÒ: Significato del termine «diritti d'uso civico» del r.d.l. 4 agosto 1933, n. 1071 sulla costituzione del Comune di Sabaudia nell'Agro pontino ..... 493
- IRENE CANFORA: L'individuazione dei terreni messi a riposo nella domanda di aiuti comunitari ai seminativi ..... 496
- GIUSEPPE DI PAOLO: L'interpretazione della Cassazione in merito all'applicabilità dell'esenzione da I.N.V.I.M. disposta dall'art. 3, secondo comma, della l. 22 aprile 1982, n. 168 ..... 499
- ANDREA VALLETTI-ANTONINO CIMELLARO: La giurisprudenza neutralizza un possibile «grimaldello» per l'evasore I.C.I., anche alla luce del nuovo testo unico sugli espropri (art. 37, comma 7, d.p.r. n. 327/2001) ..... 503
- MAURIZIO MAZZI: Il reato di taglio non autorizzato di bosco ..... 507

- STEFANIA CONVENTI: Conflitto sulla *qualitas soli* e competenza del Commissario regionale per gli usi civici ..... 510
- FRANCESCA DE SANTIS: Le ordinanze contingibili ed urgenti: limiti e modalità di applicazione dell'art. 13 del d.lgs. n. 22 del 1997, fatte salve le ipotesi sanzionatorie di cui all'art. 51 del medesimo decreto ..... 513
- MARIA ANTONIETTA LAMBERTI: Problemi di giurisdizione in tema di controversie sulla vendita della Centrale del latte di Roma ..... 516

### Parte II - GIURISPRUDENZA (\*)

#### ACQUE

- Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarico da depuratore - Natura *ex se* di insediamento produttivo - Scarico finale - Dipende dal tipo di reflui trattati. *Cass. Sez. III Pen. 15 gennaio 2003, n. 1547(M)* ..... 521
- Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarico da depuratore - Natura mista dei reflui - Equiparazione ai reflui di acque urbane - Scarico privo di autorizzazione - Illecito amministrativo - Sussistenza. *Cass. Sez. III Pen. 15 gennaio 2003, n. 1547(M)* ..... 521
- Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarico da depuratore comunale - Equiparazione a scarico produttivo - Esclusione - Ragione. *Cass. Sez. III Pen. 15 gennaio 2003, n. 1547(M)* ..... 521
- Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarico di acque reflue industriali - Occasionale - Con superamento dei limiti tabellari - Reato di cui all'art. 59 del d.lgs. n. 152 del 1999 - Configurabilità - Esclusione - Fondamento. *Cass. Sez. III Pen. 9 agosto 2002, n. 29651(M)* ..... 521
- Acque - Nozione di scarico - Ambito di operatività della normativa sulla tutela delle acque - Scarico diretto e indiretto - Conseguenze. *Cass. Sez. III Pen. 2 ottobre 2002, n. 32825(M)* ..... 521

#### AGRICOLTURA E FORESTE

- Agricoltura e foreste - Ritiro di terreni seminativi - Domanda di aiuti comunitari - Inclusione di fondi privi dei prescritti requisiti - Indebita percezione di aiuti comunitari - Esistenza di altri fondi dotati dei

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

	pag.		pag.
requisiti richiesti - Irrilevanza. <i>Cass. Sez. I Civ. 4 settembre 2002, n. 12864</i> , con nota di I. CANFORA .....	496	urbanistici di secondo livello - Prescrizioni e vincoli - Natura conformativa della proprietà - Contenuto direttamente ablatorio - Configurabilità - Condizioni - Conseguenze. <i>Cass. Sez. I Civ. 17 gennaio 2002, n. 434</i> , con nota di A. VALLETTI - A. CIMELLARO .....	500
Agricoltura e foreste - Piccola proprietà contadina - Regolarizzazione del titolo di proprietà - Usucapione speciale per la piccola proprietà rurale - Decreto di riconoscimento della proprietà <i>ex lege</i> n. 346/1976 - Natura sostanziale della sentenza - Esclusione - Accertamento del diritto dominicale con ordinario giudizio di cognizione - Ammissibilità. <i>Cass. Sez. II Civ. 20 febbraio 2003, n. 2563 (M)</i> .....	520	Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Offerta e accettazione - Art. 5 <i>bis</i> d.l. n. 333 del 1992 (conv. in legge n. 359 del 1992) - Decurtazione del quaranta per cento dell'indennità di espropriazione - Esclusione nel caso di cessione volontaria - Formulazione, da parte dell'ente espropriante, di un'offerta tempestiva ed efficace dell'indennità provvisoria - Mancanza - Cessione volontaria - Impossibilità - Conseguenze - Decurtazione, per l'espropriato, del quaranta per cento dell'indennità - Esclusione. <i>Cass. Sez. I Civ. 17 gennaio 2002, n. 434</i> , con nota di A. VALLETTI - A. CIMELLARO .....	500
Agricoltura e foreste - Piccola proprietà contadina - Regolarizzazione del titolo di proprietà - Procedimento <i>ex art. 3 legge n. 346 del 1976</i> - Trascrizione del decreto prelorale - Eredi - Non qualificabilità come terzi - Conseguenze. <i>Cass. Sez. II Civ. 20 febbraio 2003, n. 2563 (M)</i> .....	520	Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - Riduzione o maggiorazione dell'indennità <i>ex art. 16 d.lgs. n. 504/1992</i> - Omessa presentazione dichiarazione o denuncia ai fini I.C.I. - Applicabilità - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. I Civ. 17 gennaio 2002, n. 434</i> , con nota di A. VALLETTI - A. CIMELLARO .....	500
ALIMENTI E BEVANDE		GIURISDIZIONE CIVILE	
Alimenti e bevande - Prodotti usati in agricoltura per la protezione delle piante - Art. 5, lett. <i>b</i> ), l. 30 aprile 1962, n. 283 - Referendum abrogativo - Richiesta inammissibilità. <i>Corte costituzionale 6 febbraio 2003, n. 46 (M)</i> .....	519	Giurisdizione civile - Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Determinazione e criteri - Legge della Regione Calabria n. 10 del 1998 - Uccisione di capi di bestiame da parte di animali protetti o di cani randagi - Previsione di risarcimento del danno in favore del proprietario da parte dell'amministrazione regionale - Posizione di diritto soggettivo - Configurabilità - Controversie relative - Giurisdizione del giudice ordinario - Sussistenza. <i>Cass. Sez. Un. Civ. 6 febbraio 2003, n. 1734 (M)</i> .....	520
AMBIENTE		GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA	
Ambiente - Acque - Emergenza idrica - Regione Sicilia - Ordinanza - Dipartimento protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri - Interventi straordinari - Nomina commissario delegato - Spetta allo Stato. <i>Corte costituzionale 5 febbraio 2003, n. 39 (M)</i> .....	519	Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Silenzio-rifiuto - Presupposti - Obbligo dell'Amministrazione di provvedere - Rapporti sui quali sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo - Necessità - Fattispecie (Centrale latte di Roma). <i>T.A.R. Lazio, Sez. II 28 gennaio 2003, n. 506</i> , con nota di M.A. LAMBERTI .....	515
Ambiente - Rifiuti - Gestione - Osservatorio nazionale - Province - Competenza - Istituzione osservatori provinciali - Art. 10, comma 5°, l. 23 marzo 2001, n. 93 - Violazione art. 117 Cost. - Questione di legittimità costituzionale - Infondatezza. <i>Corte costituzionale 28 marzo 2003, n. 96 (M)</i> .....	519	Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Richiesta all'Amministrazione di avvalersi di clausola di privato contratto - Questione tipicamente privatistica - Competenza dell'A.G.O. - Fattispecie (Centrale latte di Roma). <i>T.A.R. Lazio, Sez. II 28 gennaio 2003, n. 506</i> , con nota di M.A. LAMBERTI .....	515
Ambiente - Rifiuti - Osservatorio nazionale - Province - Competenza - Violazione art. 97, 1° comma, Cost. - Scelte legislative (efficienza ed economicità) - Questione di legittimità costituzionale - Inammissibilità. <i>Corte costituzionale 28 marzo 2003, n. 96 (M)</i> .....	519	Giustizia amministrativa - Competenza e giurisdizione - Procedure di affidamento lavori, servizi e forniture - Competenza del giudice amministrativo - Questioni sull'esecuzione dei contratti - Competenza dell'A.G.O. - Fattispecie (Centrale latte di Roma). <i>T.A.R. Lazio, Sez. II 28 gennaio 2003, n. 506</i> , con nota di M.A. LAMBERTI .....	515
BELLEZZE NATURALI		GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA	
Bellezze naturali - Bosco - Reato di esecuzione di opere in assenza di autorizzazione (taglio) <i>ex art. 163 d.lgs. n. 490/99</i> - Soggetto passivo del reato - Esecutore materiale dei lavori - Onere di accertarsi dell'esistenza di una preventiva autorizzazione. <i>Cass. Sez. III Pen. 28 aprile 2003, n. 19633</i> , con nota di M. MAZZI .....	507	Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Impugnativo del silenzio-rifiuto - Poteri del giudice. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II 28 gennaio 2003, n. 506</i> , con nota di M.A. LAMBERTI .....	515
EDILIZIA E URBANISTICA		IMPOSTE E TASSE	
Edilizia e urbanistica - Concessione edilizia (opere soggette a) - Pertinenza - Rapporto di servizio con il bene principale - Irrilevanza - Pollaio - Caratteristiche di autonomia e volumetria - Incidenza sul carico urbanistico - Necessità della concessione. <i>T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. Parma, 21 novembre 2002, n. 841 (M)</i> .....	522	Imposte e tasse - INVIM - Esenzione <i>ex art. 3</i> , secondo comma, legge n. 168 del 1982 - Applicabilità - Condi-	
ESPROPRIAZIONE P.P.U.			
Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - Strumenti			

	pag.		pag.
zione - Reimpiego integrale della somma ricavata dalla vendita nell'acquisto di nuovo immobile da adibire ad abitazione - Acquisto di immobile munito di terreno circostante - Caratteristiche del terreno - Natura pertinenziale - Necessità - Bene autonomo destinato all'agricoltura - Esclusione. <i>Cass. Sez. V Civ. 15 maggio 2002, n. 7032</i> , con nota di G. DI PAOLO.....	498	residui chimici nocivi - Venditore - Responsabilità - Sussistenza - Verifiche e controlli - Obbligo. <i>Cass. Sez. III Pen. 17 settembre 2002, n. 31002 (M)</i> .....	521
<b>INQUINAMENTO</b>		<b>PROFESSIONI</b>	
Inquinamento - Inquinamento ambientale - Ordine rimozione rifiuti - Soggetto obbligato - Proprietario incolpevole - Esclusione. <i>T.A.R. Campania, Sez. I 13 gennaio 2003, n. 99 (M)</i> .....	522	Professioni - Agrotècnici - Attivazione di competenze - Circolare Agenzia del territorio - Contenuto con carattere immediatamente lesivo - Impugnabilità. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II 25 marzo 2003, n. 2618 (M)</i> ....	522
Inquinamento - Ordine di smaltimento rifiuti - In ipotesi di esecuzione di provvedimento impositivo - Sussiste - Ragioni - Fattispecie. <i>T.A.R. Piemonte, Sez. II 11 gennaio 2003, n. 5 (M)</i> .....	522	Professioni - Agrotecnici - Competenza per gli atti di aggiornamento del catasto - Sussiste. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II 25 marzo 2003, n. 2618 (M)</i> .....	522
Inquinamento - Inquinamento ambientale - Ordine di bonifica - Soggetto obbligato - Proprietario colpevole - Condotta colpevole del proprietario - Responsabilità - Sussiste. <i>T.A.R. Piemonte, Sez. II 11 gennaio 2003, n. 5 (M)</i> .	522	Professioni - Agrotecnici - Competenze in materia catastale - Dubbi di legittimità costituzionale - Manifesta infondatezza. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II 25 marzo 2003, n. 2618 (M)</i>	522
<b>PRELAZIONE E RISCATTO</b>		<b>SANITÀ PUBBLICA</b>	
Prelazione e riscatto - Prelazione - Esercizio del diritto - Rivendita del fondo prima del decorso di dieci anni - Nullità - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 5 aprile 2003, n. 5372</i> , con nota di R. TRIOLA.....	485	Sanità pubblica - Smaltimento di rifiuti solidi urbani - Sindaco - Ordinanza contingibile ed urgente - Presupposti di fatto - Sindacato del giudice penale - Ambiente. <i>Trib. Locri, Sez. Siderno, 26 febbraio 2001, n. 64</i> , con nota di F. DE SANTIS.....	512
Prelazione e riscatto - Spettanza - Sussistenza delle condizioni di legge - Accertamento d'ufficio - Necessità. <i>Cass. Sez. III Civ. 29 marzo 2003, n. 4842</i> , con nota redazionale .....	486	<b>USI CIVICI</b>	
Prelazione e riscatto - Riscatto agrario - Condizioni - Destinazione agricola del fondo - Momenti rilevanti - Destinazione del fondo a finalità non strettamente connesse alle esigenze agricole - Strumenti urbanistici - Divenuti inefficaci successivamente al retratto - Adottati in epoca successiva al retratto - Rilevanza - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 29 marzo 2003, n. 4842</i> , con nota redazionale.....	486	Usi civici - Norma di cui all'art. 7 r.d.l. n. 1071 del 1933 - Portata interpretativa - Declaratoria di estinzione di usi civici gravanti tanto su terre private che sul pubblico demanio - Configurabilità. <i>Cass. Sez. II Civ. 22 gennaio 2003, n. 896</i> , con nota di A. GERMANO.....	488
Prelazione e riscatto - Aree destinate alla formazione di spazi pubblici (cosiddetto verde pubblico) - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 29 marzo 2003, n. 4842</i> , con nota redazionale .....	486	Usi civici - Affrancazione - Natura dei terreni - Competenza. <i>Corte d'app. Salerno, Sez. spec. agr. 2 dicembre 2002, n. 1015</i> , con nota di S. CONVENTI .....	508
<b>PREVIDENZA SOCIALE</b>		<b>MASSIMARIO</b>	
Previdenza sociale - Contributi unificati in agricoltura - Servizio per i contributi - Elenchi - Lavoratori agricoli a tempo determinato - Diritto alle prestazioni previdenziali - Presupposti - Prestazione lavorativa per un numero minimo di giornate - Iscrizione negli appositi elenchi (o possesso certificato sostitutivo) - Necessità - Prova della complessa fattispecie - Onere gravante sul lavoratore - Esistenza di prove contrapposte - Prudente apprezzamento del giudice - Necessità. <i>Cass. Sez. Lav. 9 gennaio 2003, n. 129 (M)</i> .....	520	- <i>Giurisprudenza costituzionale</i> .....	519
<b>PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO</b>		- <i>Giurisprudenza civile</i> .....	520
Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Prodotti in confezioni e prodotti sfusi - Presenza di		- <i>Giurisprudenza penale</i> .....	521
		- <i>Giurisprudenza amministrativa</i> .....	522
		<b>Parte III - PANORAMI</b>	
		<b>RASSEGNA DI LEGISLAZIONE</b>	
		- <i>comunitaria</i> .....	523
		- <i>nazionale</i> .....	523
		- <i>regionale</i> .....	524
		<b>LIBRI</b>	
		L. GARBAGNATI: Il processo agrario ( <i>P. Mandrici</i> ) .....	524
		L. GARBAGNATI, M. NICOLINI, C. CANTÙ: I contratti agrari ( <i>P. Mandrici</i> ) .....	524
		F. ADORNATO (a cura di): Attività agricole e legislazione di orientamento ( <i>P. Mandrici</i> ) .....	524
		V. CORSARO: Le esecuzioni espropriative speciali ( <i>P. Mandrici</i> ) .....	524

# Indice cronologico delle decisioni (\*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
<b>2001</b>			<i>DICEMBRE</i>		
<i>FEBBRAIO</i>			2	Corte d'app. Salerno, Sez. spec. agr. n. 1015 .....	505
26	Trib. Locri, Sez. Siderno n. 64 .....	512	<b>2003</b>		
<b>2002</b>			<i>GENNAIO</i>		
<i>GENNAIO</i>			9	Cass. Sez. Lav. n. 129 (M) .....	520
17	Cass. Sez. I Civ. n. 434 .....	500	11	T.A.R. Piemonte, Sez. II n. 5 (M) .....	522
<i>MAGGIO</i>			13	T.A.R. Campania, Sez. I n. 99 (M) .....	522
15	Cass. Sez. V Civ. n. 7032 .....	498	15	Cass. Sez. III Pen. n. 1547 (M) .....	521
<i>AGOSTO</i>			22	Cass. Sez. III Civ. n. 896 .....	488
9	Cass. Sez. III Pen. n. 29651 (M) .....	521	28	T.A.R. Lazio, Sez. II n. 506 .....	515
<i>SETTEMBRE</i>			<i>FEBBRAIO</i>		
4	Cass. Sez. I Civ. n. 12864 .....	496	5	Corte costituzionale n. 39 (M) .....	519
17	Cass. Sez. III Pen. n. 31002 (M) .....	521	6	Corte costituzionale n. 46 (M) .....	519
<i>OTTOBRE</i>			6	Cass. Sez. Un. Civ. n. 1734 (M) .....	520
2	Cass. Sez. III Pen. n. 32825 (M) .....	521	20	Cass. Sez. II Civ. n. 2563 (M) .....	520
<i>NOVEMBRE</i>			25	T.A.R. Lazio, Sez. II n. 2618 (M) .....	522
21	T.A.R. Emilia-Romagna, sez. Parma n. 814 (M) .....	522	28	Corte costituzionale n. 96 (M) .....	519
			29	Cass. Sez. III Civ. n. 4842 .....	486
			<i>APRILE</i>		
			5	Cass. Sez. III Civ. n. 5372 .....	498
			28	Cass. Sez. III Pen. n. 19633 .....	507

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

## L'impresa forestale nei recenti orientamenti legislativi

di ALBERTO ABRAMI

Il giurista che studia la disciplina normativa relativa al fenomeno forestale avverte immediatamente che il bosco può essere studiato da due diversi punti di vista, e cioè dal punto di vista privatistico, ossia dei prodotti del bosco e, principalmente, della produzione del legname – sicché viene in rilievo l'impresa e l'attività del selvicoltore che ha interesse alla raccolta del frutto del bosco – e dal punto di vista pubblicistico, ossia dei servizi che il bosco offre *naturaliter* alla collettività e dei quali si prende cura l'Ente pubblico (1). L'ordinamento giuridico forestale riposa sulla conciliazione di questi due diversi interessi, uno di natura privata e l'altro di natura pubblica.

È un dato legislativo, infatti, che l'attività di produzione di legname, il maggiore e più diffuso prodotto dell'impresa forestale, trova una serie di condizionamenti posti nell'interesse pubblico, che invece, sia detto per inciso, non incontra l'attività agricola, se non in relazione ad interessi di natura squisitamente economica correlati alla politica di mercato dell'Unione Europea.

I condizionamenti di cui soffre l'impresa forestale sono legati, con l'iniziale normazione che ha caratterizzato l'ordinamento forestale, all'interesse della difesa idrogeologica, come risulta espressamente dal decreto legislativo n. 3267 del 1923 e, successivamente, per effetto dell'entrata in vigore della legge n. 431 del 1985, oggi riprodotta nel d.lgs. n. 490 del 1999, anche all'interesse relativo alla protezione paesistico-ambientale (2). Più di recente, e cioè con l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 227 del 2001, il panorama legislativo relativo ai vincoli si completa con la riorganizzazione dell'intero sistema vincolistico in funzione della conservazione della destinazione boschiva. Ma di ciò diremo più avanti.

I condizionamenti, ai quali abbiamo ora fatto cenno non impediscono, tuttavia, l'utilizzazione legnosa ossia l'esercizio della selvicoltura, allo stesso modo della raccolta dei prodotti secondari del bosco quali lamponi, fragole mirtili, funghi, tartufi, ecc., (...), un'attività, quest'ultima, che qualora sia il risultato di un preciso ed organizzato interesse dello stesso imprenditore selvicolturale, è da considerarsi attività connessa, ai sensi del 2° comma dell'art. 2135 c.c. Allo stesso modo dobbiamo dire anche del sistema floristico che vive all'interno del bosco.

Venendo, più in particolare, all'impresa di selvicoltura è certo che l'estensione relativa al taglio del bosco, i tempi del taglio e gli stessi modi nei quali viene effettuato, non sono decisi dall'imprenditore forestale, ma sono disciplinati da norme regolamentari di carattere puntuale avente un conte-

nuto tecnico-giuridico, le quali sono poste in funzione della conservazione della produttività del terreno boscato (3).

L'autonomia imprenditoriale non può, quindi, manifestarsi in contrasto con questi regolamenti che determinano le modalità d'esercizio del potere dell'imprenditore selvicolturale. Si tratta, peraltro, di norme che interpretano il dato di natura manifestato dal ciclo biologico degli alberi e dalle altre peculiarità selvicolturali che l'imprenditore deve assecondare; se così non fosse ne verrebbe menomata nel corso degli anni la produttività e perpetuità del bosco e conseguentemente ne risentirebbe l'attività imprenditoriale al pari del reddito.

È, insomma, la stessa natura fisica del bene che impone all'agricoltore di porsi in un determinato modo col fondo boscato e non in altro.

Quando si dibatte intorno alla funzione sociale della proprietà forestale in relazione, va precisato, al taglio del bosco, ossia in relazione alle limitazioni che il selvicoltore incontra nelle utilizzazioni legnose, e non quindi in relazione al mutamento di destinazione del fondo boscato, che è ipotesi ben diversa, occorre considerare che la funzionalizzazione del diritto dominicale non è, a ben vedere, determinata dall'ordinamento giuridico quanto invece dalla stessa natura delle cose, ossia dalle caratteristiche delle diverse specie arboree. Una situazione, questa, che l'ordinamento si limita ad interpretare ponendosi come in una condizione di soggezione rispetto al dato di natura che altrimenti, se così non fosse, il bosco violentato reagirebbe in danno del suo violentatore. Non è il diritto, insomma, a creare il limite che è, invece, intrinseco al bene.

Quando la legge n. 431 del 1985 sui beni paesistico-ambientali ingloba nell'elenco delle aree tipologiche oggetto di protezione, i territori boscati, la Corte costituzionale, come vedremo fra poco, non interpreterà il significato di «taglio culturale», richiamato in tale legge, come una restrizione all'uso del bosco correlata alle finalità previste dalla nuova legge, ma riterrà tale forma di taglio coincidente con le tradizionali prescrizioni selvicolturali-comprendenti il taglio di raccolta – le quali esplicitano in forme giuridiche una precisa realtà selvicolturale connaturata alle finalità di difesa idrogeologica che il bosco *naturaliter* esercita, imbrigliando il terreno con le sue radici e trattenendo il dilavare delle acque con il proprio *humus*.

Allorché si parla di proprietà, o di impresa forestale, si fa ancor oggi riferimento ad un preciso corpo normativo, il già richiamato r.d. n. 3267 del 1923 – noto in realtà come

(1) Per una attenta ricostruzione dei vincoli interessanti i terreni forestali, vedi, F. ADORNATO, *L'ordinamento giuridico forestale*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, Padova 2003, 1143 e ss.

(2) Fra i contributi più recenti sul significato dei vincoli in relazione alla loro supposta compressione del diritto di proprietà e di impresa, vedi: F.C. RAMPULLA-A. MAINARDI-A. TRAVI, *Usa del territorio e vincolo idrogeologico*,

Milano, 1981; M. TAMPONI, *Una proprietà speciale*, Padova, 1983, 139 e ss.; F. ADORNATO, *L'impresa forestale*, Milano, 1996, 15 e ss.; E. CRISTIANI, *Vincolo idrogeologico e tutela ambientale*, in *Commentario al codice civile*, diretto da P. Schlesinger, Milano, 1998, 38 e ss.

(3) Le prescrizioni di massima e di polizia forestale trovano fonte nell'art. 8 del decreto 30 dicembre 1923, n. 3267 e, più in particolare, nell'art. 19 del regolamento esecutivo 16 maggio 1926

legge forestale - successivamente integrato in relazione ad ulteriori interessi generali correlati al terreno boscato. Questo decreto caratterizza il bosco, nelle zone sulle quali cade il vincolo idrogeologico, come bene privato di interesse pubblico, nel senso che la sua utilizzazione viene controllata dalla Pubblica Amministrazione in relazione alle finalità che il legislatore si è proposto di perseguire ossia la difesa geologica e la difesa idrica del territorio (4).

Con l'emanazione della legge n. 431 del 1985, di conversione del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, ma ora riprodotta nel d.lgs n. 490 del 1999, seppur noi per comodità espositiva non ne terremo conto, si individua nelle aree boscate un'ulteriore finalità: la protezione paesistico-ambientale che viene riconosciuta all'intera categoria dei territori boscati. Da questa tutela non rimane estraneo il dato visivo, la cui rilevanza giuridica è data dal rispetto o meno del «taglio colturale», che, per il rilievo che ne dà la legge, acquisisce i connotati della misura della protezione del paesaggio forestale. Tuttavia, se il dato estetico che tipizzava la legge n. 1497 del 1939, si estende ora, per effetto della nuova normativa, all'intera categoria dei territori boscati, ciò che emerge prepotentemente nella legge è il dato ambientale, proprio in forza di una tutela realizzata per categorie di beni caratterizzanti strutturalmente il nostro paesaggio-ambiente e che pare prescindere da una connotazione estetica particolarmente rilevante (secondo i criteri stabiliti nella legge n. 1497 del 1939) che, del resto, sembra ovvio il rilevarlo, non tutti i territori boscati possono possedere od assicurare.

Dopo quanto osservato, il significato da attribuire al taglio colturale - che segna lo spartiacque fra ciò che è consentito dalla legge n. 431 del 1985 e ciò che deve essere autorizzato - non è un fatto di poco conto dovendo esso rapportarsi alle nuove funzioni del bosco, in particolare in relazione all'estensione del taglio, il quale avrà un diverso effetto se riferito al bosco ceduo o al bosco d'alto fusto. Se, infatti, il primo tipo di bosco si riproduce automaticamente ossia con la emissione dei polloni, ciò non si verifica con il bosco d'alto fusto, e, comunque questo, seppur reimpiantato, avrà un ciclo biologico di crescita non di alcuni anni - come nel caso del bosco ceduo, ma di alcuni decenni, a seconda delle diverse specie arboree - sicché l'*habitat* del quale esso è elemento costitutivo mal tollera un taglio a raso, per quanto di modeste proporzioni.

In seguito all'emanazione della legge n. 431 del 1985 ci si era posti immediatamente il problema circa l'estensione del taglio del bosco, quale conseguenza dell'introduzione nella nuova normativa della dizione «taglio colturale». Si dispone infatti nella legge che il selvicoltore è esentato dall'autorizzazione dell'Autorità preposta alla tutela delle bellezze naturali, allorché egli provveda all'utilizzazione del bosco mediante il «taglio colturale».

Per più tempo si è discusso sul significato da attribuire alla dizione «taglio colturale», e cioè se con essa si dovesse intendere un taglio di natura selettiva, come era possibile leggere in un antico regolamento risalente all'inizio del secolo scorso, avente ad oggetto i boschi costituiti in stazioni climatiche, o se invece tale dizione fosse da intendersi nel senso della coltura forestale, ossia di un taglio di raccol-

ta esercitato nel rispetto di determinate regole tecnico-giuridiche che trovano la loro fonte nella legge n. 3267 del 1923 e non limitanti, quindi, il diritto di proprietà oltre l'interesse della difesa idrogeologica del territorio (5).

La Corte costituzionale, con sentenza n. 14 del 29 gennaio 1996, ha ritenuto che il taglio colturale per il quale, giova ripetere, non occorre l'autorizzazione dell'Autorità preposta alla tutela delle bellezze naturali, ricorra ogni qual volta siano rispettate le prescrizioni forestali - «il normale governo del bosco» - senza alcuna indagine circa il merito delle stesse in relazione alla tutela paesaggistica. Il consenso, invece, sotto forma di autorizzazione, deve invece obbligatoriamente manifestarsi, allorché, ricorrendo le condizioni previste dalla legge, non si tratti più di un taglio degli alberi, ma vi sia un dissodamento del bosco, ossia una trasformazione del terreno (6).

Si è all'inizio accennato come i confini dell'interesse pubblico espresso dal bosco si dilatino con la risistemazione del sistema dei vincoli operato con il recente d.lgs n. 227 del 2001, nel senso che il selvicoltore deve fare i conti con la protezione di elementi caratterizzati in senso naturalistico, come la tutela della biodiversità, ossia della complessità forestale e come, fra l'altro, delle necromasse legnose costituenti la dimora di alcune specie animali.

Va da sé, d'altra parte, che le Regioni, le quali hanno acquisito appena successivamente all'emanazione del decreto sopra richiamato, e cioè con l'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, la competenza esclusiva in materia di agricoltura e foreste, potrebbero travolgere le disposizioni del decreto n. 227 che tuttavia attengono, in misura non marginale, ad una tutela di tipo naturalistico, come abbiamo appena visto; tutela che lo Stato ha in cura per effetto delle previsioni della stessa legge costituzionale relativa alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema [art. 3 lett. a)] (7).

Quanto abbiamo finora detto concerne il taglio del bosco ovvero le utilizzazioni legnose, le quali indubbiamente si riflettono anche sui prodotti del sottobosco, come sulla presenza della fauna.

Altra ipotesi, e costituente un condizionamento ben maggiore delle limitazioni al taglio del bosco, è rappresentato per l'imprenditore selvicolturale dal divieto della trasformazione in coltura agraria del fondo boscato per altra destinazione produttiva.

È vero che si tratta di divieto non assoluto, ma relativo, e tuttavia esso è determinante delle scelte dell'imprenditore dal momento che l'autorizzazione potrà essere rilasciata solo se si raggiunge un punto di equilibrio fra l'interesse del privato a realizzare la trasformazione, e l'interesse pubblico alla difesa del suolo, oltretutto del paesaggio - ambiente, come pure della biodiversità. In sostanza si tratta della composizione di un interesse privato con l'interesse generale che comunque non consente il sacrificio di quest'ultimo.

Si è detto della legge n. 431 del 1985 - ora riprodotta nel vigente d.l. n. 490 del 1999 - con la quale il bosco, insieme ad altri beni ed aree tipologiche, acquisisce la qualificazione di bene paesistico-ambientale; ora ci preme evidenziare, rispetto a quanto abbiamo già detto, che in virtù di tale qualificazione il bosco diventa oggetto - e ciò non è

(4) Come è noto il vincolo idrogeologico viene imposto per atto discrezionale della Pubblica Amministrazione sui terreni, riconosciuti all'interno di un bacino idrografico, che, «con danno pubblico» potrebbero perdere di stabilità e turbare il regime delle acque. La recente legge toscana 21 marzo 2000, n. 39, successivamente integrata dalla l. 2 gennaio 2003, n. 1, ha provveduto ad imporre il vincolo idrogeologico *ex lege* su tutti i terreni boscati, mentre il fine del vincolo prescinde dalla natura e destinazione del terreno.

(5) Il regolamento cui ci si riferisce sopra nel testo (7 aprile 1904, n. 286) individua come tagli colturali «i tagli di sfollamento, diradamento e di

espurgo», tagli cioè di natura selettiva. Va però evidenziato che il regolamento in questione si riferisce ai «boschi nazionali inalienabili» costituiti in stazioni climatiche, dove cioè l'interesse alla raccolta del legname per scopi produttivi è inesistente.

(6) Vedi la sentenza sopra riportata col nostro commento in questa Riv., 1997, 27 e ss.

(7) Sulla ripartizione costituzionale in materia di ambiente tra Stato e Regioni, si veda la sentenza della Corte costituzionale 26 luglio 2002, n. 407, in questa Riv., 2002, 495 e in *Giur. it.*, 2003, 417-419, con nota di C. SARTORETTI.

davvero un dato normativo irrilevante anche ai fini di questa riflessione sull'impresa forestale – del piano paesistico, o urbanistico – territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ambientali, con il risultato che si viene a saldare la iato fra due discipline fino ad allora distinte, e proprio per questo necessitanti di integrazione nel momento in cui l'urbanistica si manifesta come materia totalizzante il governo del territorio, disciplinando cioè l'uso insieme alla tutela del territorio; ma ottenendo anche, e soprattutto, l'ulteriore risultato che il terreno boscato diviene un bene verso il quale si rivolge necessariamente l'attenzione conservazionista di quanti, soggetti istituzionali, provvedono alla formazione della pianificazione territoriale (8).

È, d'altra parte vero, che la legge n. 431 del 1985 fa emergere insieme al dato di conservazione anche l'aspetto relativo alla valorizzazione del bene protetto. Tuttavia questa non può riguardare altro che la forma di governo dal momento che il valore del bene è in sé, e quindi preesiste ed è indipendente da ogni sua possibile modificazione strutturale mediante la quale si ritenga di accrescerne il valore; ciò invece sarà possibile ottenere attraverso una diffusa, migliore e più redditizia conoscenza del bene, potendo utilizzare per tal fine le più diverse forme che vengano offerte dalla fonte pubblica al pari di quella privata (9).

Abbiamo prima osservato come la funzione sociale della proprietà acquisti un diverso significato quando non si tratti di procedere all'utilizzazione del bosco, ma al suo dissodamento per altra destinazione produttiva. In questo secondo caso la rilevanza della funzione sociale del bosco, e quindi la misura delle limitazioni di interesse pubblico che incontra il selvicoltore, appaiono codificate nel 2° comma dell'art. 4 del d.lgs n. 227 del 2001. Qui si rinviene l'effettiva portata del sistema vincolistico che grava sull'imprenditore agrario il quale intenda sostituire la coltura boschiva con altra destinazione produttiva. Recita dunque il disposto legislativo appena richiamato che la trasformazione del bosco sarà possibile, in seguito ad autorizzazione, allorché siano salvaguardate la stabilità dei terreni, il regime delle acque, la difesa dalle valanghe e dalla caduta dei massi, l'azione frangivento, la tutela del paesaggio, l'igiene locale e la biodiversità.

Termina con questa normativa la lunga stagione dei vincoli, idrogeologico, cosiddetto protettivo, militare, e paesistico; il bosco è comunque un bene da salvaguardare, sicché non è più necessario un vincolo specifico in relazione ad una determinata funzione da esso esercitata, essendo tutte socialmente rilevanti nel loro complesso, poiché ciò che conta è impedire la soppressione della superficie boscata ovvero individuare, che poi è lo stesso, le ipotesi nelle quali il dissodamento del bosco si renda possibile.

Se non dovessimo, come giuristi, limitare la nostra ricerca alla lettura e all'interpretazione del dato normativo, senza svolgere una valutazione di merito che ad altri spetta, come il politico od il sociologo, potremmo affermare che il legislatore con le disposizioni ora richiamate, di certo destinate a condizionare le scelte imprenditoriali, individua nel bosco un bene di tutto rilievo all'interno della logica dello sviluppo economico sostenibile che indica la rotta al cammino della società negli anni avvenire; uno sviluppo economico che sia in grado di soddisfare i bisogni delle generazioni presenti senza impedire alle generazioni future di soddisfare i propri.

Abbiamo fin qui parlato in modo indifferenziato di proprietà ed impresa forestale, ma ciò si è verificato in realtà per comodità espositiva, poiché non è affatto scontato che

proprietà forestale ed impresa forestale coincidano, come per lo più accade nella realtà agricola, tranne che non si tratti di un'agricoltura di autosufficienza. Occorre far quindi, a questo punto, una precisazione.

Se si parla di impresa forestale non è consentito riferirci ad un fondo agricolo dove vi sia un'area boschiva che costituisca come un *surplus* rispetto all'impresa agraria, ma ad un complesso forestale che ha una sua autonomia rispetto all'esistenza di un fondo agricolo, nel senso che l'entità forestale è idonea di per sé a costituire il reddito d'impresa.

In dottrina, in generale, ci si è limitati ad affermare in poche righe che l'impresa forestale, diversamente da quella agricola, ha un ciclo biologico ben maggiore, non cogliendo però a sufficienza la fondamentale importanza di questa affermazione. Vediamo di spiegarci. Dieci ettari di vigna possono bastare a qualificare un'impresa agricola. Ma non è assolutamente così se, invece, si tratta di dieci ettari di bosco. Siffatta estensione, allorché si tratta di bosco ceduo, diviene oggetto di taglio mediante un'unica operazione quando esso abbia raggiunto la maturità fisiologica, od anche in un momento successivo in relazione alle esigenze economiche del proprietario del bene.

È vero però che prima che il bosco ceduo si ricostituisca occorreranno all'incirca 15-20 anni mentre se si fa riferimento ad un bosco d'alto fusto occorrerà attendere – se esso viene reimpiantato – 50 ed anche 100 anni, a seconda delle diverse specie arboree, poiché tale è il periodo per raccogliermi il frutto che è poi la stessa cosa madre dal momento che non è possibile la distinzione tra il frutto, ossia il legname, e la cosa da cui proviene. Difficile allora, in mancanza di un impegno continuato nel tempo, qualificare come imprenditore il proprietario del terreno boscato presso il quale non si rinviene il requisito della professionalità che è uno degli elementi costitutivi della qualifica di imprenditore agricolo, e che la dottrina unanimemente ritiene essere espressione di un impegno costante e sistematico (10).

Per quanto abbiamo osservato circa la qualificazione di imprenditore selvicolturale si può facilmente rilevare come l'elemento soggettivo sia intimamente correlato con l'elemento oggettivo nel senso che l'esistenza stessa dell'impresa forestale è imprescindibile da una congrua estensione della superficie boscata, tale cioè da consentire lo svolgimento di un piano economico – oggi altrimenti definito di assestamento forestale – ossia di una programmazione delle utilizzazioni legnose cadenzata nel tempo, come ora diremo. Se ciò non è possibile non si configura l'impresa, ma una proprietà forestale che darà un reddito in modo saltuario, allorché il bosco venga reciso in tutta la sua estensione, o in una parte di esso, nel momento in cui sia ritenuto conveniente per il proprietario del bosco; ovvero in relazione ad un fatto contingente, e comunque dopo che il bosco abbia raggiunto il suo ciclo di crescita dei cui tempi abbiamo prima detto.

Non è un caso che più di una legge regionale abbia incentivato la costituzione di forme associative fra proprietari boschivi confinanti al fine della gestione del piano di assestamento forestale poiché, giova ripetere, il dato spaziale rappresenta un elemento essenziale, direi anzi il presupposto *sine qua non* per la costituzione dell'impresa forestale (11).

Quando diciamo elemento spaziale intendiamo far riferimento alla disponibilità di una superficie la cui ampiezza consenta mediante il piano l'utilizzazione annuale, od anche biennale, dell'incremento della massa legnosa dando luogo ad un reddito con carattere di continuità. Se ciò non si verifi-

(8) Si veda A. ABRAMI, *I territori forestali dal vincolo idrogeologico al vincolo ambientale*, Firenze, 1993.

(9) Sul punto L. CASINI, *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 651 e ss.

(10) Vedi per tutti A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2001, 75 e 76.

(11) Vedi da ultimo la legge forestale della Toscana 21 marzo 2000, n. 39, artt. 18 e 19.

ca siamo fuori dalla logica imprenditoriale: non esiste in tal caso una programmazione delle utilizzazioni, nel senso che l'estrazione del legname si pone fatalmente al di fuori della considerazione circa la durata e la produttività del bosco.

Il rilievo che ora abbiamo espresso, e che costituisce un dato comune a tutta la letteratura selvicolturale, ha trovato un primo riscontro, nel senso del superamento della parcellizzazione della proprietà silvana esistente nel nostro Paese, nella l. 27 dicembre 1977, n. 984, cosiddetta quadrifoglio, ove si prevede la promozione da parte delle Regioni, o degli Enti da queste delegati, di consorzi fra proprietari e conduttori di terreni boscati (12). La stessa tematica volta al raggiungimento di una adeguata dimensione selvicolturale mediante l'associazione dei fondi forestali, viene riproposto – a dieci anni dall'emanazione della legge appena richiamata – dal Piano forestale nazionale, un documento programmatico elaborato dall'allora Ministero dell'agricoltura e foreste nel 1987, mediante il quale vengono stabilite le coordinate di tutto il sistema foresta-legno. Momento rilevante di tale sistema è la previsione della gestione consortile dei fondi forestali – finanziariamente incentivata – la cui forma giuridica rimane, peraltro, imprecisata. Conviene rilevare che l'associazione dei fondi boscati può riguardare non solo i privati, ma anche gli enti pubblici proprietari di boschi, senza esclusione, inoltre, delle imprese di utilizzazione, ossia di quelle imprese che procedono al taglio del bosco, nonché delle imprese di prima trasformazione del legname raccolto. Con la proposizione del percorso associativo è, dunque, indubitabile che si miri a raggiungere una dimensione spaziale congrua per la gestione organizzata dei fondi al fine di raggiungere quel livello di imprenditorialità richiesto dalla natura delle cose (13). Va anche ricordato che la gestione associata dei fondi ha, nel Piano forestale nazionale, l'accesso prioritario alle risorse finanziarie.

Il fenomeno della frammentazione dei fondi forestali viene ancora affrontato dalla legge sulla montagna 31 gennaio 1994, n. 97 ove si rinviene la promozione della costituzione di consorzi al fine del perseguimento di una dimensione idonea per l'esercizio dell'impresa forestale. Protagonista di tale operazione è la Comunità montana la quale può far ricorso allo strumento coattivo per la costituzione consortile quando essa sia richiesta dai proprietari di almeno tre quarti della superficie interessata (14). Va da sé che la presenza della Comunità è correlata alla classificazione del territorio come montano (15). Un ulteriore impulso all'associazionismo si registra infine, oltretutto nel documento programmatico per gli anni 2001-2003 del Ministero delle politiche agricole e forestali, nel d.l. 18 maggio 2001, n. 227 recante «Orientamento e modernizzazione nel settore forestale» che, nel comma 3 dell'art. 5 prevede la promozione da parte delle Regioni, gli enti locali e le associazioni agrarie – organismi questi ultimi non ben definiti – di consorzi forestali, od altre forme associative per lo sviluppo ed una più razionale gestione delle risorse forestali. A tali associazioni potranno partecipare anche le imprese che, individuate dall'art. 7, comma 1 del decreto legislativo n. 227 del 2001, svolgono lavori, opere e servizi in ambito forestale. Il disposto legislativo richiamato dà attuazione ai principi e criteri direttivi concernente il settore forestale contenuti nell'art. 8, comma 1, lett. f) della legge di delega 5 marzo 2001, n. 57, dove però «la promozione della gestione sostenibile del patrimonio forestale» viene individuata come strumento «per favorire lo sviluppo di nuove opportunità imprenditoriali e occupazionali, anche in forma associata o cooperativa».

Il legislatore delegato con il contenuto del 3° comma dell'art. 5 rovescia l'assunto evidenziato, nel senso che la costituzione dei consorzi avviene, come appare logico, per favorire lo sviluppo e una più razionale gestione sostenibile delle risorse forestali. È, dunque, la gestione del bosco il fine per cui si costituiscono i consorzi e al cui conseguimento essi sono funzionali, e non viceversa.

Convieni aggiungere a quanto detto che agli organismi associativi possono partecipare anche i soggetti privati e le imprese di servizi forestali oggetto dell'attenzione del legislatore nel disposto dell'art. 7, 1° comma del decreto legislativo n. 227 del 2001. Di quest'ultima categoria di imprese diremo più avanti; ora vale la pena osservare come la formulazione legislativa del 3° comma dell'art. 5 del decreto in questione non sia felice allorché prevede che le Regioni, gli enti locali e le associazioni agrarie promuovono la costituzione o la partecipazione ai consorzi forestali o ad altre forme associative. Non risulta infatti chiaro verso quali soggetti sia diretta la promozione e altrettanto poco chiaro risulta il significato di una promozione per la partecipazione ad un consorzio che vede come partecipanti gli stessi enti promoventi.

In realtà parlare genericamente di consorzio significa solo individuare una formula che va riempita di contenuti e rapportata a soggetti determinati, non essendovi nell'ordinamento forestale un istituto giuridico di riferimento mediante il quale costituire un'impresa consortile o ad essa aderire. I consorzi forestali ai quali sembra far riferimento il legislatore delegato sono i consorzi che, previsti all'art. 155 nella legge forestale n. 3267 del 1923, possono essere costituiti fra «più Comuni o più Enti morali» per «l'assunzione di un unico direttore per la gestione tecnica dei rispettivi patrimoni silvo pastorali», gestione che comunque rimane separata sia che sia svolta nella forma di economia od in quella dell'azienda speciale. Il consorzio, prosegue il dettato dell'art. 155, «può estendersi anche all'assunzione di personale di custodia». Come si vede l'associazione consortile fra più enti proprietari di boschi non risponde alle finalità della gestione di un'impresa forestale, ma a finalità di tutt'altra natura come quella della riduzione delle spese di amministrazione.

Non va, d'altra parte, confuso con l'istituto del consorzio, il distretto amministrativo che offre allo Stato, ai sensi dell'art. 161 e seguenti della legge forestale, la possibilità di gestire – nell'inerzia comunale – attraverso un proprio funzionario, i beni boscati compresi nel distretto territoriale nell'interesse degli enti proprietari.

Ci siamo trattenuti sul tema dell'associazionismo forestale per una ragione che a noi pare evidente e che risiede nella considerazione, confortata dal dato statistico, che esso solo consente nel nostro Paese, per la quasi totalità dei beni boscati appartenenti ai privati, l'esercizio dell'impresa forestale. Se, infatti, il fondo boscato non raggiunge la dimensione necessaria per consentire la programmazione delle utilizzazioni selvicolturali, la foresta scade da elemento caratterizzante l'azienda selvicolturale, a riserva patrimoniale ossia si trasforma in una fonte di risparmio indifferenziato al pari di qualsiasi bene rifugio da utilizzare quando ne ricorrano le necessità. È il momento statico, quello del mero godimento del bene che prevale sul momento dinamico, secondo una logica che vede il bosco sotto un profilo sostanzialmente speculativo espresso da un taglio *una tantum*. (16)

Il fondo boscato viene in tal modo ad evidenziare un aspetto del diritto di proprietà relativo a beni aventi partico-

(12) In argomento A. ABRAMI, *Il settore forestale nella Legge 984 del 1977: aspetti giuridici*, in *Il Montanaro d'Italia*, in *Monti e Boschi*, 1979, n. 1, 67 ss.

(13) Sulle tematiche dell'associazionismo forestale si veda A. ABRAMI, *Aspetti della parcellizzazione dei fondi forestali e gestione associata dei patrimoni boschivi*, in *Monti e Boschi*, 1999, n. 2, 3 ss.

(14) Sull'estensione nel nostro paese dei terreni forestali assestati vedi,

F. BIANCHI, *L'evoluzione della superficie forestale in assestamento per ripartizione geografica*, in *Legno cellulosa carta*, 1995, n. 1, 6 e ss.

(15) Sul tema vedi G. CANNATA, in *La nuova legge per le zone montane*, a cura di L. Costato, Milano, 1995, 73 e ss.

(16) Sul concetto di produzione non occasionale ai fini della qualificazione d'imprenditore selvicolturale vedi da ultimo G. GALLONI, *Impresa agricola*, Bologna, 2003, 123 e 124.

lari caratteristiche economiche dai quali ritrarre delle utilità al verificarsi di determinate condizioni.

Forse con un esempio potremmo spiegare quando si verifica il trasferimento del bosco dall'area della proprietà al regime dell'impresa. Se si considera un bosco il cui sviluppo fino al momento del raggiungimento della produttività è di 50 anni, esso viene diviso in 50 particelle per modo che nel momento in cui è abbattuta la prima particella la medesima si ricostituisce prima che si sia provveduto all'utilizzazione dell'ultima ovvero la 50esima particella. Così operando si ottiene un reddito costante – costituito dalla particella tagliata – e il permanere nel tempo della medesima superficie boscata ossia del capitale che è immobilizzato al suolo.

In pratica la particella tagliata rappresenta l'accrescimento legnoso, ovvero l'interesse rispetto al capitale (bosco) che non viene inciso. Ma perché si possa avere un reddito annuale costante e quindi un reddito significativo, occorre avere la possibilità di disporre di un'estensione arborea da valutarci nell'ordine di varie decine di ettari, sicché se il bosco, come nell'esempio sopra detto, è costituito da 100 ettari ogni anno si provvede a tagliare 1/50 della superficie e cioè 2 ettari.

Quando si fa riferimento all'impresa forestale la si identifica, in generale, con l'impresa di produzione di legname, sicché altro oggetto essa non avrebbe che la formazione e la cura del bosco al fine di ritrarre il prodotto legnoso. Se quanto ora detto costituisce la tipicità dell'impresa forestale, ciò non significa che il fondo boscato non possa avere altre destinazioni costituenti manifestazioni della polifunzionalità del bosco, al di là dei servizi di natura sociale che il bosco offre per sua stessa natura e che vengono garantiti mediante i vincoli o più semplicemente dal divieto di mutamento della destinazione, come prima abbiamo osservato allorché si sono richiamati i contenuti dell'art. 4 del d.lgs n. 227 del 2001 (17).

Vi sono, infatti, casi in cui il proprietario boschivo non intenda procedere ai tagli, ma conservare il bosco nella sua entità complessiva per destinarlo, secondo una antica tradizione, a riserva di caccia ossia di ripopolamento e cattura – come recita l'attuale definizione legislativa –, oppure per darlo in affitto, seppure i casi non siano frequentissimi, e tuttavia in aumento, per finalità igienico-ricreative.

Ma vi sono altre ipotesi per le quali il bosco non è utilizzato ai fini della produzione di legname: una di queste ipotesi, di certo significativa, è rappresentata dal castagneto da frutto. Oggi questa produzione ha trovato una nuova linfa sconosciuta fino a pochi anni fa e in Toscana, nel Mugello, le statistiche ci fanno sapere che vi sono 1300 ettari di castagneto da frutto che si possono giovare del marchio IGP. Si tratta di un'utilizzazione che contribuisce alla produzione industriale, ed in particolare di quella dolciaria, ma anche per la confezione dei tortelli di marroni, e naturalmente, per la formazione di farina ecc. (...) (18).

L'impresa forestale è riconoscibile, d'altra parte, in una attività assolutamente particolare, e che possiamo definire, a buon diritto, di natura farmacologica. Ci riferiamo alla produzione di oli essenziali, di resine e di estratti naturali che vengono ricavati dalla pianta arborea, o da parte di essa, e successivamente commercializzati, o per meglio dire, avviati al laboratorio chimico necessario alla lavorazione in prodotti confezionati. In questo senso è da ricordare, quale prodotto tipico, l'olio essenziale di cipresso ottenuto dalla distillazione di frutti secchi e utilizzato in commercio come

antispasmodico; altrettanto deve dirsi del tannino proveniente dal castagno, ma anche da altre latifoglie, a loro volta importanti per la concia delle pelli (19).

Ugualmente rilevanti sono le resine naturali ricavabili dal pino marittimo come da altre specie arboree. Per ottenere tali produzioni non sono necessarie, come ci suggeriscono gli economisti forestali, utilizzazioni su vasta scala ed interessanti estese superfici forestali, ma gruppi di piante selezionate all'interno di popolamenti forestali (20).

A questo punto conviene fare un accenno alle attività connesse all'esercizio della selvicoltura, rilevando come siano da ritenersi tali lo scortecciamento del legname, il taglio dello stesso per avviarlo come legna da ardere, o come assortimento per l'industria e, in generale, gli interventi di prima lavorazione quando sono svolti dallo stesso produttore. Ugualmente sono da considerarsi attività connesse, la formazione di strade forestali, di fasce frangivento, come pure le cesure parafuoco per la difesa contro gli incendi.

Abbandonando la tematica relativa alle attività connesse va ora evidenziato che il d.lgs. n. 227 del 2001 ha previsto, all'art. 7, 1° comma, che «al fine di promuovere la crescita delle imprese e qualificarne la professionalità, le Regioni istituiscono elenchi od albi delle imprese per l'esercizio di lavori, opere e servizi in ambito forestale.»

Due sono dunque i requisiti occorrenti perché un'impresa, pur non rispondendo ai canoni che la qualificano tradizionalmente come selvicolturale – e in ciò sta la novità legislativa – venga sussunta, per le funzioni sopra richiamate, all'interno della categoria delle imprese forestali.

Il primo requisito richiesto sta nel fatto di esercitare un'attività avente ad oggetto «lavori, opere e servizi», purché svolti, o riferibili, all'«ambito forestale», dizione, quest'ultima, assolutamente generica e che, comunque, non brilla certo per chiarezza. Il secondo requisito, che ha carattere soggettivo, è costituito dall'iscrizione delle imprese in un albo di competenza delle Regioni, una volta accertato da parte di queste ultime la rispondenza ai parametri da esse stesse fissati al fine di promuovere la crescita delle imprese e qualificarne la professionalità.

Niente osta, a questo punto, che le imprese in questione possano inoltre ottenere in gestione – come recita l'inciso finale del 1° comma dell'art. 7 del decreto n. 227 del 2001 – «aree silvo-pastorali di proprietà o possesso pubblico».

Si potrà certo rimanere sorpresi, che un'impresa la quale, in forza degli strumenti normativi vigenti, era unanimemente considerata avente natura giuridica commerciale per via della prestazione di servizi forestali indipendentemente dalla cura del bosco, possa acquisire il titolo per gestire le proprietà pubbliche forestali caratterizzate dall'allevamento e dalle cure colturali del bosco nell'interesse generale. Ma, soprattutto, potrà sorprendere che lo svolgimento di attività, per così dire, lontane se non estranee alla configurazione universalmente accolta dalla dottrina dell'impresa di selvicoltura purché svolte, tali attività, nell'ambito forestale, siano sufficienti, rispettate determinate condizioni di professionalità, ad attribuire a tali imprese la natura selvicolturale, tant'è che l'art. 7 del decreto n. 227 del 2001 può rubricarsi «promozione delle attività selvicolturali (21)». Tuttavia, tali, sono i nuovi termini dell'impresa di selvicoltura, e quindi del diritto forestale, sicché la recente redazione dell'art. 2135 c.c. appare insufficiente od incompleta per comprendere il fenomeno agro-forestale nella sua inte-

(17) Sulla funzione faunistico venatoria vedi particolarmente F. ADORNATO, *L'impresa forestale*, cit., 380 e ss.

(18) Si può ancora osservare in riferimento a quanto detto sopra nel testo, che la raccolta dei castagni, nel Mugello, costituisce una vera e propria festa che dura un mese intero attraverso le varie sagre dei marroni che animano la domenica le strade e le piazze di quella vallata.

(19) Cfr. R. FRATINI, *La normativa in materia forestale ed ambientale*, in

*Un modello economico ambientale per la gestione delle risorse forestali a cura di L. Casini e A. Marinelli*, Bologna, 1996, 15 e ss.

(20) Quanto mai opportuna deve ritenersi un'attività di promozione dei prodotti sopra indicati che possa farli conoscere e diffonderli sul mercato interno ed estero.

(21) Sulla natura commerciale dell'impresa che provvede al taglio del bosco dopo aver acquistato le piante in piedi vedi ora G. Galloni, *op. cit.*, 124

rezza, se non la si correla alle disposizioni del decreto n. 227 in commento. Questo prosegue il suo dettato con il contenuto dell'art. 8, che equipara agli imprenditori agricoli «le cooperative ed i loro consorzi i quali forniscono in via principale, anche nell'interesse dei terzi, servizi nel settore selvicolturale ivi comprese le sistemazioni idraulico-forestali».

Forse vale la pena riflettere sulla differenza fra ciò che viene definito «settore selvicolturale» dall'art. 8 sopra riportato, e l'«ambito forestale» cui si riferisce l'art. 7. Si direbbe che il «settore selvicolturale», che costituisce il campo di intervento delle cooperative e dei loro consorzi, sia più circoscritto dell'«ambito forestale». Si tratta di interpretazione che si fonda sulla considerazione che l'oggetto dell'attività di quest'ultimi organismi è limitata ai «servizi» che, appunto, le cooperative ed i loro consorzi forniscono in via principale – senza esercitare necessariamente la selvicoltura come attività di base – nell'interesse dei soci, ma anche dei terzi, con esclusione delle «opere» e dei «lavori» previsti invece dall'art. 7. Senonché il concetto di servizi selvicolturali viene dilatato dal legislatore fino a comprendere le sistemazioni idraulico-forestali, sicché il rilievo avanzato che trova fondamento sulla distinzione fra l'ambito ed il settore forestale, perde la sua ragione d'essere dovendo considerare l'enorme difficoltà a sussumere nella categoria dei servizi quelle che il legislatore forestale del 1923 definisce opere idraulico-forestali.

Per quanto riguarda le cooperative ed i loro consorzi, che già godono del trattamento agevolativo previsto dall'art. 17 della legge sulla montagna 31 gennaio 1994 in favore degli imprenditori agricoli, il legislatore si limita ad operare la equiparazione con questi ultimi soggetti (22).

In dottrina è stato osservato che il decreto legislativo n. 227 del 2001 ha lasciato delusi quanti si aspettavano un nuovo impulso all'attività di selvicoltura, considerato il titolo della legge di delegazione 27 febbraio 2001, n. 57 recante, «disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati». C'era da attendersi, è stato ancora rilevato, che venissero individuati nuovi strumenti rispetto a quelli già esistenti tali da «rendere competitiva ed economica la produzione dei beni silvani e la stessa gestione del bosco a scopo di lucro», mentre doveva «essere lasciato o del tutto pretermesso» quanto si riferisce alla legislazione di protezione dei beni forestali per finalità pubbliche (23).

Il rilievo non può essere lasciato cadere provenendo da una attenta dottrina; tuttavia, ponendoci con un atteggiamento laico «di fronte al problema, va evidenziato che l'art. 7 della legge n. 57 del 2001 allorché individua l'oggetto della delega in relazione al settore forestale, e cioè nel comma 3, lett. *h*), sollecita in modo inequivocabile il legislatore delegato a «favorire lo sviluppo sostenibile del sistema forestale in aderenza ai criteri e principi individuati dalle Conferenze ministeriali sulla protezione delle foreste in Europa». Ciò sta a significare, in primo luogo, che non può rendersi possibile una produzione forestale senza considerare la complessità ecosistemica del bosco come si legge nel disposto dell'art. 8, 1 comma, lett. *f*) della legge di delega sopra richiamata ove si rinvengono i principi ed i criteri direttivi in riferimento al settore forestale. In secondo luogo, tale sviluppo sostenibile dovrà realizzarsi secondo le Risoluzioni delle Conferenze interministeriali sulla protezione delle foreste in Europa che, successivamente al Convegno mondiale

sullo stato dell'ambiente di Rio de Janeiro del 1992, si sono svolte a Helsinki nel 1993 e a Lisbona nel 1998, e dalle quali si evince la necessità di conciliare l'utilizzazione delle foreste con la conservazione della biodiversità (24).

Non era, d'altra parte, realistico ritenere che il legislatore dell'inizio degli anni duemila, un tempo cioè caratterizzato da enormi problemi ambientali, come l'aumento oltre misura dell'anidride carbonica nell'atmosfera, potesse far venir meno le cautele pubblicistiche circa l'abbattimento del bosco rompendo in tal modo col tradizionale approccio legislativo al problema forestale che da sempre correla il taglio degli alberi al rispetto delle funzioni di interesse generale del bosco. Ma va anche considerato che la normativa in commento costituisce il primo intervento organico in materia di foreste successivo al regio decreto n. 3267 del 1923, sicché esso registra fatalmente le nuove tendenze che hanno interessato il fenomeno forestale in questi ultimi ottanta anni, durante i quali il bosco si è andato progressivamente attestando sul versante degli interessi pubblici. Il che non significa negare l'importanza della selvicoltura, come alcuno ritiene (25), ma è indubbio, tuttavia, che il suo esercizio incontri oggi, pensando all'esito finale, e cioè il taglio del bosco, maggiori condizionamenti rispetto al passato nella stessa dottrina selvicolturale, di certo da quando le problematiche forestali vengono studiate in correlazione alla conservazione della biodiversità realizzata, questa, all'interno di una attività selvicolturale ecosistemica (26).

Le «opportunità imprenditoriali e occupazionali alle quali si riferisce il legislatore delegante sono, d'altra parte, sollecitate dall'associazionismo forestale di cui si prende cura il legislatore delegato, ma anche dalla formazione di nuovi boschi per finalità sistematorie, un'attività ampiamente esercitata dallo Stato, ma che col passaggio delle competenze alle Regioni è vistosamente, quanto improvvidamente, diminuita. Né va trascurato il disposto del sesto e settimo comma dell'art. 4 del decreto n. 227 del 2001, con i suoi riferimenti alle opere di miglioramento dei boschi esistenti, a riprova del ruolo di interesse generale che l'ordinamento attribuisce alle aree boscate al meglio della loro condizione, indipendentemente dal soggetto proprietario.

Riteniamo valga anche la pena evidenziare, come ulteriore espressione della conciliazione dell'interesse pubblico con quello privato, la disposizione – contenuta nella legge (finanziaria) 28 dicembre 2001, n. 448 – tuttora vigente per via delle successive proroghe, che prevede un regime di detrazioni fiscali in relazione alle spese sostenute dai soggetti proprietari per la manutenzione e la salvaguardia dei boschi; ed è interessante notare che si tratta dello stesso regime fiscale previsto in favore del bene casa (27).

Infine è da considerarsi significativo dell'interesse verso l'attività selvicolturale l'aver escluso dalla definizione di bosco, ad opera del quinto comma dell'art. 2 del decreto n. 227 del 2001, le colture a rapido accrescimento liberalizzando in tal modo il taglio, allo stesso modo del mutamento della destinazione produttiva, al termine del ciclo culturale, e non diversamente, possiamo aggiungere, da una qualsiasi coltura agraria. Scopo di questo tipo di selvicoltura non è, a ben vedere, quello di creare boschi permanenti, ma di massimizzare la produzione legnosa utilizzando la brevità del ciclo produttivo della pianta, tant'è che essa viene definita arboricoltura da legno. □

(22) Sulla qualificazione giuridica delle cooperative e dei loro consorzi che forniscono servizi nel settore selvicolturale vedi F. SALARIS, *Commento all'art. 8 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, 607 e ss. Circa le difficoltà ad accogliere l'equiparazione agraria degli organismi di cui sopra, vedi E. CASADEI, *Commento agli art. 1 (Imprenditore agricolo) e 2 (iscrizione al registro delle imprese) d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228*, in *I tre decreti di orientamento: della pesca e acquacoltura forestale e agricolo. Commentario* a cura di L. Costato, in *Le leggi civili commentate*, 2001, 735 e ss.

(23) Cfr. A. GERMANO, *L'impresa selvicolturale*, in *Attività agricole e legislazione di orientamento*, a cura di F. Adornato, Milano, 2002, 181 e ss.

(24) Cfr. M. SANTOLOCI, *Taglio di un bosco in violazione delle norme tecniche*, in questa Riv., 2003, 184 e 185. L'Autore evidenzia l'importanza

dell'aspetto biologico e ambientale del bosco destinato a contrarre la produzione del legname in modo decisamente drastico.

(25) Sul punto, F. COZZA, *La politica forestale nel quadro delle Convenzioni Internazionali*, in Atti del II Congresso nazionale di Selvicoltura, Venezia, 24-27 giugno 1998, Vol. 3, 369 e ss, ma vedi anche i puntuali rilievi di A. FORTI, *Commento alla nuova legge di orientamento forestale*, d.lgs. 227/2001, in *Nuovo dir. agr.*, 2001, 429 e ss.

(26) Cfr. O. CIANCIO-S. NOCENTINI, *La conservazione della biodiversità nei sistemi forestali: specie, strutture, processi*, in *L'Italia forestale e montana*, 2003, 1 e ss.

(27) Sul punto, O. CIANCIO, *Finanziaria 2002: il bene bosco equiparato al bene casa*, in *L'Italia Forestale e Montana*, 2001, 401 e ss.

# Il problema delle attività zootecniche: frammentarietà ed incongruenza della legislazione speciale

L'assunzione del «criterio biologico» ed il nuovo art. 2135 del c.c.

di VERONICA MESSINETTI

**1. Brevi cenni introduttivi. - 2. Le novità portate dalla l. 23 agosto 1993, n. 349, sull'attività cinotecnica. - 3. Il problema relativo all'inquadramento giuridico dei cavalli da corsa. - 4. L'art. 9 del d.lgs. 30 aprile 1998, n. 173. Raffronti ed incongruenze. - 5. Il «criterio biologico»: inquadramento sistematico e riassetto della materia.**

1. - Il presente contributo si propone di ripercorrere, seppure brevemente, le tappe segnate nello sviluppo dell'attività zootecnica dalla legislazione speciale, approfondendo specificamente l'analisi della l. 23 agosto 1993, n. 349, sulla disciplina dell'attività cinotecnica e del successivo d.lgs. 30 aprile 1998, n. 173, relativamente all'art. 9, che disciplina l'attività di allevamento degli equini fino all'attuale modifica apportata all'art. 2135 del codice civile (1). Nella trattazione verranno analizzate le incoerenze di un sistema di norme che, per quanto riguardante due settori dell'attività di allevamento che per molti versi – o meglio per tutti i versi – risultavano (o risultano) (2) essere molto simili per scopo e modalità applicative, si presentava, fino alla modifica sostanziale poc'anzi menzionata, frammentario e disomogeneo.

Sebbene la dottrina commercialista e buona parte della giurisprudenza per stabilire il confine tra agrarietà e commercialità, al fine di inquadrare le attività che potessero o meno entrare nell'ambito di quelle descritte dalla vecchia versione dell'art. 2135 c.c., si siano basate sul legame con il *fundus instructus* con atteggiamento di eccessiva prudenza, non si può non riconoscere alla formula coniata dal legislatore del '42 la coerenza di una visione storica e sociale che ha lasciato fiduciosamente spazio all'inevitabile progresso tecnologico e spunti per la rielaborazione del concetto stesso di impresa agricola consacrato nell'attuale versione dell'art. 2135 c.c.

Con le mutate condizioni economiche e sociali si sono ovviamente evolute le tecniche di coltivazione e di sfruttamento delle risorse agricole in senso lato; tanto che in alcuni casi, come ad esempio per le coltivazioni idroponiche o gli allevamenti in batteria, il collegamento con il fondo aveva da tempo perso la sua originaria rilevanza.

Si ricorda che nella precedente formulazione dell'art. 2135, per indicare l'attività svolta dall'impresa zootecnica, veniva utilizzata la locuzione «allevamento del bestiame». L'adozione di questo termine in luogo di animali ha dato luogo ad un'interpretazione dottrinale restrittiva mirante a porre limiti precisi all'attività agricola di allevamento. Uno dei più fervidi (3) sostenitori di questo indirizzo esegetico, basandosi su una analisi

minuziosamente letterale ha considerato questa scelta del legislatore del '42 come una precisa volontà di circoscrivere l'attività dell'allevatore agricolo all'allevamento di capi da carne, latte, lana e lavoro. Pertanto la nozione ristretta di bestiame si distingue da quella generale di animali in quanto riguarda un tipo di allevamento svolto «per lunga tradizione dagli agricoltori». Questa interpretazione si spinge fino ad elencare una ristretta cerchia di animali (e qui uso il termine nella sua corrente accezione), precisamente bovini, ovini, caprini ed equini, che poteva rientrare nel concetto di bestiame. È interessante evidenziare che l'Autore, pur aderendo ad una concezione di agricoltura sicuramente ancorata alla necessaria connessione con il fondo, giunge ad asserire che «l'allevamento del bestiame non riceve la qualifica agraria dalla natura dell'impresa alla quale è connesso o dal rapporto in cui si trova con il fondo, ma dalla legge è considerato tale di per sé, sicché l'intensità del rapporto di accessione è priva di valore, anzi indifferente è l'esistenza stessa del collegamento, il quale forma una mera circostanza di fatto sprovvista di ogni significato per il diritto» (4).

Questo ragionamento si pone in evidente contrasto con la concezione dominante in quel periodo in quanto finiva con l'attribuire la natura agricola ad un determinato genere di animali, il bestiame appunto, a prescindere da qualunque collegamento con il fondo, recidendo in tal modo un legame che avrebbe dovuto rappresentare – secondo l'interpretazione costante dell'epoca – la ragione storica e giuridica di un trattamento differenziato per questo tipo di attività rispetto alle attività industriali. In tal modo, infatti, si giungeva a riconoscere la natura agricola alle tecniche di allevamento in batteria purché si trattasse esclusivamente di ovini, caprini, bovini ed equini; ma questa limitazione appare destituita di ogni fondamento logico ed al contempo testimonia che all'epoca la pratica degli allevamenti svincolati dal *fundus instructus* non era del tutto sconosciuta.

I critici di questa teoria (5), svolgendo delle indagini sui vocabolari dell'epoca in cui fu steso l'art. 2135 del codice civile, hanno rilevato come alla voce bestiame corrispondeva una denominazione generica di animali di allevamento.

(1) Per un primo commento alle modifiche apportate all'art. 2135 ad opera dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. 8 maggio 2001, n. 228, attuativo della l. 5 marzo 2001, n. 57, si veda il numero speciale di questa Riv., 2001, 491 dedicato ai decreti di orientamento dell'agricoltura nn. 226, 227 e 228 del 18 maggio 2001, commentati, tra i molti, da G. Galloni, E. Romagnoli, L. Costato, A. Germanò, M. Tamponi, A. Abrami. Si veda, inoltre, L. COSTATO, *Il nuovo articolo 2135 del codice civile*, in *Studium Iuris*, n. 9, 2001, 995 e ss.

(2) Il dubbio deriva dall'assenza, allo stato attuale, di norme di coordi-

namento tra la vecchia e la nuova disciplina. Nulla, infatti, è stato sin'ora disposto in ordine alle eventuali abrogazioni, lasciando pertanto all'interprete il compito di fare ordine nella materia.

(3) E. BASSANELLI, *Dell'impresa agricola*, in *Commentario al codice civile*, a cura di Scialoja-Branca, Bologna-Roma, 1943.

(4) *Op. ult. cit.*

(5) Così, A. GENOVESE, *La nozione giuridica di imprenditore*, Padova, 1990, 99 e ss.

In verità già nel vocabolario della Crusca *bestiame* significava «moltitudine di bestie domestiche e noi».

Altra autorevole parte della dottrina (6) fa giustamente notare che, se ci si dovesse basare sui capi tradizionalmente allevati dagli agricoltori, non si potrebbe non rilevare che mai sono mancati i polli come animali da carne o da uova, eppure questi sono paradossalmente esclusi dal rigoroso elenco del Bassanelli. Malgrado ciò è ragionevole ritenere che al momento dell'emanazione del codice civile c'erano sia animali costituenti bestiame ma non allevati sul fondo, sia animali diversi dal bestiame ma allevati sul fondo. L'annosa disputa viene risolta dalla formulazione del nuovo secondo comma dell'art. 2135 che prevede la sola possibilità dell'utilizzo del fondo, escludendone la necessarietà.

Osservando l'evoluzione legislativa si assiste ad una serie di gradualità modifiche, tanto attese quanto importanti, che dimostrano come nel linguaggio tecnico anche l'utilizzo del termine bestiame nella sua antica accezione sia venuto meno insieme al suo fascino. Tali modifiche culminano con il nuovo primo comma dell'articolo che disciplina l'impresa agricola in cui scompare il termine bestiame a favore della più generica locuzione animali.

2. - «Per attività cinotecnica si intende l'attività volta all'allevamento, alla selezione e all'addestramento delle razze canine», così dispone l'art. 1 della l. 23 agosto 1993, n. 349. Questa disposizione sembra avere eliminato in un colpo solo tutta la serie di questioni che per decenni hanno contribuito ad ostacolare il riconoscimento della natura agraria all'allevamento di animali diversi dai capi cosiddetti «tradizionali». Infatti, la norma attribuisce la qualifica di attività agricola *ex se* all'allevamento di una specie animale che non è in alcun modo riconducibile al concetto tradizionalmente inteso di bestiame. I cani, infatti, non figurano nell'elenco delle specie animali cui si riferiva, secondo l'impostazione classica di dottrina e giurisprudenza, l'espressione di cui all'art. 2135 vecchia versione del c.c. (7). Deve altresì osservarsi che, sul piano meramente pratico, difficilmente si potrebbe ravvisare nell'attività diretta all'allevamento, all'addestramento ed alla selezione delle razze canine un rapporto di connessione con una delle tre attività agricole tradizionali.

Il criterio di qualificazione adottato dal legislatore della legge n. 349 del 1993 è enunciato nei commi primo e terzo dell'art. 2 che, a loro volta, stabiliscono due criteri diversi e concorrenti. Questi risultano basati, rispettivamente, sul reddito prodotto dall'attività di allevamento e sul numero dei capi allevati.

L'art. 2, al comma primo, infatti, stabilisce che «l'attività cinotecnica è considerata a tutti gli effetti attività imprenditoriale agricola quando i redditi che ne derivano sono prevalenti rispetto a quelli di altre attività economiche non agricole svolte dallo stesso imprenditore». Il comma terzo precisa che «non sono comunque imprenditori agricoli gli allevatori che producono nell'arco di un anno un numero di cani inferiore a quello

determinato, per tipo e per razze, con decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste da emanare entro (...)».

La scelta, effettuata dalla legge speciale, di selezionare criteri diversi da quello utilizzato nel codice civile, basato sulla tipologia delle attività svolte dall'imprenditore, ha incontrato forti critiche da parte della dottrina. Questo soprattutto perché, come è stato acutamente rilevato, «il proliferare di criteri diversi di qualificazione dell'agrarità, elaborati non soltanto [...] da leggi di settore, emanate a fini speciali, e riferibili dunque esclusivamente ai relativi limitati campi operativi, ma addirittura dotati di valenza generale» (8) è suscettibile di determinare una preoccupante situazione di incertezza interpretativa. Al riguardo si è osservato che il primo ed il terzo comma dell'articolo 2 della legge citata risultano privi di collegamento e che il criterio aggiuntivo del terzo comma rappresenta il requisito in grado di rivelare la presenza di una struttura organizzativa minima sufficiente per fare assumere a tale attività il connotato della imprenditorialità (9).

Prescindendo da un'analisi dettagliata della legge, qui interessa soprattutto mettere in raffronto la disciplina dell'allevamento dei cani con quella dei cavalli da corsa. Tale disamina dovrà rivolgersi, in particolare, alla ricerca degli elementi che, eventualmente presenti in entrambi i fenomeni, possano giustificare un trattamento giuridico differenziato sotto il profilo considerato. A questo scopo si accentrerà l'analisi sulle disposizioni che appaiono maggiormente innovative.

La legge sull'attività cinotecnica qualifica come attività agricola *ex se*, oltre all'attività di allevamento, anche quelle di addestramento e selezione delle razze canine. Questa soluzione sembra risolvere l'antica questione relativa alla incompatibilità di tale peculiare attività (quella di addestramento appunto) con i caratteri distintivi dell'agrarità. Deve osservarsi, al riguardo, che in virtù della specificità e della tecnicità peculiari dell'attività di addestramento, questa, in sé considerata, era costantemente qualificata dalla prevalente giurisprudenza come attività di natura industriale. Ciò innanzitutto in quanto tale attività veniva ritenuta priva di alcun collegamento con le attività tradizionalmente svolte sul *fundus instructus* (10). Inoltre, perché le particolari conoscenze tecniche che essa richiede costituiscono, secondo il costante orientamento della Cassazione (11), un elemento che conferma la inequivocabile estraneità di tale attività rispetto a quelle tipicamente agricole.

Può affermarsi, in definitiva, che l'animale addestrato ha costituito (fino a ieri per i cani e ancora oggi per i cavalli) per la giurisprudenza maggioritaria, un prodotto «finito», destinato ad un mercato particolare (quello sportivo) che non ha alcun rapporto con l'agrarità tradizionalmente intesa.

È singolare osservare come, storicamente, il problema attinente alla qualificazione giuridica delle attività di addestramento e di selezione delle razze sia stato affrontato e discusso dalla dottrina e dalla giurisprudenza specificamente e costantemente in relazione ai cavalli da corsa. Eppure, l'attribuzione della qualifica di attività imprenditoriale agri-

(6) PAVONE LA ROSA, *Le attività connesse all'agricoltura e il criterio di normalità*, in *Annali del Seminario giuridico dell'Università di Catania*, III, Napoli, 1949, 34.

(7) In base al citato elenco del Bassanelli.

(8) N. FERRUCCI, *Il riconoscimento legale dell'agrarità dell'impresa cinotecnica*, in *Riv. dir. agr.*, 1994, pag. 106.

(9) Così N. FERRUCCI, *op. ult. cit.*

(10) Il collegamento con il *fundus instructus* ha rappresentato il caposaldo più incisivo, il confine più difficilmente valicabile per coloro che interpretavano il 2135 in modo restrittivo. La giurisprudenza maggioritaria – almeno sino ad oggi –, infatti, considera il collegamento con il «bene terra» non funzionale all'attività di allevamento dei cavalli da competizione, anzi nella maggior parte dei casi tale collegamento finisce in quella sede per avere scarso rilievo rispetto all'elemento dell'organizzazione. Tale impostazione si basa sulla dicotomia impresa-commerciale-azienda e impresa-agricola-fondo, tipica del codice previgente, secondo la quale la presenza del fondo rustico rappresenta l'elemento discreto tra atto agricolo ed atto di commercio e per la quale la nozione di agricoltura finisce per identificarsi con quella di coltivazione del fondo. Questa limitativa concezione del fon-

damento dell'agrarità si ripercuote anche sulla qualificazione giuridica dell'allevamento che in questa guisa assume natura agricola esclusivamente se ed in quanto attività connessa a quella di coltivazione.

(11) La Cassazione procedendo ad un'interpretazione letterale del 2135 ha affermato che «l'adozione del termine bestiame sta a sottolineare un legame tra l'animale ed il fondo, tale da escludere dal concetto di impresa agricola quegli allevamenti che abbiano ad oggetto animali non aventi rapporto alcuno con l'agricoltura, ossia non tradizionalmente legati al fondo rustico, né dalla loro utilizzazione nella coltivazione della terra, né dell'alimentazione coi prodotti della stessa, come ad esempio gli allevamenti di rat musqué, di cani, di gatti, di tartarughe, di cavie, di cavalli da corsa» (Cass. 10 gennaio 1989, n. 18, in *Giur. agr. it.*, 1989, 218, con nota di M. LIPARI, *Il carattere industriale dell'impresa allevatrice agricola: rapporto con il fondo e norme speciali*); di nuovo in una recente sentenza la Cassazione stabilisce ancora che «non è possibile individuare un'impresa agricola di allevamento del bestiame se questa non è collegata alla produzione agraria del terreno e se, quindi, il «bene terra» non rientra in combinazione con la forza lavoro quale fattore dell'attività zootecnica» (Cass. 10 ottobre 1995, n. 10577, in questa Riv., 1996, 240).

cola *ex se* all'allevamento dei cavalli da corsa non è stata presa nemmeno in considerazione. Ciò sembra assumere i connotati di una scelta difficile da comprendere se non come il riflesso di pressioni di *lobbies* di settore.

L'art. 1 della legge in questione sembra mettere sullo stesso piano le attività di allevamento, di addestramento e di selezione delle razze. È necessario però verificare se queste tre attività, per essere considerate agricole *ex se*, debbano essere svolte congiuntamente, oppure se a tal fine sia sufficiente lo svolgimento della sola attività di allevamento. Che sia quest'ultima delle tre attività a rivestire la maggiore importanza, ai fini della qualificazione in termini di attività essenzialmente agricola, sembra essere confermato dal terzo comma dell'art. 2. Questa disposizione, infatti, indica la necessità della produzione di un numero minimo di esemplari per poter usufruire della disciplina di favore dettata per l'imprenditore agricolo, senza peraltro fare alcun riferimento all'attività di addestramento.

Il problema relativo alle modalità di svolgimento delle tre attività elencate dall'art. 1 della legge 349 rimane così aperto. Malgrado ciò, è indubbio il valore rivoluzionario di questa legge che costituisce un precedente importante per le possibilità che sembrerebbe poter offrire agli allevatori dei cavalli da corsa. Se, infatti, l'elemento fondamentale posto dalla legge speciale a costituire il criterio di qualificazione dell'attività in termini di agrarietà è rappresentato dall'allevamento in sé considerato, non si rivelano con facilità le ragioni giustificatrici di un diverso trattamento giuridico. Ciò in quanto non sembrano emergere a tal riguardo tra l'attività di allevamento dei cani e quella, invece, dei cavalli da corsa differenze significative.

In altri termini, pare potersi affermare che se i caratteri normativamente rilevanti dell'attività di allevamento non mutano in relazione alla particolare specie animale che sia posta a rappresentarne l'oggetto, ipotizzare una soluzione normativa differenziata per i cani e per i cavalli risponderebbe ad una scelta legislativa irragionevole.

**3.** - Un'altra attività astrattamente definibile come zootecnica, ma che ancora incontra grossi ostacoli riguardo al riconoscimento della sua natura agricola da parte della dottrina e della giurisprudenza più legate ad impostazioni cosiddette tradizionali, è l'attività di allevamento dei cavalli da corsa. Questo argomento costituisce il fulcro attorno al quale si sono polarizzati i due principali e contrapposti filoni interpretativi della nozione di agrarietà, quello tradizionale e quello evolutivo.

Il problema dell'inquadramento giuridico dell'attività relativa all'allevamento dei cavalli da corsa è stato analizzato, sotto il profilo teorico, non già direttamente in relazione al suo oggetto, dato che l'elemento equino certamente rientra nella nozione di bestiame anche nella sua accezione più ristretta, bensì relativamente allo scopo particolare cui l'allevamento è finalizzato, ossia la destinazione del cavallo alla disciplina sportiva. Questo scopo peculiare rileva in quanto estraneo alle attività tradizionali relative alla cura, alimentazione, ricovero ed alla riproduzione dell'animale. Attività, queste, di natura essenzialmente agricola, e pure presenti nell'allevamento di animali da competizione. La destinazione allo sport assume particolare rilievo perché la sua realizzazione richiede l'affiancamento alle attività ora menzionate di un'ulteriore attività, quella di addestramento. Questa, specificamente, è rivolta a perseguire uno scopo che è estraneo a quello tipico delle attività agricole. Da questo punto di vista potrebbe ritenersi che la destinazione allo sport operi sul termine di riferimento oggettivo dell'attività (il cavallo) conformando un «prodotto» che non rientra nella categoria di bestiame, assunta nell'accezione tradizionale.

Si pone così in luce la centralità, nella disamina del problema, della natura delle attività necessarie all'attuazione

della destinazione d'uso.

Sono, infatti, proprio l'attività di addestramento e quella di selezione delle razze che vengono considerate di natura prettamente industriale. Ciò in ragione della loro connotazione tecnica e specifica rispetto alle attività legate al tradizionale utilizzo del cavallo.

La giurisprudenza si è ancora alla considerazione che il cavallo da corsa rappresenta un «prodotto finito», ossia il risultato di una vera e propria attività di trasformazione nella quale risulta decisivo l'apporto della tecnica e dell'organizzazione industriale (12).

Ci troviamo quindi in una situazione peculiare: non si discute sulla natura essenzialmente agricola del cavallo, che non è chiaramente contestata, ma si sposta la problematica su un altro versante basato sull'applicazione di tecniche di allevamento e di un tipo di organizzazione particolari, che si afferma abbiano carattere fondamentale e prevalente rispetto al normale sfruttamento delle attitudini produttive di un bene agricolo. Non la natura dei capi allevati, che possono ben essere animali diversi da quelli tradizionalmente ricompresi nel termine bestiame, ma il carattere industriale dell'attività di allevamento ostacola, secondo questa impostazione, l'attribuzione di natura agricola all'impresa, e conseguentemente esclude (in mancanza di un'esplicita statuizione legislativa contraria) l'applicabilità dello statuto di favore dettato per gli imprenditori di cui all'art. 2135 c.c.

La ragione giustificatrice di una peculiare qualificazione giuridica e di un regime giuridico differenziato rispetto a quello dell'impresa agricola risiederebbe, dunque, nella natura dell'attività. L'attività di allevamento dei cavalli da competizione richiede, infatti, un'organizzazione di mezzi specifica che si proietta verso il commercio e che non ha come collegamento fondamentale la connessione funzionale con il fondo, elemento ritenuto fondamentale per la qualifica di attività agricola.

Il collegamento con il *fundus instructus* rappresenta il caposaldo più incisivo, il confine più difficilmente valicabile per coloro che interpretano l'art. 2135 in modo restrittivo.

La giurisprudenza maggioritaria si orienta sulla considerazione secondo la quale nell'allevamento dei cavalli da corsa il collegamento con il bene terra non è funzionale all'attività, anzi nella maggior parte dei casi esso ha scarso rilievo rispetto all'elemento dell'organizzazione.

Tale impostazione, evidentemente, si basa ancora sulla dicotomia tra le realtà economico-normative rappresentate dai binomi impresa commerciale-azienda e impresa agricola-fondo, tipica del codice previgente. Secondo questa ricostruzione la presenza del fondo rustico rappresenta l'elemento discrezionale tra atto agricolo ed atto di commercio e la nozione di agricoltura finisce per identificarsi con quella di coltivazione del fondo (13). Questa limitativa concezione del fondamento dell'agrarietà si ripercuote anche sulla qualificazione giuridica dell'allevamento che, infatti, in questa guisa assume natura agricola esclusivamente se ed in quanto attività connessa a quella di coltivazione (14).

La Cassazione, procedendo ad un'interpretazione letterale dell'art. 2135, ha affermato che «l'adozione del termine bestiame sta a sottolineare un legame tra l'animale ed il fondo, (...) tale da escludere dal concetto di impresa agricola quegli allevamenti che abbiano ad oggetto animali non aventi rapporto alcuno con l'agricoltura, ossia non tradizionalmente legati al fondo rustico, né dalla loro utilizzazione nella coltivazione della terra, né dall'alimentazione coi prodotti della stessa, come ad esempio gli allevamenti di rat musqué, di cani, di gatti, di tartarughe, di cavie, di cavalli da corsa» (15).

Di nuovo, in una recente sentenza, la Suprema Corte ribadisce nuovamente che «non è possibile individuare un'impresa agricola di allevamento del bestiame se questa

(12) F. DE SIMONE, *Considerazioni sull'allevamento di «animali», in particolare dei cavalli da corsa*, in *Riv. dir. agr.*, 1980, II, 380.

(13) A. ARCANGELI, *Agricoltura e materia di commercio*, in *Riv. dir. agr.*, 1931, I, 405.

(14) M. BIONE, *L'imprenditore agricolo*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, diretto da F. Galgano, vol. II<sup>o</sup>, Padova, 1978, 450.

(15) Cass. 10 gennaio 1989, n. 18, cit.

non è collegata alla produzione agraria del terreno e se, quindi, il "bene terra" non rientra in combinazione con la forza lavoro quale fattore dell'attività zootecnica» (16).

In realtà vi sono state sentenze di ispirazione più evolutiva che hanno fatto rientrare l'allevamento dei cavalli da corsa nella previsione dell'art. 2135 quale attività agraria *ex se* con l'argomentazione che tale tipo di allevamento corrisponde «allo svolgimento di un ciclo biologico (...) con esclusione di qualsiasi controllo forzoso degli elementi naturali mediante artificiali chimici o fisici» (17). Ma la giurisprudenza maggioritaria si è costantemente orientata nella direzione opposta.

Il peculiare rapporto che l'allevamento dei cavalli da corsa ha con il fondo ha rappresentato l'oggetto di un vivace contrasto giurisprudenziale. Questo riflette perfettamente le due correnti di pensiero, evolutiva e restrittiva, che da sempre si contrastano sull'argomento.

La questione nasce con la sentenza della Cassazione n. 9687 del 24 settembre 1990 (18), che rompe con l'impostazione tradizionale affermando la natura agricola dell'allevamento dei cavalli da corsa. Questa innovativa decisione si inserisce al culmine di una serie di pronunce che, sostanzialmente, ora basandosi sul collegamento necessario e funzionale con una delle attività agricole principali, ora fondando la decisione sulla tradizionale interpretazione del termine bestiame, inteso come sinonimo di animali da carne, latte, lana e lavoro, escludevano irrevocabilmente la natura agricola *ex se* dell'allevamento in questione.

La sentenza citata, partendo dall'assunto che gli equini rientrano nella tradizionale nozione di bestiame in quanto tale, giunge ad affermare che non è «lecito» distinguere i cavalli a seconda della loro destinazione futura. In altri termini, la Corte, ritiene irrilevante, ai fini dell'inquadramento nel primo comma dell'art. 2135, il fatto che l'allevamento equino sia rivolto al miglioramento qualitativo dell'animale in funzione delle sue potenziali prestazioni sportive, piuttosto che all'incremento quantitativo finalizzato al mercato alimentare. In questo nuovo indirizzo giurisprudenziale, quindi, si esclude la possibilità che il futuro impiego del cavallo possa avere incidenza sulla connotazione agricola dell'attività di allevamento dello stesso. In tal modo si nega la sussistenza di un rapporto di incompatibilità tra lo scopo specifico dell'allevamento e la natura dell'attività diretta a realizzarlo, da un lato, e la qualifica di agrarietà, dall'altro.

Questo orientamento riveste una particolare importanza perché, pur continuando ad affermare la necessaria connessione dell'allevamento con il bene «terra» in combinazione con la forza-lavoro quale fattore per lo svolgimento dell'attività zootecnica, afferma che il cavallo rientra in quanto tale a prescindere dalla sua destinazione nella concezione di bestiame. In questa prospettiva l'attività di allevamento dei cavalli da corsa, rispettando determinati requisiti, costituisce una delle forme tipiche in cui può essere esercitata l'attività imprenditoriale agricola.

Il contrasto giurisprudenziale sorto con la sentenza di cui sopra, rimesso alle Sezioni Unite civili della Cassazione, è stato risolto con la sentenza n. 11648 del 25 novembre 1993 (19). La strada che la sentenza precedente aveva coraggiosamente aperto è stata bruscamente interrotta da un repentino, per così dire, «ritorno alle origini». Ciò in quanto, secondo le Sezioni Unite, nell'allevamento del cavallo da corsa la presenza del bene-terra non è funzionalmente collegato all'attività. Il fondo, specificamente, viene utilizzato come mera «area di sosta» nella quale l'animale viene collocato esclusivamente per la cura, lo sviluppo e la sua custodia. Queste attività vengono però attuate con tecniche e procedimenti che sono ritenuti del tutto estranei all'agricoltura e che prescindono dalla produttività del fondo. «Il cavallo da corsa è un prodotto finito; è tale perché l'allevamento dello stesso è finalizzato ad una attività agonistica, la quale nulla

ha di agricolo, ma, viceversa, ha evidenti scopi industriali o commerciali (anche in riferimento al selezionamento delle razze ed alla loro riproduzione)». Le Sezioni Unite si allacciano nuovamente all'argomento terminologico sostenendo che la distinzione tra animali e bestiame va conservata perché rispecchia le finalità proprie dell'impresa agricola. Ciò in quanto il termine bestiame adoperato dal legislatore si collega storicamente con l'ager. L'allevamento del bestiame, dunque, assume natura agricola solo se legato da un rapporto di complementarietà e di subordinazione con la coltivazione del fondo rustico.

La Cassazione, dunque, rifiuta come illogica l'equiparazione attuata in base alla natura zoologica di tutti gli animali finalizzata all'inserimento di questi in un concetto più ampio di bestiame ai sensi dell'art. 2135; questo perché l'allevamento dei cavalli da competizione, dal nascere dell'animale, alla sua alimentazione e all'addestramento, presenta delle caratteristiche peculiari del tutto diverse da quelle utilizzate per l'animale da tiro, da soma o da macello.

Alla luce di queste considerazioni, le Sezioni Unite hanno ritenuto che l'allevamento dei cavalli da corsa non può essere qualificato attività agricola ai sensi dell'art. 2135 c.c., confermando il proprio indirizzo ultraquarantennale sul punto, originato con la sentenza a Sezioni Unite n. 2951 del 10 ottobre 1955, che si basava sulle medesime affermazioni.

4 - Il suggerimento offerto dalla legge sull'attività cinotecnica non è stato preso in considerazione durante la stesura dell'art. 9 del d.lgs 30 aprile 1998, n. 173.

L'art. 9 del suddetto decreto è inserito nel titolo III, intitolato «rafforzamento strutturale delle imprese e integrazione economica della filiera». Esso stabilisce che «sono imprenditori agricoli, ai sensi dell'articolo 2135 del codice civile (vecchia versione), anche coloro che esercitano attività di allevamento di equini di qualsiasi razza, in connessione con l'azienda agricola».

Una specifica statuizione legislativa sull'allevamento dei cavalli sembrerebbe apparentemente risolvere le annose questioni sull'inquadramento giuridico dell'allevamento dei cavalli da corsa.

Bisogna preliminarmente porre in evidenza che la tecnica legislativa utilizzata nella stesura di questo articolo può dare luogo ad alcuni problemi di interpretazione. Procedendo con ordine ad un'analisi dettagliata delle enunciazioni più interessanti, si rileva il fatto che il legislatore ha utilizzato la locuzione «equini di qualsiasi razza». Sembrerebbe così logico e coerente con le esigenze manifestate dalla dottrina di ispirazione più evolutiva interpretare questa specificazione come un preciso intento di includere nel novero dell'allevamento degli equini di qualsiasi razza anche i cavalli da corsa, o da competizione in genere. Così, coloro che esercitano l'attività di allevamento dei cavalli da corsa potrebbero ora rientrare, senza possibilità di equivoci, nella categoria degli imprenditori agricoli.

Il problema nasce con l'ultima frase utilizzata dall'art. 9 della citata legge, secondo cui l'esercizio dell'attività di allevamento degli equini, per essere qualificato come attività imprenditoriale agricola, deve svolgersi in «connessione con l'azienda agricola».

Innanzitutto, ragionando secondo questa impostazione, pare che il legislatore abbia voluto «declassare» l'attività di allevamento degli equini «di ogni razza» dal rango di attività agricola essenziale, di cui al primo comma dell'*ex art.* 2135, alla condizione di mera attività connessa, specificata nel secondo comma del suddetto articolo.

Sembra quasi che, in questo modo, si sia tentato di raggiungere un compromesso accettando di inserire l'allevamento di «equini di ogni razza» nelle attività agricole pagando, però, il prezzo di trasformare tutta l'attività di allevamento della specie in attività agricola connessa.

(16) Cass. 10 ottobre 1995, n. 10577, cit.

(17) Cfr. Pretura di Gallarate 10 marzo 1976, in *Riv. dir. agr.*, 1976, II, 329 e ss.

(18) In *Giur. agr. it.*, 1991, 462.

(19) In questa *Riv.*, 1994, 344, con nota di A. JANNARELLI, *Affitto di fondo rustico e allevamento di cavalli da corsa*.

Inoltre, vi è da dire che questo spostamento della categoria intera dell'allevamento degli equini nell'ambito delle attività connesse chiude la questione relativa alla distinzione del cavallo che veniva operata, all'interno della categoria stessa, a seconda della sua destinazione d'uso. Non rileverebbe, quindi, più, ai fini dell'inserimento nell'impresa agricola, la destinazione dell'equino al macello piuttosto che alle attività agonistiche. Argomento, questo, che ha costituito il «cavallo di battaglia» (e si perdoni l'ironia) per la pressoché unanime giurisprudenza.

Ma, ragionando secondo la logica dell'art. 9, si giunge a rinnegare uno dei punti più solidi su cui la dottrina tradizionale si è basata per decenni. Ossia si nega che gli equini rientrino nella tradizionale concezione di bestiame, inteso come sinonimo di equini, bovini, ovini e caprini. Diventa, dunque, necessario riaprire la questione sull'interpretazione del termine bestiame per stabilire quali specie animali vi rientrino e quali ne siano, invece, escluse.

A questo proposito bisogna fare riferimento all'art. 1 della citata l. 20 novembre 1988, n. 778. Detto articolo include tra le attività essenzialmente agricole gli allevamenti di specie suinicole, avicole, cunicole, ittiche, dei selvatici a scopo alimentare, ecc. Tutte specie tradizionalmente escluse dalla nozione di bestiame che, precedentemente alla suddetta legge, trovavano spazio solamente tra le attività connesse alle tre attività agricole principali.

La logica dell'evoluzione normativa che si è svolta sino al d.lgs. in questione portava ad attendersi un ampliamento della nozione di bestiame, giammai una restrizione.

Secondo la costante interpretazione di dottrina e giurisprudenza le produzioni zootecniche considerate estranee alla nozione di bestiame, in assenza di una specifica statuzione legislativa, finiscono per assumere la qualifica di attività industriali. Tali attività possono essere ricondotte all'agricoltura esclusivamente attraverso un rapporto di connessione con una delle tre attività agricole principali.

Di conseguenza, questa legge attribuisce espressamente all'attività di allevamento degli «equini di ogni razza» il connotato della industrialità ove questa non si svolga in connessione con una delle attività agricole principali.

Il termine di riferimento per stabilire quali siano le attività agricole cosiddette principali è sempre stato il primo comma dell'art. 2135 del codice civile, anche nell'attuale versione. Esso stabiliva, nella precedente dicitura, che sono attività essenzialmente agricole quelle della coltivazione del fondo, della silvicoltura e dell'allevamento del bestiame.

L'art. 9 del d.lgs. n. 173/98, invece, per stabilire il rapporto di connessione non fa riferimento espresso alle «attività agricole principali», ma utilizza la peculiare locuzione «in connessione con l'azienda agricola».

Risulta alquanto difficile cogliere il significato proprio delle parole dell'art. 9 secondo la loro connessione.

È necessario chiarire a che scopo siano organizzati i beni dell'azienda, ossia per quale tipo di attività. Solo definendo il tipo di attività a cui è destinata l'organizzazione di mezzi, infatti, si può comprendere quale sia stato l'intento del legislatore nell'utilizzare il riferimento all'azienda agricola.

Va osservato, al riguardo, che una cosa è stabilire la necessità di un rapporto di connessione con un'attività tipicamente agricola come la coltivazione del terreno, la silvicoltura o l'allevamento del bestiame (sebbene per quest'ultima ne deve essere messo in luce l'ambito di operatività), riallacciandosi così ad un filone interpretativo tradizionale; altra cosa è, invece, decretare la necessità di connessione con il complesso dei beni organizzati per lo svolgimento delle attività agricole. Cambia in tal modo

la prospettiva e si sfumano i confini entro i quali l'interprete è chiamato a muoversi.

Chiamando in causa l'azienda agricola si pone in evidenza l'importanza del complesso dei beni organizzati. Sembra così che si voglia spostare l'attenzione dall'attività, intesa come insieme di operazioni necessarie allo svolgimento delle attività essenzialmente agricole, all'organizzazione stessa dei mezzi di produzione.

Per lungo tempo la dottrina e la giurisprudenza, alla ricerca di una definizione di «azienda agricola» che si distinguesse dalla generale definizione dell'art. 2555 c.c., hanno visto nel fondo il criterio discrezionale tra azienda agricola ed azienda commerciale. La dottrina tradizionale si era, infatti, mossa verso un'interpretazione che mirava ad attribuire la qualifica di «industrialità» alle attività che si svolgevano con l'ausilio di un complesso di beni avente il carattere della prevalenza rispetto al *fundus instructus*. «Il fondo attrezzato – è stato autorevolmente sostenuto – serve all'azienda agricola per i suoi scopi produttivi, come per i suoi scopi produttivi serve all'impresa commerciale il complesso dei beni organizzati per l'esercizio dell'impresa» (20). Il collegamento tra i vari mezzi di produzione, secondo l'impostazione tradizionale, viene ricostruito secondo lo schema del vincolo pertinenziale per il quale il fondo rappresenta il bene principale. La dottrina agrarista, di impostazione tendenzialmente più evolutiva, tende, invece, a sottolineare come l'azienda zootecnica presenti delle caratteristiche peculiari che ne differenziano in modo tipico la fisionomia. Nella struttura dell'azienda zootecnica, infatti, il ruolo centrale è svolto dagli animali che costituiscono l'elemento tipizzante dell'organizzazione aziendale (21). Ossia in questa gli animali assumono una rilevanza prevalente rispetto al fondo.

Gli studi condotti avanti dalla dottrina di ispirazione economica (22) hanno mostrato come una serie di cause concomitanti abbiano portato allo svilimento progressivo del ruolo del fondo nell'attività zootecnica. Anzitutto la mancanza di strutture foraggere adeguate, causata dai fenomeni di frammentazione fondiaria, che ha portato al massiccio aumento del ricorso all'utilizzazione dei mangimi artificiali. Inoltre, l'esigenza, dettata dal mercato, di mantenersi all'altezza dell'efficienza tecnica ed economica della zootecnia degli altri paesi della Unione europea ha fatto sì che le vecchie stalle venissero progressivamente sostituite da strutture moderne e razionalizzate. Può chiaramente osservarsi come tutte le modificazioni che l'esigenza di modernizzazione ha necessariamente portato trovino attuazione con una decisa emancipazione dell'azienda zootecnica dal fondo rustico.

Il rapporto pertinenziale fondo-bestiame mantiene la sua validità in un'azienda zootecnica condotta nelle forme tradizionali. In un contesto, quindi, nel quale il fondo svolge un ruolo determinante quale fonte foraggiera principale. Ma «relativamente, invece, alle aziende sottostanti ad imprese di allevamento condotte in completa emancipazione dal fondo, appare assai difficile qualificare quest'ultimo come pertinenza degli animali, dal momento che in tal caso il rapporto tra i due elementi aziendali è di carattere meramente topografico e non sembra quindi rivelare quella connessione funzionale che connota la pertinenza agraria» (23).

Sembra possibile allora sostenere che il riferimento effettuato dall'art. 9 della legge citata all'azienda agricola, in luogo del richiamo alle tre attività essenzialmente agricole, voglia significare un definitivo abbandono del ruolo primario del fondo, quale elemento discrezionale tra agrarietà e commercialità dell'attività.

Va tuttavia posto in evidenza che se anche fosse questo l'intento sotteso alla scelta legislativa, rimane comunque

(20) COSÌ G. VALERI, *Impresa, azienda, fondo, nel nuovo diritto agrario italiano*, in *Riv. dir. agr.*, 1943, I, 154 e 157.

(21) G. GALLONI, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola*, seconda ediz., Napoli, 1984, 20.

(22) D. CARLONI, *Una nuova politica per il settore zootecnico alla luce*

*delle modificazioni strutturali di questi ultimi anni*, in *Il rinnovamento della zootecnia associata per la qualificazione degli allevamenti e delle produzioni agro-industriali*, suppl. al n. 1/1987 di *Coop. in agr.*, 65.

(23) N. FERRUCCI, *L'individuazione dell'impresa zootecnica e del suo statuto giuridico*, Milano, 1989, 101.

aperto il problema di identificare la ragione per la quale l'allevamento degli equini, alla luce delle considerazioni effettuate, per poter rientrare nelle attività agricole, debba svolgersi in connessione con l'azienda agricola.

In occasione della stesura di quest'ultima statuizione legislativa è stato adottato un ulteriore e diverso criterio di qualificazione dell'agrarietà rispetto a quello indicato nella legge sull'attività cinotecnica.

Si è, infatti, fatto un passo indietro, richiamando in causa vecchie impostazioni che sarebbero dovute essere superate dalle innovazioni apportate dalla legge 349 del '93. Non vi è alcun cenno nell'art. 9 all'attività di addestramento dei cavalli da corsa che, conseguentemente, in assenza di una specifica disposizione mantiene la qualifica di attività essenzialmente industriale. Lo stesso vale per l'attività diretta alla selezione delle razze, ma forse un'interpretazione generosa potrebbe farla rientrare nel riferimento agli equini «di ogni razza».

Allo stato attuale, le modifiche apportate all'art. 2135 del codice civile consentono di includere senza ombra di dubbio nell'ambito dell'impresa agricola l'allevamento dei cavalli a qualsiasi scopo effettuato.

5. - Tradizionalmente la distinzione tra attività agricola e attività industriale è stata fondata sul rischio particolare che graverebbe solamente sulla prima: il cosiddetto «rischio-ambiente», collegato allo svolgimento della produzione a cielo aperto. Specificamente, l'incombenza sul settore agricolo di un doppio-rischio, il c.d. «rischio-ambiente» sommato a quello tipico d'impresa, costituirebbe la ragione giustificatrice del *favor* legislativo espresso dal peculiare trattamento giuridico riservato all'impresa agricola. Contro questo assunto è stato replicato che «il rischio-ambiente» non grava solo ed esclusivamente sull'impresa agricola ma anche su alcune imprese commerciali, quali, ad esempio, quelle edili e quelle turistico-alberghiere, che a causa delle modalità di attuazione delle specifiche attività sono comunque condizionate da fattori di rischio ulteriori.

La dottrina agraristica, con il preciso scopo di ricercare un criterio idoneo a dare una solida giustificazione alla posizione di particolare favore riservata all'impresa agricola, ha elaborato la teoria del «ciclo-biologico». Si tratta, specificamente, di un'interpretazione evolutiva del concetto di agrarietà volta a ricomprendere nel settore dell'impresa agricola ogni forma di produzione che sia basata sullo svolgimento di un «ciclo biologico naturale» (24). Tale teoria prende le mosse da un'interpretazione evolutiva del «fattore terra» che si sostanzia in una concezione di quest'ultimo la cui ampiezza è tale da sopire le perplessità manifestate in passato dalla dottrina economica nel definire il primo fattore produttivo come terra o natura. Gli studi più risalenti sull'argomento mostrano già la presa di coscienza del fatto che il fondo rustico era qualcosa di più del semplice suolo come sede di un'attività produttiva, rappresentando una «struttura vivente». La chimica agraria, d'altronde, con il suo apporto tecnico conferma che l'*humus* – la terra produttiva – è un complesso di micro organismi è, cioè, una realtà organica. Pertanto con la locuzione «terra» non si fa necessariamente riferimento al suolo, bensì al complesso dei fattori naturali che hanno incidenza sul meccanismo produttivo (25).

L'elemento «biologico», su cui si fonda la moderna concezione di agrarietà consente di pervenire a due risultati essenziali ai fini della definizione di impresa agricola. Esso, infatti, permette da un lato di segnare il confine tra attività

agricola ed attività industriale; dall'altro consente di ridimensionare il ruolo del fondo riducendolo a mero fattore di specificazione del concetto di agrarietà.

Il *fundus instructus* lascia così il campo ai «meccanismi di sviluppo naturali», intendendosi per tali qualsiasi elemento in grado di costituire il veicolo per le sostanze nutritive necessarie allo sviluppo di un prodotto agricolo. L'importanza di questo passo in avanti si coglie inoltre proprio in riferimento al ruolo del *fundus* come elemento specificativo dell'agrarietà. Può constatarsi, infatti, che in questo modo si possono distinguere due specie di agrarietà: l'agrarietà territoriale e l'agrarietà non territoriale (26). La prima caratterizza un tipo di attività in cui il ciclo biologico di produzione si attua su una porzione di terreno qualificata da una «propria» attitudine agronomica. L'agrarietà non territoriale si specifica, per converso, per l'assenza del terreno, o comunque in ragione del ruolo di mero supporto svolto dal *fundus*.

L'assenza del legame con il *fundus instructus* apre la strada all'inserimento nella categoria dell'impresa agricola di tutte le attività del settore per le quali la presenza del terreno è meramente eventuale e non necessaria o qualificata da una specifica vocazione agronomica territoriale. L'adozione del criterio biologico consente così di poter includere agevolmente tra le attività agricole essenziali ogni attività di allevamento di animali, prescindendo dalla specie allevata, dalla particolare finalità dell'allevamento e dalle modalità del suo esercizio e ciò senza la necessità del farraginoso strumento della legislazione speciale. La fortuna dell'indirizzo dottrinale ora illustrato ha avuto i suoi riflessi anche nella giurisprudenza, dove si avvertono sintomi di una graduale espansione dell'impresa agricola (27).

Questa nuova interpretazione del concetto di agrarietà ha suscitato vive preoccupazioni in chi vi ha visto il mezzo per allargare oltre misura la disciplina privilegiata che il legislatore ha riservato all'impresa agricola. È stato infatti replicato che il «rischio-biologico», ossia il rischio che si accompagna alle attività produttive basate su cicli biologici naturali, negli allevamenti svincolati dalla terra è decisamente inferiore. Si adduce, in proposito, che in questi casi malattie ed eventi atmosferici sono generalmente tenuti «sotto-controllo», sia pure con costi aggiuntivi che incidono pesantemente sul conto economico dell'impresa.

In realtà, sembra certo soltanto che nelle attività industriali, e persino in quelle a carattere biologico (ad es. nelle industrie farmaceutiche), il processo produttivo è totalmente controllabile dall'imprenditore. Nelle attività agricole, invece, il ciclo di produzione può essere certamente influenzato dall'organizzazione dell'uomo, ma non risulta in alcun modo totalmente immunizzabile dal dominio delle forze naturali. Episodi di epidemie, ad esempio, sono infatti possibili, e le ripercussioni che eventi del genere possono avere sul profitto dell'impresa sono suscettibili di assumere dimensioni catastrofiche (si pensi all'epidemia della «mucca-pazza» ed alle drammatiche ripercussioni sul mercato della carne bovina di tutt'Europa).

Quando si opera nel settore dell'impresa utilizzando elementi naturali, siano essi vegetali o animali, a prescindere dalla tecnica che ne governa la produzione, si è in un campo particolare rispetto all'industria. Persino le leggi di mercato che regolano il settore agricolo sono diverse da quelle del settore commerciale. Questa differenza è determinata, ad esempio per il settore delle coltivazioni, dal carattere di bene finito proprio della terra, per cui non è possibile

(24) Tra i più autorevoli assertori della teoria agro-biologica cfr. A. CARROZZA, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, I, Milano, 1975, 74, secondo il quale «l'attività produttiva agricola è fatta consistere (...) nello svolgimento di un ciclo biologico concernente l'allevamento di animali o vegetali, che appare legato direttamente o indirettamente allo sfruttamento delle forze e delle risorse naturali, e che si risolve economicamente nell'ottenimento di frutti»; C. LAZZARA, *Impresa agricola*, in *Commentario del codice civile*, a cura di Scialoja-Branca, libro V, *Del lavoro* (artt. 2135-2140), Bologna-Roma, 1981; nello stesso senso ed incentrando l'attenzione sull'intrinseca capacità naturale di

riprodursi di animali e vegetali, e qualificando pertanto l'attività agricola come mera cura che a tali beni (fattori produttivi) si riserva per agevolarne la crescita, produzione e riproduzione vds. A. MASSART, *Contributo alla determinazione del concetto giuridico di «agricoltura»*, in *Riv. dir. agr.*, 1974, I, 312.

(25) E. ROMAGNOLI, *L'impresa agricola*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da P. Rescigno, vol. XV, I, II, *Impresa e lavoro*, Torino, 1986, 933 ss.

(26) G. GALLONI, in *Impresa zootecnica ed agrarietà*, a cura di A. Massart, Milano, 1989, 131 e ss.

(27) Cfr. Trib. Forlì 15 febbraio 1997, in *Fallimento*, 1997, 634.

fronteggiare un aumento della domanda di prodotti agricoli variando la combinazione della terra con gli altri fattori produttivi, con un fattore terra inalterato.

Soprattutto, ciò che limita la capacità dell'intero settore di adeguarsi rapidamente alle oscillazioni della domanda è l'estrema deperibilità del prodotto, che ne impone, salvo costose operazioni di conservazione gravanti sui costi di produzione, l'immediata commercializzazione. I costi aggiuntivi non hanno peraltro la possibilità di essere traslati sul prezzo del prodotto, a causa dell'intervento statale che tende a rendere sempre agevole l'accesso ai bisogni primari che il settore è chiamato strutturalmente a soddisfare.

Rispetto al campo industriale, oltretutto, qui manca la possibilità di indurre nuovi bisogni accrescendo l'offerta dei prodotti, il che porta a sviluppare la produzione adattandola alle effettive possibilità di collocamento sul mercato. È un settore dominato dalla legge dell'utilità marginale decrescente che provoca, in caso di eccesso di offerta, la conseguenza di portare al ribasso il prezzo medio della produzione al punto da farlo risultare notevolmente inferiore a quello che si sarebbe determinato se vi fosse stato equilibrio tra domanda ed offerta.

Nel mercato dei prodotti agricoli l'anelasticità della domanda, l'illimitata ed atomistica concorrenza tra imprenditori e le condizioni oggettive di inferiorità economica di partenza dell'agricoltore rispetto all'industriale, giustificano lo statuto particolare dell'imprenditore agricolo, sul piano giuridico, e l'erogazione di contributi da parte dello Stato, sul piano economico (28).

Dal punto di vista della responsabilità del produttore, viene operata una esclusione dei prodotti agricoli, della pesca e della caccia, dal novero di quelli che possono dare luogo a tale figura di responsabilità. Questa rappresenta certamente una soluzione di favore per l'imprenditore agricolo. Siamo di fronte ad una esclusione espressa, già prevista dalla direttiva CE n. 85/374, che lasciava, però, agli Stati membri, la facoltà di inclusione dei prodotti specificamente esclusi (facoltà di cui il nostro paese non si è mai avvalso). Persino i «prodotti» che per decenni sono stati considerati esclusi dalla disciplina privilegiata (come i capi d'allevamento avicolo o le coltivazioni «senza terra») di cui al 2135 c.c., ora possono avere titolo per essere graziati in materia di responsabilità, non importa se sono considerati tradizionalmente agricoli oppure no. L'argomento che si adduce a sostegno di questa esclusione fa leva sul rischio biologico e sulla considerazione di questi prodotti come materia vivente (29).

Il quadro sinora delineato rappresenta una sintesi dei più autorevoli interventi della dottrina agraristica moderna a sostegno della «causa» dell'impresa agricola. Ma anche tra i più fervidi assertori delle ragioni dell'imprenditore agricolo non è mancato chi (30) ha giustamente avvertito la necessità di porre dei limiti applicativi all'eccessiva generalizzazione del criterio biologico.

Una interessante e «profetica» interpretazione volta a circoscrivere l'operatività del criterio agro-biologico, ha sostenuto che «qualora dovesse essere accolto in una norma, (esso) dovrebbe essere completato con la limitazione per la quale l'allevamento di piante e di animali è agricolo, quale che sia la tecnica utilizzata, purché volto a produrre entità animali o vegetali ottenibili utilmente anche con la coltivazione del terreno o con l'allevamento svolto su di esso» (31). D'altronde, va osservato che un'estensione incondizionata

dell'operatività del criterio finirebbe con il rendere poco stabile l'architettura di sostegno della teoria stessa; ne consegue che la qualificazione giuridica e la conseguente applicazione di una data disciplina normativa debbono necessariamente soddisfare esigenze di certezza e ragionevolezza.

Con la riformulazione dell'art. 2135 del codice civile la teoria nella specifica forma poc'anzi descritta ha trovato la sua consacrazione normativa (32); recita infatti il secondo comma: «per coltivazione del fondo, per silvicoltura e per allevamento di animali si intendono le attività dirette alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, che utilizzano o che possono utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine» (33).

Nel momento stesso in cui si ammette l'esistenza di un'impresa zootecnica senza terra si riapre il problema relativo al fallimento dell'imprenditore. Se, infatti, il fondo rustico non rappresenta più un elemento indefettibile dell'impresa agricola, si delinea la possibilità che venga meno anche la garanzia rappresentata dal fondo stesso per i creditori dell'imprenditore. A fronte della esecuzione delle procedure concorsuali, la inscindibile connessione tra impresa agricola e *fundus instructus* poneva in quest'ultimo una garanzia ritenuta tendenzialmente sufficiente per tutti i creditori.

Nei tempi passati vi era piena concordia in dottrina sulla fondatezza della totale immunità dell'impresa agricola dalle procedure concorsuali. Si adducevano, infatti, al riguardo, una serie di considerazioni. Si affermava che l'insolvenza dell'imprenditore agricolo non avrebbe potuto provocare all'economia quello sconvolgimento che viene solitamente generato dal dissesto delle imprese commerciali. Un ulteriore argomento a favore dell'esclusione dal fallimento è stato quello secondo il quale il ricorso al credito nell'esercizio dell'impresa agricola non aveva dimensioni così estese da poter arrecare un pregiudizio grave ai creditori dell'imprenditore.

Chiaramente si è dissolta l'attualità di queste affermazioni di fronte a quella che è la nuova realtà agricola, nella quale il ricorso al credito ha luogo come per qualsiasi altra impresa, anche se nelle forme particolari del credito agrario. «L'argomento del doppio-rischio ha perso gran parte del suo valore dinanzi agli ombrelli scientifici e tecnologici che oggi proteggono l'impresa agricola. Non vi sarebbe dunque ragione di sottrarre al fallimento realtà economiche che di agricolo hanno solo l'oggetto ma non la struttura» (34).

Uno dei più strenui difensori delle peculiarità dell'impresa agricola, A. CARROZZA, ha proceduto alla stesura di un saggio di «premesse» per un diritto agrario fallimentare. Nella sua opera, l'Autore, fa notare come la soluzione attualmente ancora in vigore non sia in grado di resistere di fronte all'elevato tasso di industrializzazione delle moderne imprese agricole. Lo svilimento del ruolo del fondo ha finito per diminuire consistentemente l'efficacia delle garanzie reali immobiliari su cui si fondava il credito concesso all'agricoltore, e ciò dovrebbe indurre a soluzioni diverse.

Dilatando l'area dell'impresa agricola si finisce, infatti, con il dilatare anche l'area della sottrazione alle procedure concorsuali. Di conseguenza si richiede *de iure condendo* una disciplina particolare per la «nuova» impresa agricola nell'ambito del diritto fallimentare. □

(28) A. JANNARELLI, «Agrarietà», criterio «biologico» e impresa zootecnica, Bari, 1992, 75 e ss.

(29) E. FERRERO, *Il prodotto*, in *Trattato dir. commerciale e dir. pubblico dell'economia*, cit., 43 e ss.

(30) A. GERMANÒ, *Impresa zootecnica*, in *Impresa zootecnica ed agrarietà*, cit., 109.

(31) E. CASADEI, *Ricognizione sui confini del diritto agrario: il rapporto tra agricoltura e industria. Gli attuali confini del diritto agrario*, Atti del convegno

«Enrico Bassanelli» di Firenze 28-30 aprile 1994, Milano, 1996, 95 e ss.

(32) Si rileva che il primo accoglimento normativo del criterio agro-biologico si rinviene nella *loi d'orientation* francese.

(33) Per un'analisi dal punto di vista tributario degli effetti fiscali della modifica dell'art. 2135 c.c. cfr. S. CAPOLUPO, *Aspetti fiscali della riformulazione dell'art. 2135 del codice civile*, in *Il fisco*, 2002, 36.

(34) M. TAMPONI, *Impresa agricola e procedure concorsuali*, in *Gli attuali confini del diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1995, II, 65 e ss.

# Le regole europee sull'origine dell'olio di oliva: designazione nazionale e marchi nel regolamento CE 1019/2002

di ELVIRA CARRETTA

## 1. Il regolamento (CE) 1019/2002 - 2. Designazione di origine e qualità materiale dell'olio - 3. Designazione di origine, marchi d'impresa e origine regionale del prodotto - 4. La «moltiplicazione delle origini» dell'olio - 5. Conclusioni.

1. - Alle soglie della scadenza del periodo di applicazione del regolamento (CE) 2815/98 (1) – fissata originariamente nel 31 ottobre 2001 e poi prorogata al 30 giugno 2002 (2) – gli operatori economici del comparto oleicolo e gli studiosi della materia attendevano con interesse che la Commissione dettasse la nuova disciplina in tema di etichettatura dell'olio d'oliva.

Si trattava di verificare se le emanande norme avrebbero conservato all'*acquis communautaire* la nozione di «designazione dell'origine», confermando la scelta del precedente regolamento (CE) 2815/98 di consentire la menzione in etichetta della provenienza geografica del prodotto da «area vasta»; e, soprattutto, se la zona di estrazione dell'olio si sarebbe nuovamente attestata come esclusivo canone di origine, secondo le iniziali previsioni del regolamento del 1998, ovvero, in quale direzione la Commissione si sarebbe spinta lungo la filiera, a monte verso la fase di raccolta, sulla scorta del regolamento (CE) 2152/2001, o a valle verso quella di trasformazione ed imbottigliamento.

La risposta a tali interrogativi è stata fornita dal regolamento (CE) 1019/2002 della Commissione, del 13 giugno 2002, relativo alle norme di commercializzazione dell'olio d'oliva (3).

Tale regolamento, fatte espressamente salve le norme cd. orizzontali in tema di etichettatura e presentazione dei prodotti alimentari di cui alla direttiva (CE) 2000/13 (4), stabilisce regole precipue per il commercio al dettaglio dell'olio extravergine e vergine di oliva, dell'olio di oliva e dell'olio di sansa di oliva.

In particolare, oltre alla disciplina della designazione di origine, il regolamento si occupa degli imballaggi in cui l'olio può essere presentato al consumatore finale, delle indicazioni obbligatorie e facoltative figuranti in etichetta, dei controlli attivabili dalla Commissione e dagli Stati membri circa la veridicità di tali indicazioni.

L'art. 2 del regolamento prescrive la vendita in imballaggi della capacità massima di cinque litri, salvo per gli oli destinati al consumo in ristoranti, ospedali, mense, per i quali può fissarsi una capacità massima superiore.

L'art. 3 si sofferma sulle denominazioni di vendita degli oli, le quali devono essere seguite da una sintetica descrizione della categoria di olio che esse designano (così, ad esempio, la denominazione «olio extra vergine di oliva» dovrà

essere accompagnata dalla specificazione «olio d'oliva di categoria superiore ottenuto direttamente dalle olive e unicamente da prodotti meccanici»).

L'art. 5 disciplina le menzioni meramente facoltative, tra le quali le diciture «prima spremitura a freddo», «estratto a freddo» e quelle relative al grado di acidità dell'olio.

L'art. 6 è dedicato alle miscele di oli vegetali ed ai prodotti alimentari contenenti olio d'oliva. Ogniqualvolta nell'etichetta è suggerita anche attraverso immagini o simboli grafici la presenza di olio d'oliva, la miscela di oli deve riportare la dicitura «Miscela di oli vegetali e di olio d'oliva», seguita dalla percentuale di olio d'oliva, mentre per il prodotto alimentare alla denominazione di vendita deve essere aggiunta la percentuale di olio d'oliva contenuto rispetto al peso netto del prodotto.

Gli artt. 7 e 8 riguardano i controlli di veridicità delle informazioni figuranti in etichetta.

Ciascuno Stato membro in cui è sita l'impresa di produzione, condizionamento o vendita di un certo olio può esigere idonea giustificazione sulle indicazioni recate in etichetta; giustificazione che l'interessato è tenuto a fornire attraverso dati di fatto o scientificamente provati, risultati di analisi su campioni rappresentativi, informazioni amministrative o contabili.

L'iniziativa della verifica di veridicità delle informazioni può provenire anche dalla Commissione, da un'organizzazione professionale riconosciuta o da altro Stato membro. Tali soggetti possono richiedere allo Stato in cui l'impresa di produzione, condizionamento o vendita ha sede di prelevare campioni di determinate partite di olio e di eseguire i necessari riscontri. Lo Stato richiesto deve provvedere entro la fine del mese successivo a quello di presentazione della domanda.

Il regolamento (CE) 1019/2002 è entrato in vigore il settimo giorno successivo alla sua pubblicazione, ma l'art. 12 ne ha previsto l'applicabilità dal 1° novembre 2002. Successivamente, con regolamento (CE) 1964/2002 (5) è stata differita al 1° novembre 2003 l'applicazione degli articoli 2, 3, 5 e 6 appena esaminati.

L'art. 4 del regolamento, interamente dedicato alla definizione e disciplina della «designazione dell'origine» recepisce, riformulandolo, il contenuto degli artt. 1 e 2 del regolamento (CE) 2815/98, laddove dispone che qualsivoglia nome geografico riportato sulla confezione di un olio venga inteso come una «designazione dell'origine», che la «designazione dell'origine»

(1) Regolamento (CE) 2815/98 della Commissione del 22 dicembre 1998 relativo alle norme di commercializzazione dell'olio d'oliva, in *GUCE*, 24 dicembre 1998, L 349, 56 e successiva rettifica in *GUCE*, 14 gennaio 1999 L 8, 39. Su tale regolamento v.: L. COSTATO, *L'olio vergine d'oliva tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Riv. dir. agr.*, 1998, I, 553; F. ALBISINNI, *La Commissione europea e l'etichettatura dell'olio di oliva*, in *Dir. dell'agr.* 1998, 465; Id., *L'olio d'oliva, la Commissione europea e il passo del cavallo*, in *Atti dell'Accademia dei Georgofili*, 1999, 211; Id., *Lavar la testa all'asino o la designazione d'origine dell'olio di oliva*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, I, 79.

(2) Regolamento (CE) 2152/2001 della Commissione del 3 ottobre 2001

che modifica il regolamento (CE) 2815/1998, in *GUCE*, 1° novembre 2001, L 288, 36.

(3) Regolamento (CE) 1019/2002 della Commissione del 13 giugno 2002, in *GUCE*, 14 giugno 2002, L 155, 27 sul quale v. il commento di L. COSTATO, *Ancora sulle etichette dell'olio d'oliva*, in *Riv. dir. agr.* 2002, I, 807.

(4) Direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 marzo 2000, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità, in *GUCE*, n. L 109, del 6 maggio 2000, 29.

(5) Regolamento (CE) 1964/2002 della Commissione del 4 novembre 2002, in *GUCE*, 5 novembre 2002, L 400, 3.

possa facoltativamente (6) figurare sulle sole confezioni di olio di oliva vergine o extravergine e, infine, che la «designazione dell'origine» debba consistere nell'indicazione di un Stato membro, della Comunità, di uno Stato terzo, rimanendo riservata agli oli DOP o IGP la menzione di un'origine regionale.

Inoltre, viene ribadita la scelta, propria già del regolamento (CE) 2152/2001, di localizzare l'origine dell'olio al contempo nel luogo di raccolta delle olive e in quello di molitura, nonché di imporre, se le olive sono coltivate in uno Stato membro o un paese terzo diverso da quello di frangitura, che sia resa esplicita in etichetta tale informazione.

Come il regolamento (CE) 2815/98, nel suo testo primigenio, aveva destato sorpresa nell'accordare visibilità all'origine nazionale dell'olio (7) – considerato che solo tre mesi prima dalla sua adozione la Commissione aveva aperto una procedura di infrazione contro il governo italiano in relazione all'art. 7 del d.lgs. 30 aprile 1998, n. 173 istitutivo del «marchio identificativo della produzione nazionale» (8) – così pure inaspettata è giunta, dapprima con il regolamento (CE) 2152/2001 e poi con il regolamento in commento, la consacrazione del vincolo d'appartenza dell'olio al territorio di coltivazione delle olive.

Ancora nella Relazione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla strategia di qualità dell'olio d'oliva (9) in vista della generale riforma dell'OCM, la Commissione così si esprimeva: «Per stabilire l'origine delle merci sotto il profilo doganale, in particolare ai fini dell'attuazione delle misure dettate dalla politica commerciale e relativa all'indicazione dell'origine, le regole sull'origine non preferenziali sono attualmente al centro di complesse trattative per l'armonizzazione internazionale in sede OMC. Benchè le trattative siano tuttora in corso, un principio sembra assodato: un olio è considerato originario del paese in cui è stato interamente ottenuto oppure in cui è stato estratto dalle materie prime. Pertanto l'origine degli oli è legata al luogo in cui sono ottenuti, ossia il frantoio. Inoltre resta aperta la discussione sulla proposta comunitaria mirante a riconoscere che la raffinazione conferisce l'origine (...). Il regolamento (CE) n. 2815/98 riprende il principio dell'origine del paese di estrazione per la designazione delle origini nazionali o comunitarie. Nel caso delle origini regionali conferite dalle DOP e IGP, i disciplinari attribuiscono un'importanza determinante alle zone di produzione, alle varietà e al *know-how* locali, e l'origine dipende dal luogo di raccolta delle olive. I produttori di alcuni Stati membri hanno criticato l'impostazione del regolamento (CE) n. 2815/98 e avrebbero comunque preferito che l'origine fosse sempre legata al luogo di ottenimento delle olive. Oltre a complicare i controlli, tale sistema avrebbe comunque una rilevanza economica trascurabile, poiché nel commercio intra ed extracomunitario gli scambi di olive destinate alla produzione d'olio rappresentano complessivamente un quantitativo di sole 454 tonnellate d'olio nel 1999 su una produzione di oltre 17.000.000 tonnellate».

Nulla lasciava intuire che, a circa un anno da siffatta manifestazione di intenti, nel diritto agroalimentare europeo il luogo di raccolta delle olive avrebbe condiviso con il luogo di

estrazione il primato della identificazione dell'origine dell'olio. Tuttavia, proprio la repentinità di tale inversione di tendenza, e lo sforzo di affrancamento che essa ha richiesto da schemi mutuati dal diritto del commercio internazionale tuttora cari alla Commissione, è probabilmente alla base di una molteplicità di incoerenze, esitazioni, scarti di lato (secondo una autorevole metafora scacchistica) (10), che conferiscono alla disciplina sulla designazione dell'origine dell'olio vergine ed extravergine d'oliva un andamento ondivago, in bilico tra nuove istanze di valorizzazione dell'identità territoriale e tradizionali modelli interpretativi dell'art. 28 (CE).

**2.** - Una prima irrisolta contraddizione si rinviene già nella *ratio* sottesa alla riproposizione del concetto di «designazione dell'origine».

Di fronte alla valorizzazione giuridica del fattore «origine» si è attratti dall'idea di un *revirement* della Commissione, la quale avrebbe abbandonato la pluridecennale opinione, per cui menzioni identificative di un prodotto diverse da parametri chimico-fisici ed organolettici contrasterebbero con le regole comunitarie in tema di libera circolazione delle merci.

In realtà, il ripensamento della Commissione è solo parziale e la lettura dei considerando preliminari del regolamento documenta quanto ancora sia radicato l'attaccamento della medesima alla propria tradizionale dottrina.

Ricalcando quasi alla lettera il 3° considerando del regolamento (CE) 2815/98, il 4° considerando del regolamento (CE) 1019/2002 recita: «A motivo degli usi agricoli o delle pratiche locali di estrazione o di taglio, gli oli di oliva vergini direttamente commercializzabili possono presentare qualità e sapore notevolmente diversi tra loro a seconda dell'origine geografica. Ne possono risultare, all'interno di una stessa categoria di olio, differenze di prezzo che perturbano il mercato». Ed il 7° considerando ribadisce il concetto che «(...) bisogna tenere conto del fatto che le olive utilizzate, come pure le pratiche e le tecniche di estrazione incidono sulla qualità e sul sapore dell'olio (...)».

Dunque, la Commissione, piuttosto che riconoscere nell'identità geografica un autonomo fattore di preferenza per il consumatore (11), riconduce anche l'origine del prodotto entro l'alveo della qualità materiale, invocando, con evidente forzatura logica, una presunta ripercussione indiretta dell'appartenenza territoriale sulle caratteristiche sensoriali dell'olio, per il tramite delle diversità locali di cultivar e di tecniche agricole ed estrattive.

Ad analoghe conclusioni induce la stessa collocazione sistematica della disciplina sulla designazione d'origine, esaurentesi in un unico articolo giustapposto tra le norme relative alle informazioni obbligatorie sulla categoria (extravergine, vergine, di oliva e di sansa di oliva) dell'olio etichettato e quelle riguardanti le indicazioni facoltative sulle modalità di lavorazione (ad es. le diciture «prima spremitura a freddo», «estratto a freddo») e sulle caratteristiche organolettiche del prodotto.

**3.** - Non meno incerta è la disciplina cui la designazione di origine soggiace, ed innanzitutto le regole che ne circoscrivono

(6) La facoltatività del regime è giustificata al 4° considerando con l'impossibilità di mettere in atto un regime obbligatorio di designazione dell'origine-obiettivo che la Commissione, tuttavia, dichiaratamente si prefigge – in ragione dell'attuale mancanza di un sistema di tracciabilità e di controlli su tutti i quantitativi di olio in circolazione.

(7) Il regolamento (CE) 2815/1998 aveva localizzato l'origine degli oli di oliva vergini ed extravergini nella zona geografica della loro estrazione e per tale ragione, all'indomani della sua emanazione, era stato dai più tacciato di asservimento alle ragioni dell'industria agroalimentare, autorizzata a fregiare del titolo *made in Italy*, con tutti i conseguenti vantaggi in termini di *appeal* sul consumatore, olio non ricavato da olive nostrane.

Più recentemente una rilettura della normativa sull'etichettatura dell'olio di oliva, condotta – anche alla luce della pronuncia della Corte di giustizia in ordine al ricorso dello Stato italiano per l'annullamento del regolamento (CE) 2815/1998 – nella prospettiva rovesciata dell'industria e non più dell'olivicoltore, ha evidenziato esiti del regolamento affatto favorevoli alla prima, la quale ha assistito al tramonto della tesi che l'origine dell'olio debba essere conferita dalla

fase di miscelazione ed allo spostamento all'indietro del confine di filiera verso la fase di molitura. V. F. ALBISINNI, *Lavar la testa all'asino*, cit., 80.

(8) Sulla vicenda L. COSTATO, *Commento al d.lgs. n. 173 del 1998*, in *Riv. dir. agr.*, 1998, I, 480, e F. ALBISINNI, *L'origine dei prodotti agro-alimentari e la qualità territoriale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, 30.

(9) Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla strategia della qualità dell'olio di oliva, COM/2000/0855 del 21 dicembre 2000.

(10) V. *supra* nota 1.

(11) Da un'indagine condotta su *focus group* di consumatori di diversi paesi europei è emerso che l'origine dell'alimento è un fattore autonomo di preferenza del consumatore, secondo solo alla sicurezza. Sugli esiti di tale analisi economica v. U. A. TRIONE-C. PERI, *I marchi di qualità europei: evoluzione ed attese emergenti*, in *I marchi di qualità nel sistema agro-alimentare: problemi organizzativi e deontologici*, I georgofili, Quaderni 1998-X, Firenze, 1999, 38 dove v. anche il commento degli autori che «La dichiarazione dell'origine è di per sé un elemento di promozione del prodotto e non c'è bisogno che esso sia associato a vincoli e *standard* particolarmente esigenti».

l'ambito d'applicazione, come risultanti dal primo e terzo paragrafo dell'art. 4 del regolamento (CE) 1019/2002.

Il paragrafo 1, nella sua ultima parte, esplica il significato normativo della formula «designazione dell'origine», sancendo: «Ai fini del presente regolamento per designazione dell'origine si intende l'indicazione di un nome geografico sull'imballaggio o sull'etichetta ad esso acclusa».

Ed il paragrafo 3 chiarisce: «Non sono considerati come una designazione dell'origine soggetta alle disposizioni del presente regolamento il nome del marchio o dell'impresa, la cui domanda di registrazione sia stata presentata al più tardi il 31 dicembre 1998, conformemente alla direttiva 89/104/CEE o al più tardi il 31 maggio 2002 conformemente al regolamento (CEE) n. 40/94».

Qualsivoglia toponimo appaia sulla confezione, in special modo, come si evince per converso dal citato paragrafo 3, se costituisca un segno distintivo del prodotto e dell'impresa (in tal senso pare doversi interpretare l'imprecisa eniadi «nome del marchio o dell'impresa») è reputato alla stregua di una dichiarazione dell'origine dell'olio e, conseguentemente, è assoggettato al regolamento *de quo*, ad eccezione dei marchi registrati nei tempi e nei modi suddetti.

Ad un elementare dato empirico, a lungo negato dalla Commissione è oggi attribuita esplicita rilevanza giuridica: il consumatore associa al nome geografico (e ai simboli che lo evocano, occorre aggiungere) l'idea dell'origine dell'alimento (12), cosicché, per prevenire, in conformità dei principi generali di legislazione alimentare riaffermati dal regolamento (CE) 178/2002 (13), pratiche fraudolente, ingannevoli o altrimenti in grado di indurre in errore il consumatore, i toponimi spesi in etichetta vanno assimilati ad una designazione d'origine e come tali regolamentati.

Ma in un continuo gioco di esporsi e ritrarsi la Commissione, dopo aver enunciato l'importante principio, lo svuota di senso pratico grazie all'ampia clausola di salvaguardia dei marchi d'azienda (14).

In manifesto contrasto con l'obiettivo della tracciabilità di filiera, che pure nei considerando preliminari la Commissione dichiara di perseguire, è, poi, la disposizione di cui al secondo paragrafo dell'art. 4 del regolamento, in base alla quale «La designazione dell'origine è possibile a livello regionale per i prodotti che beneficiano di una denominazione di origine protetta o di un'indicazione geografica protetta a norma del regolamento (CE) n. 2081/92 (...). Negli altri casi la designazione dell'origine è costituita dall'indicazione di uno Stato membro o della Comunità o di un paese terzo».

Tenuto conto dell'equivalenza di legge tra la «designazione dell'origine» e «l'indicazione di un nome geografico sull'imballaggio o sull'etichetta ad esso acclusa», pare doversi sillogisticamente dedurre che sarebbe proibito avvalersi in etichetta di un nome geografico diverso dalla Comunità, da

uno Stato membro o da uno Stato terzo e che sarebbe appannaggio esclusivo dei prodotti DOP e IGP vantare presso il pubblico una provenienza locale (15).

Il problema dell'inadeguatezza, rispetto all'obiettivo della tracciabilità, di una legislazione che inquadri le designazioni d'origine in categorie di dimensione nazionale o sovranazionale è stato sollevato dal Comitato economico e sociale, il quale sul tema incisivamente ha osservato: «Le proposte della Commissione che riservano alle sole denominazioni di origine protetta (DOP) e indicazioni geografiche protette (IGP) la possibilità di designare l'origine regionale degli oli vergini prodotti all'interno dell'UE sono insufficienti; si dovrebbe estendere la possibilità di indicare la provenienza, determinata dal luogo d'origine delle olive a tutti gli oli d'oliva vergini. Ciò permetterebbe di indicare la provenienza degli oli di ogni zona o Stato membro, indipendentemente dal luogo in cui gli oli sono imballati» (16).

Non accogliendo le considerazioni ed i suggerimenti del Comitato economico e sociale, la Commissione ha formulato un divieto che pone complesse questioni di coordinamento con altre norme comunitarie e con la più recente giurisprudenza della Corte di giustizia.

Così, ad esempio, il divieto di denominazioni di origine regionale mal si concilia con la previsione dell'art. 3, n. 7 della direttiva 2000/13/CE che enumera, tra le possibili indicazioni in etichetta «(...) il nome o la ragione sociale e l'indirizzo del fabbricante o del condizionatore o di un venditore stabilito nella Comunità», talché l'esatta regione di provenienza di un olio può desumersi dalla menzione della sede del frantoio di estrazione.

In secondo luogo, il divieto in discorso sembra urtare con la disciplina comunitaria dei marchi di impresa.

Com'è noto l'art. 15 della prima direttiva sui marchi (17) consente agli Stati membri, la cui legislazione autorizzi la registrazione di marchi collettivi, di garanzia o di certificazione, di stabilire che tali marchi possano consistere in indicazioni di provenienza geografica.

Questa opzione è stata esercitata dal legislatore italiano che nel novellare l'art. 2 della legge marchi (18), ha ammesso la registrazione di marchi collettivi anche quando consistenti in «segni o indicazioni, che in commercio, possono servire per designare la provenienza geografica dei prodotti o dei servizi (...)» (19).

Dunque, nel nostro Paese (e in tutti quelli che sulla scorta della suddetta direttiva riconoscono i marchi collettivi geografici) si assiste al singolare fenomeno per cui, è legittimo registrare un marchio collettivo recante il nome o altro riferimento al luogo di origine di oli di oliva vergini ed extravergini, ma un marchio siffatto sarebbe in concreto inservibile, giacché, per effetto del divieto di menzionare in etichetta l'origine regionale dell'olio, non potrebbe assolvere alla funzione tipica di segno distintivo del prodotto.

(12) Sul tema si legge in S. MASINI, *Dal «mistero» dell'origine al diritto all'informazione nella presentazione dei prodotti agroalimentari*, in questa Riv., 2003, 82: «(...) è da escludere la neutralità e l'indifferenza dell'inserimento di informazioni geografiche nella costruzione letterale o visiva della presentazione del prodotto sul mercato e, per ciò, la correttezza del messaggio trasmesso al consumatore, che viene naturalmente indotto ad istituire un collegamento con l'area geografica evocata a prescindere dal fatto di essere questa coefficiente delle caratteristiche desiderate nella motivazione di acquisto, tanto più che, trattandosi di un contratto in cui il bene viene offerto a condizioni prestabilite senza che le singole clausole vengano discusse e concordate tra le parti, sono escluse adeguate possibilità di controllo attraverso l'accesso ad informazioni supplementari diverse da quelle contenute nell'etichetta o reclamizzate dalla pubblicità».

(13) V. artt. 8 e 16 del regolamento (CE) 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, in *GUCE*, 1° febbraio 2002, L 31, 1. Per un primo commento al regolamento v. L. COSTATO, *Il Regolamento 178/2002 e la protezione dei consumatori*, in *Nuovo dir. agr.*, 2002, 67; M. BENOZZO, *I principi generali della legislazione alimentare e la nuova Autorità (Regolamento CE n. 178/2002)*, in questa Riv., 2003, 208.

(14) Ai fini dell'esenzione dall'applicazione delle norme in esame, per i

marchi nazionali viene confermato il termine ultimo di presentazione delle domande del 31 dicembre 1998, già fissato dal precedente regolamento (CE) 2315/98, mentre per i marchi comunitari si estende la zona franca di ulteriori tre anni sino al 31 maggio 2002.

(15) Nel 6° considerando si legge che: «Per evitare d'ingenerare confusione nei consumatori e quindi di perturbare il mercato, è necessario riservare alle DOP e alle IGP le designazioni d'origine a livello regionale».

(16) Punto 3.1.3.1.6 del Parere del Comitato economico e sociale del 30 maggio 2001 sulla Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla strategia di qualità dell'olio di oliva e sulla Proposta di regolamento del Consiglio che modifica i regolamenti 136/66 CEE e 1638/98 CE relativo all'estensione del periodo di validità degli aiuti e la strategia di qualità dell'olio di oliva.

(17) Direttiva n. 89/104/CEE del Consiglio del 21 dicembre 1988, recante ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di marchi d'impresa, in *GUCE*, 11 febbraio 1989, L 40, 1.

(18) D.lgs. 4 dicembre 1992, n. 480, Attuazione della direttiva n. 89/104/CEE del Consiglio del 21 dicembre 1988, recante ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di marchi di impresa, in *G.U.*, 16 dicembre 1992, n. 295, 1.

(19) Sul tema v. A. GERMANO, *Manuale di diritto agrario*, 4ª ed., Torino, 2001, 250; per ulteriori riferimenti v. S. MAGELLI, *Marchio e nome geografico, in Il futuro dei marchi e le sfide della globalizzazione*, Padova, 2002, 55.

Nel riservare agli oli DOP ed IGP la spendibilità in etichetta dell'origine locale, inoltre, la Commissione ignora anche l'insegnamento della Corte del Lussemburgo, la quale ha affermato la compatibilità con il diritto comunitario di accordi tra Stati membri (20) e di norme nazionali (21) che tutelano le indicazioni geografiche semplici.

Né si possono trascurare gli effetti economici del divieto in discorso che si traduce in una perdita di concorrenzialità del prodotto locale di qualità, privato del più prezioso strumento di sopravvivenza sul mercato – ovvero la sua stessa riconoscibilità attraverso l'indicazione dell'origine da «area circoscritta» – ed omologato al meno costoso olio di produzione industriale sotto l'aggettivo «italiano» o «comunitario». E l'assimilazione sarà ancor meno convincente, ove si consideri che l'attestato di «italianità» dell'olio di produzione industriale può essere conferito da un marchio che, per essere stato registrato in epoca anteriore all'emanazione del regolamento (CE) 1019/2002, è legittimato a contraddistinguere oli solo estratti o, peggio, solo raffinati in Italia.

4. - La coesistenza di confliggenti ispirazioni che connota il regolamento (CE) 1019/2002 raggiunge il culmine nel quinto paragrafo dell'art. 4, il quale – in ciò riprendendo il regolamento (CE) 2152/2001 – ricollega l'origine dell'olio d'oliva al luogo di raccolta delle olive e, contemporaneamente, a quello in cui è situato il frantoio di estrazione.

Evidenti segnali di contraddittorietà si colgono già dal raffronto del contenuto precettivo del suddetto quinto paragrafo con i considerando preliminari ad esso afferenti.

Non si può ignorare che, mentre la norma stabilisce con perentorietà una corrispondenza tra designazione d'origine e luogo di raccolta delle olive [«La designazione dell'origine (...) corrisponde alla zona geografica in cui le olive sono raccolte (...)»], il 7° considerando afferma per contro che la designazione dell'origine deve riferirsi alla sola zona di ottenimento dell'olio e soggiunge timidamente che è «opportuno» menzionare il luogo di raccolta se diverso da quello di molitura.

Di più: lo stesso consolidato principio di derivazione internazionale della coincidenza tra luogo di ottenimento dell'olio e luogo della sua estrazione, da una parte viene applicato senza incertezze nel prescrivere che, qualora siano differenti luogo di raccolta e sede del frantoio, l'etichetta deve riportare la dicitura «Olio (extra) vergine di oliva ottenuto in (...) da olive raccolte in (...)», dove «ottenuto» è fuor di dubbio sinonimo di «estratto»; dall'altra, viene enunciato con cautela nel succitato 7° considerando, secondo il quale solo «di norma» la zona geografica dell'ottenimento corrisponde a quella di estrazione (22).

Sicché, proprio nel regolamento che definitivamente rinsalda il legame tra l'olio ed il territorio di coltivazione delle olive, la Commissione non soltanto insiste nel sostenere che l'origine resta connessa al luogo di molitura, ma, con la formula prudenziale che l'ottenimento corrisponde solo «di norma» alla zona di estrazione, sembra addirittura preparare il terreno per future, possibili modifiche del concetto di ottenimento dell'olio in sede OMC, in accordo con la summenzionata proposta comunitaria (23) di spostare la fase di processo rilevante dalla estrazione alla raffinazione.

Ambiguità di tale portata non potevano che preludere ad una disposizione profondamente antinomica quale quel-

la in discorso.

Come non cogliere, infatti, il paradosso insito nello sdoppiamento dell'origine, concetto per definizione unitario, in due differenti luoghi, quello di coltivazione delle olive e quello di lavorazione delle stesse?

E mentre l'indagine giuridica si volge a svelare «il mistero dell'origine» (24) degli alimenti, la Commissione compie il miracolo della «moltiplicazione delle origini» dell'olio!

Tuttavia, da tanta creatività regolatrice sembrano discendere esiti imprevisi ed apprezzabili in termini di tracciabilità di filiera.

A ben guardare, essendo «duplice» l'origine dell'olio, viene imposto di indicare non uno o l'altro tra il luogo (inteso comunque sempre come «area vasta» nazione, Comunità o Stato terzo) di estrazione o di raccolta, bensì entrambe i luoghi, il che unitamente alle possibili menzioni dello stabilimento di confezionamento o al nome del distributore commerciale (autorizzati dalle norme cd. orizzontali di etichettatura dei prodotti alimentari e che quasi sempre appaiono in confezione) esaurisce l'intero ciclo *farm to table*, traducendosi di fatto in un esempio di ripercorribilità della catena produttiva e commerciale.

5. - Le conclusioni cui induce l'analisi del regolamento (CE) 1019/2002 sono necessariamente provvisorie in ragione delle descritte incertezze del testo.

Un primo ordine di conclusioni attiene al regolamento riguardato nel suo obiettivo contenuto normativo, nel suo momento per così dire statico.

Sotto questo profilo, il commentatore non può che sottolineare l'attitudine gattopardesca della nuova disciplina sulla designazione di origine dell'olio a «cambiar tutto, perché nulla cambi».

Verosimilmente esposta a pressioni politiche da parte di taluni Stati membri e delle organizzazioni di produttori agricoli (25), la Commissione ha acconsentito alle istanze di riforma di cui tali soggetti erano portatori, ma non ha abdicato alle proprie radicate convinzioni. Al contrario, le ha riaffermate nei *recitals* che preludono al testo dispositivo, dando vita a quella che la migliore dottrina definirebbe «legge finta» (26), ovvero un caso di patente divergenza tra norma e intento legislativo dichiarato.

La disamina sarebbe, tuttavia, incompleta se non si cogliesse anche un aspetto dinamico-evolutivo del regolamento.

Nell'ideale percorso che procede dalla censura da parte della Commissione della legge italiana 3 agosto 1998, n. 313 sulla etichettatura d'origine dell'olio d'oliva, al regolamento (CE) 2815/98, che conia il concetto di «designazione di origine» ma colloca l'origine nel luogo di molitura, al regolamento (CE) 2152/2001, che associa per la prima volta anche il fondo ulivettato all'idea di «origine», il regolamento (CE) 1019/2002 si presenta come momento di complessiva rimediazione della disciplina del commercio oleario, in esito al quale, quest'ultima risulta improntata definitivamente e con crescente accelerazione al riconoscimento del valore giuridico ed economico dell'indicazione di origine, e dell'appartenenza del prodotto al suo *terroir*.

Tanto più che, il regolamento del 2002 non si propone quale punto d'arrivo di tale virtuale tragitto, ma al contrario – prospettando la necessità che la designazione dell'origine dell'olio da transitoriamente facoltativa diventi quanto prima obbligatoria (27) – ne indica già la prossima decisiva tappa. □

(20) Corte di giustizia, 10 novembre 1992, in causa C-3/91, *Exportur*.

(21) Corte di giustizia, 7 novembre 2000, in causa C-312/98, *Warsteiner Brauerei*.

(22) L'art. 1, paragrafo 2 del regolamento 2152/2001 sanciva in modo espresso che «Ai sensi del presente regolamento, un olio extra vergine d'oliva o un olio d'oliva vergine si considera ottenuto nella zona geografica, ai sensi del presente comma, in cui è situato il frantoio nel quale l'olio in questione è estratto dalle olive». Eloquentemente, il regolamento del 2002 non riproduce tale norma.

(23) V. la Relazione COM/2000/0855 richiamata alla nota 9.

(24) Sul problema dell'individuazione dell'origine dei prodotti agroalimentari v. A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., 270; F. ALBISINI, *L'origine dei prodotti agro-alimentari e la qualità territoriale*, in *Riv. dir.*

*agr.*, I, 2000, 24; S. MASINI, *op. cit.*

(25) Illuminante dell'atteggiamento delle organizzazioni professionali agricole è la «Presenza di posizione concernente la Relazione e le proposte della Commissione sulla strategia della qualità dell'olio di oliva e sull'organizzazione comune dei mercati nel settore dell'olio di oliva» adottata dal COPA e dal COGECA il 6 aprile 2001, nella quale al punto 8 si legge: «In merito all'origine dell'olio d'oliva, il COPA e il COGECA rifiutano categoricamente la situazione attuale, in virtù della quale l'origine dell'olio di oliva è determinata dal luogo di estrazione (regolamento (CE) n. 2815/98 della Commissione). A parere del COPA e del COGECA l'origine dell'olio di oliva deve essere determinata esclusivamente dal luogo di produzione delle olive».

(26) G. OPPO, *La legge finta*, in *Riv. dir. civ.*, 2001, 477.

(27) V. il 4° considerando del regolamento menzionato alla nota 6.

## La comunicazione periodica dei prodotti fitosanitari

di MARCO FABRIZIO

### 1. Cenni sulla disciplina pregressa.

Il settore della produzione, vendita, commercializzazione e utilizzazione di «prodotti fitosanitari» sconta, com'è noto, un'approfondito livello di regolamentazione, verosimilmente in funzione della pericolosità ambientale che caratterizza tale tipologia di prodotti. La sempre crescente domanda di produttività legata alle produzioni agricole e, insieme, il connesso ampio ricorso a tale tipologia di prodotti rivelano, inoltre, l'importanza di un chiaro contesto normativo a supporto degli operatori del settore. Purtroppo non è stato così per la problematica della «comunicazione periodica» a carico degli utilizzatori di «prodotti fitosanitari», come ci accingiamo di seguito ad illustrare.

Com'è noto con la locuzione «prodotti fitosanitari» suole intendersi tutto l'ampio *genus* de «...le sostanze attive ed i preparati contenenti una o più sostanze attive, presentati nella forma in cui sono forniti all'utilizzazione e destinati a: 1) proteggere i vegetali o i prodotti vegetali da tutti gli organismi nocivi o a prevenirne gli effetti; 2) favorire o regolare i processi vitali dei vegetali, con esclusione dei fertilizzanti; 3) conservare i prodotti vegetali, con esclusione dei conservanti disciplinati in particolari disposizioni; 4) eliminare le piante indesiderate; 5) eliminare parti di vegetali, frenare o evitare un loro indesiderato accrescimento» [art. 2, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 194/1995 (1)]. La definizione, analoga, necessariamente, a quella del legislatore comunitario, comprende, dunque un'ampia varietà di sostanze attive e preparati, identificate/i soprattutto in virtù della finalità che ne motiva l'impiego: da un'esigenza protettiva dei vegetali o dei prodotti vegetali ad una di favore per il loro accrescimento; dalla necessità conservativa dei prodotti vegetali alla lotta alle piante infestanti, fino alla regolazione dell'accrescimento dei «vegetali» medesimi, intendendo come tali «le piante vive o le parti vive di piante, compresi frutti freschi e sementi» [art. 2, c. 1, lett. f), d.lgs. citato] (2).

Ora l'attuale quadro normativo relativo alla produzione, commercializzazione, vendita ed utilizzazione di tale tipologia di sostanze risente, indubbiamente, di una legislazione che un'autorevole commentatore definiva, già alcuni anni or sono, frammentaria, priva di coordinamento e caratterizzata da «... scompensi tra gravi lacune e parziali sovrapposizioni» (3). Ed in sostanza tale diagnosi risulta tuttora attuale per le ragioni di seguito esposte.

In estrema sintesi il quadro normativo circa la produzione, commercializzazione, vendita ed utilizzazione di prodotti fitosanitari passa, tra le altre, attraverso le disposizioni di cui all'art. 15, del d.p.r. n. 236/1988 (4), in materia di impiego di antiparassitari in agricoltura, del d.m. n. 217/1991 (5), attuativo del citato art. 15, d.p.r. n. 236/1988, le disposizioni del sopra citato d.lgs. n. 194/1995, in materia di immissione in commercio di prodotti fitosanitari, quelle del d.lgs. 16 luglio 1998, n. 285 (6), sulla classificazione, imballaggio ed etichettatura di prodotti pericolosi – relativo in particolare alla commercializzazione dei «coadiuvanti» di prodotti fitosanitari – e, ancora, le disposizioni di cui al d.p.r. n. 290/2001 (7), di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione alla produzione, immissione in commercio e vendita di prodotti fitosanitari e relativi coadiuvanti (attuale legge quadro vigente in materia). A tale *corpus* normativo risultano, tuttavia, da aggiungere le preziose e, per alcuni versi innovative, precisazioni contenute da ultimo nella circolare del Ministero delle politiche agricole 30 ottobre 2002, recante «Modalità applicative dell'art. 42 del d.p.r. 23 aprile 2001, n. 290, relativo ai dati di produzione, esportazione, vendita ed utilizzo di prodotti fitosanitari e coadiuvanti di prodotti fitosanitari» (8).

Dal quadro sopra indicato ne conseguono taluni adempimenti a carico dei produttori, commercianti, venditori e utilizzatori di prodotti fitosanitari.

Innanzitutto, a carico delle ditte intestatarie di registrazioni di prodotti fitosanitari, nonché dei distributori, venditori, speditori o

(1) D.lgs. 17 marzo 1995, n. 194, *Attuazione della direttiva 91/414/CEE in materia di immissione in commercio di prodotti fitosanitari*, in *G.U.*, n. 122 del 27 maggio 1995.

(2) A tenore dell'art. 2, c. 1, lett. g), del d.lgs. n. 194/1995, sappiamo, invece, cosa debba intendersi per «prodotti vegetali»: locuzione indicativa, a sua volta, de «i prodotti di origine vegetale non trasformati o sottoposti a trattamenti semplici quali la macinazione, l'essiccazione o la compressione...» esclusi i vegetali *tout court*.

(3) C. TAROLO, *Normative europee e italiane per l'agricoltura eco-compatibile*, in G. GALLONI, C. TAROLO, C. DONNHAUSER, *Agricoltura e ambiente*, Milano, 1995, 77.

(4) D.p.r. 24 maggio 1988, n. 236, *Attuazione della direttiva CEE n. 80/778 concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, ai sensi dell'art. 15 della legge 16 aprile 1987, n. 183*, in *G.U.*, n. 152 del 30 giugno, S.O., ed abrogato dall'art. 20 del d.lgs. 2 febbraio 2001, n. 31 *Attuazione della direttiva 98/83/CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano*, in *G.U.* n. 52 del 3 marzo 2001, S.O. In particolare l'art. 20, del d.lgs. n. 31/2001 cit., prevede un'abrogazione «scaglionata» della precedente normativa di cui al d.p.r. n. 236/1988, sostanzialmente a partire dal 25 dicembre 2003, data a partire dalla quale la qualità delle acque destinate al consumo umano dovrà essere resa conforme ai nuovi valori limite previsti dall'allegato I al d.lgs. n. 31/2001. Peraltro la medesima disposizione (art. 20 cit.) fa salve le norme tecniche adottate ai sensi del d.p.r. n. 236/1988 qualora non incompatibili con le disposizioni del d.lgs. n. 31/2001, fino all'emanazione

di nuove disposizioni tecniche in materia (art. 20, c. 2, d.lgs. cit.). Quest'ultima norma di salvaguardia risulta particolarmente preziosa in riferimento alla perdurante attuale validità del decreto ministeriale 25 gennaio 1991, n. 217, come si andrà ad illustrare in seguito.

(5) D.m. 25 gennaio 1991, n. 217, *Regolamento per l'attuazione dell'art. 15, comma 2 del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 236, concernente le caratteristiche delle schede per la rilevazione dei dati riguardanti la vendita, l'acquisto, e l'utilizzazione dei presidi sanitari, nonché le relative modalità di compilazione, tempi e procedure di rilevamento e di trasmissione dei dati*, in *G.U.* n. 171 del 23 luglio 1991.

(6) D.lgs. 16 luglio 1998, n. 285, *Attuazione di direttive comunitarie in materia di classificazione, imballaggio ed etichettatura dei preparati pericolosi, a norma dell'art. 38, della legge 24 aprile 1998, n. 128*, in *G.U.* n. 191 del 18 agosto 1998. Anche quest'ultima, come tutte le precedenti disposizioni, è leggibile in M. FABRIZIO - P. FICCO, *Codice dell'ambiente - disciplina antinquinamento e tutela delle risorse naturali*, Milano 2003.

(7) D.p.r. 23 aprile 2001, n. 290, *Regolamento di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione alla produzione, alla immissione in commercio e alla vendita di prodotti fitosanitari e relativi coadiuvanti (n. 46, allegato I, legge n. 59/1997)*, in *G.U.* n. 165 del 18 luglio 2001, S.O.

(8) Circolare 30 ottobre 2002, *Modalità applicative dell'art. 42 del decreto del Presidente della Repubblica 23 aprile 2001, n. 290, relativo ai dati di produzione, esportazione, vendita ed utilizzo di prodotti fitosanitari e coadiuvanti di prodotti fitosanitari*, in *G.U.* n. 29 del 5 febbraio 2003, S.O. n. 18.

utilizzatori di tali prodotti rilevava l'obbligo di annotazione su un'apposita scheda dei dati relativi alla vendita o all'utilizzazione dei prodotti stessi (art. 15, c. 1, d.p.r. n. 236/1988). Trattasi di un obbligo di risalente origine, introdotto dal legislatore in una normativa volta alla tutela giuridica di un bene incidentalmente collegato al suolo agricolo e, bensì, consistente nella tutela della qualità delle acque destinate al consumo umano ex d.p.r. n. 236/1988. In particolare l'adempimento doveva essere letto «...ai soli fini dell'elaborazione dei programmi di prevenzione mirata alla tutela della salute dell'uomo, degli animali e dell'ambiente naturale...», come testualmente affermato nell'*incipit* del medesimo art. 15, c. 1, d.p.r. n. 236/1988. Il successivo comma 2 della medesima disposizione rinviava poi ad apposita normativa tecnica (decreto interministeriale da «concertare» tra i coevi dicasteri dell'agricoltura e delle foreste, dell'ambiente, dell'industria del commercio e dell'artigianato) la definizione delle caratteristiche delle dette schede tecniche, dovendo, altresì, fissarne modalità di compilazione, tempi e procedure di rilevamento e di trasmissione dati. Il comma 3 dell'art. 15, d.p.r. n. 236/1988, prescriveva, infine, a carico dei medesimi soggetti, l'onere di conservare copia delle medesime schede senza indicare alcun termine decorso il quale sarebbe decaduto il medesimo onere (in sostanza un obbligo di conservazione senza termine). Sul punto interveniva, quindi, il decreto ministeriale n. 217/1991, attuativo della delega sopra indicata circa la definizione del tipo, modalità di compilazione e tempi (di invio) delle schede previste dall'art. 15, c. 1, d.p.r. n. 236/1988. In particolare il d.m. n. 217/1991 identificava un'obbligo di annotazione dei dati di vendita «a carico delle ditte intestatarie delle registrazioni di presidi sanitari, dei distributori e dei venditori, nonché «a carico di coloro che effettuano trattamenti per conto terzi (limitatamente ai presidi sanitari acquistati in proprio), delle cooperative di acquisto e dei centri di distribuzione», con invio all'allora Ministero dell'agricoltura e delle foreste – Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), della scheda relativa alla dichiarazione di vendita entro il secondo mese successivo alla fine di ciascun semestre solare (28 febbraio di ogni anno), distinta per attività (in ipotesi di attività plurime tra quelle sopra indicate) ed eventualmente sostituita da un supporto magnetico da determinare in base ad ulteriore normativa tecnica (art. 2, d.m. n. 217/1991). Questa disposizione risulta sostanzialmente confermata dal decreto di semplificazione della materia (d.p.r. n. 290/2001 citato), ribadendosi a carico dei soli «produttori e/o venditori» di prodotti fitosanitari o coadiuvanti di prodotti fitosanitari, destinati all'uso agricolo o all'esportazione, l'obbligo di inviare entro il secondo mese successivo alla fine di ciascun anno solare (28 febbraio di ogni anno), all'autorità regionale competente, le schede informative sui dati di produzione e vendita relative all'anno precedente (da ultimo art. 42, c. 1, del d.p.r. n. 290/2001). Circa il contenuto minimo delle dette «schede», l'art. 42, c. 2, d.p.r. citato, prevede l'inserimento oltre che delle generalità del dichiarante, anche la specificazione se intestatario o intermediario o terzista o assimilato, nonché le informazioni relative ai prodotti fitosanitari o ai coadiuvanti di prodotti fitosanitari (denominazione, numero di registrazione, quantità espresse in kg. o litri, e relativo acquirente).

D'altra parte il medesimo d.m. n. 217/1991 prevedeva un analogo obbligo anche a carico dei semplici «utilizzatori» di presidi sanitari, a carico dei quali era stato previsto l'onere di annotazione, sulle identificate «schede», dei dati relativi all'acquisto/utilizzazione, con pedissequo invio annuale (entro il 28 febbraio di ogni anno) della scheda relativa alla dichiarazione di acquisto e di utilizzazione dei presidi sanitari utilizzati nell'anno precedente, da inoltrare in triplice esemplare alle Unità sanitarie locali territorialmente competenti (in relazione al luogo di utilizzazione dei prodotti), anche in tale ipotesi con possibilità di sostituire tale

dichiarazione da un supporto magnetico da definire (art. 4, d.m. n. 217/1991). Ebbene come detto, tale obbligo, peraltro sospeso fino al 30 giugno 2000 dall'art. 7 della legge n. 290/1999 (9) (salvo che per le zone territoriali di cui all'art. 6 del d.m. n. 217/1991 medesimo), risulta da ultimo reiterato dall'art. 42, c. 1, del d.p.r. n. 290/2001 soltanto in riferimento ai «titolari degli stabilimenti di produzione – produttori –, delle autorizzazioni e degli esercizi di vendita – venditori – di prodotti fitosanitari e di coadiuvanti, destinati all'uso agricolo o all'esportazione», e non già anche per i meri «utilizzatori» di prodotti fitosanitari come risultava dal combinato dell'art. 15, d.p.r. n. 236/1988, e del relativo decreto attuativo. Permane, d'altra parte, a carico anche dei meri utilizzatori secondo la preesistente disciplina l'obbligo di effettuare le annotazioni su un «Registro dei trattamenti» [già previsto dall'allegato IV, d.m. n. 217/1991, ed ora reiterato dall'art. 42, c. 3, lett. b), d.p.r. n. 290/2001], annotando ivi tutti i trattamenti effettuati, entro i 15 giorni successivi a ciascuna operazione di trattamento (art. 5, c. 1, d.m. n. 217/1991), ed in base alla nuova normativa, indicando anche, entro 30 giorni dall'acquisto, i dati anagrafici relativi all'azienda, la denominazione della coltura trattata e la relativa estensione espressa in ettari, nonché le date di semina, trapianto, inizio fioritura e raccolta, e, infine, le date del trattamento, il prodotto e la relativa quantità impiegata, espressa in kg. o litri, nonché l'avversità che ha reso necessario il trattamento [art. 42, c. 3, lett. b), d.p.r. n. 290/2001]. Il Registro deve, inoltre, sempre essere conservato a cura dell'utilizzatore stesso oppure presso i centri di assistenza tecnica delle organizzazioni professionali di categoria, previa comunicazione in tal senso alla USL di competenza (art. 5, c. 2, d.m. n. 217/1991). A ciò aggiungasi quanto previsto dall'art. 42, c. 3, lett. a), del d.p.r. n. 290/2001, con obbligo di conservazione per un anno, a carico di acquirenti e utilizzatori di prodotti fitosanitari e coadiuvanti di prodotti fitosanitari, delle fatture di acquisto, nonché dei moduli di acquisto dei prodotti con classificazione di pericolo molto tossici, tossici e nocivi.

Il d.p.r. n. 290/2001, pur intitolato «Regolamento di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione alla produzione, alla immissione in commercio e alla vendita di prodotti fitosanitari e relativi coadiuvanti», nel pur apprezzabile sforzo ricostruttivo ed ordinativo della materia non reca, in effetti, alcuna espressa precisazione circa l'onere di comunicazione periodica a carico degli «utilizzatori» di prodotti fitosanitari. Di esso si ricorderà, bensì, l'analitica serie di obblighi a carico degli utilizzatori, commercianti e produttori di «prodotti fitosanitari» ex art. 2, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 194/1995, e art. 2, c. 1, lett. a), d.p.r. n. 290/2001: dalla limitazione sussistente per la produzione esclusivamente di prodotti fitosanitari autorizzati dal Ministero della salute (già della sanità) conformemente all'art. 2 del d.lgs. n. 194/1995 [previa inoltre di apposita domanda in tal senso secondo il contenuto e modalità di cui agli artt. 4 e segg. del d.p.r. n. 290/2001 (10)], all'osservanza delle disposizioni in materia di imballaggio ed etichettatura dei prodotti fitosanitari, già previste dagli artt. 15 e 16, d.lgs. n. 194/1995, per passare attraverso il correlato obbligo di immissione in commercio-commercializzazione di soli prodotti fitosanitari autorizzati dal Ministero della salute conformemente all'art. 2 del d.lgs. n. 194/1995 (previa inoltre, a cura del «commerciante», di apposita domanda in tal senso secondo il contenuto e le modalità di cui agli artt. 9 e segg. del d.p.r. n. 290/2001), fino all'obbligo di commercializzazione e vendita di «prodotti fitosanitari» o «coadiuvanti di prodotti fitosanitari» appositamente autorizzati ex art. 21 e segg., d.p.r. n. 290/2001 (11), all'onere di previa acquisizione da parte del venditore/commerciante dell'apposito certificato di abilitazione alla vendita (12) (da rilasciare a cura dell'Autorità sanitaria individuata dalla regione ex art. 23, c. 1, d.p.r. n. 290/01) e all'obbligo di detenzione o vendita di prodotti fitosanitari e/o coadiuvanti soltanto in locali non ad-

(9) L. 17 agosto 1990, n. 290, *Proroga di termini nel settore agricolo*, in G.U. n. 195 del 20 agosto 1999.

(10) Secondo l'art. 6, c. 5, d.p.r. n. 290/2001, l'autorizzazione alla produzione si estende anche al commercio e alla vendita, mentre non si estende ai coadiuvanti dei prodotti fitosanitari che non siano stati registrati.

(11) L'autorizzazione non è necessaria nel caso di vendita di prodotti naturali e particolari in agricoltura biologica ex art. 38, c. 1, d.p.r. n. 290/2001.

(12) Il certificato di abilitazione ha un'efficacia limitata a cinque anni, rinnovabili (art. 23, c. 4, d.p.r. n. 290/2001).

biti al deposito/vendita di generi alimentari (art. 24, c. 1, d.p.r. cit.) (13).

## 2. La circolare 30 ottobre 2002.

L'apparente antinomia tra l'obbligo di comunicazione periodica a carico degli utilizzatori di prodotti fitosanitari, sì come prevista dalla disciplina di cui all'art. 15, d.p.r. n. 236/1988 e d.m. n. 217/1991, e la mancata reiterazione in tal senso da parte dell'art. 42 del d.p.r. n. 290/2001, è stata, preziosamente, solo di recente colmata ad opera della circolare del Ministero delle politiche agricole e forestali, datata 30 ottobre 2002 e pubblicata in *G.U.* del 5 febbraio 2003. La circolare, intitolata «Modalità applicative dell'art. 42 del d.p.r. 23 aprile 2001, n. 290, relativo ai dati di produzione, esportazione, vendita e utilizzo di prodotti fitosanitari e coadiuvanti di prodotti fitosanitari», ha il pregio di tracciare alcuni punti fermi sulla disciplina in questione sì come scaturenti, in ultimo, dal citato decreto di semplificazione n. 290/2001. In particolare la circolare, incentrandosi sulla disciplina di cui all'art. 42, d.p.r. citato, mette, innanzitutto, in evidenza la sostanziale novità della normativa circa il sistema di presentazione delle schede informative periodiche sui dati di vendita, produzione ed esportazione dei prodotti fitosanitari e relativi coadiuvanti, che, di fatto, è entrata a regime soltanto nel corrente 2003 con l'elaborazione dei dati riferiti all'anno 2002.

Per quel che interessa in questa sede la circolare evidenzia, tra le altre precisazioni, da un lato l'avvenuta «...eliminazione dell'obbligo di invio delle schede di acquisto dei prodotti fitosanitari da parte degli «utilizzatori»...», testualmente «...decisa per non appesantire le aziende agricole di ulteriori oneri cartacei» (punto 1.1, IV° c.p.v., circolare detta) e, insieme, l'avvenuta abrogazione del d.m. 25 gennaio 1991, n. 217 ad opera del d.p.r. n. 290/2001 «...che ha disciplinato *ex-novo* ed integralmente gli obblighi di informazione sul consumo di prodotti fitosanitari destinati all'uso agricolo» (punto 1.2, circ. cit.). Secondo tale tesi interpretativa ci dovremmo, quindi, chiaramente trovare innanzi ad un'abrogazione per incompatibilità tra le nuove e le vecchie disposizioni o, meglio, innanzi ad una vera e propria abrogazione per sovrapposizione a norma dell'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale, regolando la nuova legge l'intera materia già regolata dalla legge anteriore. Sia consentito, tuttavia, sul punto rilevare come non già di nuova integrale regolamentazione trattasi, bensì solo di parziale, risultando, appunto, non reiterato alcunché in merito all'onere di comunicazione periodica a carico degli «utilizzatori» di prodotti fitosanitari o loro coadiuvanti... La circolare 30 ottobre 2002 dà, peraltro, sul punto, un'interpretazione «autentica» piuttosto chiara e tale da non lasciare dubbi ad incertezze, per cui, secondo i punti sopra riportati dobbiamo oggi considerare decaduto (o meglio mai entrato a regime) il detto adempimento periodico a carico degli «utilizzatori».

Premesso ciò la circolare si sofferma lungamente sulla descrizione delle schede di rilevazione dei dati e sulle scadenze temporali di invio, indicando negli appositi modelli alla stessa allegati, le caratteristiche e le modalità di compilazione delle schede per la rilevazione dei dati di vendita e di esportazione a carico dei «titolari delle autorizzazioni e degli esercizi di vendita» di prodotti fitosanitari e coadiuvanti di prodotti fitosanitari, da trasmettere entro il 28 febbraio di ogni anno all'autorità regionale competente (in ultimo art. 42, commi 1 e 2, d.p.r. n. 290/2001). Al riguardo risulta, inoltre, preziosamente precisati in allegato III, circ. detta, tutti gli indirizzi delle dette autorità regionali.

Proseguendo sul contenuto della circolare in questione essa si sofferma, successivamente, sulle modalità di compilazione e conservazione del registro dei trattamenti come da ultimo previsto *ex art.* 42, c. 3, lett. b), d.p.r. n. 290/2001, altresì noto come

«Quaderno di campagna». Innanzitutto viene precisato sul punto come lo stesso possa, verosimilmente, consistere in un modulo aziendale sul quale saranno riportati cronologicamente l'elenco dei trattamenti eseguiti sulle diverse colture, oppure in alternativa, in una serie di moduli distinti, relativi ciascuno ad una singola coltura agraria. Circa l'obbligo di conservazione del registro medesimo, la circolare precisa, altresì, come lo stesso debba essere conservato «...almeno per l'anno successivo a quello cui si riferiscono gli interventi annotati». Sul registro dovranno essere annotati, entro 30 giorni dal trattamento, tutti i trattamenti effettuati con tutti i prodotti fitosanitari e relativi coadiuvanti utilizzati in azienda e classificati molto tossici, tossici, nocivi, irritanti e non classificati, considerando opportunamente, a detta del documento interpretativo, come anche i prodotti appartenenti all'ultima categoria possano, invero, presentare rischi e per l'ambiente e per la salute umana. Apprendiamo, inoltre, al riguardo come la *ratio* sottesa a tale adempimento documentale consista non solo nell'esigenza di definire un quadro complessivo della pressione «ambientale» derivante dall'utilizzo dei prodotti fitosanitari nell'azienda, bensì anche nella necessità di consentire l'acquisizione di informazioni fondamentali sulla correttezza dell'uso dei prodotti fitosanitari, sotto il profilo ambientale, fitosanitario, economico e sanitario. Ampliando, inoltre, l'ambito di applicazione soggettivo dell'obbligo di conservazione del registro in questione, la circolare afferma espressamente come lo stesso debba essere utilizzato anche per gli impieghi di prodotti fitosanitari e/o coadiuvanti effettuati in ambito extra-agricolo (verde pubblico, diserbo canali, linee ferroviarie etc.), dichiarando esentati soltanto gli utilizzatori di prodotti fitosanitari «...in orti e giardini familiari il cui raccolto è destinato al consumo proprio» (punto 6.7., circolare cit.).

La circolare si chiude, infine, soffermandosi su casi particolari correlati all'adempimento in questione: dalla mancata coincidenza soggettiva tra utilizzatore di prodotti fitosanitari e titolare dell'azienda agricola (in tal caso con necessità di un'apposita delega all'utilizzo, fermo restando l'onere di compilazione del Quaderno di campagna), al caso dei trattamenti operati da contoterzisti (con onere di compilazione del registro dei trattamenti da parte del titolare dell'azienda secondo la modulistica di cui all'allegato IV, circolare 30 ottobre 2002), al caso di trattamenti con utilizzo di prodotti fitosanitari svolti da cooperative di produttori per conto dei propri soci con mezzi e personale della cooperativa (con onere di conservazione di un unico registro dei trattamenti presso la sede sociale dell'associazione, compilato e sottoscritto dal legale rappresentante su delega degli altri soci).

L'ultimo aspetto degno di nota è l'interpretazione di salvaguardia a favore della conservazione e validità della modulistica regionale per l'annotazione degli interventi fitosanitari, sì come eventualmente già oggetto di normativa regionale. In tal caso la stessa è fatta salva a patto che l'annotazione del caso rechi anche le informazioni previste dal citato art. 42, c. 3, del d.p.r. n. 290/2001, demandandosi, comunque, alle singole autorità regionali, la predisposizione di una nuova modulistica conforme al contenuto minimo di cui all'art. 42, c. 3, citato.

Pur restando la sopraddetta diagnosi di «frammentazione» del quadro normativo esistente in materia di adempimenti a carico dei produttori, importatori e utilizzatori di prodotti fitosanitari e di coadiuvanti dei prodotti fitosanitari, è, comunque, da registrare l'auspicata chiarezza di cui si è fatta portatrice la circolare 30 ottobre 2002. Peccato, peraltro, come la stessa sia stata pubblicata in *G.U.* soltanto in data 5 febbraio 2003, sul supplemento ordinario n. 18 alla *G.U.* n. 29, materialmente disponibile solo dopo alcuni ulteriori giorni, e, quindi, pericolosamente a ridosso dell'adempimento faticoso del 28 febbraio 2003, termine ultimo per assolvere all'onere di «comunicazione pubblica». □

(13) Inoltre, in ipotesi di vendita di prodotti fitosanitari o coadiuvanti molto tossici o tossico-nocivi, rilevano gli ulteriori obblighi di conservazione in appositi locali o in appositi armadi chiusi a chiave (art. 24, c. 2, d.p.r. n. 290/2001), di implementazione dello speciale registro/schedario di carico e scarico debitamente vistato (dalla locale USL) e compilato secondo quanto previsto dalla legge (art. 24, commi 3 e segg., d.p.r. cit.), e di previa acquisizione della speciale autorizzazione all'acquisto *ex art.* 25, d.p.r. cit. (autorizzazione dotata di efficacia quinquennale). Nel caso, invece, di impiego a scopo sperimentale di coa-

diuvanti di prodotti fitosanitari non registrati o registrati per applicazioni diverse da quelle per le quali il prodotto stesso è, già, stato registrato, rileva l'ulteriore onere di comunicazione preventiva *ex art.* 36, c. 1, d.p.r. n. 290/01 (inviando apposita raccomandata a/r al Dipartimento alimenti, nutrizione e sanità pubblica veterinaria del Ministero della salute), con esenzione a favore degli enti pubblici di ricerca e sperimentazione e con divieto tassativo di destinazione all'alimentazione, sia dell'uomo che degli animali, delle derrate alimentari provenienti dai trattamenti in questione.

## PARTE II - GIURISPRUDENZA

Cass. Sez. III Civ. - 5-4-2003, n. 5372 - Carbone, pres.; Calabrese, est.; Russo, P.M. (parz. diff.) - Maurella (avv. Giuffrè) c. Capossela (avv. Gargiulo) e c. Artea. (Cassa con rinvio App. Salerno 28 maggio 2001).

**Prelazione e riscatto - Prelazione - Esercizio del diritto - Rivendita del fondo prima del decorso di dieci anni - Nullità - Esclusione.** (L. 26 maggio 1965, n. 590, artt. 8, 28).

*La vendita del fondo acquistato con i benefici della l. 26 maggio 1965, n. 590, la quale abbia luogo prima del decorso di dieci anni dall'acquisto, non è nulla ma comporta unicamente la decadenza dai benefici previsti dalla legislazione in materia di formazione e arrotondamento della proprietà contadina. Né assume rilievo, in contrario, la circostanza che la decadenza dai benefici sia prevista dal primo comma dell'art. 28 legge n. 590 del 1965 mentre il divieto di alienazione decennale risulta posto dal secondo comma del medesimo articolo, trovando essa fondamento anzitutto nell'intenzione del legislatore di precisare che, in tema di contratti agrari di cui alla detta legge n. 590 del 1965, le fattispecie che danno luogo a decadenza sono soltanto due: l'estinzione anticipata del mutuo e, appunto, la violazione del vincolo decennale di alienabilità (1).*

(Omissis). - Con il primo motivo - impostato sulla violazione e falsa applicazione dell'art. 28 legge n. 590/1965 e degli artt. 12 e 11, 1° comma, disp. sulla legge in generale e vizio della motivazione circa un punto decisivo - la ricorrente principale, deducendo che la sentenza impugnata si sostanzia in una serie concatenata di proposizioni assertive, censura l'interpretazione dell'art. 28 legge 590/65 data dalla Corte d'appello di Salerno, ad avviso della quale la rivendita del fondo acquistato con i benefici della legge stessa, che abbia luogo prima che siano decorsi dieci anni dall'acquisto del fondo, non comporta la semplice decadenza dai benefici, ma è nulla, dovendosi individuare nel 2° comma dell'art. 28 una norma imperativa.

Il motivo è fondato.

Il Collegio non ritiene invero di condividere il precedente in tal senso di questa Corte (sent. n. 7159/1992) cui si è uniformata la sentenza impugnata, ma di dare seguito al ripetuto indirizzo della stessa Corte costante nell'affermazione che la vendita del fondo acquistato con i benefici della legge n. 590 del 1965, la quale abbia luogo prima del decorso di dieci anni dall'acquisto, non è nulla, ma comporta unicamente la decadenza dai benefici previsti dalla legislazione in materia di formazione e arrotondamento della proprietà contadina a norma dell'art. 28 della citata legge 590/65 (da ultimo sent. n. 11909/1990).

La Corte salernitana, in sostanza, ha fatto applicazione del principio della c.d. nullità virtuale, in base al quale non occorre che la sanzione di nullità del contratto sia testualmente comminata dalla legge, potendo la stessa derivare dal semplice contrasto con una norma imperativa, in ossequio al principio generale sancito dall'art. 1418, 1° comma, c.c.

Ma, come osservatosi in dottrina, posto che lo stesso art. 1418 c.c., nel prevedere la nullità per contrasto con norme imperative, fa tuttavia salvo il caso in cui «la legge disponga diversamente», la nullità va esclusa sia quando il legislatore prevede espressamente una forma di invalidità diversa dalla nullità (ad es. l'annullabilità), sia quando la legge assicura l'effettività della norma imperativa con la previsione di rimedi diversi dalla invalidità del contratto, quale nella specie la decadenza dai benefici fiscali e creditizi.

È infatti palese, come si fa rilevare, che il legislatore - che poteva agire, indirettamente, sui destinatari della norma, comminando sanzioni, quali la decadenza dai benefici fiscali e creditizi, rivolta a scoraggiare la violazione del precetto, rendendone non conveniente sul piano economico, ovvero operare, direttamente, sul negozio di rivendita infradecennale, sancendone la nullità e

quindi impedendo allo stesso di produrre effetti giuridici, - ha fatto ricorso alla sanzione della decadenza dai benefici escludendo il ricorso alla più grave sanzione della nullità.

La decadenza esaurisce, dunque, la reazione dell'ordinamento, mentre è meramente assertivo il dire che la tutela degli interessi pubblici sottesi alla normativa sulla formazione della proprietà diretto-coltivatrice implichi la nullità degli atti di rivendita infradecennale, giacché quella tutela ben poteva e può limitarsi alla sanzione, di notevole rilevanza economica, consistente nella decadenza dai benefici creditizi e fiscali.

Questa conclusione non è inficiata dall'argomento tratto dalla dislocazione delle proposizioni normative - ovvero sia che il divieto di alienazione decennale sia stato disposto dall'art. 28, 2° comma, della legge 590/65 distintamente dalla decadenza dai benefici sancita invece dal 1° comma del medesimo articolo - poiché, come è stato al riguardo osservato, tale circostanza, a parte l'ipotesi di una imperfezione legislativa, è spiegabile, a fronte della molteplicità delle cause di decadenza proposte dalla legislazione precedente, con «l'intento di fare chiarezza e pertanto mirando a disporre che le fattispecie che danno luogo a decadenza siano, nell'ambito operativo della legge n. 590 del 1965, soltanto due: l'estinzione anticipata del mutuo e la violazione del vincolo decennale di alienabilità».

Non pare, d'altro canto, un buon argomento che il *novum* che sarebbe stato apportato dal 2° comma dell'art. 28 sarebbe esplicitato - sempre a dire della Corte territoriale - dal 3° comma dello stesso articolo.

Sulla scorta dei lavori parlamentari che hanno accompagnato la legge n. 590 del 1965, si osserva, da un lato, infatti, che la decadenza dai benefici di legge già fissata in dieci anni dall'acquisto, fu necessariamente ridotta cinque e quindi, «pote(ndo) incoraggiare intenti speculativi», riportata ad un termine decennale, «che costituisce il periodo necessario al consolidamento della nuova azienda all'affidamento professionale dell'imprenditore»; dall'altro, che, estendendosi con il 3° comma dell'art. 28 ai contratti di mutuo stipulati successivamente all'entrata in vigore della detta legge le disposizioni di cui al 1° e 2° comma, ci si è proposti, «evidentemente, di rinsaldare quanto più possibile, anche attraverso il vincolo creditizio, i legami tra i coltivatori e la terra», impedendo che gli acquirenti «si avvalessero» del concorso statale afferente alla parte del mutuo non ancora ammortizzato; ciò che sembra viceversa confermare il carattere esplicativo del 2° comma dell'articolo in esame, e correlativamente, la sufficienza della decadenza dai benefici di legge quale espediente per impedire l'elusione della durata imposta ai fini della rivendita del terreno in ragione delle finalità della prelazione agraria. (Omissis)

(1) OSSERVAZIONI IN TEMA DI RIVENDITA DEL FONDO ACQUISTATO A SEGUITO DI ESERCIZIO DELLA PRELAZIONE.

Secondo la sentenza annotata con riferimento alla rivendita del fondo prima del decorso di dieci anni dall'acquisto, di cui all'art. 28, secondo comma, l. 26 maggio 1965, n. 590, troverebbe applicazione l'art. 1418, primo comma, c.c., in base al quale la violazione di una norma imperativa non comporta nullità del contratto quando la legge dispone diversamente e nella specie la diversa previsione andrebbe ravvisata nella semplice decadenza dai benefici prevista dal primo comma dell'art. 28, cit.

La S.C. si rende conto della indubbia stranezza costituita dal fatto che la sanzione (decadenza dai benefici) precderebbe (art. 28, primo comma) la previsione (art. 28, secondo comma) del divieto (rivendita entro dieci anni dall'acquisto), ma ritiene che tale circostanza, a parte l'ipotesi di una imperfezione legislativa, sarebbe spiegabile, a fronte della molteplicità delle cause di decadenza proposte

dalla legislazione precedente, con l'intento di fare chiarezza e pertanto mirando a disporre che le fattispecie che danno luogo a decadenza, nell'ambito operativo della legge n. 590 sono soltanto due: l'estinzione anticipata dal mutuo e la violazione del vincolo decennale di alienabilità.

In primo luogo, però, in tanto sarebbe possibile invocare una ipotesi di «imperfezione legislativa», in quanto fosse dimostrata la impossibilità di assegnare una portata normativa autonoma al primo ed al secondo comma dell'art. 28, cit., per cui le due disposizioni vanno necessariamente lette in funzione l'una dell'altra, anche se da un punto di vista logico la seconda avrebbe dovuto precedere la prima; tale ipotesi, però, come si vedrà in seguito, non sussiste.

È, poi, esatto che la violazione di una norma imperativa non dà luogo a nullità quando il legislatore abbia diversamente disposto; non sembra, però, potersi dubitare del fatto che la deroga alla nullità deve risultare espressamente dal contesto della disposizione che contiene la norma imperativa (nella specie: l'art. 28, secondo comma, cit.) e non essere desunta indirettamente da un'altra disposizione (nella specie: l'art. 28, primo comma, cit.).

È, ancora, del tutto indimostrata la (pre)esistenza di una molteplicità di cause di decadenza previste dalla legislazione precedente, per cui il legislatore avrebbe sentito il bisogno di fare chiarezza disponendo che le fattispecie che danno luogo a decadenza sono, nell'ambito operativo della legge n. 590 del 1965, soltanto due: l'estinzione anticipata del mutuo e la violazione del vincolo decennale di alienabilità.

In materia sembra, infatti, trovare applicazione soltanto l'art. 7, primo comma, l. 6 agosto 1954, n. 604, il quale prevedeva la decadenza dalle agevolazioni tributarie collegate agli atti inerenti alla formazione, all'arrotondamento o all'accorpamento della proprietà contadina e costituite, secondo le più recenti disposizioni in materia, dal pagamento in misura fissa delle imposte di registro ed ipotecaria (art. 28, penultimo comma, l. 2 giugno 1961, n. 454).

Chiarito che l'interpretazione cui aderisce la sentenza annotata presuppone una indimostrata «imperfezione legislativa» ed una altrettanto indimostrata necessità di fare chiarezza in tema di decadenza dai benefici connessi con la formazione della piccola proprietà contadina, ci si deve domandare se non sia più corretta una interpretazione che attribuisca al primo e secondo comma dell'art. 28, cit., un diverso campo di applicazione.

Va, in proposito, rilevato preliminarmente che la lettura unitaria delle due disposizioni, sostenuta dalla sentenza annotata, trova un ulteriore ostacolo nella formulazione delle stesse: il primo comma fa riferimento alla «vigente legislazione», mentre il secondo comma fa riferimento alla «presente legge».

Sembra, pertanto, logico ritenere che il legislatore con il primo comma ha sanzionato la rivendita del fondo entro il (nuovo) termine di dieci anni con la decadenza dalle agevolazioni tributarie concesse per gli acquisti di fondi, che, pur se destinati a favorire la formazione della piccola proprietà contadina, non rientravano nel campo di applicazione della l. 26 maggio 1965, n. 590.

Quest'ultimo provvedimento legislativo, però, aveva previsto anche il diritto di prelazione a favore dei coltivatori di fondi proprietà di terzi, con sacrificio della libertà contrattuale di questi ultimi.

Non sembra, pertanto, che vi sia nulla di strano nella previsione (art. 28, secondo comma, cit.) della nullità della rivendita prima di dieci anni, per il fatto che da tale rivendita è desumibile che l'acquisto era avvenuto per finalità speculative.

Secondo la sentenza annotata sarebbe «meramente assertivo il dire che la tutela degli interessi pubblici sottesi alla normativa sulla formazione della proprietà diretto-coltivatrice implichi la nullità degli atti di rivendita infradecennale, giacché quella tutela ben poteva e può limitarsi alla sanzione, di notevole rilevanza economica, consistente nella decadenza dai benefici creditizi e fiscali».

Il problema, però, non è quello di stabilire se la nullità

degli atti di rivendita sia l'unica sanzione adeguata, ma se tale sia stata ritenuta dal legislatore, sulla base della formulazione dell'art. 28, secondo comma, cit., mentre è «meramente assertivo» ritenere che la decadenza dai benefici creditizi e fiscali sarebbe sanzione adeguata, in quanto in tal modo si sostituisce la valutazione dell'interprete a quella del legislatore, a parte il fatto che non sembra che tale decadenza (che comporta, in sostanza, il pagamento della imposta di registro ed ipotecaria in misura normale) sia sanzione sufficiente per scoraggiare vendite da ritenere ispirate a finalità speculative.

Roberto Triola

\*

Cass. Sez. III Civ. - 29-3-2003, n. 4842 - Nicastro, pres.; Finocchiaro, est.; Russo, P.M. (diff.) - Scarpiata ed altro (avv. De Gregorio) c. Mangona ed altri (avv. Messina). (Cassa con rinvio Trib. Marsala 14 dicembre 2000)

**Prelazione e riscatto - Spettanza - Sussistenza delle condizioni di legge - Accertamento d'ufficio - Necessità.** (C.p.c., art. 112; l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

**Prelazione e riscatto - Riscatto agrario - Condizioni - Destinazione agricola del fondo - Momenti rilevanti - Destinazione del fondo a finalità non strettamente connesse alle esigenze agricole - Strumenti urbanistici - Divenuti inefficaci successivamente al retratto - Adottati in epoca successiva al retratto - Rilevanza - Esclusione.** (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

**Prelazione e riscatto - Aree destinate alla formazione di spazi pubblici (cosiddetto verde pubblico) - Esclusione.** (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

*In tema di prelazione e di riscatto agrario il giudice del merito è tenuto, comunque, ex officio alla verifica della sussistenza in concreto di tutte le molteplici condizioni volute dalla legge per l'accoglimento della domanda (1).*

*In materia di prelazione agraria, le condizioni per l'esercizio delle facoltà di riscatto, compresa la destinazione agricola del fondo, vanno riscontrate nel momento in cui sorge detta facoltà col compimento dell'atto di alienazione al terzo in violazione del diritto di prelazione, oppure nel momento in cui essa viene esercitata, con la dichiarazione relativa al retratto comunicata dal retraente al retrattato, senza che spieghino alcuna influenza né gli strumenti urbanistici in epoca successiva né, eventualmente, la circostanza che un certo strumento, già operativo al momento di esercizio del riscatto, abbia in epoca successiva per qualsiasi motivo perso la sua efficacia, con conseguente attribuzione al fondo di una nuova destinazione urbanistica (2).*

*L'art. 8 della legge 590/1965 secondo cui il diritto di prelazione agraria non spetta all'affittuario, al mezzadro, al colono, al partecipante, rispetto ai terreni che in base al piano regolatore, anche se non ancora approvato, siano destinati ad utilizzazione edilizia, industriale o turistica, deve essere interpretato, tenuto conto della ratio ispiratrice della norma, nel senso che sono esclusi dalla prelazione tutti i terreni la cui destinazione seppure non edificatoria, sia comunque da considerare urbana in contrapposizione ad agricola, per cui deve escludersi il diritto di prelazione con riferimento ad un'area che sia destinata all'utilizzazione di spazi pubblici (cosiddetto verde pubblico) o per un'area ricompresa nel perimetro urbano al fine di dare un assetto all'utilizzazione del territorio comunale sotto il profilo dell'edificabilità (3).*

(1-3) Sulla prima massima in senso conforme cfr. Cass. 18 agosto 2000, n. 10789, in questa Riv. (M), 2001, 244; Cass. 10 aprile 1998, n. 3732, *ivi* (M), 1998, 379; Cass. 29 gennaio 1998, n. 885, *ivi* (M), 1998, 569; Cass. 25 marzo 1997, n. 2603, in *Vita not.*, 1997, 1454. In merito al secondo principio non si rilevano precedenti specifici. Sul punto vedi: Cass. 15 maggio 2001, n. 6715, in *Giust. civ.*, 2001, 2071; Cass. 23 giugno 1999, n. 6401, in questa Riv. (M), 2000, 283. Per quanto concerne la terza massima, in senso conforme, cfr. Cass. 28 giugno 2001, n. 8851, in questa Riv. (M), 2002, 241.

(Omissis)

1. Come accennato in parte espositiva i giudici del merito hanno accolto la domanda di riscatto proposta da Pocerobba Bartolomeo (e proseguita dai suoi eredi) contro Scarpitta Alfonso e Pocerobba Rosa relativamente a un terreno in Marsala confinante con altro di proprietà di Pocerobba Bartolomeo.

Hanno ritenuto i giudici del merito, infatti, da un lato, che il fondo oggetto di riscatto, nonostante la sua limitatissima estensione – mq. 470 – deve qualificarsi «agricolo», dall'altro, che la parte attrice aveva dato la prova della ricorrenza delle condizioni soggettive per poter esercitare il retratto e, in particolare, della sua qualità di coltivatore diretto (ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 31, l. 26 maggio 1965, n. 590).

2. Entrambe tali affermazioni sono censurate, dalla parte ricorrente, la prima con i primi due motivi, la seconda con il terzo motivo.

Deducono, in particolare, i ricorrenti:

– «violazione e falsa applicazione dell'art. 7, l. 14 agosto 1971, n. 817 e dell'art. 8, l. 26 maggio 1965, n. 590, in correlazione con l'art. 360, n. 3 c.p.c.» (primo motivo);

– «violazione falsa applicazione dell'art. 116 c.p.c., in correlazione all'art. 360, n. 3 c.p.c.» (secondo motivo);

– «violazione ed errata applicazione dell'art. 132 c.p.c. e dell'art. 116 c.p.c. in correlazione con l'art. 360, n. 3 per falsa applicazione di norme di diritto e 5 per insufficiente e contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia prospettato dalle parti e comunque accertabile di ufficio» (terzo motivo).

3. I riferiti motivi sono fondati e meritevoli di accoglimento.

A norma del combinato disposto di cui agli artt. 8, l. 26 maggio 1965, n. 590 e 7, l. 14 agosto 1971, n. 817, «in caso di trasferimento a titolo oneroso ... di fondi (rustici) ... il coltivatore diretto proprietario di terreni confinanti con fondi offerti in vendita ... ha il diritto di prelazione» sussistendo le condizioni soggettive e oggettive, di fatto e di diritto, previste dalla legge.

Lo stesso, ancora, qualora non sia stato posto in condizioni di esercitare tale diritto «può, entro un anno dalla trascrizione del contratto di compravendita, riscattare il fondo dall'acquirente e da ogni altro successivo avente causa».

Al riguardo, i requisiti previsti dall'art. 8, l. 26 maggio 1965, n. 590 – richiamato dall'art. 7, l. 14 agosto 1971, n. 817 – per l'esercizio del diritto di prelazione o di riscatto in caso di trasferimento di fondi rustici costituiscono «condizioni dell'azione» (Cass. 5 aprile 2000, n. 4151) e, pertanto devono essere accertati dal giudice d'ufficio (Cass. 24 marzo 2000, n. 3538; Cass. 10 aprile 1998, n. 3732; Cass. 25 marzo 1997, n. 2603).

Contemporaneamente, non si dubita che in materia le condizioni per l'esercizio della facoltà di riscatto, compresa la destinazione agricola del fondo, vanno riscontrate nel momento in cui sorge detta facoltà, col compimento dell'atto di alienazione al terzo in violazione del diritto di prelazione, oppure viene esercitata, con la dichiarazione relativa al retratto agrario comunicata dal retraente al retrattato (Cass. 23 giugno 1999, n. 6401).

Le condizioni soggettive e oggettive, che legittimano l'avente diritto (che non abbia potuto esercitare la prelazione agraria per la mancata notificazione da parte del proprietario della proposta di alienazione) a riscattare il fondo dall'acquirente, in altre parole, devono esistere, sia nel momento in cui nasce *ex lege* il diritto di retratto (che coincide con l'alienazione e non con la stipulazione del contratto preliminare tra proprietario e terzo retrattato), che al momento della ricezione da parte di quest'ultimo della dichiarazione di riscatto, con la conseguenza che, se esse vengono meno prima o nell'intervallo di tempo tra questi due momenti, non si perfeziona la vicenda traslativa per la carenza dei requisiti del diritto potestativo di riscatto (Cass. 22 maggio 1996, n. 4739, resa in una fattispecie in cui la domanda è stata rigettata, perché era avvenuto un mutamento di destinazione del terreno da agricolo a industriale per una modifica del piano regolatore intervenuta prima della stipulazione del contratto definitivo di compravendita).

Da ultimo, sempre al riguardo, si osserva che l'art. 8, l. 26 maggio 1965, n. 590, al comma 2, recita, per quanto rilevante al fine del decidere, che «la prelazione non è consentita (...) quando i terreni in base a piani regolatori anche se non ancora approvati, siano destinati a utilizzazione edilizia, industriale o turistica».

Tale disposizione – giusta quanto assolutamente pacifico presso una giurisprudenza più che consolidata di questa Corte regolatrice – importa che non sussiste il diritto di prelazione agra-

ria rispetto ai terreni che in base al piano regolatore, anche se non ancora approvato, siano destinati ad utilizzazione edilizia, industriale o turistica.

La stessa, inoltre, deve essere interpretata, tenuto conto della *ratio* ispiratrice della norma, nel senso che sono esclusi dalla prelazione tutti i terreni la cui destinazione, seppure non edificatoria, sia comunque da considerare urbana in contrapposizione ad agricola, per cui deve escludersi il diritto di prelazione con riferimento ad un'area che sia destinata all'utilizzazione di spazi pubblici (cosiddetto verde pubblico) o per un'area ricompresa nel perimetro urbano al fine di dare un assetto all'utilizzazione del territorio comunale sotto il profilo dell'edificabilità (in questi termini, ad esempio, Cass. 28 giugno 2001, n. 8851).

In pratica, condizione necessaria per l'esercizio del diritto di prelazione da parte del proprietario coltivatore diretto confinante, a dell'affittuario, del fondo in vendita, è che questo, indipendentemente dalla zona in cui è classificato, sia effettivamente coltivabile e non invece destinato, ancorché da un piano regolatore non ancora approvato, a costruzioni non strettamente connesse con le esigenze agricole, perché in quest'ultimo caso viene meno la *ratio* dell'art. 8, l. 26 maggio 1965, n. 590, che è quella di facilitare la formazione della piccola proprietà contadina mediante l'accorpamento di fondi finitimi per la migliore redditività dei medesimi, ovvero di favorire la continuazione dell'impresa agricola (Cass. 15 maggio 2001, n. 6715).

4. Pacifico, in diritto, quanto precede, certo – cioè – che la presente controversia doveva trovare la propria soluzione facendo applicazione dei principi di diritto sopra ricordati, è di palmare evidenza – come puntualmente denunziato dalla parte ricorrente – la disapplicazione, da parte dei giudici del merito, dei principi di diritto sopra richiamati.

Si osserva, infatti, che la sentenza in questa sede gravata pur avendo accertato che il fondo oggetto di riscatto era, alla data della vendita (7 gennaio 1991) e, quindi, del sorgere del diritto di riscatto, quanto a mq. 150 ricompreso dal piano di fabbricazione del comune di Marsala in zona B/3 e quanto a mq. 320 in zona «di vincolo per la realizzazione di attrezzature di interesse pubblico» (o «comune di progetto») ha ritenuto i terreni stessi «agricoli».

I giudici del merito, in particolare, sono pervenuti a una tale conclusione «atteso il rigoroso limite di edificabilità ... imposto» dal vincolo urbanistico costituito dalla destinazione dei terreni in questione, (rispettivamente alla zona B/3 e) alla zona per la realizzazione di attrezzature di interesse pubblico, totalmente prescindendo dai principi di diritto riferiti sopra.

Contrariamente a quanto del tutto apoditticamente affermato dalla sentenza impugnata, infatti, non è necessario, perché un certo terreno sia escluso dalla prelazione che lo stesso sia, nella sua pressoché totalità, destinato alla edificazione, ma è sufficiente che lo stesso abbia una destinazione «urbana», in contrapposizione ad una «agricola».

Come, pertanto, sono senza ombra di dubbio esclusi dalla prelazione le aree che ancorché non edificabili siano destinate a utilizzazione pubblica, così era onere di quei giudici verificare la «natura» dell'area per effetto del ricordato vincolo.

5. Sempre sul punto, i giudici del merito hanno, ancora, affermato, a fondamento della raggiunta conclusione, che «a parte ogni considerazione sulla natura urbana edificatoria asseritamente derivante dall'imposizione di tale vincolo urbanistico (e di cui sopra) deve comunque osservarsi che (...) il vincolo in discorso ha definitivamente perso efficacia a far data dal 31 dicembre 1993, a seguito della proroga prevista dall'art. 6, co. 7 della l. reg. 12 gennaio 1993, n. 9. Cosicché, non essendo *medio tempore* intervenuto alcuno strumento urbanistico attuativo del vincolo stesso, o comunque alcun atto o provvedimento ablatorio che abbia irreversibilmente destinato il fondo in questione ad usi diversi ed incompatibili con quello agricolo, non può ritenersi sussistere, sotto il profilo in esame, alcuna causa ostativa all'esercizio del diritto di riscatto».

6. Al pari della precedente, anche tale affermazione, in diritto, contenuta nella sentenza impugnata costituisce – come sopra anticipato – violazione di norma di diritto e, in particolare, del combinato disposto di cui agli artt. 8, legge n. 590 del 1965 e 7, legge n. 817 del 1971.

Certo, infatti, come sopra si è ampiamente dimostrato, che tutti i requisiti della prelazione, compresa la destinazione agricola del fondo, devono coesistere al momento del suo esercizio (cfr., oltre le pronunzie ricordate sopra, Cass. 12 aprile 2000, n. 4659; Cass. 21 gennaio 2000, n. 673; Cass. 22 maggio 1996, n. 4739, nonché la risalente Cass. 21 giugno 1984, n. 3654) è palese che erro-

neamente il giudice ha fatto riferimento alla destinazione urbanistica del fondo oggetto di retratto quale esistente in un momento successivo di oltre due anni a quello in cui il retratto stesso era stato esercitato.

8. Quanto, alla sussistenza, in capo al retraente dei requisiti soggetti indicati dall'art. 31, l. 26 maggio 1965, n. 590, la sentenza ora gravata afferma, al riguardo, «venendo, infine, all'ultima doglianza, relativa alla dubbia sussistenza in capo a Pocerobba Bartolomeo della qualità di coltivatore abituale del fondo limotrofo, la stessa, invero è emersa in modo inequivocabile dall'istruzione compiuta nel corso del primo grado di giudizio, ben riportata e valutata dal pretore, non apparendo la stessa in linea di principio incompatibile con altre eventuali attività lavorative poste in essere dal prelaionario, pure riferite dai testi».

9. Anche la censura spiegata, con il terzo motivo, avverso tale affermazione dalla parte ricorrente è fondata e meritevole di accoglimento, come sopra anticipato.

Quella sopra riportata, infatti, integra una motivazione assolutamente apparente, tale, come puntualmente dedotto dalla parte ricorrente, da non consentire l'identificazione dell'*iter* logico seguito da quei giudici per giungere alla conclusione fatta propria nel dispositivo (recentemente, nel senso che deve qualificarsi inesistente la motivazione della sentenza che si risolve in espressioni assolutamente generiche e prive di qualsiasi riferimento ai motivi del contendere, sì che non consentono di comprendere la *ratio decidendi* seguita dal giudice, cfr. Cass. 21 novembre 2002, n. 16396, specie in motivazione. Sull'obbligo del giudice di rendere manifesto l'*iter* in forza del quale è pervenuto a una determinata conclusione, altresì, Cass. 15 marzo 2002, n. 3868, nonché Cass. 14 aprile 2000, n. 4891).

A prescindere da ogni altra considerazione si osserva, infatti, che non riportando, la sentenza in esame quelli che erano i risultati della istruzione compiuta nel corso del primo grado (cioè quanto dichiarato dai testi escussi e quanto risultato dalle altre prove in atti), né la valutazione compiuta dal primo giudice, né, tantomeno, le critiche mosse dalla parte appellante alla detta valutazione, le generiche affermazioni sopra riportate non consentono, in alcun modo, di comprendere quali siano le «ragioni» della decisione, con conseguente nullità della sentenza gravata nella parte *de qua* per violazione delle norme sul procedimento e, in particolare, sull'obbligo del giudice di motivare le proprie decisioni (cfr., Cost. art. 111, comma 6, nonché artt. 116, comma 1, e 132, comma 2, n. 4, c.p.c.).

10. I primi tre motivi di ricorso, in conclusione, devono essere accolti, con assorbimento del quarto (con il quale si censura la pronuncia sulle spese, adottata dal giudice *a quo*) e la sentenza impugnata deve essere cassata con rinvio della causa (per effetto della acquisita efficacia, nelle more, del decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51, sulla istituzione del giudice unico di primo grado) alla Corte di appello di Palermo che procederà a un nuovo esame della controversia facendo applicazione, quanto ai capi cassati sotto il profilo di cui all'art. 360 n. 3 c.p.c., dei seguenti principi di diritto:

«Il diritto di prelazione agraria non spetta, ai soggetti indicati nell'art. 8, comma 1, legge n. 590 del 1965 nonché a quelli di cui all'art. 7, comma 2, legge n. 817 del 1971, rispetto ai terreni che in base al piano regolatore o al piano di fabbricazione o ad altro strumento urbanistico, anche se non ancora approvato, abbiano una destinazione che, seppure non edificatoria, sia comunque da considerare «urbana» in contrapposizione ad «agricola», per cui deve escludersi il diritto di prelazione con riferimento ad aree che lo strumento urbanistico, ancorché non destini alla edificazione, riserbi a spazi pubblici (come, ad esempio, in presenza di aree destinate a verde pubblico o, comunque, a attrezzature di pubblico interesse, anche se per la realizzazione di queste non si prevede la totale o parziale edificazione dell'area stessa);

– «in materia di prelazione agraria, le condizioni per l'esercizio della facoltà di riscatto, compresa la necessaria destinazione agricola del fondo, vanno riscontrate nel momento in cui sorge detta facoltà, con il compimento dell'atto di alienazione al terzo in violazione del diritto di prelazione, ovvero viene esercitata, con la dichiarazione relativa al retratto comunicata dal retraente al retrattato, senza che spieghino alcuna influenza né gli strumenti urbanistici adottati in epoca successiva, né, eventualmente, la circostanza che un certo strumento, già operativo al momento in cui è esercitato il riscatto, abbia, per qualsiasi motivo, perso in epoca successiva la sua efficacia, con conseguente attribuzione al fondo di una nuova destinazione urbanistica». (Omissis)

Cass. Sez. II Civ. - 22-1-2003, n. 896 - Spadone, pres.; Triola, est.; Schirò, P.M. (conf.) - Comune di Terracina (avv. Petronio) c. Finred S.p.A. ed altri (avv. Perrino). (Conferma App. Roma 11 gennaio 2001)

**Usi civici - Norma di cui all'art. 7 r.d.l. n. 1071 del 1933 - Portata interpretativa - Declaratoria di estinzione di usi civici gravanti tanto su terre private che sul pubblico demanio - Cofigurabilità.** (L. 16 giugno 1927, n. 1766; r.d.l. 4 agosto 1933, n. 1071, art. 7)

*La norma di cui all'art. 7 del r.d.l. n. 1071 del 1933 - a mente della quale «sono estinti ad ogni effetto tutti i diritti di uso civico, le servitù civiche e i privilegi che gravano eventualmente sui terreni compresi nella circoscrizione di Sabaudia» - deve essere interpretata, alla stregua della sua formulazione letterale e della sua ratio quale emergente dai relativi lavori preparatori (quella, cioè, di eliminare ogni ostacolo alle finalità della bonifica pontina e del programma di colonizzazione agraria compiuto in quegli anni), nel senso che il legislatore abbia voluto estinguere tout court qualsivoglia uso civico, ivi compresi quelli relativi alle terre demaniali, e non soltanto quelli gravanti su terre private, nonostante la formulazione letterale della norma stessa sia usualmente adottata per indicare le terre private gravate e non anche i cd. demani collettivi (1).*

(Omissis)

FATTO. - Con relazione in data 14 aprile 1955 il geom. De Luca, su incarico del Commissario degli Usi civici del Lazio, ai sensi della legge n. 1766/27 e del regolamento n. 332/28, elaborava un progetto di sistemazione delle terre in località «Ponte» e «Tumoleti di Paola» e proponeva, fra l'altro, in relazione ad alcuni fondi facenti parte di tale ultima zona, la legittimazione in favore dei relativi «usurpatori» - Scalfati Alfredo e Schisani Violante Teresa ed Edoardo - i quali proponevano istanza in tal senso.

A tale relazione proponeva opposizione il Ministero delle finanze, limitatamente alla particella 203, rientrante nella zona «Ponte», nonché la soc. Domiziana, la quale deduceva di avere acquistato dal Comune di Terracina, con atto del 17 novembre 1952, gran parte del territorio dei Tumoleti di Paola, che costituiva, a suo dire, bene patrimoniale del Comune.

In relazione a tale contestazione della *qualitas soli* il Commissario sollecitava il contraddittorio tra dette parti, lo Scalfati, gli Schisani ed il Comune di Terracina; quest'ultimo proponeva domanda di accertamento della demanialità civica e di reintegra nel possesso, previa declaratoria della nullità dell'atto di acquisto della soc. Domiziana.

Il giudizio in questione veniva riunito ad altro, originato dall'opposizione proposta avverso la medesima relazione del geom. De Luca da Alfredo Scalfati e fondata sull'assunto che nel territorio delimitato dal geom. De Luca come demanio civico dei Tumoleti di Paola fossero compresi terreni già facenti parte dell'*ex* feudo di San Felice Circeo, venduto dallo Stato (subentrato alla Camera Apostolica) ai danti causa dallo stesso Scalfati.

Stralciata l'opposizione del Ministero delle finanze, il Commissario, con sentenza in data 22 giugno 1961, rigettava la domanda di Alfredo Scalfati ed accoglieva quella del Comune di Terracina diretta all'accertamento della demanialità civica dei Tumoleti, escludendo, tra l'altro, che l'accertato uso civico del pascolo fosse stato estinto dall'art. 7 del r.d.l. 4 agosto 1933, n. 1071, istitutivo del Comune di Sabaudia.

Il Commissario disponeva quindi la prosecuzione del giudizio per l'esatta individuazione dei terreni di uso civico in possesso della soc. Domiziana, da restituire al Comune di Terracina, ferma restando la procedura di legittimazione proposta dallo Scalfati e dagli Schisani.

Contro tale decisione proponevano reclamo, *ex art.* 32 legge n. 1766/27, la soc. Domiziana, lo Scalfati ed il Comune di Terracina.

In sede di impugnazione intervenivano, inoltre, la soc. Gisa, avente causa della soc. Domiziana e parimenti interessata a contestare la natura civica dei terreni in questione, ed il Comune di Sabaudia, nella cui circoscrizione tali terreni erano compresi.

Con sentenza in data 2 novembre 1973 la Corte d'appello di Roma, rilevata la carenza delle indagini svolte riguardo alla natura dei Tumoleti, rimetteva la causa al primo giudice, perché venisse nominato un Collegio di esperti in materia storico-giuridica e demaniale, al fine di determinare - tenendo conto della documen-

tazione in atti e di ogni altro elemento di valutazione – la condizione giuridica delle terre in questione e l'individuazione dei diritti ivi esistenti con specificazione dei relativi elementi soggettivi, oggettivi e funzionali, quali realizzati dal Medio Evo all'attualità.

I ricorsi per cassazione proposti avverso la sentenza di appello venivano rigettati da questa S.C. con sentenza n. 3791/75.

La causa, riassunta davanti al Commissario degli usi civici, veniva decisa con sentenza in data 9 maggio 1989, resa anche nei confronti di Massimo Carli, Luigi Malvasio, Manuela Di Campello, aventi causa dalla soc. Domiziana, intervenuti volontariamente in giudizio, la quale dichiarava che i Tumoleti di Paola appartenevano al demanio civico di Terracina e conseguentemente dichiarava la nullità e l'inefficacia delle vendite dei terreni facenti parte di tali Tumoleti dal Comune di Terracina alla soc. Domiziana, nonché dei successivi atti di trasferimento posti in essere da quest'ultima, disponeva la reintegra nel possesso del Comune di Terracina, per conto dei cittadini, delle particelle abusivamente occupate, ad esclusione di quelle possedute dagli eredi di Alfredo Scalfati e dagli Schisani, per le quali pendeva procedura di legittimazione.

Contro tale decisione proponevano appello gli eredi di Alfredo Scalfati, la Gisa s.r.l., Luigi Malvasio, Manuela Di Campello, Massimo Carli, la soc. Domiziana (poi trasformata in Immobiliare Snia s.p.a.), il Comune di Sabaudia.

Le impugnazioni venivano riunite e nel giudizio intervenivano vari aventi causa dalla soc. Domiziana, il Consorzio dei Tumoleti (associazione costituita tra i proprietari dei terreni compresi nella zona per la promozione di iniziative svolte, tra l'altro, alla difesa della proprietà dei soci).

Con sentenza in data 11 gennaio 2001 la Corte d'appello di Roma rigettava la domanda del Comune di Terracina diretta alla declaratoria della natura di demanio civico dei terreni compresi nei Tumoleti del lago di Paola ed alla conseguente reintegrazione nel possesso degli stessi.

La Corte di appello di Roma riteneva infondata innanzitutto l'eccezione proposta dai Comuni di Terracina e di Sabaudia in ordine alla inammissibilità dei reclami delle controparti – ad eccezione di quello degli Scalfati – per mancata notificazione degli stessi a tutte le parti interessate, nel termine (di trenta giorni dalla notifica della sentenza) di cui all'art. 4, comma 1, l. 10 luglio 1930, n. 1078, disposizione che costituisce norma speciale, che deroga all'art. 331 c.p.c., escludendo che in appello possa disporsi l'integrazione del contraddittorio nei confronti dei litisconsorti pretermessi, con la seguente motivazione:

«L'art. 4 legge n. 1978/30 citato, nel disporre il breve termine per la notifica, fa esclusivo riferimento a "coloro che hanno interesse ad opporsi alla domanda di riforma della decisione impugnata"; esso, pertanto, non trova applicazione con riguardo ai "cointeressati", quali sono definibili le altre parti soccombenti in primo grado, cui i reclami non risultano notificati, parti che allo stato – a seguito della riunione delle varie impugnazioni – sono comunque presenti in giudizio. In particolare va pure qualificato cointeressato alla riforma della sentenza il Comune di Sabaudia che ha sì un interesse sostanziale contrapposto a quello degli altri reclamanti (accertamento dell'appartenenza dei Tumoleti al demanio dei cittadini di Sabaudia e non di Terracina), la cui realizzazione tuttavia, richiede pur sempre la riforma della sentenza».

La Corte di appello riteneva anche infondate le eccezioni di nullità dell'intero procedimento sollevate dagli eredi di Alfredo Scalfati in quanto lo stesso non era stato preceduto da una domanda del Comune di Terracina avente ad oggetto il riconoscimento degli usi civici da vagliare in sede amministrativa, osservando:

«In proposito vanno condivise le articolate considerazioni svolte dal Procuratore generale, in particolare circa la natura amministrativa "interna" di ufficio degli atti inerenti alle istruttorie disposte dal Commissario, soggette al vaglio degli interessati a seguito delle conseguenti determinazioni adottate dal Commissario; è inoltre assorbente rilevare che ogni questione deve ritenersi superata in considerazione dei poteri di ufficio ora pacificamente riconosciuti al Commissario che rendono irrilevante il dedotto difetto dei presupposti amministrativi per l'instaurazione del giudizio (fra l'altro, è dedotta la mancanza di un incarico che avesse ad oggetto l'accertamento del demanio civico di Terracina, nonché difetto di legittimazione di questo a richiedere un tale accertamento)».

Nel merito la Corte di appello di Roma riteneva non sufficienti gli elementi probatori acquisiti ai fini della affermazione della natura demaniale civica dei Tumoleti di Paola con la seguente motivazione:

«Come rilevato anche dal Commissario la consulenza espletata, in effetti non approfondita sotto il profilo storico-giuridico quanto la complessità della documentazione in atti e le osservazioni delle parti avrebbero richiesto, non fornisce completi e attendibili elementi di valutazione».

Inoltre, il convincimento del Commissario, pur sorretto da una ricca motivazione, non risulta convincente alla luce delle serie obiezioni mosse dalle parti e dei contrastanti elementi che emergono dalla copiosa documentazione in atti.

In proposito il Procuratore generale ha fra l'altro posto in rilievo: la stessa incertezza di fondo sugli esatti confini dei Tumoleti di Paola, zona che, nella sentenza impugnata, viene dato per certo sia posta nell'ambito della Selva Marittima, circostanza che, invece, non è per nulla pacifica ed è anzi contestata da alcune parti private con rilievi che trovano puntuale riscontro nella documentazione prodotta; la omessa considerazione della distinzione (presente invece in altra sentenza dello stesso Commissario del Lazio nella causa Ministero delle finanze/Comune di Terracina, originata dagli stessi accertamenti del geom. De Luca) tra demani collettivi e usi civici su demanio pontificio o camerale e della mancanza di qualsiasi cenno ai Tumoleti nelle numerose Bolle papali che tra il 1460 e il 1523 conferirono ai terracinesi diritti civici e privilegi; la non univocità dell'espressione generica di Tumoleti (dal latino *tumulus*, piccola altura, duna), non necessariamente riferibile alla zona che qui interessa, ove la relazione del Mons. De Buoj del 1767 (sulla quale la sentenza impugnata si fonda) riferisce essere esercitati usi dalla popolazione; la mancata valutazione dell'ordinanza del 1768 di papa Pio VI che disponeva l'affrancazione e l'estinzione dei diritti dominicali e civili nel Comune di Terracina.

Può anche aggiungersi la dubbia compatibilità tra la ritenuta natura civica delle terre in questione con l'accertato pagamento di una "fida" da parte della popolazione per l'utilizzazione delle stesse (cfr. sentenza della Corte d'appello del 27 marzo 1913, confermata dalla Corte di cassazione, con sentenza 26 giugno 1914); ancora, desta perplessità la sicura affermazione di un'automata "espansione in piena proprietà", per effetto della legge n. 1766/27, dei diritti di uso civico già esercitati sulle terre stesse.

Risulta, invero, un quadro probatorio caratterizzato da contraddittorietà che neppure possono essere agevolmente risolte in base al principio dell'onere della prova, atteso che nella specie, trattandosi di un giudizio instaurato a seguito di opposizione alla verifica, l'onere del Comune di provare la demanialità dei terreni era temperato con quello del proprietario-opponente di provarne la allodialità (cfr. sent. Corte appello Roma n. 6 del 1987).

Se, dunque, le esposte incertezze non consentono di condividere le conclusioni del Commissario, la Corte ritiene che possa comunque pervenirsi alla decisione definitiva di merito, in quanto, qualunque sia stata la situazione dei terreni in questione (che siano stati o meno soggetti a dominio universale dei terracinesi), su di essa ha comunque inciso l'art. 7 del r.d.l. n. 1071 del 1933, secondo il quale "sono estinti ad ogni effetto tutti i diritti di uso civico, le servitù civiche e i privilegi che gravino eventualmente sui terreni compresi nella circoscrizione del Comune di Sabaudia. Cessa, di conseguenza, l'efficacia di qualsiasi convenzione, concessione o altra causa da cui detti diritti, servitù e privilegi possano trarre origine".

A giudizio della Corte, l'interpretazione di tale disposizione, compiuta alla stregua della sua formulazione letterale e della sua *ratio*, depone univocamente nel senso dell'avvenuta estinzione anche degli eventuali usi civici gravanti sui terreni dei quali in questa sede si discute, terreni che, come detto, vennero compresi nella circoscrizione del Comune di Sabaudia, al momento della costituzione di questo, e che, pertanto, dalla data di entrata in vigore del citato r.d.l. hanno in ogni caso perso la natura demaniale loro propria eventualmente attribuibile.

A tale conclusione induce – come detto – non solo la formulazione della norma, che pur ha un contenuto assai ampio e generale, quanto soprattutto l'intento, da essa sotteso, di eliminare ogni ostacolo alle finalità della bonifica pontina e del programma di colonizzazione agraria che in quegli anni si stava compiendo. Di tale finalità si ha significativa traccia nella relazione al disegno della legge di conversione del citato decreto ove si legge che "è stato necessario" disporre l'estinzione dei "diritti di pascolo ed altri usi civici gravanti sulla Selva marittima a favore dei naturali di Terracina", la cui conservazione avrebbe ostacolato l'attuazione del programma di colonizzazione agraria che l'Opera Nazionale Combattenti intendeva svolgere in quella zona. Da notarsi l'espresso riferimento alla Selva marittima, zona della quale secondo la sentenza commissariale fanno parte i Tumoleti.

Che la volontà del legislatore fosse quella di estinguere tutti gli usi civici, anche quelli relativi alle terre demaniali, si desume altresì dal contrasto (v. consulenza di parte Finred e relativi riferimenti documentali) sorto sul punto tra il Commissario dell'Opera Nazionale Combattenti - proponente la relativa iniziativa - ed il Ministero dell'agricoltura, il cui dissenso (motivato dalla non divisibilità di una "spoliazione" dei cittadini interessati e presupponente proprio la "sdemanializzazione" delle terre civiche) venne di fatto superato con l'approvazione del citato regio decreto, poi convertito in legge.

Pur dando atto dei dubbi interpretativi posti dalla norma citata - che hanno dato luogo a soluzioni contrastanti -, a conforto della tesi qui accolta va richiamato l'orientamento del Commissario degli usi civici del Lazio, che nel rispondere al Ministro dell'agricoltura in merito alle proposte di sistemazione delle terre del Comune di San Felice Circeo, (che in parte erano state comprese nella circoscrizione del nuovo Comune di Sabaudia) esplicitamente concordava con il convincimento espresso nella richiesta dallo stesso Ministero, che tale sistemazione non potesse riguardare i fondi di San Felice compresi nel Comune di Sabaudia, nei quali, per effetto del citato art. 7, erano stati soppressi i diritti di uso civico (cfr. lettera 7 ottobre 1935, doc. 15 e 16 del fascicolo di parte del Consorzio dei Tumoletti di Paola).

Nello stesso senso depone il contenuto della lettera del Commissario 24 marzo 1941 (che dava il nulla osta per la diretta concessione in enfiteusi da parte del Comune delle terre di San Felice, passate nella circoscrizione di Sabaudia "essendo su di esse ormai estinti, per legge, tutti i diritti di uso civico che una volta vi gravavano").

Analoga opinione espresse l'istruttore Alfano (ve ne è cenno nella relazione del perito De Luca) che, incaricato del progetto di sistemazione delle terre di San Felice, ritenne appunto sottratte a tale progetto quelle comprese nel Comune di Sabaudia.

Conforme all'interpretazione qui sostenuta è stato, del resto, per anni il comportamento dei Comuni interessati (oltre alla vendita dei terreni alla Domiziana, da parte del Comune di Terracina, segno evidente di una presupposta natura patrimoniale degli stessi, la tesi della sdemanializzazione era pure sostenuta dal Comune di Sabaudia, come riferito nella relazione del perito De Luca e come risulta dalla sentenza commissariale n. 51 del 1949).

La tesi interpretativa contraria - nel senso che la norma riguarderebbe i soli diritti di uso civico su terre private e non anche le terre di uso civico - è stata accolta dal Commissario nella sentenza impugnata ed è sostenuta in questa sede dai Comuni di Terracina e di Sabaudia.

La diversa lettura della norma si fonda in primo luogo sulla sua formulazione letterale: sarebbe significativa l'espressione "diritti di uso civico", usualmente utilizzata dal legislatore per le terre private gravate e non anche i demani collettivi. Tale differente denominazione trova fondamento nella diversa configurazione dei diritti di uso civico su terre private, che rappresentano diritti parziali autonomi costituenti vincoli alla proprietà, e dei demani civici, terreni utilizzati dalla collettività che né è proprietaria.

Tale argomentazione non è tuttavia decisiva, attesa la non sempre univoca terminologia adoperata dal legislatore, specie nei testi risalenti nel tempo, cui, pertanto, non può riconoscersi univoco significato. Basti considerare che anche il testo dell'art. 11 della legge n. 3124 del 1876 («sulla Sila regia»), richiamato dal Comune di Sabaudia, non offre sostegno alla tesi della menzionata distinzione (l'espressione «terre soggette ad usi civici», utilizzata nel primo comma dell'art. 11 citato, è contrapposta sì a quella di «demani silani», contenuta nell'ultimo comma; questi tuttavia sono così definiti in relazione non all'utilizzazione di essi da parte della popolazione, ma in quanto terreni dei quali era contesa la proprietà, comunque pubblica, tra lo Stato e i Comuni).

Del resto, la usuale distinzione tra usi civici *in re aliena* (diritti collettivi di uso) e demani collettivi (diritti collettivi di appartenenza) non è contenuta nella legge, ma è piuttosto frutto di un'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, i cui risultati sono peraltro talora contestati da autorevoli studiosi. Si è infatti affermata l'esigenza di una rimediazione «di alcuni approdi tradizionali, per verificarne il fondamento in base alla legge sugli usi civici per come essa è stata pensata dal legislatore e per come essa si presenta all'interprete, libera dalle incrostazioni che hanno finito per fare corpo con essa»; in particolare, è stato evidenziato che «il fatto che le terre dei comuni gravate da usi civici, fossero denominate nel diritto napoletano «demani» non è risolutivo sotto il profilo del diritto positivo e non si può partire da tale dato letterale per costruirne la demanialità sostanziale. In realtà se non esisteva, come istituto generalizzato di diritto positivo, la proprietà collettiva,

limitata a situazioni particolari, molti dei fondamenti di questa presunzione generalizzata di demanialità vengono a cadere, e il regime peculiare delle terre di uso civico sembra fondato sul riconoscimento, fatto dal legislatore, dell'opportunità che esse siano conservate all'esercizio dell'uso».

Risulta pertanto incongruo interpretare la «lettera» della legge, specie di quella risalente, sulla base di ricostruzioni teoriche e categorie che il legislatore non ha tenuto presenti, almeno nei termini rigorosi che si pretendono.

Ai fini dell'individuazione dell'ambito oggettivo di applicazione dell'art. 7 del r.d.l. 1071/33 è invece rilevante esaminare se l'interpretazione suggerita dalla sua ampia formulazione e dalla sua espressa finalità sia inconciliabile, sotto il profilo logico e giuridico, con la (eventuale) natura demaniale civica dei terreni in questione.

Il Commissario ha fornito alla questione soluzione affermativa giungendo così alla conclusione che l'art. 7 cit. non può che riferirsi esclusivamente ai diritti su terre private. Ha osservato il Commissario che «se il legislatore del 1933 ha davvero inteso sdemanializzare le terre civiche del Comune di Terracina conferite nel territorio di Sabaudia, ha dimenticato la natura propriamente dominicale dei diritti esclusivi di uso civico». Ed infatti, mentre con riguardo ai diritti civici minori con la estinzione degli stessi si ha un'automatica «espansione» delle facoltà concorrenti del proprietario, prima gravato, nel caso dei demani civici, estinguere il diritto significa «rescindere il vincolo che unisce un determinato patrimonio e la collettività proprietaria (...)», con conseguente «danno economico consistente e difficilmente calcolabile», e senza che vi sia peraltro alcun criterio per l'identificazione del nuovo soggetto proprietario.

Una norma che avesse voluto pertanto incidere anche sui demani collettivi avrebbe dovuto prevedere - a giudizio del Commissario - un indennizzo, in favore della popolazione espropriata, nonché risolvere il problema della imputazione soggettiva delle terre sdemanializzate.

La Corte non condivide le esposte argomentazioni.

La sdemanializzazione delle terre in questione e la conseguente estinzione del potere di utilizzazione da parte della popolazione non comporta altresì il venir meno della titolarità del Comune, al quale comunque dette terre «appartengono» (tale è l'espressione utilizzata dal legislatore del 1927 ed anche nella legge n. 377/31).

Quanto alla mancata previsione di un indennizzo ed al prospettato contrasto della norma con l'art. 42, 3° comma, Cost., basti rilevare i vantaggi anche economici (cfr. in tal senso la relazione del Capo del Governo che accompagnava il disegno della legge di conversione) derivanti alla popolazione della bonifica e dalla valorizzazione della zona (cfr. la decisione n. 511/91 della Corte costituzionale, che ha dichiarato infondata la questione di legittimità dell'art. 10 legge reg. Abruzzo n. 25/88 nella parte in cui prevede la possibilità di sclassificazioni nei casi di terre civiche che per effetto di consolidate ed improprie utilizzazioni abbiano perso la originaria conformazione. Nella decisione la Corte ha in particolare escluso la violazione dell'art. 42, 3° comma, Cost. affermando che l'atto di classificazione non è assimilabile all'espropriazione qualora l'effetto dello stesso si traduca in un effettivo beneficio per la collettività).

Va poi osservato che l'interpretazione qui accolta del citato art. 7 r.d.l. n. 1071/33, non si pone in contrasto con la precedente legge n. 377/31, avente lo scopo di coordinare le norme sulla bonifica alla legge sugli usi civici. Il fatto che il legislatore avesse semplificato, in vista della bonifica, le procedure di approvazione del piano di massima e l'assegnazione a categoria, di cui all'art. 11 legge n. 1766/27 ed attribuito la relativa competenza al Sottosegretario per la bonifica, non significa certamente concludere che con l'art. 7 intendesse integrare quella normativa provvedendo alla materia residuale dei diritti di uso civico su terre private. A parte il non coincidente ambito territoriale di applicazione dei due provvedimenti (l'uno concerne i terreni soggetti a bonifica; l'altro solo il territorio del neo costituito Comune di Sabaudia), la legge del '33 ha invece evidentemente inteso andare al di là della mera semplificazione delle procedure, adottando una soluzione radicale e rapida, idonea ad assorbire anche qualsiasi esigenza di accertamento (significativo è che l'art. 7 faccia riferimento a diritti di uso civico che gravino «eventualmente» sui terreni compresi nel nuovo Comune).

A ben vedere poi, la formazione della legge citata n. 377/31 è del tutto compatibile con la tesi qui accolta ed anzi la rafforza, con l'espressa definizione dei demani collettivi come terre di uso civico «appartenenti» ai Comuni.

Infine, elementi di segno contrario alla esposta interpretazione dell'art. 7 più volte citato non si traggono né dalla decisione della S.C. 27 marzo 1968 (avente ad oggetto gli usi civici sul lago di Paola), che non ha per nulla esaminato il profilo, qui affrontato,

dell'applicabilità o non della norma alle terre civiche, né dalle sentenze n. 78/1961, n. 18/1965 e n. 99/1969 della Corte costituzionale che hanno invece dichiarato l'illegittimità dei decreti presidenziali che disposero l'espropriazione di terre demaniali civiche ai fini della riforma fondiaria, ma hanno fondato tale declaratoria sul rilievo del superamento, da parte del legislatore delegato, dei limiti posti dalla legge di delega n. 841/50 che prevedeva la espropriabilità solo di "proprietà terriera privata".

La Corte d'appello di Roma riteneva, poi, che la conclusione della infondatezza delle domande del Comune di Terracina diretta alla declaratoria della demanialità civica dei terreni per cui era causa travolgeva la declaratoria di nullità degli atti di disposizione dei predetti terreni, con assorbimento di ogni altra istanza delle parti ed in particolare delle domande del Comune di Sabaudia (che presupponavano il riconoscimento, negato, della natura demaniale di tali terreni) e che nessuna pronuncia poteva ritenersi con riguardo alle ulteriori domande degli Scalfati, in quanto esulava dall'ambito dell'oggetto proprio del giudizio, limitato all'accertamento della *qualitas soli*, ogni indagine circa l'individuazione del legittimo titolare delle terre comprese nei Tumoleti di Paola e la conseguente validità o meno, sotto profili diversi da quelli affrontati, degli atti di disposizione aventi ad oggetto detti terreni e/o presupponenti la proprietà degli stessi in capo alla soc. Domiziana.

Contro tale decisione hanno proposto separati ricorsi il Comune di Terracina ed il Comune di Sabaudia, rispettivamente con quattro e cinque motivi.

Ad entrambi i ricorsi resistono con separati ricorsi incidentali condizionati:

1) Immobiliare Snia s.r.l. e 2) Vittorio Cecchi Gori (con due motivi identici);

1) Consorzio dei Tumoleti di Paola, 2) s.r.l. S.A.P. - Società Alberghiera Pontina, 3) Massimo Carli, Luigi Malvasio, Manuela Di Campello, 4) Rita Rusic (con due motivi identici), ai quali resistono con controricorso il Comune di Terracina; s.p.a. Le Dune, con un unico motivo; Antonio e Stanislao Manno, quali aventi causa da Teresa e Violante Schifani (con due motivi).

L'avv. Giulio Scalfati ha proposto separati ricorsi incidentali contro i ricorsi del Comune di Terracina e del Comune di Sabaudia.

Ai ricorsi del Comune di Terracina, del Comune di Sabaudia ed al ricorso incidentale dell'avv. Giulio Scalfati resistono con separati controricorsi:

1) Finred s.p.a.; 2) Finocchi Nello, Finocchi Marino e Ganci Alberto.

Ai ricorsi incidentali di Vittorio Cecchi Gori, del Consorzio dei Tumoleti di Paola, della s.r.l. S.A.P., Società Alberghiera Pontina, di Massimo Carli, Luigi Malvasio, Manuela Di Campello, di Rita Rusic, della s.p.a. Le Dune, della Immobiliare Snia s.r.l. resistono con separati controricorsi il Comune di Terracina ed il Comune di Sabaudia.

Ai ricorsi dell'avv. Giulio Scalfati resistono, inoltre, con separati controricorsi, la Immobiliare Snia s.r.l., Bruno Eugenio Stura, Massimo Carli, Vittorio Cecchi Gori.

All'udienza del 19 marzo 2002 veniva disposta l'integrazione del contraddittorio, per quanto riguarda il ricorso del Comune di Terracina, nei confronti di Massimo Carli, Luigi Malvasio, Manuela Di Campello, i quali hanno resistito con controricorso ed hanno anche presentato ricorso incidentale condizionato, con un unico motivo.

**DIRITTO.** - Va preliminarmente disposta la riunione dei ricorsi.

Con il primo motivo del ricorso del Comune di Terracina, sul presupposto che la Corte costituzionale, con sentenza 10 febbraio 1988, n. 189, ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, primo comma, l. 10 luglio 1930, n. 1078, in quanto la *ratio* della norma va individuata nelle particolari esigenze di interesse pubblico alla speditezza del giudizio, le quali trovano molteplici riscontri nella disciplina processuale della materia, si deduce che tale *ratio* dovrebbe valere anche nei confronti dei «cointeressati».

La doglianza è infondata.

È sufficiente rilevare che l'interpretazione dell'art. 4, cit., sostenuta dal Comune di Terracina (che, secondo l'assunto dello stesso, sarebbe l'unica conforme alla Costituzione) trova un ostacolo insormontabile nella formulazione della norma in questione, la quale prevede la notifica (entro il termine di trenta giorni dalla data di notificazione della decisione del Commissario) del reclamo «a tutti coloro che hanno interesse ad opporsi alla domanda di riforma della decisione impugnata».

In via subordinata il Comune di Terracina solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, cit., in riferimento agli artt. 3

e 24 Cost., ove la norma in questione dovesse essere interpretata nel senso fatto proprio dalla decisione impugnata.

L'eccezione è manifestamente infondata.

È sufficiente rilevare che la diversità di posizioni giuridiche tra «controinteressati» e «cointeressati» giustifica la diversità di disciplina prevista dall'art. 41, cit.

La difesa del Comune di Terracina non specifica, poi, perché tale disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 24 Cost.

Anche il primo motivo del ricorso del Comune di Sabaudia ripropone la questione della inammissibilità del reclamo in relazione all'art. 4, cit.

Si sostiene, in proposito, che erroneamente la Corte di appello di Roma ha affermato che il Comune di Sabaudia era cointeressato, e non controinteressato, dal momento che esso aveva interesse a mantenere ferma la decisione di primo grado, che aveva affermato la demanialità civica dei «Tumoleti».

La doglianza è infondata.

La Corte di appello di Roma, infatti, ha rigettato l'eccezione che viene riproposta in questa sede in base a due concorrenti *rationes decidendi*: 1) il Comune di Sabaudia era «cointeressato» e non «controinteressato» rispetto alle parti che avevano proposto impugnazione, in quanto aveva un interesse sostanziale contrapposto a quello degli altri reclamanti (accertamento dell'appartenza dei Tumoleti al demanio dei cittadini di Sabaudia e non di Terracina), la cui realizzazione, tuttavia, richiedeva pur sempre la riforma della sentenza; 2) le parti del giudizio di primo grado, a seguito della riunione delle varie impugnazioni, nell'ambito di una delle quali aveva spiegato intervento il Comune di Sabaudia, erano comunque presenti in giudizio.

Il Comune di Sabaudia ha censurato solo la prima di tali *rationes decidendi*, ma non anche la seconda, sufficiente da sola a sorreggere la conclusione cui la sentenza impugnata è pervenuta sul punto.

Il secondo motivo del ricorso del Comune di Terracina investe l'interpretazione data dalla sentenza impugnata all'art. 7 del r.d.l. 4 agosto 1933, n. 1071.

Si deduce, in proposito, che: *a*) la formulazione della norma in questione è la stessa di cui alla legge fondamentale 16 giugno 1927, n. 1766, per indicare sia i diritti di uso civico, a prescindere dal fatto che essi si esercitino su proprietà private o meno; *b*) la tesi di una proprietà collettiva della terra sulla quale si esercitano gli usi civici del secondo tipo è ormai abbandonata in dottrina, per cui i diritti di uso civico sono sempre diritti su cosa altrui.

Sulla base di tale duplice premessa si sostiene che l'interpretazione della sentenza impugnata dell'art. 7, cit., secondo la quale, la norma in questione farebbe riferimento anche ai c.d. demani civici, e che l'estinzione del diritto di utilizzazione da parte della popolazione non determina il venir meno della proprietà del Comune, porterebbe alla conseguenza assurda («impossibile») di un esproprio senza indennizzo in danno della popolazione di Terracina, la quale, oltre ad essere stata privata dei diritti d'uso civico, con l'istituzione del Comune di Sabaudia, avrebbe perso anche la proprietà (non demaniale), in violazione dell'art. 42, terzo comma, Cost.

Il motivo è infondato.

Da quello che è dato comprendere il Comune di Terracina si lamenta non della estinzione dei diritti di uso civico, ma della perdita senza indennizzo della proprietà (non più demaniale) sui «Tumoleti», che sarebbe la conseguenza della istituzione del Comune di Sabaudia.

È facile replicare che, a prescindere dal fatto che le conseguenze della interpretazione di una legge non possono essere rifiutate solo perché comportano conseguenze dannose per i soggetti che sono destinatari indiretti della sua applicazione, nella specie non si è avuto il passaggio (senza indennizzo) da un Comune ad un altro, ma lo smembramento parziale di un Comune in occasione della istituzione di un altro e non si vede quale fondamento giuridico possa avere la tesi secondo la quale al Comune che col ridursi delle sue dimensioni ha perso anche i beni immobili oggetto di proprietà disponibile spetterebbe un indennizzo.

Non è ben chiaro il senso del riferimento, poi, da parte del Comune di Terracina, all'art. 42, terzo comma, Cost.

Se si è inteso dire che l'interpretazione dell'art. 7, cit., data dalla sentenza impugnata, sarebbe in contrasto con l'art. 42, terzo comma, Cost., va rilevato che lo stesso contrasto sussisterebbe con riferimento alla interpretazione proposta dal Comune di Terracina, secondo la quale l'estinzione degli usi civici avrebbe avuto ad oggetto solo i diritti gravanti su beni privati.

Se, invece, si è inteso prospettare una questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, cit., in relazione all'art. 42, terzo comma,

Cost., va rilevato che non si possono proporre questioni di legittimità costituzionale con riferimento a leggi le quali hanno esaurito i loro effetti prima della entrata in vigore della Costituzione.

Con il terzo motivo del ricorso del Comune di Terracina si deduce, in sostanza, che le stesse inaccettabili conseguenze denunciate col secondo motivo si verificherebbero nell'ipotesi in cui si dovesse ritenere che nel caso di c.d. demani civici si realizza una ipotesi di proprietà collettiva.

Nella specie, infatti, la collettività, in base all'art. 7 r.d.l. 4 agosto 1933, n. 1071, sarebbe stata espropriata senza indennizzo in favore del Comune.

Il motivo è infondato.

A prescindere dal fatto che non è detto che, anche volendo prestare adesione alla tesi della c.d. proprietà collettiva, la estinzione dei diritti d'uso civico cui fa riferimento l'art. 7, cit., avrebbe comportato anche la perdita della proprietà da parte della collettività, e non il solo mutamento della sua natura (il che, tra l'altro, è quanto sostenuto dal Comune di Sabaudia), la eventuale «ingiustizia» delle conseguenze cui porterebbe l'interpretazione dell'art. 7, cit., non autorizzerebbe una diversa interpretazione.

Per il riferimento all'art. 42, terzo comma, Cost. si rinvia a quanto osservato in sede di esame del secondo motivo.

Con il quarto motivo del ricorso del Comune di Terracina si deduce che la sentenza impugnata non avrebbe tenuto conto che nella legislazione in materia si distingue tra diritti d'uso civico (su beni privati) e c.d. demani civici, per cui l'art. 7 r.d.l. 4 agosto 1933, n. 1071, che parla di «diritto d'uso civico» non poteva essere esteso ai c.d. demani civici, di cui nella specie si discute.

Il motivo è infondato.

A prescindere dal fatto che con esso viene prospettata una interpretazione dell'art. 7, cit., in radicale contrasto con quella posta alla base del secondo motivo, la sentenza impugnata ha rilevato che la terminologia in materia non è univoca nel senso invocato dal Comune di Terracina, il quale nessuna argomentazione specifica adduce per contrastare l'esattezza di tale conclusione e che non spiega perché, tenuto conto della *ratio* dell'art. 7, cit., non sarebbe logica l'interpretazione «estensiva» di tale norma, alla luce anche delle incertezze definitorie esistenti nella legislazione in materia.

Con il secondo motivo del ricorso del Comune di Sabaudia si censura l'interpretazione che la sentenza «impugnata ha dato dell'art. 7 r.d.l. 4 agosto 1933, n. 1071, nel senso che la Corte di appello di Roma non avrebbe compreso che la estinzione degli usi civici disposta dalla norma in questione non aveva trasformato i «Tumoleti» in beni patrimoniali del Comune di Terracina, ma aveva semplicemente trasformato la proprietà collettiva demaniale spettante ai cittadini (di Sabaudia) in proprietà «semplice».

Il motivo è inammissibile per difetto di interesse.

Anche volendo aderire alla impostazione del Comune di Sabaudia, secondo la quale, con riferimento ai c.d. demani civici, la collettività è proprietaria dei relativi beni (e li gestisce nelle forme organizzative stabilite dalle legge: associazione agraria, università agraria nel Lazio e, in via residuale, in assenza di una gestione autonoma specifica, il Comune territorialmente competente), in contrapposto alla tesi secondo la quale la proprietà sarebbe del Comune e la collettività sarebbe titolare di un semplice diritto di godimento, la conseguenza sarebbe, infatti, che, per effetto dell'art. 7, cit., la proprietà demaniale della collettività si sarebbe trasformata in proprietà «semplice» e il Comune di Sabaudia avrebbe perso quella legittimazione ad agire per conto della collettività in relazione ai beni *ex demaniali*, che è configurabile solo con riferimento alla esistenza di c.d. demani civici.

A ciò va aggiunto che la relativa pronuncia declaratoria della proprietà «semplice» in favore dei cittadini di Sabaudia non risulta sia stata mai chiesta (cfr. conclusioni del giudizio di secondo grado).

Con il terzo motivo del ricorso del Comune di Sabaudia, a quanto sembra, vengono prospettate le seguenti censure:

a) se la Corte di appello di Roma ha ritenuto che l'istruttoria compiuta dal Commissario ai fini dell'accertamento della natura demaniale dei «Tumoleti» era insufficiente, avrebbe dovuto rimettere le parti al primo giudice per la necessaria integrazione;

b) ad ogni modo dalla istruttoria compiuta risultava sufficientemente provata la natura demaniale civica dei «Tumoleti»;

c) per effetto dell'art. 7 r.d.l. 4 agosto 1933, n. 1071, estinti gli usi civici, i «Tumoleti» erano entrati nel patrimonio disponibile del Comune di Sabaudia.

Il motivo è infondato.

Le prime due doglianze, infatti, non tengono conto del fatto

che la Corte di appello di Roma ha ritenuto ininfluenza la questione della prova della pregressa c.d. demanialità civica dei «Tumoleti» di Paola, in quanto comunque tale demanialità era venuta meno per effetto dell'art. 7, cit.

Con la terza censura si denuncia, in sostanza, l'omessa pronuncia in ordine al mancato riconoscimento della appartenenza dei «Tumoleti» al patrimonio disponibile del Comune di Sabaudia.

A parte la evidente contraddizione con quanto sostenuto nel secondo motivo (appartenenza dei «Tumoleti» alla collettività dei cittadini di Sabaudia, tale pronuncia non risulta sia stata chiesta (cfr. conclusioni giudizio di appello).

Con il quarto motivo del ricorso del Comune di Sabaudia si censura (nuovamente) la sentenza impugnata perché non avrebbe riconosciuto che per effetto dell'art. 7, cit., si sarebbero estinti gli usi civici, ma non la proprietà collettiva (dei cittadini di Sabaudia) sui «Tumoleti» di Paola.

Il motivo è inammissibile per le ragioni esposte in sede di esame del secondo motivo.

Con il quinto motivo del ricorso del Comune di Sabaudia si deduce, in via subordinata, che, ove si volesse aderire all'interpretazione dell'art. 7 r.d.l. 4 agosto 1933, n. 1071 sostenuta dalla sentenza impugnata, la norma in questione sarebbe incostituzionale perché attraverso la disposta estinzione dei diritti di uso civico avrebbe privato senza indennizzo la collettività (anche) del diritto di proprietà sui relativi beni.

L'eccezione di incostituzionalità, a prescindere dal difetto di legittimazione del Comune di Sabaudia, per le ragioni esposte in sede di esame del secondo motivo, è comunque manifestamente infondata per le ragioni esposte in sede di esame del terzo motivo del Comune di Terracina.

Il rigetto dei ricorsi proposti dal Comune di Terracina e dal Comune di Sabaudia comporta l'assorbimento dei ricorsi incidentali condizionati proposti da:

1) Immobiliare Snia s.r.l. e 2) Vittorio Cecchi Gori, con i quali si deduce che la Corte di appello di Roma non avrebbe tenuto conto che:

a) spettava a chi deduceva la natura demaniale civica dei «Tumoleti» provare il fondamento delle sue pretese;

b) comunque vi erano prove sufficienti per escludere tale demanialità;

1) Consorzio dei Tumoleti di Paola, 2) s.r.l. S.A.P. - Società Albergheira Pontina, 3) Massimo Carli, Luigi Malvasio, Manuela di Campello, 4) Rita Rusic, con i quali si deduce che la Corte di appello di Roma: a) avrebbe dovuto ritenere senz'altro non provata la pregressa natura demaniale civica dei «Tumoleti»; b) ha omesso di pronunciarsi sul fatto che in base all'art. 1 della l. 16 marzo 1931, n. 377 il Commissario agli usi civici non era competente ad assumere iniziative sui territori oggetto di bonifica; s.p.a. Le Dune, con il quale si deduce che la Corte di appello avrebbe dovuto dichiarare non provata la pregressa natura demaniale civica dei «Tumoleti».

È, invece, inammissibile per tardività il ricorso incidentale condizionato proposto da Antonio e Stanislao Manno.

Con il ricorso incidentale proposto contro il Comune di Sabaudia l'avv. Giulio Scalfati, dopo avere ribadito la sua tesi della nullità dell'intero procedimento, chiede che questa S.C., in riforma della sentenza della Corte di appello di Roma, statuisca «la inesistenza di ogni e qualsivoglia diritto di uso civico di Terracina nell'ambito del territorio del Comune di Sabaudia».

Il ricorso è inammissibile (il che rende superflua la integrazione del contraddittorio nei confronti degli altri eredi di Alfredo Scalfati), in quanto con esso si chiede una pronuncia che questa S.C. non può emettere.

Il contenuto del ricorso incidentale dell'avv. Giulio Scalfati diretto contro il Comune di Sabaudia è sostanzialmente identico e conclude chiedendo che questa S.C., in riforma della sentenza della Corte di appello di Roma, statuisca «la inesistenza di ogni e qualsivoglia diritto di uso civico di Terracina nell'ambito del territorio del Comune di Sabaudia ed in particolare ad oggetto del territorio denominato «Tumoleto del Lago di Paola» e la nullità o inopponibilità allo Scalfati di tutti gli atti correlativi».

Anche tale ricorso è inammissibile (il che rende superflua la integrazione del contraddittorio nei confronti degli altri eredi di Alfredo Scalfati), in quanto con esso si chiede una pronuncia che questa S.C. non può emettere.

In considerazione delle particolarità della controversia, ritiene il collegio di compensare le spese del giudizio di legittimità. (Omissis)

(1) SIGNIFICATO DEL TERMINE «DIRITTI D'USO CIVICO» DEL R.D.L. 4 AGOSTO 1933, N. 1071 SULLA COSTITUZIONE DEL COMUNE DI SABAUDIA NELL'AGRO PONTINO.

1. La sentenza che si annota riguarda ben diciannove ricorsi tra loro collegati, a cui fanno riscontro controricorsi e ricorsi incidentali, che occupano ventisei pagine e che, per comodità e per motivi di spazio, sono stati qui pretermessi.

Inoltre, la sentenza che si annota si caratterizza per una «speciale» esposizione del fatto, nella quale, alle sommarie notizie sullo svolgimento del procedimento e sul suo oggetto – il Commissario agli usi civici del Lazio si era pronunciato, dapprima con sentenza 22 giugno 1961 e per ultimo con sentenza 9 maggio 1989, sulla qualità demaniale civica (di pertinenza degli abitanti di Terracina) di alcune terre in località «Tumoleti di Paola» siti nel Comune di Sabaudia – si contrappone la trascrizione pedissequa, integrale e lunghissima di gran parte della sentenza della Corte d'appello di Roma-Sezione Usi civici dell'11 gennaio 2001 (si tratta di quindici pagine) che aveva ribaltato la sentenza-commissariale ritenendo che, quale che fosse stata la originaria natura dei terreni denominati «Tumoleti di Paola», tagliasse la testa al toro il fatto che il r.d.l. 1071/1933 aveva dichiarato estinti «ad ogni effetto» i diritti d'uso civico, le servitù civiche ed i privilegi che a quel tempo gravavano i terreni che erano stati scorporati dalla circoscrizione del Comune di Terracina per essere compresi in quella del nuovo Comune di Sabaudia.

La Cassazione ha confermato la decisione della Corte d'appello di Roma, respingendo anche la doglianza che, dichiarati estinti, *ex art. 7 r.d.l. 1071/1933*, anche i demani spettanti alla collettività dei terracinesi, si sarebbe provocato un esproprio illegittimo perché in violazione dell'art. 42, 3° comma, Cost., sia nell'ipotesi del passaggio di tali beni dal Comune di Terracina al (nuovo) Comune di Sabaudia perdendo la loro natura demaniale, sia nell'ipotesi in cui la proprietà collettiva dei terracinesi fosse divenuta dapprima proprietà disponibile del Comune di Terracina e ciò in tempo immediatamente antecedente al passaggio delle terre al Comune di Sabaudia.

2. - Dopo che la Cassazione ha giustamente rilevato che «non si possono proporre questioni di legittimità costituzionale con riferimento a leggi che hanno esaurito i loro effetti prima dell'entrata in vigore della Costituzione», il punto centrale della sentenza è l'interpretazione da dare all'art. 7 del r.d.l. 1071/1933.

Orbene, quanto all'interpretazione della norma in discussione conviene innanzitutto riportarla integralmente. L'art. 7 citato recita: «Sono estinti ad ogni effetto tutti i diritti d'uso civico, le servitù civiche e i privilegi che gravano eventualmente sui terreni compresi nella circoscrizione del Comune di Sabaudia. Cessa, di conseguenza, l'efficacia di qualsiasi convenzione, concessione od altra causa da cui detti diritti, servitù e privilegi possano trarre origine».

L'art. 7 faceva parte del r.d.l. 4 agosto 1933 n. 1071, sulla «costituzione del Comune di Sabaudia nell'Agro pontino», e – da quanto si deduce – del territorio del nuovo Comune vennero a far parte terreni già compresi nelle circoscrizioni dei Comuni di Cisterna, Sezze, Terracina e S.

Felice Circeo, senza che fossero stati necessari riparti patrimoniali e conguagli tra il Comune di Sabaudia ed i quattro Comuni sopraindicati.

3. La conclusione a cui è pervenuta la Corte d'appello di Roma – conclusione ribadita dalla sentenza della Cassazione qui annotata – mi pare corretta.

Innanzitutto, mi sembra necessario chiarire che la proprietà collettiva che, per sua natura, non è soggetta a prescrizione né acquisitiva né estintiva, tuttavia può perdere la sua natura per *rescriptum principis*. È vero che la dottrina meridionale affermava che il demanio universale e quello feudale non potessero venir meno *nec per regem, nec per legem*, ma non si può dimenticare che la volontà sovrana era capace di rendere allodialiale, cioè privata, la proprietà pubblica (1). Sicché è da riconoscere la forza estintiva della natura civica di beni e di diritti contenuta in una norma legislativa. D'altronde, questo non è un fenomeno isolato nel nostro panorama legislativo: la l. 4 gennaio 1863, n. 1105 ha autorizzato il governo a scorporare duecentomila ettari dai terreni soggetti agli usi collettivi dell'ademprivo e delle cussorgie per assegnarli in libera proprietà ai concessionari delle (allora) progettate linee ferroviarie sarde, e le leggi di riforma agraria del 1950 hanno previsto l'estinzione dei diritti di uso civico (in senso stretto) sulle terre oggetto di riforma.

4. Non vi è dubbio che la lettera della norma, con l'uso del verbo «gravare» sembra alludere ad un «peso» sulle terre piuttosto che alla loro stessa natura, allorché si dispone che sono estinti «tutti i diritti d'uso civico, le servitù civiche ed i privilegi che gravano sui terreni» che andavano a costituire la circoscrizione del Comune di Sabaudia. Ma accanto alla interpretazione letterale, si deve tener conto anche della interpretazione logica e di quella storica.

Orbene, l'estinzione dei «diritti d'uso civico» che riguardavano i terreni compresi nella circoscrizione di Sabaudia era collegata al piano di bonifica dell'agro pontino ed alla colonizzazione del territorio del nuovo Comune, sicché mal si sarebbe realizzato il fine di ripartire tra i coloni – nuovi cittadini – le terre agro-silvo-pastorali assegnate al Comune di Sabaudia non solo se su di esse fosse rimasto il diritto d'uso a favore delle collettività di Terracina e di San Felice Circeo, ma soprattutto se esse fossero rimaste di proprietà collettiva dei cittadini di quei Comuni. Di tale stretto rapporto tra costituzione del nuovo Comune ed estinzione dei diritti altrui sulle terre già facenti parte delle circoscrizioni dei comuni vicini per essere assegnate ai nuovi coloni, è segnale inequivocabile il fatto che l'art. 5 del r.d.l. 1071/1933 pone a carico dell'Opera Nazionale Combattenti – ovvero dell'Ente cui era stata affidata la colonizzazione dell'agro pontino bonificato – il bilancio del Comune di Sabaudia per il quinquennio 1934-1938.

Ma vi è di più. Sotto il profilo storico rilevanti risultano alcuni documenti a cui fa cenno la sentenza della Corte d'appello di Roma.

Il «contrastò» tra il Ministro dell'agricoltura – che dissentiva sulla progettata estinzione dei diritti civici, perché essa avrebbe significato «spoliazione» dei cittadini di Terracina – e l'Opera Nazionale Combattenti che sollecitata tale estinzione, deve ritenersi risolto, appunto, dal r.d.l. 1071/1933.

Inoltre, nella relazione al disegno della legge 29 gennaio 1934, n. 200 di conversione del detto decreto si dice che «è stato necessario» disporre l'estinzione dei «diritti di

(1) GERMANÒ, *L'allodializzazione delle terre civiche, ovvero delle forme di conversione della proprietà collettiva in proprietà individuale*, in MIELE

(a cura di), *La Regione Puglia e gli usi civici*, Atti del Convegno (Foggia, 25 maggio 1999), Foggia 2000, p. 59.

pascolo ed altri usi civici gravanti sulla selva marittima a favore dei naturali di Terracina», perché la loro conservazione avrebbe ostacolato l'attuazione del programma di colonizzazione agraria che l'Opera Nazionale Combattenti doveva svolgere in quella zona.

Nella sua lettera del 7 ottobre 1935, il Commissario degli usi civici del Lazio, rispondendo al Ministro dell'agricoltura, conveniva che la sistemazione delle terre del Comune di S. Felice Circeo – oggetto della lettera – non poteva coinvolgere quei terreni che, già di tale Comune, erano stati assegnati al nuovo Comune di Sabaudia, dato che in ordine ad essi erano stati dichiarati estinti i diritti di uso civico.

Nella sua lettera del 24 marzo 1941 il Commissario degli usi civici del Lazio, nel dare il nulla osta per la diretta concessione in enfiteusi, da parte del Comune di Sabaudia, delle terre già del Comune di S. Felice Circeo, lo giustificava per il fatto che «[erano] su di esse ormai estinti, per legge, tutti i diritti di uso civico che una volta vi gravavano».

5. Ricorrendo all'altro criterio ermeneutico, quello sistematico, non si può non tenere conto del fatto che l'estinzione di «tutti» i diritti d'uso civico, servitù civiche e privilegi gravanti sui terreni compresi nella circoscrizione del Comune di Sabaudia è del 1933, ovvero sei anni dopo la legge fondamentale 6 giugno 1927 n. 1766 sul «riordino degli usi civici» e circa quarant'anni dopo le leggi del 1888 e del 1894 (del Regno d'Italia) sui «dominii collettivi» e sulle «servitù civiche» delle Province dell'ex Stato pontificio.

Ora è opportuno rilevare innanzitutto che nel linguaggio corrente può accadere che si adoperi un termine per riassumere una serie di fenomeni profondamente complessi e diversificati. Nell'arte della retorica si parla di sineddoche, ovvero della figura che permette di esprimere una realtà complessa attraverso l'identificazione del tutto mediante una sua sola parte (2). Orbene, come dimostra il fatto che il termine «usi civici» sia stato, con funzione riassuntiva, utilizzato poi dal legislatore del 1927, può ritenersi che tutte le diverse forme di proprietà collettiva esistenti nel Lazio fossero, in quel tempo, indicate con uno stesso termine.

D'altronde, nel modo stesso di pensare del legislatore – per un sistema di *scaffolding* – probabilmente era «sparita» la netta distinzione fra diritti relativi a terre civiche (dette, nel Lazio, dominii collettivi; nel Meridione, demani universali; in Alta Italia, regole, vicinie, partecipanze ecc.) di proprietà di una collettività aperta o chiusa, ed usi di diritto civico su terre feudali – là dove il feudo era esistito – o su terre appartenenti a soggetti pubblici o privati, diritti di utilizzazione di alcune *utilitates* che le terre erano capaci di dare e di spettanza della collettività, perché tutti sono stati chiamati dalla legge del 1927 «usi civici», ed «usi civici» doveva essere l'espressione adoperata – negli anni '30 – comunemente dagli operatori del diritto.

Per meglio intendere la situazione, è utile ricordare altri elementi.

6. Nello Stato pontificio si conoscevano *usi civici e dominii collettivi*; e le forme erano svariatissime. In alcune si traevano dalle terre *alcune* utilità, soprattutto il pascolo; in altre, si traevano cumulativamente *tutte* le utilità che la terra era capace di dare (3). In queste ultime forme, al «padrone» del fondo non restava che il nome, tanto che qualche Autore preferiva chiamarle «colonie perpetue». Ad ogni modo, la questione sulla natura giuridica degli usi civici (in senso stretto) nello Stato pontificio veniva aspramente dibattuta, schierandosi gli Autori tra chi li intendeva servitù (sia pure atipiche) e chi li intendeva come forme di condominio (4). Invero, nel *motu proprio* di Pio VII del 15 settembre 1802 si parla di «pretese servitù»; nell'art. 53 del decreto 3 febbraio 1849 della Repubblica romana si usa l'espressione «servitù rustiche»; nella notificazione di Pio IX dello stesso 1849, diretta all'abolizione dello *ius pascendi*, questo viene definito «servitù»; ed infine nella legge 24 febbraio 1888 del Regno d'Italia (detta legge Grimaldi) si parla di «servitù» di pascolare, di seminare, di legnare, ecc. Certo è che, nonostante l'utilizzazione del termine «servitù», le predette disposizioni normative, dato che disponevano l'*affrancazione* di tali diritti mediante l'assegnazione, alla popolazione, di una parte del terreno di cui essa aveva avuto il godimento (la parte residua tornava libera al proprietario), presupponevano necessariamente che la popolazione dei titolari dei diritti civici avesse avuto, sull'intero compendio, un diritto di condominio e non un mero diritto limitato su cosa altrui. D'altronde anche l'uso civico (in senso stretto) è una forma di godimento collettivo pieno, sia pure nelle sue limitate (quanto al contenuto) utilità ritraibili dalla terra, ed è un diritto che comunque non discende, ma anzi prescinde, dal diritto dominicale del terreno sul quale si esercita, come invece si verifica nei (veri) diritti reali su cosa altrui. Sotto questo profilo non poteva essere strano che nel linguaggio corrente le due forme di godimento collettivo fossero chiamate con uno stesso termine, ovvero con il termine che corrispondeva, forse da un punto di vista statistico o per una sorta di giudizio negativo in un'epoca di idee fisiocratiche, alla situazione di *servitù*.

Che nel Lazio esistessero entrambe le forme di godimento collettivo risulta chiaramente dalla Relazione del Ministro Rava del 4 aprile 1905 sull'attuazione delle precedenti leggi del 1888 e del 1894 (5). Da essa si apprende che, a seguito della legge Grimaldi e per effetto della predetta assegnazione di una parte del terreno già interamente goduto dalla popolazione per uso civico, si erano costituite 178 «comunanze» nuove, con 32.920 utenti, che si erano così aggiunte alle 335 comunanze collettive preesistenti. Sicché si hanno due conferme: la prima, della presenza nello Stato di entrambi i fenomeni di diritti collettivi: l'uno, denominato «dominii collettivi», di godimento collettivo di *tutte le utilità* di un fondo, che era nel dominio di una collettività organizzata; l'altro, denominato «servitù», di godimento collettivo di *alcune utilità* su terre altrui da parte di «una massa inorganica» di cittadini (6). La seconda, del gran numero di

(2) MARINELLI, *Gli usi civici*, in *Trattato di diritto civile e commerciale Cicu-Messineo-Mengoni*, Milano 2003, p. 4.

(3) La differenza tra diritti di uso civico in senso stretto e terre civiche basata sulla «quantità» delle utilità ritraibili dalla comunità era così intuita da FILOMUSI GUELFI, *Diritti reali*, Roma 1902, p. 135, il quale, nel domandarsi a che cosa potessero avvicinarsi gli usi civici ed i demani collettivi rispondeva che il loro carattere oscilla «tra il concetto di un *ius in re aliena*, o di una *servitus* anomala, e quello di un *condominium iuris germanici*, cioè di una proprietà collettiva, divisa tra una corporazione ed i singoli che vi appartengono o, in un rapporto più complesso, divisa anche tra un privato ed i singoli appartenenti ad una corporazione o comunità», e

che «l'oscillazione è l'effetto della maggiore o minore facoltà di uso data agli utenti», perché se la facoltà di uso è minima il diritto civico si accosta al *ius in re aliena*, se è massima il diritto civico si accosta, invece, alla proprietà.

(4) Per le varie tesi v. RINALDI, *Le terre pubbliche e la questione sociale*, Roma 1896. V. anche RATTO, *Le leggi sugli usi e demani civici*, Roma 1909.

(5) *Relazione sull'andamento dei dominii collettivi*, presentata dal Ministro Rava alla Camera dei Deputati il 4 aprile 1905, in *Atti parlamentari, Legislatura XXII, Sessione 1904-1906, Documenti XV*, Roma 1906.

(6) Così l'on. Tittoni, nella relazione alla sua legge 4 agosto 1894 n. 397, «portante l'ordinamento dei dominii collettivi nell'ex-Stato pontificio».

situazioni di godimento collettivo «affrancate» se, in appena dieci anni, si erano costituite ben 178 comunanze o *universitates* nuove, e tante altre occorreva ancora costituire. Sicché è facile pensare che le due forme di «proprietà collettiva», tanto quella goduta da una «massa inorganica» di cittadini (gli usi civici in senso stretto), quanto quella goduta da una collettività organizzata (i domini collettivi) (7), fossero tutte, nel linguaggio comune, chiamate «servitù» come una lunga tradizione normativa aveva designato quelle più ricorrenti nella realtà laziale.

D'altronde, se si considera che la distinzione tra usi civici in senso stretto e terre civiche dipende dall'origine del diritto (o per apprensione di un territorio inabitato; o per concessione di un'intera area a scopo di colonizzazione; o infine per riconoscimento di determinate *utilitates* alla collettività abitante il territorio al momento dell'assegnazione della terra da parte del signore al vassallo); se si tiene presente che per il Lazio probabilmente non è possibile legare l'origine degli usi civici al sistema feudale che è rimasto estraneo allo Stato della Chiesa, quanto meno a quella sua parte rappresentata dall'odierna regione laziale (8); e se si pone mente alla circostanza che nel Lazio molte delle situazioni di c.d. uso civico si sarebbero formate tra le «pieghe» delle riforme agrarie propuginate dai pontefici (nel 1476 Sisto V attribuì ad *omnibus et singulis* la facoltà di «arare et colere» la terza parte delle terre lasciate incolte dai proprietari, e nel 1799 Pio VII impose ai proprietari dei latifondi di coltivare almeno un terzo delle loro terre, altrimenti «qualunque estranea persona» aveva la facoltà di coltivarle), si può concludere che nel momento dell'emanazione del r.d.l. 4 agosto 1933, n. 1071 le «servitù civiche» della cui estinzione si parla – «servitù civiche» che assieme agli «usi civici» ed ai «privilegi» gravavano alcune terre già dei terracinesi e che nel 1933 sono state assegnate al Comune di Sabaudia – altro non fossero che una delle forme di (vera) proprietà collettiva appartenenti a collettività (ancora) «inorganiche» o [già da tempo o *ex novo* per le leggi Grimaldi e Tittoni (9)] organizzate (10).

Non si può non aggiungere un'ulteriore considerazione. Invero, non può non considerarsi che l'idea della «servitù civica» come sovrapposta all'idea del «dominio collettivo» possa avere avuto un aggancio nel fatto che la *proprietà* del bene di godimento collettivo non era, nel Lazio a differenza del resto del Meridione (11), riconosciuta alla popolazione, ma all'ente, ovvero al Comune (12). Ne sono documentazione il decreto del 1282 del governatore di Viterbo che, nel vietare che i castelli vicini,

da poco conquistati, fossero ricostruiti, disponeva che le terre, che per consuetudine erano destinate a pascolo comune, fossero attribuite, appunto, «in proprietà» al Comune, senza che però venisse meno l'uso degli abitanti (13). Inoltre, nella relazione del Segretario della Commissione pontificia incaricata della redazione della Notificazione del 29 dicembre 1849 (14), è scritto che, al tempo in cui sorsero malcontento e clamore a Nepi ed a Viterbo a proposito delle «pubbliche servitù di pascolo», la Commissione cardinalizia incaricata di risolvere le questioni aveva riconosciuto nel Comune il diritto di proprietà dei pascoli. Ed ancora, per la legge del 1888, che come si è detto aveva disposto l'abolizione delle «servitù» di pascolare, di seminare, di legnare, ecc. nelle provincie ex-pontificie, l'indennità (in terreno o in danaro) derivante dall'affrancazione di tali servitù sarebbe spettata all'ente (cioè all'*universitas*) o all'associazione di fatto o al Comune. Infine, la citata Relazione del Ministro Rava del 1905 afferma che «in diritto e dal punto di vista di un'economia astratta, gli utenti guadagnano (con le affrancazioni disposte dalla legge Grimaldi) in intensità quanto perdono in estensione: ma siccome la parte di terreno ad essi ceduta passa *in proprietà della comunanza, dell'ente, e non dei singoli*», costoro si trovano, di fronte all'ente collettivo, quasi nella stessa condizione in cui erano stati di fronte al precedente proprietario.

Dunque, se la *proprietà* è dell'ente, i *cives* altro non sono che utenti; in quanto tali, il loro diritto, nel linguaggio comune, non è che una «servitù» personale. Quindi, nella formula del r.d.l. 1071/1933 sono stati compresi, nell'operazione di estinzione senza compenso, tutte le forme di proprietà collettiva, quale che fosse stata la loro (diversa) natura (15), adoperando i termini «diritti d'uso civico» e «servitù civiche» come se fossero enclavi.

Alberto Germanò

\*

(7) Non erano, infatti, rare nel Lazio le c.d. università di boattieri, cioè associazioni di proprietari di bestiame che aveva ricevuto, dal Comune, in affitto tutti i pascoli pubblici, pagando un canone o fida. Ad esempio, per lo statuto della Comunanza di Fabbrica, nel viterbese, facevano parte dell'associazione coloro che ivi avessero domicilio da almeno dieci anni e vi avessero beni immobili o avessero sposato una cittadina, ed esercitassero la pastorizia od avessero buoi da lavoro.

(8) Cfr. CALISSE, *Gli usi civici nella Provincia di Roma*, Prato 1906. Si ritiene che nel Lazio, là dove è esistito, il feudo sia derivato *ex pontificia munificentia*.

(9) Per i vari problemi che l'attuazione delle leggi del 1888 e del 1894 aveva provocato, la legge 8 marzo 1908 n. 76 le ha congelate, avendone sospeso gli effetti. La creazione delle «comunanze» o università agrarie aveva dato luogo, di fatto, ad un duplicato del Comune; in ogni caso esse non avevano avuto significativi sviluppi.

(10) Per maggiori notizie v. GERMANÒ, *Problematiche patrimoniali e gestionali delle terre collettive laziali*, in Venzi (a cura di), *Problematiche patrimoniali e gestionali delle terre collettive laziali*. Atti del Convegno Carivit (Viterbo, 4 novembre 1999), Viterbo 2002, p. 39.

(11) Soprattutto nei secoli XVII e XVIII si sviluppò in tutto il Regno di Napoli – dove si distinguevano un demanio universale (terre di spettanza dell'*universitas*, che vi ritraeva tutte le *utilitates*) ed un

demanio feudale (terre di spettanza del feudatario, su cui l'*universitas* vantava il diritto di ritrarre alcune *utilitates* – la tesi c.d. giusnaturalistica, secondo la quale ogni demanio non era che un pubblico patrimonio, ovvero il «patrimonio» della Nazione, soggetto, fin dalle origini, agli usi della popolazione. La tesi giusnaturalistica è stata difesa da TRIFONE, *Feudi e demani. Eversione della feudalità nelle provincie napoletane*, Roma-Milano-Napoli 1909, mentre è stata avvertata da CASSANDRO, *Storia delle terre comuni e degli usi civici nell'Italia meridionale*, Bari 1943, e da ASTUTI, *Aspetti e problemi del riordinamento degli usi civici in Italia*, in *Atti del I° Convegno internazionale di diritto agrario*, Milano 1954, vol. II, p. 7.

(12) Si consideri che, all'epoca, VENEZIAN, *Le reliquie della proprietà collettiva in Italia*, Camerino 1888, pensava uno schema di proprietà collettiva caratterizzato, sotto il profilo soggettivo, dalla titolarità in capo alla persona giuridica (organismi collettivi o Comuni).

(13) Cfr. CALISSE, *op. cit.*

(14) V. in FEDERICO, *Codice degli usi civici e delle proprietà collettive*, Roma 1995, p. 1759.

(15) Sull'argomento v. i nostri *Usi civici*, in *IV Dig./sez. civ.*, vol. XIX, Torino 1999, p. 535; *Usi civici, terre civiche, terre collettive*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, II, p. 243; nonché FULCINITI, *I beni d'uso civico*, 2ª ed., Padova 2000; PETRONIO, voce *Usi civici*, in *Enc. dir.*, vol. XLV, Milano 1992, p. 930.

Cass. Sez. I Civ. - 4-9-2002, n. 12864 - Saggio, pres.; Graziadei, est.; Velardi, P.M. (conf.); - Di Mase (avv. Calulli) c. Ispettorato repressione frodi agricole - Uff. Bari (avv. gen. Stato). (*Conferma Pretura Matera 29 gennaio 1999*)

**Agricoltura e foreste - Ritiro di terreni seminativi - Domanda di aiuti comunitari - Inclusione di fondi privi dei prescritti requisiti - Indebita percezione di aiuti comunitari - Esistenza di altri fondi dotati dei requisiti richiesti - Irrilevanza.** (L. 23 dicembre 1986, n. 898, artt. 3 e 4; d.m. agricoltura 12 febbraio 1991, n. 63, art. 8; d.m. agricoltura 9 aprile 1992, n. 9)

*In tema di aiuti all'agricoltura previsti da norme comunitarie, il ritiro dalla produzione di terreni seminativi - presupposto in fatto degli aiuti predetti - postula la presentazione di una dettagliata domanda che individui con esattezza le superfici idonee alla coltivazione cui si riferisce il progetto di dismissione, con la conseguenza che tali aiuti devono ritenersi indebitamente percepiti, ai sensi degli artt. 2 e 3 della legge 898/1986, se la domanda così come presentata abbia incluso in quel progetto uno o più fondi privi dei prescritti requisiti, a nulla rilevando l'eventualità che i benefici comunitari avrebbero potuto essere invocati per altri fondi dotati delle richieste caratteristiche (1).*

(Omissis)

La Corte, considerato:

- che l'Ufficio di Bari dell'Ispettorato centrale per la repressione delle frodi, delegato dal Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, con ordinanza-ingiunzione del 27 dicembre 1994, sulla scorta di verbale di contestazione redatto dal Corpo forestale, ha irrogato ai sensi degli artt. 2 e 3 della l. 23 dicembre 1986, n. 898 la sanzione amministrativa di lire 5.667.330 a carico di Giovanni Di Mase, per aver indebitamente percepito negli anni 1988-1992 aiuti comunitari inerenti al ritiro dalla produzione di terreni seminativi con dichiarazioni non veritiere circa le superfici suscettibili di essere effettivamente messe a riposo;

- che il Di Mase, proponendo opposizione davanti al Pretore di Matera (Sezione distaccata di Pisticci), ha ammesso di aver fornito inesatte indicazioni catastali sulle aree ritirabili ed in concreto ritirate dalla produzione, ma ha dedotto che la presenza nella propria azienda agricola di altre aree munite dei requisiti necessari per godere degli incentivi in questione escludeva la configurabilità dell'infrazione, e che comunque difettava l'elemento soggettivo, per l'incolpevolezza dell'errore commesso;

- che il Pretore, con sentenza depositata il 29 gennaio 1999, ha respinto l'opposizione, osservando che la non veridicità delle dichiarazioni del Di Mase, ove aveva catastalmente identificato come messi a riposo terreni in effetti non ritirati dalla produzione, o muniti di diversa destinazione, od addirittura inesistenti, integrava l'illecito contestato, senza alcuna possibilità di operare «compensazioni» con altri appezzamenti per i quali avrebbero potuto essere richieste, ma non erano state domandate le sovvenzioni comunitarie, e che inoltre il fatto era riferibile a negligenza dell'opponente, il quale, gestendo una vasta azienda agricola, non poteva addurre a giustificazione l'abitudine d'individuare i propri fondi con segni esteriori e non con le particelle catastali;

- che il Di Mase, con ricorso notificato il 14 marzo 2000, ha chiesto la cassazione di detta sentenza, formulando due motivi d'impugnazione;

- che l'Ufficio ha replicato con controricorso;

- che il ricorrente ha depositato memoria il 4 aprile 2002, oltre il termine all'uopo concesso dall'art. 378 c.p.c.;

- che il primo motivo del ricorso ripropone la tesi secondo cui l'errore commesso con l'istanza di aiuti comunitari circa l'identificazione catastale dei terreni ritirabili e ritirati dalla produzione non può integrare infrazione punibile, quando il richiedente disponga di altri fondi (non indicati in detta istanza) idonei a legittimare il beneficio;

- che il motivo è infondato, in quanto gli aiuti in discorso non competono per la mera presenza di aree a destinazione seminativa in concreto non impiegate nella produzione, ma postulano una dettagliata domanda che esattamente individui le superfici cui si riferisca uno specifico progetto di dismissione dell'utilizzazione

produttiva (art. 7 del regolamento CEE n. 1272/88 della Commissione del 29 aprile 1988, nel testo in vigore *ratione temporis*), e, quindi, sono indebitamente percepiti, ai sensi ed agli effetti degli artt. 2 e 3 della legge n. 898 del 1986, se detta domanda abbia incluso in quel progetto fondi privi dei prescritti requisiti, rimanendo ininfluenza l'eventualità che i benefici comunitari avrebbero potuto essere reclamati per altri fondi (cfr. Cass. 16 maggio 1998, n. 4927);

- che il secondo motivo del ricorso critica la sentenza impugnata nella parte in cui ha escluso l'incolpevolezza dell'errore, deducendo l'insufficienza della motivazione ed inoltre rilevando che la qualità d'imprenditore agricolo non consentiva di presumere nozioni tecniche proprie di professionisti esperti nella lettura delle carte topografiche e catastali;

- che anche tale motivo è infondato, in quanto, con la prima deduzione, non va oltre la sollecitazione di un riesame nel merito non consentito in questa sede, e, per il resto, trascura che la non colpevolezza dell'errore, al fine dell'insussistenza dell'elemento soggettivo secondo le previsioni dell'art. 3 della legge 24 novembre 1981, n. 689, non può discendere dalla semplice ignoranza di determinate situazioni di fatto per limiti di esperienza o cultura, ove questi siano superabili con i controlli e l'eventuale ausilio di terzi suggeriti dalla comune prudenza;

- che, in conclusione, il ricorso va respinto, con la conseguenziale condanna del ricorrente al pagamento delle spese del giudizio di cassazione. (Omissis)

(1) L'INDIVIDUAZIONE DEI TERRENI MESSI A RIPOSO NELLA DOMANDA DI AIUTI COMUNITARI AI SEMINATIVI.

La Corte di cassazione interviene a ribadire la necessità che la domanda finalizzata ad ottenere gli aiuti comunitari per il ritiro dei seminativi contenga l'esatta individuazione dei terreni oggetto del *set aside* quinquennale, affermando che non rileva, in caso di imprecisa indicazione dei fondi, la presenza di altri terreni appartenenti allo stesso produttore, ancorché suscettibili di essere oggetto della domanda in quanto dotati delle caratteristiche richieste.

Nella fattispecie, un produttore aveva presentato ricorso in Cassazione contro la sentenza pretorile che confermava la sanzione amministrativa, irrogata ai sensi della legge n. 898 del 1986 dall'Ispettorato repressione frodi, da un lato insistendo sulla scusabilità dell'errore in cui era incorso a causa della propria ignoranza delle nozioni tecniche necessarie per la lettura delle carte catastali, e dall'altro rilevando che altri fondi, seppure diversi da quelli indicati nella domanda presentata all'AIMA, sarebbero stati idonei a legittimare la concessione degli aiuti.

La Cassazione respinge entrambi i motivi di ricorso, escludendo che appezzamenti appartenenti alla stessa azienda siano interscambiabili ai fini dell'adempimento dell'impegno, in quanto la domanda volta ad ottenere gli aiuti deve individuare «esattamente le superfici cui si riferisca uno specifico progetto di dismissione dell'utilizzazione produttiva».

La normativa comunitaria applicabile all'impegno sottoscritto dal coltivatore nel quinquennio 1988-1992, è definita dal reg. 1272/88 concernente le modalità di applicazione del regime di aiuti, ai sensi dell'art. 1-bis del reg. 797/85, introdotto dal reg. 1094/88. Com'è noto, con questa disposizione si prevedeva la prima forma di *set aside* facoltativo, nella prospettiva di ridurre la produzione nei settori eccedentari; con la domanda per la messa a riposo dei terreni coltivati a seminativi il produttore si impegnava a ritirare una superficie minima del 20 per cento dei terreni aziendali, per un periodo non inferiore a 5 anni.

Riguardo all'applicazione del sistema di aiuti, il reg. 1272/88 conteneva disposizioni dettagliate concernenti sia la presentazione della domanda, sia gli obblighi da rispettare, rimettendo poi agli Stati il compito di adottare misure

efficaci in caso di inosservanza delle disposizioni del regolamento. Quanto alla domanda, l'art. 7 stabilisce (tra l'altro) che il richiedente debba «specificare: a) la superficie totale dell'azienda e l'ubicazione delle parcelle agricole (...); d) la superficie che sarà ritirata dalla produzione e la sua ubicazione». La stessa disposizione, al par. 3 richiedeva che la domanda di aiuto fosse corredata da elementi giustificativi da cui risultasse «la superficie e i dati di identificazione di ogni parcella agricola di cui al par. 1, lett. a».

Le regole sul contenuto delle domande e sui controlli da parte degli Stati, d'altro canto, sono state riproposte nel regime di aiuti ai seminativi successivo alla riforma della PAC del 1992.

I regolamenti comunitari che hanno sostituito il reg. del 1988, subordinando la messa a riposo dei terreni alla concessione degli aiuti (reg. 1765/1992 e ora reg. 1251/99), ugualmente definiscono il contenuto degli impegni dei produttori e l'obbligo degli Stati di dare attuazione al regime. La normativa generale che regola la presentazione delle domande da parte dei produttori e i controlli che gli Stati sono tenuti ad effettuare sulla regolarità delle domande, a partire dal 1993, è invece contenuta nel reg. 3508/92. Tale regolamento è tuttora in vigore e si applica anche al regime di aiuti ai seminativi di cui al reg. 1251/99, ai sensi della modifica di cui al reg. 1593/2000.

Anche in questo caso, il diritto comunitario dispone sulla precisa individuazione delle particelle agricole. Quanto alle domande di aiuto per i seminativi, l'art. 6 del reg. 3508/92 impone al produttore di indicare le parcelle agricole interessate dalle misure di ritiro di seminativi e quelle messe a riposo; stabilisce infatti che «per ciascuna delle parcelle agricole dichiarate, l'imprenditore deve indicare la superficie nonché l'ubicazione, elementi che devono permettere di identificare la parcella nel quadro del sistema alfanumerico per l'identificazione delle parcelle agricole» (art. 6, par. 6).

Il sistema italiano dell'individuazione delle particelle agricole, a differenza della situazione esistente in altri Stati membri al momento dell'entrata in vigore di tale regolamento e a differenza degli strumenti nazionali allora disponibili per l'identificazione del bestiame, appariva già sufficiente a permettere un'adeguata applicazione della disposizione. Come risulta infatti dalla *Relazione della Commissione sull'applicazione negli Stati membri del sistema integrato di gestione e controllo di taluni regimi di aiuti comunitari*, del 29 aprile 1996 (COM (96) 174 def.), il sistema di identificazione delle superfici agricole italiano, fondato su estremi cartografici e numerici preesistenti, è considerato definitivo ai fini dell'applicazione del regolamento; inoltre, come risulta dalla stessa relazione, la presentazione delle dichiarazioni è resa più agevole dall'attività delle associazioni professionali che (a partire dal 1995) mettono a disposizione dei produttori moduli prestampati contenenti i dati amministrativi e gli estremi delle parcelle, provvedendo ad inoltrarli agli uffici ministeriali (punto 3.3).

Quanto alla normativa nazionale di attuazione del regime di aiuti istituito ai sensi dell'art. 1-*bis* del reg. 797/85, il decreto del Ministero dell'agricoltura n. 63 del 19 febbraio 1991, riprendeva l'obbligo di indicare «le particelle che ogni anno sono messe o mantenute a riposo» (art. 9) e prevedeva la possibilità di una sorta di regolarizzazione della situazione del produttore solo nell'ipotesi in cui dai controlli risultasse una superficie messa a riposo inferiore a quella dichiarata, entro il limite del 10 per

cento (nel qual caso è previsto un adeguamento dell'aiuto corrisposto: art. 12); mentre «negli altri casi di discordanza, tutte le superfici sono escluse dal beneficio dell'aiuto per l'intera durata dell'impegno. A tale esclusione soggiace il produttore che senza giustificato motivo non è presente né delega altri al sopralluogo o di fatto impedisce l'esatta individuazione delle superfici dichiarate, soggette al controllo». L'adeguamento *ex post* risultava possibile dunque, secondo le disposizioni del decreto richiamato, unicamente nel caso di un calcolo errato della superficie; per quanto concerne le domande, invece, in ordine al contenuto, il decreto rinvia alle indicazioni di cui agli artt. 7 e 8 del reg. 1272/88, la cui regolarità formale era accertata nella fase istruttoria dalle Regioni e Province autonome (ai sensi dell'art. 10 del decreto 63 del 1991); mentre il testo del decreto nulla prevedeva in caso di sostituzione delle particelle messe a riposo, nella fase di esecuzione dell'obbligo assunto dal produttore.

Alle ipotesi di violazione delle regole comunitarie sulla presentazione delle domande di aiuto, che integrano gli estremi della frode nel percepimento di aiuti comunitari, tra cui rientra anche l'ipotesi della non corretta individuazione dei terreni messi a riposo, si applicano in ogni caso le sanzioni previste dagli artt. 2, 3 e 4 della legge 898 del 1986.

La norma ha valenza generale e si applica tanto alla fattispecie di cui alla causa in esame, quanto alle domande di aiuti ai seminativi proposte ai sensi della normativa comunitaria ora in vigore.

L'art. 2, che sanziona «chiunque, mediante l'esposizione di dati o notizie falsi, consegue indebitamente, per sé o per altri, aiuti, premi, indennità, restituzioni, contributi o altre erogazioni a carico totale o parziale del FEAOG», è stato applicato in modo rigoroso dalla giurisprudenza della Cassazione, che ha generalmente ritenuto irrilevanti gli errori in cui era incorso il produttore nella presentazione della domanda.

Anche recentemente la Cassazione ha affermato che la richiesta di aiuti presuppone «la rispondenza alla realtà dei dati comunicati», ritenendo irrilevante l'errore di fatto intervenuto sulle reali caratteristiche del terreno (1). Nello stesso senso, secondo una giurisprudenza costante, la Suprema Corte si era espressa a proposito di una domanda di aiuti riferita a terreni seminativi, che poi sarebbero risultati adibiti a diversa coltivazione, affermando che «la richiesta di aiuto comunitario sulla base di dati affermati dall'istante sotto la propria responsabilità presuppone che sia previamente controllata la rispondenza alla realtà dei dati comunicati», con la conseguenza che sono irrilevanti le ragioni per le quali il controllo dei terreni non è avvenuto preventivamente a cura del produttore, in quanto la colpa a carico dell'autore dell'illecito risulta dalla stessa condotta in cui si è concretizzato l'illecito (2).

Delle dichiarazioni contenute nella domanda di aiuti è responsabile il produttore che ha presentato la domanda; nonostante infatti la legge preveda (art. 3, c. 2) la responsabilità solidale dell'associazione o dell'unione nel caso in cui l'istanza sia stata presentata da queste ultime, la Cassazione ha dato una lettura restrittiva di questa ipotesi, ritenendo «non esente da colpa il coltivatore che, avendo fornito nella domanda di aiuto comunitario indicazioni non corrispondenti alla reale qualità dei terreni, aveva poi ascritto ad un terzo - materiale compilatore della domanda stessa - la causa dell'errore» (3).

Irene Canfora

(1) Cass. n. 5864 del 22 aprile 2002, in questa Riv., (M), 2002, 595.

(2) Cass. n. 8991 del 27 agosto 1999, in questa Riv., 2000, 319, con nota

di P. SIMONE.

(3) Cass. n. 4927 del 16 maggio 1998, in Mass. 1998.

Cass. Sez. V Civ. - 15-5-2002, n. 7032 - Cristarella Orestano, pres.; Graziadei, est.; Pivetti, P.M. (conf.) - Bavetta (avv. Sammartino ed altro) c. Min. finanze (Avv. gen. Stato). (*Conferma Comm. Trib. Centrale 26 giugno 1997*)

**Imposte e tasse - INVIM - Esenzione ex art. 3, secondo comma, legge n. 168 del 1982 - Applicabilità - Condizione - Reimpiego integrale della somma ricavata dalla vendita nell'acquisto di nuovo immobile da adibire ad abitazione - Acquisto di immobile munito di terreno circostante - Caratteristiche del terreno - Natura pertinenziale - Necessità - Bene autonomo destinato all'agricoltura - Esclusione.** (L. 22 aprile 1982, n. 168, art. 3)

*In tema di benefici fiscali, ai sensi dell'art. 3, secondo comma, l. 22 aprile 1982, n. 168, l'alienante la casa di abitazione può beneficiare dell'esenzione dall'INVIM anche per l'acquisto di altra abitazione a condizione che il ricavato della cessione sia integralmente reimpiegato nel nuovo acquisto. Pertanto, non realizza detta condizione la compravendita di un immobile ad uso abitativo e di un terreno, per un prezzo pari al ricavato dell'alienazione, quando il terreno non abbia un legame pertinenziale con il fabbricato abitativo, ma per la sua destinazione agricola e l'estensione (nella specie: circa 47.550 metri quadrati) adeguata all'esercizio dell'attività d'impresa, si ponga come un bene autonomo rispetto al fabbricato, al cui acquisto viene - in tal modo - sottratta una parte del ricavato della vendita della prima abitazione (1).*

(Omissis)

FATTO. - Caterina Bavetta, nell'atto di vendita di un appartamento non di lusso in Milano adibito a propria abitazione, ha dichiarato che avrebbe utilizzato il prezzo di lire 400.000.000 per acquistare un altro fabbricato con la medesima destinazione, così godendo, in sede di registrazione di detto contratto il 6 maggio 1983, dell'esenzione dall'INVIM prevista dall'art. 3 secondo comma della l. 22 aprile 1982, n. 168; con successivo contratto registrato a Palermo il 30 dicembre 1983 ha acquistato, per il prezzo di lire 400.000.000, una «casa di abitazione con rustici e terreni pertinenziali», sita in Comune di Brugherio, fruendo delle agevolazioni contemplate dall'art. 1, sesto comma, della citata legge per le imposte di registro, ipotecarie e catastali.

L'Ufficio del registro di Milano, con avviso di liquidazione e poi con ingiunzione, ha reclamato il pagamento di lire 43.587.000, per INVIM inerente alla vendita, sul rilievo che il ricavato non era stato integralmente impiegato, in conformità di detto art. 3, nell'acquisizione di altra abitazione, essendo l'immobile in Brugherio costituito da un fondo rustico di mq. 47.550 con sovrastante piccolo fabbricato, e che si era di conseguenza verificata decadenza dall'esenzione.

Le impugnazioni proposte contro detti atti dalla Bavetta sono state accolte dalla Commissione tributaria di primo grado di Milano, con pronunce confermate dalla Commissione di secondo grado, ed invece sono state respinte, previa riunione dei procedimenti, dalla Commissione tributaria centrale, la quale, aderendo ai ricorsi dell'Ufficio del registro di Milano, ha osservato:

- che, nell'autonomo giudizio, promosso dalla Bavetta al fine di contestare gli atti con i quali l'Ufficio del registro di Palermo aveva disconosciuto per l'acquisto in Brugherio le menzionate agevolazioni in tema di imposte di registro, ipotecarie e catastali, non si era formato giudicato sulla spettanza dell'esenzione dall'INVIM per la vendita in Milano, dato che l'affermazione in tal senso contenuta nella decisione della Commissione di secondo grado di Palermo era stata rettificata nell'ulteriore fase di giudizio conclusasi davanti alla stessa Commissione centrale nel 1991;

- che i ricorsi dell'Ufficio, rivolti a negare la riconducibilità della fattispecie nelle disposizioni dell'art. 3 della legge n. 168 del 1982, formulavano censure pertinenti, e quindi ammissibili, a fronte di decisioni di secondo grado che avevano rilevato la fondatezza delle richieste della contribuente e l'applicabilità di quelle disposizioni;

- che i ricorsi erano da accogliere, in quanto la notevole estensione del fondo rustico in Brugherio e la sua natura agricola evidenziavano la riferibilità al fabbricato su di esso insistente sol-

tanto di una parte del prezzo ottenuto dalla vendita della casa in Milano.

La Bavetta, con ricorso notificato all'Amministrazione delle finanze presso l'Avvocatura generale dello Stato il 17 settembre 1998, ha chiesto la cassazione della decisione della Commissione centrale, formulando quattro motivi.

L'Amministrazione finanziaria non ha presentato controdeduzioni.

Il difensore della ricorrente ha depositato nota in replica alle conclusioni del Procuratore generale.

DIRITTO. - La Bavetta, con il primo motivo del ricorso, torna a sostenere la formazione di giudicato sostanziale circa l'esenzione INVIM nell'ambito della separata causa instauratasi contro l'avviso di liquidazione e l'ingiunzione dell'Ufficio del registro di Palermo.

Pur dando atto che tale causa era insorta in relazione alle imposte di registro, ipotecarie e catastali sull'acquisto in Brugherio, la ricorrente osserva che la Commissione di primo grado di Palermo aveva esteso la propria statuizione all'INVIM sulla vendita in Milano, negandone la debenza con pronuncia sul punto non appellata, e che la predetta decisione della Commissione centrale nel 1991, nella parte in cui aveva escluso quella estensione, è stata annullata con sentenza di questa Corte 6 maggio 1996, n. 4906.

Il motivo non è scrutinabile, in quanto si basa su un documento (detta sentenza n. 4906 del 1996) prodotto soltanto nella presente fase processuale.

Il potere-dovere di questa Corte di rilevare anche d'ufficio il giudicato esterno è stato riconosciuto dalle Sezioni Unite, con sentenza 25 maggio 2001, n. 226 (poi seguita da univoco indirizzo delle Sezioni semplici; v. sentt. 9 agosto 2001, n. 10977 e 25 ottobre 2001, n. 13179), alla condizione che il giudicato stesso risulti dagli atti prodotti nel giudizio di merito.

La riscontrabilità di un giudicato esterno, sulla scorta di atti allegati nel processo di cassazione, è in *radice* preclusa dall'art. 372 c.p.c., che consente la produzione solo di documenti riguardanti l'ammissibilità del ricorso o del controricorso o la nullità della sentenza impugnata (per mancanza di requisiti essenziali di forma o di contenuto), e, dunque, non anche di documenti, quali quelli relativi a detto giudicato, potenzialmente influenti sulla correttezza della statuizione di merito e sul fondamento delle censure ad essa mosse (v. Cass. 13 novembre 2001, n. 14118).

Il secondo motivo del ricorso ripropone la tesi dell'inammissibilità dei ricorsi dell'Ufficio alla Commissione centrale, in quanto contenenti censure non coerenti con la *ratio* delle decisioni di secondo grado, secondo la Bavetta incentrate sulla nullità degli atti impugnati per carenza di motivazione.

Il motivo è infondato, partendo da una premessa non confortata dalla lettura delle pronunce di secondo grado, le quali hanno statuito sulla consistenza della pretesa impositiva dell'Ufficio, non sulla validità formale degli atti attraverso i quali era stata esercitata.

Con il terzo ed il quarto motivo del ricorso, da esaminarsi congiuntamente, si osserva che l'esenzione dall'INVIM per la vendita di appartamento non di lusso ad uso abitativo seguita dal reinvestimento del ricavato nell'acquisto di altro immobile da adibirsi ad abitazione, prescinde dalle caratteristiche di quest'ultimo, e poi si sostiene che la Commissione centrale, in presenza di un contratto che unitariamente attuava tale reinvestimento in un fabbricato a destinazione abitativa dotato di terreno circostante, non poteva superare la volontà delle parti, e considerare il terreno come oggetto di un autonomo trasferimento, traendone il corollario dell'imputabilità ad esso di una parte del prezzo.

I motivi sono infondati.

Per la conservazione del beneficio in discorso, inizialmente ottenuto con l'enunciazione nell'atto di vendita del proposito di devolvere il ricavato della cessione all'acquisizione di altra abitazione, il reimpiego, ai sensi dell'art. 3, secondo comma della legge n. 168 del 1982, deve essere integrale.

Ne discende, quando alla dismissione della precedente casa di abitazione faccia seguito (entro un anno) l'acquisto di un fabbricato ad uso abitativo e di un terreno per un prezzo complessivamente pari a detto ricavato, che l'interesse del reimpiego è ravvisabile solo se il terreno abbia la funzione di potenziare o comunque integrare il godimento del fabbricato,

in base a legame pertinenziale, così assumendo la natura di componente di un investimento globalmente indirizzato al soddisfacimento di esigenze di abitazione della persona e del suo nucleo familiare.

Se il terreno sia un fondo munito di destinazione agricola e di estensione adeguata per l'esercizio della relativa attività d'impresa, difetta l'indicata caratteristica del reimpiego. La corrispondenza al ricavato della vendita del prezzo complessivamente sborsato per l'acquisto dell'uno e dell'altro immobile in sé dimostra che solo parte del ricavato medesimo è stata destinata al conseguimento di una nuova sistemazione abitativa.

La circostanza che il terreno agricolo sia stato trasferito con un solo contratto, senza alcuna notazione dei contraenti circa la quota del prezzo ad esso riferibile, non può influire sul difetto del requisito in discorso, il quale esige, come si è detto, che tutta la somma ottenuta dalla vendita si traduca in corrispettivo per l'acquisizione di una nuova sistemazione abitativa.

La sentenza impugnata, dopo aver accertato il verificarsi nel caso concreto della seconda delle ipotesi sopra delineate, ha fatto corretta applicazione dei riportati principi, ritenendo la Bavetta decaduta dall'esenzione.

In conclusione il ricorso deve essere respinto. (*Omissis*)

(1) L'INTERPRETAZIONE DELLA CASSAZIONE IN MERITO ALL'APPLICABILITÀ DELL'ESENZIONE DA INVIM DISPOSTA DALL'ART. 3, SECONDO COMMA, DELLA L. 22 APRILE 1982, N. 168.

La sentenza in commento si connota per il fatto di chiarire le circostanze in cui si realizza la condizione prevista dall'art. 3, secondo comma, della l. 22 aprile 1982, n. 168 (che detta misure fiscali per lo sviluppo dell'edilizia abitativa), ai fini dell'esenzione dal tributo INVIM di un atto di alienazione di immobile ad uso abitativo.

La norma in argomento dispone l'esenzione da INVIM degli incrementi di valore conseguenti alla alienazione a titolo oneroso, effettuata dalla data di entrata in vigore della legge fino al 31 dicembre 1983, di fabbricati o porzioni di fabbricato destinati ad abitazione non di lusso secondo i criteri di cui all'art. 13 della l. 2 luglio 1949, n. 408 e successive modificazioni, comunque non aventi le caratteristiche previste per le abitazioni classificate nelle categorie catastali A/1 (abitazioni di tipo signorile), A/7 (abitazioni in villini), A/8 (abitazioni in ville) e A/9 (castelli, palazzi di pregio artistico e storico), trasferiti da persone fisiche che non agiscono nell'esercizio di impresa, arte o professione, a condizione che l'alienante dichiari nell'atto che il corrispettivo è destinato interamente all'acquisto, da effettuarsi entro un anno dalla data di trasferimento e comunque entro il 31 dicembre 1983, di altro fabbricato o porzione di fabbricato da destinare a propria abitazione. La norma prevede, inoltre, l'obbligo per il soggetto interessato di produrre, entro sessanta giorni dalla data dell'acquisto, all'Ufficio che ha proceduto alla registrazione dell'atto, copia del contratto di acquisto, allo scopo di consentire all'Ufficio medesimo l'esercizio dell'attività di accertamento e, eventualmente, di procedere al recupero del tributo dovuto, oltre all'applicazione della sanzione, nell'ipotesi di non spettanza dell'esenzione.

La disposizione agevolativa si caratterizza per la coesistenza di un duplice requisito, soggettivo ed oggettivo, nonché di una specifica condizione.

Sotto il profilo soggettivo, valutando la portata della norma in termini di residualità, può affermarsi che l'esenzione opera a favore delle sole persone fisiche (con esclusione di qualsivoglia soggetto riconducibile alla categoria delle persone giuridiche) che non siano, peraltro, né imprenditori individuali, né lavoratori autonomi o

soggetti equiparati.

Sotto il profilo oggettivo deve trattarsi della vendita di un immobile ad uso abitazione non di lusso inquadrabile, nell'ambito degli immobili a destinazione ordinaria, nel Gruppo A (Unità immobiliari per uso abitazione) e, più specificatamente, nelle categorie catastali A/2 (abitazioni di tipo civile), A/3 (abitazioni di tipo economico), A/4 (abitazioni di tipo popolare), A/5 (abitazioni di tipo ultrapolare) e A/6 (abitazioni di tipo rurale).

La sentenza in rassegna si occupa di quell'elemento costitutivo della fattispecie normativa rappresentato dalla (realizzazione della) condizione, in termini di accertamento della circostanza del reimpiego integrale del ricavato della cessione all'acquisizione di altro immobile ad uso abitativo.

La problematica investigata dalla Corte si riferisce alla particolare circostanza in cui l'importo ricavato dall'alienazione di un immobile viene interamente destinato, entro i limiti temporali prescritti, all'acquisizione unitaria di un immobile ad uso abitativo e di un terreno. In tale ipotesi, a giudizio della Corte, si rende necessario accertare la destinazione o la funzione del terreno in parola, nel senso di stabilire se esso abbia o meno un legame pertinenziale con l'immobile medesimo. In assenza di un legame pertinenziale, la Corte ritiene che non possa considerarsi realizzata la condizione richiesta dalla norma *de qua* ai fini dell'esenzione dal tributo INVIM. Il rapporto di pertinenza, invero, si caratterizza, sotto il profilo funzionale, per il fatto che la destinazione della pertinenza deve essere complementare a quella della cosa principale. Solo un rapporto siffatto, come spiega la Corte, consente, nella fattispecie dedotta in giudizio, di attribuire al terreno la funzione di potenziamento o integrazione del godimento del fabbricato. E solo la presenza di detto rapporto integra il presupposto del reimpiego integrale della somma rinveniente dall'alienazione dell'immobile ad uso abitativo.

Nel caso sottoposto al giudizio della Corte, il cennato rapporto pertinenziale è risultato insussistente, ancorché nell'atto di compravendita fosse menzionato l'acquisto di una casa di abitazione con rustici e terreni pertinenti. In punto di fatto la Corte ha ritenuto di individuare, con riferimento al terreno oggetto di acquisizione, taluni elementi confliggenti con la relazione pertinenziale e tali da integrare una sorta di autonomia del terreno rispetto al fabbricato, come la destinazione agricola del terreno nonché la superficie rilevante dello stesso si da renderlo adatto all'esercizio di attività d'impresa. In buona sostanza, elementi confliggenti con il carattere, proprio della pertinenza, di essere destinazione permanente alla cosa principale. E dunque elementi inadatti ad assolvere alla funzione di potenziamento o integrazione del godimento del fabbricato.

Tutto ciò con l'effetto di rendere insussistente la condizione che subordina l'applicazione dell'esenzione INVIM alla devoluzione integrale della somma, a titolo di reimpiego, per l'esclusiva acquisizione di altra abitazione, ammettendosi l'acquisto unitario di un immobile abitativo e di un terreno solo quando quest'ultimo possa essere caratterizzato da un legame pertinenziale effettivo con l'immobile medesimo.

Giuseppe Di Paolo

\*

Cass. Sez. I Civ. - 17-1-2002, n. 434 - Criscuolo, pres. ed est.; Frazini, P.M. (conf.) - Prov. Firenze (avv. Traldi ed altri) c. Sara s.r.l. ed altro (avv. Tonucci ed altri). (*Conferma App. Firenze 28 novembre 1998*)

**Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - Strumenti urbanistici di secondo livello - Prescrizioni e vincoli - Natura conformativa della proprietà - Contenuto direttamente ablatorio - Configurabilità - Condizioni - Conseguenze.** (L. 8 agosto 1992, n. 359, art. 5 bis; l. 19 novembre 1968, n. 1187, art. 2)

**Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Offerta e accettazione - Art. 5 bis d.l. n. 333 del 1992 (conv. in legge n. 359 del 1992) - Decurtazione del quaranta per cento dell'indennità di espropriazione - Esclusione nel caso di cessione volontaria - Formulazione, da parte dell'ente espropriante, di un'offerta tempestiva ed efficace dell'indennità provvisoria - Mancanza - Cessione volontaria - Impossibilità - Conseguenze - Decurtazione, per l'espropriato, del quaranta per cento dell'indennità - Esclusione.** (D.l. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5 bis; l. 8 agosto 1992, n. 359)

**Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - Riduzione o maggiorazione dell'indennità ex art. 16 d.lgs. n. 504/1992 - Omessa presentazione dichiarazione o denuncia ai fini I.C.I. - Applicabilità - Esclusione - Fondamento.** (L. 8 agosto 1992, n. 359, art. 5 bis; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, art. 16)

*Ai fini indennitari e della previa qualificazione dei suoli espropriati alla stregua delle correlative «possibilità legali» di edificazione al momento dell'apposizione del vincolo preordinato all'espropriazione, ai sensi dell'art. 5 bis, terzo comma della legge n. 359 del 1992, le prescrizioni ed i vincoli stabiliti dagli strumenti urbanistici di secondo livello - influenti di regola su tale qualificazione, per il contenuto conformativo della proprietà che ad essi deriva dalla loro funzione di definire, per zone, in via astratta e generale, le possibilità edificatorie connesse al diritto dominicale - possono, in via eccezionale, avere anche portata e contenuto direttamente ablatori (che ne escludono l'incidenza sulla liquidazione dell'indennità) ove si tratti di vincoli particolari, incidenti su beni determinati in funzione di localizzazione dell'opera, implicante di per sé la necessaria traslazione di quei beni all'ente pubblico (1).*

*In materia di indennità di espropriazione ai sensi dell'art. 5 bis del d.l. 11 luglio 1992, n. 333 (conv. in l. 8 agosto 1992, n. 359), la cessione volontaria del bene (che può intervenire in ogni fase del procedimento espropriativo, prima del decreto di esproprio), con il conseguente premio della mancata decurtazione del 40 per cento dell'ordinaria indennità, presuppone l'offerta da parte dell'espropriante di una indennità provvisoria che il proprietario espropriando possa accettare, ne consegue che, ove manchi una valida e tempestiva offerta dell'indennità provvisoria effettuata durante il procedimento espropriativo, il proprietario non subisce l'indicata decurtazione, atteso che egli non è stato messo in grado di esercitare il diritto di convenire con l'espropriante la cessione volontaria del bene (2).*

*L'art. 16, primo comma del d.lgs. n. 504/1992 (secondo cui in caso di espropriazione di area fabbricabile l'indennità è ridotta ad un importo pari al valore indicato nell'ultima dichiarazione o denuncia presentata dall'espropriato ai fini dell'I.C.I., qualora il valore dichiarato risulti inferiore all'indennità di espropriazione determinata secondo i criteri di legge) non si applica, neppure in via di applicazione analogica, in caso di omessa presentazione della dichiarazione o denuncia; infatti, il legislatore ha inteso introdurre un elemento dissuasivo non dell'evasione totale (ritenendo al riguardo sufficienti gli strumenti di controllo, di accertamento e sanzionatori di cui dispone l'amministrazione finanziaria), bensì dell'elusione che si manifesta col dichiarare valori per le aree edificabili di gran lunga inferiori a quelli collegati al valore venale, ancorché sottoposto al meccanismo correttivo di cui all'art. 5 bis della legge n. 359 del 1992 (3).*

(*Omissis*)

Con il secondo mezzo di cassazione la ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 5 bis della legge n. 359 del 1992, nonché insufficiente motivazione su punto decisivo della controversia. Premesso che la norma citata richiede, per il calcolo dell'indennità di espropriazione per le aree edificabili, l'esistenza al momento dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio delle possibilità legali ed effettive di edificazione dei terreni oggetto della procedura ablatoria, sostiene che la Corte di appello, condividendo le errate conclusioni del c.t.u., avrebbe ritenuto il carattere edificabile dei suoli oggetto del giudizio, pur mancando il requisito della possibilità legale di edificazione degli stessi.

Invero la Corte di merito, nella sentenza non definitiva, avrebbe osservato che la consulenza non aveva in sostanza risposto al quesito circa le possibilità legali di edificazione, facendo leva sull'edificabilità di fatto, sicché la causa sarebbe stata rimessa sul ruolo per il prosieguo dell'istruzione al riguardo. La sentenza definitiva, pur riconoscendo che la relazione integrativa del c.t.u. non aveva aggiunto nulla di significativo alla precedente relazione, invece avrebbe concluso per l'edificabilità di diritto e di fatto dei terreni in questione.

Il primo giudice avrebbe erroneamente affermato che il vincolo d'inedificabilità delle aree derivante dal P. di F. doveva farsi coincidere con il vincolo preordinato all'esproprio, non valutabile in sede di stima dei suoli. In altri termini, il detto giudice avrebbe affermato che, per valutare la sussistenza del requisito dell'edificabilità legale, si dovrebbe fare riferimento alle disposizioni normative precedenti all'esistenza di strumenti urbanistici generali e, in particolare, si dovrebbe ricorrere all'art. 17 della legge n. 765 del 1967.

Tale ragionamento provverebbe troppo perché qualora fosse condivisa la tesi secondo cui - in presenza di strumenti urbanistici contenenti disposizioni di vincolo - si dovrebbe risalire non alle previsioni pianificatorie precedenti all'apposizione del vincolo espropriativo ma alle disposizioni normative preesistenti, ogni terreno oggetto di esproprio sarebbe sempre da considerare edificabile, restando così inoperante il citato art. 5 bis.

Invece, per verificare l'edificabilità legale dei terreni in esproprio, la Corte di appello avrebbe dovuto fare esclusivo riferimento al P. di F. preesistente all'apposizione del vincolo, anziché risalire alla normativa pregressa. E ciò sarebbe confermato dal fatto che la prima relazione del c.t.u. (cui nulla di significativo avrebbe aggiunto la relazione integrativa) avrebbe trascurato la destinazione «negativa» dello strumento urbanistico generale, facendo riferimento alla comparazione con le aree limitrofe ed alla concreta attitudine edificatoria della zona, così confondendo i piani dell'edificabilità legale e di quella fattuale. La relazione integrativa avrebbe ancora chiarito l'erroneità dell'argomento del consulente, il quale avrebbe ritenuto il terreno dotato di possibilità legali di edificazione se considerato non isolatamente ma nella situazione generale, siccome compreso in zona che includeva aree destinate ad edilizia residenziale, a verde pubblico ed a viabilità, così ribadendo l'operata confusione.

Invece il terreno oggetto di esproprio non sarebbe stato suscettibile di edificabilità legale, perché la destinazione urbanistica esistente sarebbe stata incompatibile con ogni forma di edificazione, in quanto il medesimo terreno sarebbe ricaduto, già al momento dell'apposizione del vincolo espropriativo, in zona sottoposta a vincolo d'inedificabilità assoluta.

Non avrebbe rilievo quanto ritenuto dai primi giudici, sulla circostanza che tutta la zona in cui è inserito il terreno in esproprio fosse da considerare edificabile, perché tale rilievo sposterebbe il discorso sul diverso piano delle possibilità effettive di edificazione.

Con il terzo (subordinato) motivo la ricorrente adduce ancora violazione e falsa applicazione dell'art. 5 bis della legge n. 359 del 1992, nonché omessa motivazione su punto decisivo della controversia.

Il consulente di ufficio avrebbe errato nel calcolo dell'indennità di esproprio. In particolare, il valore espropriativo dell'area sarebbe stato accertato sulla base di un indice di fabbricabilità pari a 2 mc./mq., ricavato da quello previsto dallo strumento urbanistico per le zone adiacenti all'area *de qua*. Ma tale base di calcolo non sarebbe corretta perché, in via di mera ipotesi, la volumetria edificabile sarebbe potuta essere soltanto quella prevista dall'art. 17 della legge n. 765 del 1967. Infatti, se il parametro di valutazione dell'edificabilità dei terreni va rinvenuto nella normativa precedente all'adozione degli strumenti di pianificazione comunale, non potrebbe poi prescindere dal dettato di tale normativa in ordine alle possibilità di edificazione. Ogni diverso parametro

(come quello prescelto dal c.t.u.) andrebbe considerato arbitrario perché riferito ad una situazione del tutto irrealistica.

L'alternativa, ad avviso della provincia di Firenze, sarebbe la seguente o s'ignorano del tutto le previsioni degli strumenti urbanistici generali ovvero si fa ad essi univoco riferimento, con la conseguenza di non poter eludere il vincolo assoluto d'inedificabilità che attingeva i terreni in questione (ricorso, pag. 16).

I due motivi che, essendo tra loro connessi, vanno esaminati congiuntamente, non sono fondati.

Si deve premettere che, come emerge dallo stesso tenore del ricorso per cassazione, non è controverso che, alla data di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e alla data del decreto di espropriazione, lo strumento urbanistico da applicare fosse il piano di fabbricazione di cui il comune di Montemurlo (nel territorio del quale si trovano i suoli espropriati) era dotato. Anzi a pag. 13 del ricorso per Cassazione la provincia di Firenze adduce in modo espresso che «per verificare la capacità edificatoria legale dei terreni oggetto di esproprio, la Corte avrebbe dovuto esclusivamente far riferimento al P. di F. preesistente all'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio – come risulta dal certificato di destinazione urbanistica – anziché risalire alla normativa pregressa genericamente applicabile a tutti i comuni sprovvisti di piano».

Tanto chiarito, si osserva che la sentenza impugnata – sulla scorta degli elementi forniti dal consulente di ufficio – ha accertato che, prima dell'apposizione del vincolo espropriativo oggetto di causa, il comune di Montemurlo era dotato di piano di fabbricazione che prevedeva, per i terreni in esproprio, la nuova strada, con la stessa larghezza e relative zone di rispetto (strada provinciale n. 82, Nuova Montalese) per la cui realizzazione da parte della provincia di Firenze era avvenuta l'espropriazione; che dall'indicato P. di F. le aree adiacenti erano classificate come «zona residenziale di ristrutturazione C/1», con i parametri urbanistici riportati in sentenza (tra cui l' $I_f = 2 \text{ mc./mq.}$ ); che prima dell'approvazione del P. di F. vigeva il disposto dell'art. 17 della l. 6 agosto 1967, n. 765. La Corte di merito ha aggiunto che con la relazione integrativa il c.t.u. aveva specificato e chiarito dette circostanze, pur senza aggiungere nulla di significativo ma precisando che la situazione delineata risultava anche dal certificato storico di destinazione urbanistica rilasciato dal sindaco del comune di Montemurlo in data 21 aprile 1994.

Dai dati suddetti la sentenza impugnata ha desunto che tutta la zona in cui erano inseriti i terreni in esproprio era stata conformata come edificabile, con la conseguenza che il vincolo d'inedificabilità per la destinazione a strada previsto dal P. di F. andava ritenuto vincolo espropriativo del quale non doveva tenersi conto ai fini dell'indennità. E tale ragionamento, conciso ma chiaro e sufficiente, si sottrae alle censure della ricorrente.

Invero, in primo luogo non è esatto che la Corte territoriale, per verificare il requisito dell'edificabilità legale, abbia fatto riferimento alla normativa preesistente allo strumento urbanistico generale (in particolare all'art. 17 della legge n. 765 del 1967). Il richiamo a tale normativa è stata operata dai giudici del merito per ricostruire la «storia» urbanistica della zona (punto, peraltro, non decisivo). Ma il richiamo determinante è stato operato dalla Corte fiorentina proprio con riferimento al piano di fabbricazione, come emerge in modo testuale dalle motivazioni esposte a pag. 6-7 della sentenza impugnata (sopra riassunte), con indicazione della classificazione urbanistica della zona in cui i suoli in esproprio erano collocati e dei relativi parametri urbanistici. Dal detto piano la sentenza di merito ha desunto l'edificabilità legale dei suoli di cui si tratta, pervenendo a tale conclusione sul rilievo che il vincolo d'inedificabilità per la destinazione a strada previsto dal P. di F. fosse da qualificare vincolo espropriativo, non calcolabile ai fini dell'indennità di espropriazione.

Orbene, è stato ripetutamente affermato da questa Corte il principio che, nella stima dei terreni espropriati ai fini della determinazione dell'indennità, non si può tener conto del vincolo espropriativo né di vincoli d'inedificabilità previsti da strumenti generali preordinati all'espropriazione, ma deve tenersi conto soltanto dei vincoli previsti da strumenti urbanistici di ordine generale non preordinati all'esproprio, esistenti al momento del verificarsi della vicenda ablativa, nonché delle concrete ed intrinseche caratteristiche dei terreni che incidono sull'edificabilità di fatto degli stessi (cfr., *ex multis* e tra le più recenti, Cass. 15 gennaio 2000, n. 425; 10 febbraio 1999, n. 1113; 9 febbraio 1999, n. 1090).

Questa Corte, pronunciando a Sezioni Unite, ha altresì affermato che, ai fini indennitari e della previa qualificazione dei suoli espropriati alla stregua delle correlative possibilità legali di edifica-

zione al momento dell'opposizione del vincolo preordinato all'esproprio, ai sensi dell'art. 5 *bis*, comma terzo, della legge n. 359 del 1992 (come interpretato dalla Corte costituzionale con sentenza 16 dicembre 1993, n. 442), le prescrizioni ed i vincoli stabiliti dagli strumenti urbanistici di secondo livello – influenti di regola su tale qualificazione per il contenuto conformativo della proprietà che ad essi deriva dalla loro funzione di definire, per zone, in via astratta e generale, le possibilità edificatorie connesse al diritto dominicale – possono in via eccezionale avere anche portata e contenuto direttamente ablativi (che ne esclude l'incidenza sulla liquidazione dell'indennità) ove si tratti di vincoli particolari, incidenti su beni determinati in funzione di localizzazione dell'opera pubblica, implicante di per sé la necessaria traslazione di quei beni all'ente pubblico (Cass. Sez. Un. 23 aprile 2001, n. 173/SU).

Nel quadro degli esposti principi, che, il collegio condivide, la sentenza impugnata ha attribuito natura espropriativa al vincolo d'inedificabilità per la destinazione a strada previsto dal P. di F. (e non, quindi, dalla normativa precedente: v. sentenza impugnata, pag. 7). Ed a tale risultato è giunta traendo argomento dal rilievo che già prima dell'apposizione del vincolo oggetto di causa il programma di fabbricazione del comune di Montemurlo prevedeva (sui suoli poi espropriati) la nuova strada per la cui realizzazione da parte della provincia di Firenze era avvenuta l'espropriazione. In altri termini la sentenza impugnata ha ritenuto, con motivato apprezzamento di fatto (come tale insuscettibile di censura in questa sede), che tra previsione di piano e vincolo espropriativo – avuto riguardo alle caratteristiche dell'opera pubblica realizzata – sussistesse identità di contenuto (trattandosi di vincolo incidente su beni determinati per la localizzazione di una specifica opera pubblica), con la conseguenza che anche alla suddetta previsione andava attribuito carattere (non conformativo ma) espropriativo, onde da essa doveva prescindere ai fini della determinazione dell'indennità.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, quindi, alla luce dei principi dianzi enunciati è corretta l'affermazione della sentenza impugnata circa la natura espropriativa del vincolo stabilito dal programma di fabbricazione.

Né può condividersi la tesi della ricorrente secondo la quale sarebbe erroneo l'argomento del c.t.u. (il cui operato è stato condiviso dalla sentenza impugnata), che avrebbe attribuito ai suoli possibilità legali di edificazione, se considerati non isolatamente ma nella situazione generale, in quanto compresi in zona includente aree destinate ad edilizia residenziale, a verde pubblico e a viabilità. Ad avviso della provincia così ragionando si confonderebbe i distinti piani dell'edificabilità legale e di quella fattuale. Ma si deve replicare che, dovendosi prescindere dal vincolo espropriativo ricadente specificamente sui suoli *de quibus*, la possibilità legale di edificazione andava desunta proprio dalla zona in cui essi erano collocati, classificata come edificabile dal P. di F., onde non sussiste alcuna indebita commistione tra i due criteri.

Quanto infine, alla subordinata tesi della ricorrente secondo cui, in ogni caso, gli indici di fabbricabilità da considerare ai fini del valore espropriativo sarebbero stati quelli previsti all'art. 17 della legge n. 765 del 1967, deve osservarsi che, questa tesi muove dall'erroneo presupposto che la sentenza impugnata avrebbe rinvenuto il parametro di valutazione dell'edificabilità dei terreni nella normativa precedente all'adozione ed all'approvazione dello strumento di pianificazione comunale. Poiché così non è (si rinvia, sul punto, alle considerazioni sopra svolte) cade anche il richiamo al citato art. 17, comunque non pertinente. Invero, non è esatto che la Corte di merito abbia ignorato le previsioni del P. di F., cui invece ha fatto riferimento. Essa non ha tenuto conto del vincolo d'inedificabilità, considerandone il carattere espropriativo, e ciò è corretto alla luce dei principi di diritto sopra ricordati. E, non dovendosi tenere conto del vincolo espropriativo, altrettanto correttamente sono stati utilizzati gli indici di fabbricabilità della zona in cui i suoli in esproprio erano compresi. Diversamente operando, e seguendo la tesi della ricorrente, si sarebbe dato rilievo (ancorché indiretto) proprio al vincolo dal quale invece si doveva prescindere.

Con il quarto mezzo di cassazione la provincia di Firenze denuncia ulteriore violazione e falsa applicazione dell'art. 5 *bis* della legge n. 359 del 1992, nonché omessa motivazione su punto decisivo della controversia.

Richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 283 del 1993, sostiene che essa non avrebbe inciso sulla normativa concernente il procedimento espropriativo, regolato dagli artt. 15 e ss. della legge n. 865 del 1971, che non farebbe carico all'esproprian-

te di determinare ed offrire l'indennità definitiva di esproprio. Pertanto l'attuazione del diritto per l'espropriato di sottrarsi alla decurtazione del 40 per cento dell'indennità sarebbe rimessa soltanto alla sua iniziativa, qualora rinunci a contestare la determinazione dell'indennità in concreto operata dal giudice adito. Il beneficio della mancata decurtazione non sarebbe quindi applicabile quando l'espropriato non abbia richiesto la formulazione dell'offerta da parte dell'espropriante e, abbia invece perseverato nell'opposizione, attendendo la liquidazione giudiziale dell'indennità. Nel caso in esame non vi sarebbe stata alcuna manifestazione di volontà conciliativa da parte degli espropriati, i quali non avrebbero richiesto la formulazione di un'offerta, proseguendo invece nel giudizio.

Il motivo non è fondato.

L'art. 5 *bis*, primo comma, della l. 8 agosto 1992, n. 359 fissa l'indennità di espropriazione per le aree edificabili nella misura della semisomma tra valore venale e reddito dominicale rivalutato, con riduzione del 40 per cento. In altri termini, l'indennità determinata in via giudiziale è pari al 60 per cento della semisomma. Il secondo comma dello stesso art. 5 *bis*, però, aggiunge che in ogni fase del procedimento espropriativo il soggetto espropriato può convenire la cessione volontaria del bene. In tal caso la riduzione del 40 per cento non si applica.

Come posto in luce dalla Corte costituzionale (sentenze 11 luglio 2000, n. 262, e 19 luglio 2000, n. 300), tale cessione assume – quale che sia il carattere, negoziale o meno, privatistico o pubblicistico, dello strumento adoperato dal legislatore – funzione transattiva e definitiva di ogni pretesa dell'espropriando, sia rispetto al trasferimento (non più coattivo) del bene, sia rispetto al *quantum* patrimoniale, trasformato da indennità in prezzo o corrispettivo.

Il procedimento espropriativo si conclude con la pronuncia del decreto di espropriazione, che segna il momento del passaggio di proprietà dall'espropriato all'espropriante. Invero la procedura disciplinata dalla legge n. 865 del 1971 (cui la ricorrente si richiama) è strutturata in modo che, se non avviene la cessione volontaria (art. 12 legge cit.), il profilo concernente la determinazione dell'indennità definitiva (per esigenze di sollecita acquisizione del bene al *fine* di pubblica utilità) si scinde dalla vicenda espropriativa. Il decreto di esproprio va emesso dopo il pagamento delle indennità accettate o il deposito di quelle non accettate (art. 13 legge n. 865 del 1971), mentre la stima dell'indennità definitiva da parte della Commissione provinciale avviene, almeno di regola, successivamente alla pronuncia del decreto medesimo (artt. 15 e 16 della legge n. 865 del 1971, e successive modificazioni, in particolare ad opera della l. 28 gennaio 1977, n. 10), tant'è che l'art. 19 della legge n. 865/1971 collega il termine per l'opposizione alla stima non al decreto di esproprio ma all'inserzione, nel Foglio degli annunci legali della provincia, della relazione che la riguarda (la Corte costituzionale, poi, con sentenza 22 febbraio 1990, n. 67, dichiarò l'art. 19 illegittimo «nella parte in cui, pur dopo l'avvenuta espropriazione, non consente agli aventi diritto di agire in giudizio per la determinazione dell'indennità finché manchi la relazione di stima prevista dagli artt. 15 e 16 della legge»).

In questo contesto normativo si possono fissare alcuni punti:

a) la riduzione del 40 per cento è prevista dalla legge come componente ordinaria dell'indennità determinata ai sensi del primo comma dell'art. 5 *bis*;

b) tale riduzione, tuttavia, può essere esclusa convenendo la cessione volontaria del bene in ogni fase del procedimento espropriativo (art. 5 *bis*, comma secondo);

c) la cessione volontaria, dunque, non può più avere luogo quando è stato emesso il decreto di esproprio, e ciò non soltanto in ossequio al testuale tenore dell'art. 5 *bis*, comma secondo, ma anche perché con il decreto di esproprio il bene è già trasferito, onde una cessione successiva verrebbe ad essere priva di oggetto (diversa questione, estranea alla presente vicenda, è quella relativa a possibili accordi sul *quantum* dell'indennità, successivi alla pronuncia del decreto di esproprio e non appartenenti alla sequenza procedimentale descritta dal legislatore);

d) la cessione volontaria, come si desume dal tenore degli artt. 11 e 12 della legge n. 865 del 1971 (e successive modificazioni), presuppone l'offerta da parte dell'espropriante di una indennità provvisoria che il proprietario espropriando possa accettare, e che quindi sia congrua, tale cioè da garantire all'espropriato un serio ristoro. Detta offerta può essere anche rinnovata dalla P.A. finché il procedimento espropriativo non sia concluso, qualora la prima non sia valida o efficace. Ne deriva che, quando manchi

una valida (e congrua) offerta dell'indennità provvisoria effettuata durante il procedimento espropriativo, a parte l'eventuale vizio procedimentale (che qui non rileva) il proprietario non deve subire la decurtazione del 40 per cento, perché non è stato messo in condizione di esercitare il diritto di convenire con l'espropriante la cessione volontaria del bene.

Poste queste premesse (e fermo il punto che, nella specie, il decreto di esproprio è intervenuto dopo l'entrata in vigore della legge n. 359 del 1992, onde non è applicabile la sentenza della Corte costituzionale n. 283 del 1993, relativa ai soggetti già espropriati al momento di entrata in vigore di detta legge), si deve osservare che la tesi della ricorrente, secondo cui spetterebbe all'espropriato l'iniziativa di chiedere all'espropriante la formulazione di un'offerta, non può essere condivisa. Pur volendo aderire alla prospettazione del «momento negoziale», propugnata dalla ricorrente, spetta al soggetto che ha promosso il procedimento espropriativo ed è il beneficiario dell'espropriazione (restando per conseguenza obbligato al pagamento della relativa indennità) formulare un'offerta che il destinatario dell'ablazione possa accettare, esercitando il diritto di convenire con l'espropriante la cessione volontaria. Non a caso, del resto, pur nel meccanismo previsto dagli artt. 11 e 12 della legge n. 865 del 1971 (e successive modificazioni), il proprietario espropriando non è chiamato ad assumere iniziative circa l'importo dell'indennità (provvisoria) ma soltanto ad accettare o rifiutare l'indennità che gli viene comunicata (e quindi offerta).

Nel caso in esame, come emerge dalla sentenza impugnata e dalla narrativa in fatto del ricorso per cassazione, gli espropriati non accettarono l'indennità determinata in via provvisoria dall'amministrazione provinciale, ritenendola incongrua. Tale valutazione è stata condivisa dalla Corte di merito, che non ha effettuato la detrazione del 40 per cento in mancanza di una congrua offerta da parte del convenuto di un'indennità determinata secondo i criteri di cui alla legge 359/92. Si tratta di una conclusione conforme ai principi sopra enunciati, mentre nessuna censura è stata formulata in ordine alla valutazione di non congruità.

Di qui il rigetto della censura.

Con il quinto mezzo di cassazione la ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 16 d.lgs. n. 504 del 1992, nonché erronea ed insufficiente motivazione su punto decisivo della controversia.

La Corte distrettuale avrebbe errato nel ritenere inapplicabile nella fattispecie l'art. 16 cit., ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio. Richiamato il tenore di detta norma, entrata in vigore il 1° gennaio 1993, la provincia di Firenze afferma che, poiché il decreto di espropriazione intervenne nel maggio di quell'anno, la norma medesima avrebbe dovuto trovare applicazione, essendo illogico e non convincente il contrario argomento desunto dalla mancata presentazione, nel caso *de quo*, della denuncia a fini I.C.I.

Tale argomento non potrebbe essere condiviso perché non spiegherebbe la *ratio* in base alla quale la violazione di un obbligo tributario dovrebbe avere un effetto premiante per i contravventori. Una possibile soluzione, per scongiurare una simile distorsione del disposto normativo, potrebbe essere quella di parametrare l'indennità al valore agricolo dei terreni.

Neppure questo motivo è fondato.

L'art. 16, primo comma, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504 (istitutivo dell'imposta comunale sugli immobili), dispone che in caso di espropriazione di area fabbricabile l'indennità è ridotta ad un importo pari al valore indicato nell'ultima dichiarazione o denuncia presentata dall'espropriato ai fini dell'applicazione dell'imposta, qualora il valore dichiarato risulti inferiore all'indennità di espropriazione determinata secondo i criteri stabiliti dalle disposizioni vigenti. Come il testuale tenore della norma pone in luce essa, per l'esproprio delle aree fabbricabili, contempla un meccanismo riduttivo della relativa indennità, che va commisurata al valore indicato nell'ultima dichiarazione o denuncia presentata dall'espropriato, qualora il valore dichiarato risulti inferiore all'indennità di espropriazione determinata secondo i criteri stabiliti dalle disposizioni vigenti.

L'applicabilità della norma è dunque, ancorata ad un duplice presupposto: a) che l'espropriato abbia presentato dichiarazione o denuncia ai fini dell'applicazione dell'imposta (I.C.I.); b) che il valore dichiarato risulti inferiore all'indennità di espropriazione determinata secondo i criteri stabiliti dalle disposizioni vigenti.

L'omessa presentazione della denuncia o dichiarazione a fini I.C.I. da parte dell'espropriato, invece, non è prevista e disciplina-

ta dall'art. 16 cit., né tale carenza di disciplina può essere colmata in via d'interpretazione (secondo la tesi della ricorrente, per la quale in caso di omessa dichiarazione l'indennità andrebbe parametrata al valore agricolo del suolo, perché in realtà la presunta operazione ermeneutica si risolverebbe nell'inserimento nel dettato normativo di una integrazione non consentita all'interprete (cfr. Cass. 22 aprile 2000, n. 5283, segnatamente in motivazione); e ciò a prescindere dai profili di legittimità Costituzionale che una simile integrazione comporterebbe con riguardo ai principi, ripetutamente affermati dal giudice delle leggi, circa la serietà del ristoro che l'indennità espropriativa deve comunque assicurare.

In realtà la *ratio* della norma è da ravvisare nel fatto che il legislatore, avvalendosi dell'ampio potere discrezionale riservatogli in relazione alle varie finalità cui di volta in volta s'ispira l'attività d'imposizione fiscale, ha inteso introdurre un elemento dissuasivo non dell'evasione totale (ritenendo al riguardo sufficienti gli strumenti di controllo, di accertamento e sanzionatori di cui dispone l'amministrazione finanziaria), bensì dell'elusione, che si manifesta col dichiarare valori per le aree edificabili di gran lunga inferiori a quelli collegati al valore venale, ancorché sottoposto al meccanismo correttivo di cui all'art. 5 *bis* della legge n. 359 del 1992.

In questa prospettiva si è mossa anche la Corte costituzionale, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 504 del 1992, sollevate in riferimento agli artt. 3, 24, 42 (terzo comma), 53 e 97 della Costituzione (sentenza 12-25 luglio 2000, n. 351). La Corte delle leggi ha rimarcato (tra l'altro) che l'evasore totale non trae alcun vantaggio dalla disciplina stabilita nell'art. 16, perché è destinato in ogni caso a subire le sanzioni per l'omessa dichiarazione, nonché l'imposizione per l'I.C.I. che aveva tentato di evadere.

Conclusivamente, il ricorso deve essere respinto: e la Provincia, per il principio della soccombenza, va condannata al pagamento delle spese del giudizio di cassazione, liquidate come in dispositivo. (*Omissis*)

(1-3) LA GIURISPRUDENZA NEUTRALIZZA UN POSSIBILE «GRIMALDELLO» PER L'EVASORE I.C.I., ANCHE ALLA LUCE DEL NUOVO TESTO UNICO SUGLI ESPROPRI (ART. 37, COMMA 7, D.P.R. N. 327/2001)

La Corte di cassazione con la sentenza in epigrafe torna ad occuparsi di una questione che si è rivelata sin dall'inizio particolarmente delicata, vale a dire i difficili rapporti tra due meccanismi indennitari (1) nati in contesti diversi e non sempre destinati a coesistere senza forzature: l'art. 16 del d.lgs. 504/1992 e l'art. 5 *bis* della legge 359/1992.

Per comprendere appieno il *decisum* della Corte di cassazione appare opportuno porre a raffronto le due disposizioni a partire dal tenore dell'art. 16 del d.lgs. n. 504 del 1992 (2) ai sensi del quale: «(...) 1. In caso di espropriazione di area fabbricabile l'indennità è ridotta ad un importo pari al valore indicato nell'ultima dichiarazione o denuncia presentata dall'espropriato ai fini dell'applicazione dell'imposta qualora il valore dichiarato risulti inferiore all'indennità di espropriazione determinata secondo i criteri stabiliti dalle disposizioni vigenti. 2. In caso di espropriazione per pubblica utilità, oltre all'indennità, è dovuta una eventuale maggiorazione pari alla differenza tra l'importo dell'imposta pagata dall'espropriato o dal suo *dante causa* per il medesimo bene negli ultimi cinque anni e quello risultante dal computo dell'imposta effettuato sulla base della indennità. La maggiorazione, unitamente agli interessi legali sulla stessa, è a carico dell'espropriante»; e poi dell'art. 5 *bis* della legge n. 359 del 1992 (3): «1. Fino all'emanazione di un'organica disciplina per tutte le espropriazioni

preordinate alla realizzazione di opere o interventi da parte o per conto dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni e degli altri enti pubblici o di diritto pubblico, anche non territoriali, o comunque preordinate alla realizzazione di opere o interventi dichiarati di pubblica utilità, l'indennità di espropriazione per le aree edificabili è determinata a norma dell'art. 13, terzo comma, della l. 15 gennaio 1885, n. 2892, sostituendo in ogni caso ai fitti coacervati dell'ultimo decennio il reddito dominicale rivalutato di cui agli articoli 24 e seguenti del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917. L'importo così determinato è ridotto del 40 per cento. 2. In ogni fase del procedimento espropriativo il soggetto espropriato può convenire la cessione volontaria del bene. In tal caso non si applica la riduzione di cui al comma 1. 3. Per la valutazione delle edificabilità delle aree, si devono considerare le possibilità legali ed effettive di edificazione esistenti al momento dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio (...)».

Ai presenti fini, viene esaminato solo il primo comma dell'art. 16 d.lgs. 504/92, in quanto il secondo comma, riferito a tutte le aree senza distinzione tra agricole ed edificabili, ha carattere dispositivo, rimesso alla volontà dell'interessato nei singoli casi concreti non oggetto di valutazioni teoriche.

Occorre rammentare in primo luogo che l'art. 16 del d.lgs. 504/1992 trova origine nell'art. 4 della legge 421 del 1992 sulla revisione, tra le altre cose, della finanza degli enti territoriali che ha attribuito, come è noto, al governo la delega ad emanare uno o più decreti legislativi diretti all'istituzione, a decorrere dall'anno 1993, dell'imposta comunale sugli immobili al fine di consentire alle regioni, alle province ed ai comuni di provvedere ad una rilevante parte del loro fabbisogno finanziario, prevedendo altresì [comma 1, lett. a), punto 5] dello stesso articolo la determinazione del valore delle aree fabbricabili sulla base del valore venale in comune commercio ed aggiungendo che «negli eventuali procedimenti di espropriazione si assume il valore dichiarato ai fini dell'I.C.I. se inferiore all'indennità di espropriazione determinata secondo i vigenti criteri» (4).

Per completezza espositiva deve segnalarsi che al momento in cui entrava in vigore la suddetta legge n. 421/1992, e quindi all'entrata in vigore del d.lgs. n. 504/1992, era già operativa la l. 8 agosto 1992, n. 359 che all'art. 5 *bis* soprariportato conteneva il nuovo criterio di determinazione delle aree edificabili ancorato non più al valore venale bensì alla media di esso con il reddito dominicale rivalutato. Come a dire, il legislatore dell'ottobre 1992 non poteva ignorare che il criterio del valore venale in comune commercio da assumere a base dell'imposizione ai fini I.C.I. non era più il criterio di determinazione delle indennità delle aree fabbricabili ma solo un elemento di esso.

Tuttavia, nonostante l'origine e la natura differente dell'art. 16 citato rispetto all'art. 5 *bis*, la Suprema Corte, già in passato (5), ha avuto modo di procedere ad una quanto meno discutibile (6) *reductio ad unum* affermando che: «(...) l'innovazione introdotta dall'art. 16 del d.lgs. 504 del 1992 (...) rappresenta il completamento di detto sistema di progressiva riduzione delle somme da corrispondere a seguito di espropriazioni, attuato per un verso tramite una maggiore incidenza dell'azione tributaria dei redditi derivanti dai relativi procedimenti, e per altro verso con l'introduzione di nuovi criteri di calcolo dell'indennità di esproprio delle aree edificabili influenzati da pressanti esigenze della finanza pubblica per la particolare situazione economico finanziaria attraversata dal paese (7) attraverso l'istitu-

(1) Sul punto, cfr. Cass. 14 marzo 2003, n. 4461, inedita.

(2) Pubblicato sul suppl. ord. alla G.U. n. 305 del 30 dicembre 1992.

(3) Pubblicato sulla G.U. n. 190 del 13 agosto 1992.

(4) Cfr. in tal senso Cass. 22 aprile 2000, n. 5283, in *Urbanistica e appalti*, 2000, 963.

(5) Cfr. Cass. 8 agosto 2001, n. 10934, in *Urbanistica e appalti*, 2001, 1301.

(6) Cfr. in tal senso A. MAROTTA, commento a Cass. 8 agosto 2001, n. 10934, in *Urbanistica e appalti*, 2001, 1304.

(7) Cfr. Corte costituzionale n. 283 del 13 maggio 1993, in questa Riv., 1994, 48.

zione di un collegamento tra valore di espropriazione del bene e valore fiscale dello stesso, la cui esecuzione, dunque, sarebbe stato contraddittorio rimettere alla sfera di autonomia della parte espropriante, trasformando in diritto disponibile di quest'ultima uno degli obiettivi fiscali intesi perseguire in materia espropriativa» (8).

Tale stretto collegamento fra le disposizioni operato dalla Cassazione risulta in linea con l'orientamento del giudice costituzionale (9) e ha portato, come logico corollario, a ritenere che occorre far riferimento al criterio dell'art. 16, 1° comma (oggetto della presente trattazione), citato, ogni qualvolta ne ricorrano i seguenti requisiti:

- a) presenza di un'area fabbricabile;
- b) dichiarazione o denuncia ai fini dell'applicazione dell'imposta (I.C.I.) presentata dall'espropriato;
- c) valore dichiarato che risulti inferiore all'indennità di espropriazione determinata secondo i criteri stabiliti dalle disposizioni vigenti (10).

Tali requisiti sono stati elaborati avendo come presupposto la fiducia nei cittadini in merito ai loro rapporti con il fisco ovvero, in altri termini, confidando nella loro pronta risposta alla domanda del legislatore di effettuare la denuncia o dichiarazione del valore dei loro immobili per sottoporre gli stessi al tributo in questione.

La realtà, purtroppo, è sembrata smentire la fiducia del legislatore laddove ha registrato una variegata gamma di posizioni dei contribuenti fino all'ipotesi estrema di coloro che, anche per la non perspicua chiarezza della norma (si pensi all'edificabilità di fatto ed ai relativi criteri sui quali i cittadini avrebbero dovuto basare la loro denuncia), non se ne sono dati per inteso e non hanno ottemperato ad alcun obbligo in merito.

Si è posto così subito il problema di quale trattamento riservare sul piano giuridico-espropriativo al cd. «evasore totale», il cui comportamento impedirebbe all'espropriante di poter effettuare qualsiasi raffronto con l'indennità di espropriazione.

Innanzitutto, appare imprescindibile, come del resto è avvenuto nell'*iter* motivazionale della sentenza in esame, delineare cosa debba intendersi per «area fabbricabile» (11), in quanto soltanto in tale caso potrà verificarsi il concorso tra i due criteri citati.

Appare di tutta evidenza quindi la necessità di individuare la natura edificatoria o meno di un'area avvalendosi di un parametro, il più possibile univoco, al fine di pervenire alla determinazione delle indennità espropriative.

Al riguardo occorre rammentare come il comma 3° dell'art. 5 *bis* della legge 359/1992 statuisca: «Per la valutazione delle edificabilità delle aree, si devono considerare le possibilità legali ed effettive di edificazione esistenti al momento dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio».

In relazione proprio alle «possibilità legali ed effettive» la Suprema Corte ha determinato, soprattutto nel recente passato, non poca confusione tra gli operatori di diritto avvalorando tre diverse opzioni ermeneutiche.

L'edificabilità di diritto («possibilità legali») e quella di fatto [(...) ed effettive] sono state ritenute infatti, in alcuni casi alter-

native l'una all'altra «(...) il carattere edificatorio di un suolo può essere desunto, o in via diretta in base alla destinazione risultante dagli strumenti urbanistici o in via indiretta in base ad altri elementi che ne attestino l'attitudine ad essere edificato in concreto quali, ad es. l'ubicazione, l'accessibilità, l'esistenza di servizi e infrastrutture, lo sviluppo della zona» (12), in altri cumulativi «L'art. 5 *bis* (...) adotta una propria nozione di edificabilità, perché non considera all'uopo sufficiente l'edificabilità c.d. di fatto anche se divergente dalle previsioni degli strumenti urbanistici, ma richiede l'armonizzarsi delle possibilità legali e delle possibilità effettive di edificazione al momento dell'apposizione del vincolo» (13), o infine sono state considerate nei termini della prevalenza dell'edificabilità legale «(...) un'area va ritenuta edificabile quando, e per il solo fatto che, come tale, essa risulti classificata al momento dell'apposizione del vincolo espropriativo dagli strumenti urbanistici, secondo un criterio di prevalenza o autosufficienza della edificabilità legale; la cosiddetta edificabilità di fatto rileva esclusivamente in via suppletiva – in carenza di strumenti urbanistici – ovvero, in via complementare (ed integrativa), agli effetti della determinazione del concreto valore di mercato dell'area espropriata, incidente sul calcolo dell'indennizzo» (14).

Quest'ultimo indirizzo ermeneutico appare a tutt'oggi come il più idoneo (15) ad evitare valutazioni soggettive, basate sull'edificabilità di fatto, riguardo alla quantificazione dell'indennizzo interrompendo in tal modo «(...) il circolo vizioso per cui l'abusiva edificazione di un'area, malgrado l'illiceità del fatto, può essere idonea a trasformare in zona fabbricabile il suolo circostante non edificato» (16).

Tale opzione interpretativa sembra essere stata avvalorata dalla stessa Corte di cassazione con la sentenza n. 434/2002 oggetto della presente disamina, laddove a chiare lettere viene statuito: «(...) ai fini indennitari e della previa qualificazione dei suoli espropriati alla stregua delle correlative possibilità legali di edificazione al momento dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, ai sensi dell'art. 5 *bis*, comma terzo, della legge n. 359 del 1992, le prescrizioni ed i vincoli stabiliti dagli strumenti urbanistici di secondo livello – influenti di regola su tale qualificazione per il contenuto conformativo della proprietà che ad essi deriva dalla loro finzione di definire, per zone, in via astratta e generale, le possibilità edificatorie connesse al diritto dominicale – possono in via eccezionale avere anche portata e contenuto direttamente ablatori (che ne esclude l'incidenza sulla liquidazione dell'indennità) ove si tratti di vincoli particolari, incidenti su beni determinati in funzione di localizzazione dell'opera pubblica, implicante di per sé la necessaria traslazione di quei beni all'ente pubblico».

Sgombrato il campo quindi dalla problematica concernente l'ambito – individuazione di un'area edificabile – entro il quale i due criteri di computo dell'indennità appaiono coesistere, è ora possibile inquadrare rettamente la questione affrontata dalla Cassazione con la sentenza oggetto della presente disamina, che pone una precisa domanda: su chi grava l'obbligo di controllare l'evasore totale in materia I.C.I. allorché l'immobile

(8) Cfr. Cass. 8 agosto 2001, n. 10934, in *Urbanistica e appalti*, 2001, 1302.

(9) La citata sentenza si pone sulla scia di Corte cost. n. 351 del 12-25 luglio 2000, in *G.U.* del 2 agosto 2000, 1ª serie speciale n. 32, 87: «(...) Il meccanismo di aggancio (limitativo), tra indennità di esproprio e valore dichiarato in sede di I.C.I. risulta, pertanto, tutt'altro che manifestamente irragionevole o palesemente arbitrario, risolvendosi, attraverso un giusto equilibrio tra mezzo impiegato e scopo perseguito, in un rafforzamento indiretto dell'adempimento di obblighi tributari ed in un incentivo alla lealtà, correttezza e chiarezza di rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione, sia nell'adempimento del dovere di concorrere alle spese pubbliche (art. 53 della Costituzione), sia nel partecipare alla determinazione di valore, anche ai fini dell'indennità di espropriazione per motivi di interesse generale (art. 42, terzo comma, della Costituzione)».

(10) Cfr. la stessa sentenza *ivi* annotata.

(11) L'art. 16 d.lgs. 504/1992 esordisce infatti come è noto: «(...) 1. In

caso di espropriazione di area fabbricabile (...)».

(12) Cfr. Cass. 27 gennaio 1998, n. 774, in *Appalti urbanistica edilizia*, 1999, 363.

(13) Cfr. Cass. 28 marzo 1996, n. 2856, in *Foro it.*, 1996, I, 1630; Cass. 11 dicembre 1996 n. 11037, *ivi*, 1997, I, 814; Cass. 9 giugno 1997, n. 5111, in *Appalti urbanistica edilizia*, 1998, 267; Cass. 14 gennaio 1998, n. 259, *ivi*, 1999, 363; Cass. 10 aprile 1998, n. 3717, *ibidem*; Cass. 12 giugno 1998, n. 5893, in *Foro it.*, 1998, I, 2823.

(14) Cfr. Cass. 11 giugno 1998, n. 5821, in *Riv. giur. ed.*, 1998, I, 1143; Cass. 28 aprile 1999, *ivi*, 1999, I, 1000, Cass. 17 aprile 1999, n. 3839, *ibidem*; Cass. S.U. 23 aprile 2001, n. 172, in *Urbanistica e appalti*, 2001, 992.

(15) Cfr. BENINI, *Edificabilità legale e utilizzazione economica dei fondi espropriati*, in *Foro it.*, 2002, I, 151.

(16) Cfr. VIGNALE, *Espropriazione per pubblica utilità e occupazione illegittima*, Napoli, 1998, 257.

è soggetto ad espropriazione? Sull'espropriante o sulle amministrazioni finanziarie interessate (Ministero-Comuni)?

La Suprema Corte nella sentenza in commento, rifacendosi ad un suo precedente e peraltro opinabile orientamento (17), afferma a chiare lettere che: «(...) L'omessa presentazione della denuncia o dichiarazione a fini I.C.I. da parte dell'espropriato, invece, non è prevista e disciplinata dall'art. 16 cit., né tale carenza di disciplina può essere colmata in via d'interpretazione (secondo la tesi della ricorrente per la quale in caso di omessa dichiarazione l'indennità andrebbe parametrata al valore agricolo dei suoli), perché in realtà la presunta operazione ermeneutica si risolverebbe nell'inserimento nel dettato normativo di una integrazione non consentita all'interprete (...)» e ha ulteriormente precisato che: «(...) In realtà la *ratio* della norma è da ravvisare nel fatto che il legislatore, avvalendosi dell'ampio potere discrezionale riservatogli in relazione alle varie finalità cui di volta in volta s'ispira l'attività di imposizione fiscale, ha inteso introdurre un elemento dissuasivo non dell'evasione totale (ritenendo al riguardo sufficienti gli strumenti di controllo, di accertamento e sanzionatori di cui dispone l'amministrazione finanziaria), bensì dell'elusione, che si manifesta col dichiarare valori per le aree edificabili di gran lunga inferiori a quelli collegati al valore venale, ancorché sottoposto al meccanismo correttivo di cui all'art. 5 *bis* della legge 359 del 1992».

Come a dire, ad una prima sommaria lettura, se all'espropriante non viene presentata la dichiarazione (o denuncia) ai fini I.C.I. da parte del proprietario (perché evasore totale), la procedura potrà continuare il suo corso (e l'indennità accettata dovrà essere pagata) ma l'evasore totale in questo caso sarà soggetto al «controllo» da parte di chi (?) di dovere.

Va segnalato comunque a quest'ultimo riguardo che una recente giurisprudenza (Cons. Stato, Sez. VI 14 dicembre 2002, n. 6894) sembra offrire una via agevolata per gli enti esproprianti nei casi in cui un proprietario abbia denunciato, ai fini I.C.I. i terreni come agricoli mentre gli stessi andrebbero valutati, ai fini espropriativi, come edificabili (sia pure in una fattispecie di accessione invertita). Infatti, pare di capire, nessun raffronto andrebbe effettuato con i valori I.C.I. prima della determinazione dell'indennità (oppure, come nel caso esaminato, del risarcimento) «attesa la sostanziale autonomia del profilo tributario (...)».

Tuttavia l'orientamento giurisprudenziale in commento, portando il ragionamento alle estreme conseguenze, con lo statuire: «(...) La disposizione dell'art. 16 d.lgs. n. 504/1992, la quale prevede una riduzione dell'indennità di espropriazione nell'ipotesi in cui il valore del bene, indicato dall'espropriato ai fini dell'I.C.I., risulti inferiore alla menzionata indennità non è applicabile all'ipotesi di omessa presentazione della denuncia o dichiarazione ai fini dell'I.C.I.», potrebbe «immolare» l'evasore parziale sull'«altare del tributo», reo di aver presentato una dichiarazione «infedele», a fronte di un evasore totale che, avendo «obliato» di presentare la dichiarazione I.C.I., potrebbe ottenere in «premio» un'indennità di importo maggiore in quanto non rapportata alla dichiarazione I.C.I. non presentata, salvo ovviamente il successivo «controllo».

A ben guardare si tratterebbe di una statuizione che denota una visione ottimistica della possibilità dell'amministrazione finanziaria di controllare e sanzionare almeno su tale punto tutti gli evasori, specie se totali, e che sembrerebbe ad un primo sommario esame porsi in linea con lo stesso giudice delle leggi, sembrando però non scervra di implicazioni oltre che di stretto diritto anche, se non soprattutto come vedremo, di carattere pratico.

La lettura qui delineata non è l'unica possibile dovendosi soffermare l'attenzione, per poter intendere appieno la pronuncia della Cassazione in parola, sul citato pronuncia-

mento del giudice costituzionale che offre spunti significativi in merito (18).

Il giudice delle leggi, infatti sembra in primo luogo quasi non voler considerare favorito l'evasore fiscale «doloroso» che a seguito della sua «dimenticanza» (*rectius* omissione della dichiarazione I.C.I.) potrebbe lucrare in tal modo sull'importo dell'indennità di esproprio non commisurabile alla predetta dichiarazione.

La Consulta infatti dapprima, correttamente sostiene: «(...) Il disposto legislativo [art. 16 d.lgs. 504/1992] tende, principalmente, ad un recupero di evasione o a disincentivarla. Il fatto che questa evasione sia totale o parziale, ovvero dipendente o meno da volontà consapevole o da mero errore nella dichiarazione, poco interessa ai fini della legittimità costituzionale; in ogni caso è colpevole e, quindi, il soggetto privato può essere assoggettato a conseguenze di responsabilità», tuttavia, poi, conclude: «(...) l'evasore totale non viene affatto avvantaggiato, in quanto è destinato a subire in ogni caso le sanzioni per la omessa dichiarazione, nonché l'imposizione per l'I.C.I. che aveva tentato di evadere; inoltre, la erogazione dell'indennità di espropriazione non può intervenire, se non dopo la verifica che non superi il tetto massimo ragguagliato al valore denunciato per l'I.C.I. e, quindi, solo dopo la presentazione della denuncia I.C.I., e la conseguente regolarizzazione della posizione tributaria, con concreto avvio del recupero dell'imposta e delle sanzioni (...) l'evasore parziale resta soggetto alle stesse conseguenze per il minor valore dichiarato, potendo il comune – ove nei termini e sempre nel presupposto che l'I.C.I. sia dovuta – procedere ad accertamento una volta richiesti dei dati necessari ai fini del calcolo definitivo dell'indennità di esproprio». Ed è su queste ultime frasi che dovrà attestarsi il cammino all'operatore pratico il quale non potrà, il senso sembra chiaro, erogare alcuna indennità se non dopo aver effettuato il raffronto con la dichiarazione o denuncia ai fini I.C.I. [così la Corte costituzionale cita: «(...) l'erogazione dell'indennità di espropriazione non può intervenire se non dopo la verifica (...) e quindi solo dopo la presentazione della denuncia I.C.I. e la conseguente regolarizzazione della posizione tributaria (...)»].

Ma la Corte costituzionale tace su cosa deve fare l'operatore se l'interessato non vuole regolarizzare la propria posizione tributaria in merito. Se, cioè andare avanti con la procedura espropriativa e ignorare il tutto oppure, come sembra più cautelativo, depositare l'indennità (anche accettata) alla Cassa depositi e prestiti lasciando a quest'ultima il compito di fare la verifica.

L'interpretazione più coerente di tale inciso non sembra però lasciare adito a dubbi.

Come a dire, non si potrà procedere alla determinazione formale e quindi all'offerta dell'indennità (nel secondo caso necessaria, però, per emettere il decreto d'esproprio per motivi d'urgenza) se prima non si è fatto il raffronto con la dichiarazione (o denuncia) a fini I.C.I. Con la conseguenza che, in quest'ottica, l'espropriante di fronte all'inerzia del proprietario del bene, in questo caso evasore totale, non potrà far altro che depositare presso la Cassa depositi e prestiti l'indennità-base (senza maggiorazioni e con le eventuali decurtazioni) in quanto il comportamento omissivo e/o inerte del proprietario gli avrà impedito di poter avviare qualsiasi dialogo formale sull'indennità.

Fuori dalla ricostruzione così effettuata, ad avviso di chi scrive, considerare l'evasore parziale e quello totale soggetti alle «(...) stesse conseguenze» sembrerebbe introdurre un'ingiusta disparità di trattamento.

Nel caso infatti dell'evasore parziale, se è vero che il medesimo potrà essere sempre chiamato a rettificare la dichiarazione, sussiste comunque un dato di partenza a cui commisurare l'indennità di esproprio ed è costituito dalla

(17) Cfr. Cass. 22 aprile 2000, n. 5283, in *Urbanistica e appalti*, 2000, 963.

(18) Cfr. Corte cost. n. 351 del 12-25 luglio 2000, *cit.*

dichiarazione I.C.I. stessa. Nell'ipotesi invece dell'evasore totale che ignori l'invito a mettersi in regola, tale parametro manca del tutto con la logica conseguenza che l'indennità verrebbe calcolata alla luce dell'art. 5 *bis* legge 359/1992 (un domani art. 37, comma 3, d.p.r. n. 327/2001) che ben potrebbe portare ad un valore superiore rispetto a quello che avrebbe potuto (e dovuto) essere dichiarato.

Ma anche se l'evasore totale fosse successivamente, in corso di procedura espropriativa, chiamato a regolarizzare la propria posizione tributaria presentando la dichiarazione I.C.I., appare evidente che si troverebbe in una posizione di vantaggio rispetto all'evasore parziale che non essendo a conoscenza della procedura espropriativa potrebbe aver provveduto a denunciare un valore inferiore dell'area *esproprianda*. In buona sostanza, in questa sede, si vuole affermare che l'evasore totale ben potrebbe, una volta conosciuta l'indennità, dichiarare, scientemente o per mero errore, un valore di poco superiore (anche per un'area avente le identiche caratteristiche), rispetto a quello dichiarato dall'evasore parziale che non essendo a conoscenza della procedura espropriativa nella normalità dei casi, potrebbe averne indicato uno inferiore non tenendo in debita considerazione che tale valore sarebbe poi divenuto determinante ai sensi dell'art. 16 d.lgs. 504/1992 per la quantificazione dell'indennità di esproprio.

In altri termini, un conto è avere presentato una dichiarazione, magari «non veritiera», senza essere a conoscenza della procedura espropriativa e altra cosa è invece non averla mai presentata nei termini e farlo regolandosi di conseguenza, soltanto a seguito di invito in corso di procedura espropriativa, quando già è o potrebbe essere noto l'importo corrispondente all'indennità.

La problematica in questione si arricchisce di una ulteriore complicazione nel momento in cui si scontra con l'ulteriore diatriba giurisprudenziale riguardo alla necessità che venga eccepita o meno l'omessa dichiarazione I.C.I. dalla parte interessata (cioè l'ente espropriante).

Non si può infatti sottacere come in caso di necessità di eccezione in giudizio *ex parte* (19), l'evasore totale potrebbe ben dormire «placidi sonni» qualora l'espropriante non eccepisca – se non ne ha l'obbligo – tale omissione, consentendogli così di ottenere in «sordina» una via di fuga rispetto all'obbligo nei confronti del fisco.

In realtà, la precedente giurisprudenza, sembrava lodevolmente orientata nel senso di ritenere che fosse compito del giudice (20) acquisire la dichiarazione I.C.I. stando in tal modo «dal torpore» l'evasore totale costretto quanto meno ad adempiere all'incombenza formale tributaria, penalizzandolo in caso contrario, di ogni vantaggio indennitario (egli subirà le eventuali decurtazioni).

Invece, il più recente indirizzo giurisprudenziale (21) esclude alcun potere-dovere del giudice di acquisire d'ufficio atti relativi alle dichiarazioni o denunce a fini I.C.I., rimesse perciò al potere dispositivo delle parti e dovendo egli pronunciare sentenza anche se non è stata acquisita alcuna documentazione ai fini predetti.

Resta così aperto il problema dell'eventuale inerzia del proprietario e dell'obbligo della p.a. di sollecitarlo ad agire.

Di conseguenza l'inerzia a regolarizzare la posizione ai fini I.C.I., dovrebbe comportare il deposito dell'indennità-base da parte dell'ente espropriante anche se lo stesso espropriato dovesse manifestare una (irrituale) accettazione dell'indennità.

Ma può davvero un soggetto espropriante che non ha potuto determinare e offrire in via formale l'indennità, in quanto non sia stato messo in grado di operare il raffronto I.C.I., agire in tal senso anche se il proprietario insistesse nel condividere l'indennità conosciuta (ma non offerta in via formale, è il caso di ribadire) e pretendere la liquidazione?

Ad avviso di chi scrive, sembrerebbe di poter dare, pur con i rischi connessi a difformi interpretazioni del «diritto vivente», risposta affermativa per le ragioni formali e sostanziali sopracitate.

Sebbene di non assoluta e perspicua chiarezza, il legislatore del Testo Unico sugli espropri (d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327 anche con le modifiche del d.lgs. 302/2002) nell'articolo 37, comma 7 sembra accogliere l'invito del giudice costituzionale allorché impone la riduzione dell'indennità di esproprio al valore (contrastante con la normativa vigente ed inferiore all'indennità) dichiarato ai fini dell'I.C.I. «(...) prima della determinazione formale della indennità nei modi stabiliti dall'art. 20, comma 3, e dall'art. 22, comma 1 (...)»

In estrema sintesi:

a) l'espropriante di un'area edificabile deve (già oggi, ma lo dovrà fare anche un domani con il nuovo Testo Unico) chiedere la dichiarazione (o denuncia) ai fini I.C.I. al proprietario espropriando, prima di determinare e quindi offrire formalmente l'indennità relativa;

b) una volta ottenuta la dichiarazione (o denuncia) I.C.I. potrà fare il raffronto con l'indennità, riducendola ove il valore dichiarato ai fini I.C.I. sia inferiore all'indennità;

c) in ogni caso nell'ipotesi b), ove la dichiarazione vi sia e il valore ai fini I.C.I. sia superiore all'indennità (ma incongruo o non corretto ai fini fiscali) di detto valore non si terrà conto ai fini espropriativi e la procedura espropriativa potrà proseguire normalmente (quindi con l'offerta dell'indennità calcolata secondo il criterio del Testo Unico e con possibile accettazione o rifiuto);

d) allorché tuttavia l'interessato, anche sollecitato, non presenti alcuna dichiarazione (o denuncia) ai fini I.C.I., l'espropriante dovrà depositare l'indennità-base (non raffrontata con il valore I.C.I. per l'inerzia del proprietario) con la decurtazione del 40 per cento, trattandosi, come noto, di aree edificabili.

e) rimane fermo, comunque, per ogni tipo di area (sia agricola sia edificabile) il diritto alla maggiorazione prevista nel secondo comma dell'art. 16 d.lgs. 504/92 ovvero nell'ottavo comma dell'art. 37 d.p.r. 327/2001, nuovo Testo Unico sugli espropri.

Il percorso sopra delineato, sebbene non totalmente esplicitato nelle norme, emerge chiaramente dal sistema in precedenza ricostruito e appare, in ogni caso, più cautelativo per un soggetto pubblico chiamato alla prudenza nell'erogazione di pubblico denaro ove non vi siano specifiche e tassative indicazioni comportamentali che sembrano anzi, alla luce di quanto affermato dal giudice costituzionale, militare nel senso qui proposto.

Andrea Valletti - Antonino Cimellaro

(19) Nel senso della necessaria rilevanza *ex parte* dell'omessa dichiarazione si era orientata la prima giurisprudenza più recente: «(...) Le disposizioni contenute nel 1° e nel 2° comma dell'art. 16 d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, istitutivo dell'imposta comunale sugli immobili, rispondono, nei loro diversi effetti, a contrapposti interessi delle due parti del procedimento ablatorio, per cui la richiesta d'applicazione può provenire solo da chi si avvantaggi di esse e abbia concreto interesse a farle valere, sia per il concreto contenuto delle dichiarazioni I.C.I. che per l'entità delle imposte pagate; tali disposizioni sanciscono deroghe alla disciplina dell'indennità di esproprio in favore rispettivamente dell'espropriante e dell'espropriato

e sono quindi un limite di essa; pertanto potranno applicarsi solo su eccezione della parte interessata» (Cass. 8 febbraio 2000, n. 1381, in *Giust. civ. Mass.*, 2000, 268).

(20) Cfr. in tal senso Cass. 8 agosto 2001, n. 10934, in *Urbanistica e appalti*, 2001, 1301: «(...) La disposizione dell'art. 16 del d.lgs. n. 504 del 1992 costituisce un criterio integrativo di quello previsto dall'art. 5 *bis* della legge n. 359/1992, la cui applicazione avviene automaticamente ad opera del giudice, senza che sia necessaria la relativa eccezione della parte interessata alla (eventuale) riduzione dell'indennità di espropriazione».

(21) Cass. 26 marzo 2003, n. 4558, inedita.

Cass. Sez. III Pen. - 28-4-2003, n. 19633 - Papadia, pres.; Postiglione, est.; Albano, P.M. (conf.) - Rizzo, ric. (*Conferma App. Torino 15 maggio 2002*)

**Bellezze naturali - Bosco - Reato di esecuzione di opere in assenza di autorizzazione (taglio) ex art. 163 d.lgs. n. 490/99 - Soggetto passivo del reato - Esecutore materiale dei lavori - Onere di accertarsi dell'esistenza di una preventiva autorizzazione.** (D.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, art. 163)

*Dal punto di vista soggettivo il reato di taglio non autorizzato di bosco previsto dall'art. 163 d.lgs. n. 490/99 può essere realizzato da «chiunque» e non dai soli proprietari, possessori o detentori del bene (in considerazione del rapporto privatistico con esso), poiché il legislatore mira a prevenire e proteggere il bene ambiente in senso oggettivo nella sua natura pubblica e sociale, pertanto è onere dell'esecutore materiale del taglio accertarsi dell'esistenza di una preventiva autorizzazione chiedendo copia della stessa o del provvedimento che ne escludeva la necessità (1).*

(Omissis)

FATTO E DIRITTO. - La Corte di appello di Torino, con sentenza del 15 maggio 2002, in parziale riforma di quella del Tribunale di Asti del 20 giugno 2001, condannava Rizzo Luciano alla pena di giorni 10 di arresto e lire 20 milioni di ammenda, con il beneficio della sospensione, per violazione dell'art. 163 d.lgs. 490/99 (taglio a raso di un bosco senza autorizzazione regionale).

Il Rizzo ha proposto ricorso per Cassazione deducendo erronea applicazione della legge, che impone l'obbligo di munirsi dell'autorizzazione per il taglio di boschi solo a carico di proprietari, possessori e detentori (art. 7 legge 1497/39) e non anche dei meri esecutori materiali.

In via subordinata, deduce che non si sia tenuto conto della sua buona fede.

Il ricorso è infondato.

Sia la legge 431/85, sia quella di cui al d.lgs. 490/99 prevedono quale ipotesi di reato la realizzazione di «lavori di qualsiasi genere» non preventivamente autorizzati, ove essi abbiano una capacità di incidere sui «beni ambientali».

Dal punto di vista soggettivo il reato può essere realizzato da «chiunque» e non dai soli proprietari, possessori o detentori del bene (in considerazione del rapporto privatistico con esso), poiché il legislatore mira a prevenire e proteggere il bene ambiente in senso oggettivo nella sua natura pubblica e sociale.

Nel caso in esame l'esecutore materiale - secondo la valutazione dei giudici di merito, adeguatamente motivata e perciò incensurabile in Cassazione - di un taglio a raso di un bosco, doveva accertarsi della esistenza di una preventiva autorizzazione, così come avviene nella materia urbanistica, nella quale più soggetti possono concorrere nel reato.

Giustamente la sentenza impugnata ha stabilito che era onere dell'imputato, prima di accingersi a tagliare le piante, accertarsi fattivamente dell'intervenuto rilascio dell'autorizzazione, chiedendo copia della stessa o del provvedimento che ne escludeva la necessità.

P.Q.M. La Corte rigetta il ricorso e condanna il ricorrente al pagamento delle spese processuali. (Omissis)

(1) IL REATO DI TAGLIO NON AUTORIZZATO DI BOSCO.

Il d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 «Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'art. 1 della l. 8 ottobre 1997, n. 352» qualifica il territorio coperto da boschi e da foreste come bene ambientale [combinato disposto degli artt. 138 e 146, comma 1, lett. g] e come tale lo tutela da qualunque altera-

zione attuale o potenziale. L'art. 151, comma 1, prevede che i proprietari, i possessori e i detentori a qualsiasi titolo di un bene ambientale non possono distruggerlo né introdurre modificazioni che rechino pregiudizio a quell'aspetto esteriore che è oggetto di protezione *ex lege*. L'art. 151, comma 2, obbliga i medesimi a sottoporre alla Regione i progetti delle opere di qualunque genere che intendano eseguire, al fine di ottenerne la preventiva autorizzazione. L'esigenza di munirsi di una autorizzazione amministrativa nella fase antecedente l'esecuzione dei lavori (quella progettuale) risponde alla finalità preventiva della norma, la quale chiede che la minaccia portata al bene ambientale attraverso attività di modificazione del territorio sia valutabile *ex ante* dalla pubblica amministrazione attraverso il preventivo rilascio dell'autorizzazione. Ciò spiega la natura di reato di pericolo della contravvenzione di cui all'art. 163 (ex art. 1 *sexies* della l. 8 agosto 1985, n. 431), secondo cui «chiunque, senza la prescritta autorizzazione o in difformità di essa, esegue lavori di qualsiasi genere su beni ambientali, è punito con le pene previste dall'articolo 20 della l. 28 febbraio 1985, n. 47» (arresto fino a due anni e ammenda da lire 10 milioni a lire 100 milioni). Il reato, infatti, si consuma con l'esecuzione di lavori senza la prescritta autorizzazione, capaci di mettere in pericolo il bene ambiente, prescindendo dall'alterazione concreta del paesaggio e dal successivo rilascio di un provvedimento in sanatoria (1). Ne consegue che il taglio di un bosco, come attività comportante l'alterazione di un bene ambientale, deve essere espressamente e previamente autorizzato, salvo che non rientri tra gli «interventi non soggetti ad autorizzazione» di cui al successivo art. 152 (interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici; interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio; taglio colturale, forestazione, riforestazione, opere di bonifica, antincendio e di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste purché previsti ed autorizzati in base alle norme vigenti in materia).

La questione oggetto di commento riguarda l'individuazione del soggetto attivo del reato, con particolare riguardo alla qualificazione come tale dell'esecutore materiale dei lavori di taglio di un bosco. Il ricorrente del procedimento definito con la sentenza n. 445/03 rileva che gli autori della condotta illecita non possano che essere i soggetti obbligati a chiedere l'autorizzazione regionale *ex art. 151*, ovvero i proprietari, possessori o detentori del bene ambientale, escludendo così i meri esecutori materiali dei lavori. Tale ragionamento è infondato per due ordini di motivi.

Il primo è legato alla osservanza del principio di tassatività della fattispecie penale, che indica il soggetto attivo del reato come «chiunque», in ragione della predetta finalità preventiva della norma di tutelare il bene ambientale in quanto tale contro qualsiasi forma di aggressione umana proveniente dall'esterno in grado di arrecare un pericolo di alterazione.

Il secondo motivo risiede nell'ampia tipologia dei soggetti previsti dall'art. 151 (proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo) obbligati a munirsi della preventiva autorizzazione amministrativa per effettuare i lavori incidenti sul bene ambientale. Tutti esercitano un potere sul bene, di diritto e di fatto il proprietario-possessore, soltanto di fatto il possessore e il detentore. Ai sensi dell'art. 1140, comma 2,

(1) Cass. Sez. III Pen. 15 novembre 1995, n. 11203 (ud. 22 settembre 1995), Ottelli, in *Riv. pen.*, 1996, 478; Cass. Sez. VI Pen. 19 settembre 1997,

n. 8520, Stanzione ed altro, in *Mass. dec. pen.*, 1998, 209,282; Cass. Sez. III Pen. 29 maggio 2000, n. 6180, Faiola, in *Riv. pen.*, 2000, 298.

c.c. la detenzione corrisponde esternamente al possesso ma se ne differenzia perché il detentore riconosce l'altruità del possesso (*animus detinendi*) e perché consegue sempre e solo alla consegna della cosa da parte del possessore, collegata ad un contratto ad effetti obbligatori (titolo). In ragione di ciò, l'esecutore materiale dei lavori può essere considerato il detentore del terreno boschivo, in quanto ne ha la disponibilità materiale in virtù di un titolo (il contratto di appalto stipulato con il committente avente ad oggetto il taglio del bosco) e riconosce l'altruità del possesso. Tale stato di detenzione includerebbe l'esecutore materiale tra i soggetti indicati dall'art. 151 del d.lgs. n. 490/1999, obbligandolo a chiedere l'autorizzazione o comunque ad accertarsi che essa sia stata già rilasciata al suo dante causa (committente-possessore).

Per le considerazioni suddette, non sussiste alcuna lettura contrastante tra gli artt. 151 e 163 in ordine all'individuazione del soggetto attivo del reato, così che anche l'esecutore materiale di lavori di taglio non autorizzato su un bosco integra la condotta criminale prevista dalla norma penale.

Maurizio Mazzi

\*

Corte d'app. Salerno, Sez. spec. agr. - 2-12-2002, n. 1015 - De Rosa, pres.; Siani, est. - Cortazzo (avv. Mautone) c. Comune di Cannalonga (avv. Faracchio).

#### Usi civici - Affrancazione - Natura dei terreni - Competenza.

*Quando in giudizio instaurato davanti al giudice ordinario, attinente alla rivendica od all'accertamento della proprietà di un terreno venga eccepita, da una delle parti, la natura di demanio civico del suolo, l'intera controversia, per effetto di tale eccezione, deve essere devoluta al Commissario regionale per gli usi civici, in quanto, per effetto dell'eccezione suddetta, sorge e si pone in essere un conflitto sulla qualitas soli. E la risoluzione di tale conflitto non può essere attuata con un accertamento incidenter tantum, bensì va effettuata con efficacia di giudicato, ad opera del giudice cui la legge riserva la corrispondente cognizione, ossia il Commissario regionale per gli usi civici (1).*

(Omissis)

FATTO. - Con ricorso del 30 ottobre 1992 Antonio Cortazzo aveva adito il Pretore di Vallo della Lucania (procedimento n. 452/92 r.g.) al fine di sentire accogliere nei confronti del Comune di Cannalonga la sua domanda di affrancazione del fondo denominato «Castanelle», di estensione di mq. 9.160, riportato nel Catasto terreni di quel Comune, fol. 9, particelle 7 e 8, sulla base della deduzione che egli lo aveva condotto in colonia da oltre venti anni e di averlo dissodato e messo a coltura, da macchioso ed incolto che esso era.

Il Pretore, nella contumacia del Comune convenuto, dopo avere promosso consulenza tecnica d'ufficio per la determinazione del capitale di affranco, aveva infine emesso ordinanza dell'8-11 aprile 1997, in forza della quale aveva disposto l'affrancazione dal canone enfiteutico in favore del Cortazzo del fondo rustico sopra identificato, con la prescrizione delle notificazioni del provvedimento ex art. 5 legge n. 607/66 e della sua trascrizione presso la Conservatoria dei RR. II. di Salerno.

Avverso questo provvedimento il Comune di Cannalonga, in persona del Sindaco pro-tempore, aveva proposto opposizione ex legge n. 607/66, con ricorso depositato il 29 luglio 1998 innanzi alla Sezione specializzata agraria del Tribunale di Vallo della Lucania deducendo che: sussisteva la carenza di giurisdizione del giudice ordinario a conoscere la controversia in esame, poiché sul terreno in questione gravavano gli usi civici istituiti dal Commissario per la liquidazione degli usi civici di Napoli con atto del 20 settembre 1937, n. 153; corrispondentemente, mancava la prova del passaggio essenziale per l'ottenimento da parte del Cortazzo dell'affrancazione disposta dal Pretore, ossia la preventiva legittimazione del

terreno stesso; nel merito, era impossibile l'evenienza del rapporto dedotto, per l'insistenza dei cennati usi civici, di guisa che nessun diritto reale poteva ritenersi maturato in virtù del mero possesso dedotto *ex adverso*, mentre poi la colonia perpetua non era più ammessa se non per i rapporti sorti prima dell'entrata in vigore del codice civile del 1865; d'altro canto, il Cortazzo, ammettendo di avere corrisposto i canoni per il godimento del bene, aveva riconosciuto l'altruità del cespite stesso. Su tale base, il Comune oppo- nente aveva chiesto al Tribunale di dichiarare la carenza di giurisdizione o, comunque, l'inammissibilità dell'avversa pretesa od il suo rigetto, con ogni provvedimento consequenziale.

Si era costituito il Cortazzo il quale, dal canto suo, aveva osservato che: sussisteva la giurisdizione del giudice ordinario, atteso che il decreto in data 14 giugno 1936 emesso dal Commissario per la liquidazione degli usi civici di Napoli dimostrava - *ad excludendum*, ossia nominando altre particelle e non quelle corrispondenti al bene *de quo* - la libertà da uso civico del terreno oggetto di causa; quanto al merito, poi, erano sussistenti tutti i presupposti per l'assunzione del provvedimento di affranco, atteso che il rapporto in questione, ai sensi dell'art. 13 legge n. 607/66, andava assimilato all'enfiteusi quale rapporto agrario atipico, come confermava l'art. 18 della stessa legge; nemmeno andava obliterato il precedente costituito dalla deliberazione emessa dall'Amministrazione comunale di Cannalonga n. 7 del 2 gennaio 1978 con cui era stata disposta l'affrancazione della maggior parte dei fondi rustici catastalmente ricompresi nel fol. 9, anche corrispondenti a fondi finitimi o confinanti, ciò che confermava la non demanialità dell'area in cui era inserito il terreno in questione; il tutto era confermato dall'atto di notorietà del 28 settembre 1992 nel quale alcuni cittadini di Cannalonga avevano confermato il possesso e la coltivazione ultraventennali da parte sua dell'estensione oggetto di vertenza; coerenti erano le risultanze del certificato catastale storico, asseverative dell'esistenza di alcuni alberi di castagneto sulla particella 7 e della destinazione a pascolo della particella 8, come pure in suo favore militava il contenuto del certificato ipotecario. Pertanto, il convenuto aveva prospettato il rigetto dell'avverso ricorso e la conferma dell'ordinanza pretorile di affrancazione, con vittoria delle spese processuali, a distrarsi.

Il Tribunale di Vallo della Lucania, Sezione specializzata agraria, istruita documentalmente la vertenza, l'aveva poi decisa con sentenza n. 717/2001 del 19-20 dicembre 2001 in virtù della quale, disattesa la questione di giurisdizione sollevata dal Comune di Cannalonga, aveva comunque accolto il ricorso dell'Ente e revocato l'ordinanza del Pretore di Vallo della Lucania, disponendo la restituzione al Cortazzo della somma (pari a lire 6.000.000) da lui depositata quale capitale di affranco e l'annotazione della pronunzia a margine della trascrizione della revocata ordinanza di affranco, nonché condannando il Cortazzo alla rifusione delle spese processuali in favore del Comune di Cannalonga.

Avverso questa decisione Antonio Cortazzo interponeva appello innanzi alla Sezione specializzata agraria di questa Corte producendo il relativo ricorso in data 11 aprile 2002 ed adducendo a sostegno del gravame i seguenti motivi: 1) dei tre presupposti di diritto non esatti che il primo Giudice aveva posto a base della sua erronea sentenza, andava innanzi tutto evidenziato la ritenuta indeterminatazza della *causa petendi*, laddove era stato sottolineato che egli aveva mancato di specificare se il rapporto dedotto integrava colonia perpetua o colonia *ad meliorandum*: però, era stata la stessa Sezione di primo grado a risolvere il dubbio quando aveva rilevato che dal 1865 non era più consentita la colonia perpetua, sicché appariva consequenziale inquadrare il rapporto dedotto come colonia *ad meliorandum*, con susseguente determinazione del fatto giuridico posto a base della domanda; 2) immediato effetto della prima doglianza era che egli aveva chiesto in entrambe le fasi del primo grado l'affrancazione del fondo portando all'attenzione del giudicante una serie invariata di elementi di fatto (deduzione del possesso del fondo per oltre trenta anni, i miglioramenti ivi apportati, l'allegazione di documenti, provenienti per lo più dalla stessa P.A. convenuta, contenenti la prova della sussistenza nel caso in esame dei presupposti per l'affrancazione) e di diritto (con i costanti riferimenti alle leggi nn. 607/66 e 327/63) a base della domanda; d'altro canto, la c.t.u. svolta dal dott. Carlo Valerio nella fase pretorile era stata volta proprio all'accertamento dei miglioramenti, quantificati e detratti dal valore di affranco; in ogni caso, mai erano stati aggiunti, nella fase di merito innanzi alla Sezione di primo grado, presupposti tali da alterare l'oggetto sostanziale dell'azione e da introdurre un diverso tema di indagine e, quindi, mai era stata proposta una domanda nuova; di colonia perpetua si

era discorso solo perché ogni aggiunta sarebbe stata pleonastica alla luce della legge n. 327/63 che aveva dichiarato perpetui i rapporti a migliorìa in uso nelle province del Lazio, comunque denominati e costituiti e, comunque, si trattava di una diversa qualificazione giuridica del rapporto e degli stessi fatti acquisiti al processo; 3) nemmeno poteva essere condivisa, l'impugnata sentenza, laddove aveva ritenuto insufficiente e generica la prova richiesta dal deducente; al contrario la Sezione di primo grado ben avrebbe potuto ammettere la prova orale ed, ex art. 353 c.p.c., rivolgere ai testimoni tutte le domande ritenute utili a chiarire i fatti.

Sulla base di tali argomentazioni, il Cortazzo chiedeva che questa Sezione accogliesse l'appello ed, in riforma della prima sentenza, previa istruttoria, ove necessaria, accogliesse la domanda di affrancazione del fondo, con vittoria delle spese processuali del doppio grado del giudizio, a distrarsi.

Instauratosi il contraddittorio con la notificazione del ricorso e del pedissequo decreto in data 13 maggio 2002, si costituiva il Comune di Cannalunga, il quale deduceva che: preliminarmente andava ribadito che le particelle nn. 7 e 8 del fol. 9, oggetto del giudizio, erano intestate al demanio ed erano gravate da uso civico, con particolare riguardo alla particella n. 7, come risultava dalle visure catastali e dal decreto commissariale del 20 settembre 1937, da cui emergeva l'esistenza dell'uso civico del pascolo e del legnatico e l'insuscettibilità di coltura agraria delle relative terre; la questione di giurisdizione si poneva, pertanto, in modo serio, vertendosi in controversia nella quale all'alodialità delle terre sostenuta dal privato il Comune aveva opposto ed opponeva la natura demaniale delle medesime; oltre a ciò, non poteva muoversi alcuna censura alla decisione di primo grado che aveva chiarito la differenza fra i vari istituti laddove la controparte, in primo grado, oltre a non avere mai dichiarato e specificato i presupposti di fatto e di diritto fondanti la sua domanda, si era riferita nella fase sommaria all'istituto della colonia perpetua e, poi, innanzi al Tribunale aveva richiamato gli artt. 13 e 18 legge n. 607/66 senza peraltro specificare in quale tipologia fra quelle evidenziate dall'art. 13 rientrasse il rapporto dedotto e, su tale inadeguata base, aveva chiesto una generica prova testimoniale.

Pertanto, il Comune appellato chiedeva che la Corte valutasse la questione di giurisdizione sopra esposta e, nel merito, confermasse la sentenza impugnata, con ogni conseguenza in ordine alle spese processuali.

All'udienza del 17 ottobre 2002, dopo che era stata integrata la produzione documentale, le parti discutevano la causa ed, all'esito della camera di consiglio, la vertenza veniva decisa come da dispositivo riportato in calce.

**DIRITTO.** - Deve brevemente premettersi che la Sezione specializzata agraria del Tribunale, nel decidere l'opposizione proposta dal Comune di Cannalunga avverso l'ordinanza pretorile di affrancazione, pur accogliendo nel merito la prospettazione dell'Ente opponente, non ha deciso la questione di giurisdizione nel senso pregiudizialmente prospettato dal Comune, sulla scorta dell'argomentazione per cui la parte deducente non aveva addotto alcuna prova documentale a sostegno della sussistenza dei dedotti usi civici (così come è stata ritenuta carente di prova l'eccezione dell'esigenza di previa legittimazione delle terre in questione perché gravate da usi civici).

Ciò precisato, questa Sezione ritiene di dovere, in via pregiudiziale, riesaminare la questione di giurisdizione, attesa la chiara riproposizione del punto operata dall'Ente appellato nella memoria difensiva di costituzione in questo grado.

Il rilievo ora svolto fa sì che il Collegio sia indubbiamente abilitato ed, anzi, tenuto a portare il suo esame sulla cennata questione.

Invero, la parte vittoriosa nel merito – la quale, in caso di gravame proposto dal soccombente, chieda la conferma della decisione impugnata, eventualmente anche in base ad una diversa soluzione della questione pregiudiziale di giurisdizione proposta nel precedente grado di giudizio – non è onerata dalla incombenza della proposizione dell'impugnazione incidentale (in relazione al cui dispiegamento difetterebbe di interesse) ed ha soltanto l'onere di riproporre detta questione ai sensi dell'art. 346 c.p.c., per superare la presunzione di rinuncia derivante da un comportamento omissivo (cfr., fra le più recenti, Cass. 20 gennaio 2000, n. 602, Cass. 20 settembre 2000, n. 12435 e Cass. 13 luglio 2001, n. 9523).

Affrontando, quindi, la disamina del punto, il Collegio non può condividere l'impostazione privilegiata dalla Sezione di primo grado.

Per vero, occorre tenere per fermo che, quando – in un giudi-

zio attinente alla rivendica od all'accertamento della proprietà di un terreno instaurato davanti al giudice ordinario contro il Comune – sia da questo Ente eccepita la natura di demanio civico del suolo, l'intera controversia, per effetto di tale eccezione, non può non essere devoluta al Commissario regionale per gli usi civici, in quanto, per effetto dell'eccezione suddetta, sorge e si pone in essere un conflitto sulla *qualitas soli*. E la risoluzione di tale conflitto, quando sia parte del contraddittorio processuale l'Ente pubblico titolare del prospettato demanio civico, non può essere attuata con un accertamento *incidenter tantum*, bensì va effettuata con efficacia di giudicato e deve, quindi, essere operata dal giudice cui la legge riserva la corrispondente cognizione, ossia il Commissario regionale per gli usi civici.

Infatti, quest'ultimo giudice, in forza dell'art. 29, secondo comma legge n. 1766/27, deve conoscere e decidere tutte le controversie relative all'esistenza, alla natura ed all'estensione dei diritti di uso civico o di qualsiasi altro godimento promiscuo, in esse incluse quelle sulle quali cada la contestazione di demanialità del suolo (cfr., in relazione a varie fattispecie, Cass. 18 novembre 1989, n. 4944; Cass. 8 marzo 1993, n. 2758, e Cass. 28 dicembre 1994, n. 11225; cfr., del resto, con specifico riguardo a giudizio nei confronti di un Comune per l'affrancazione di enfiteusi, la pur risalente Cass. 22 dicembre 1947, n. 1726, nel senso della devoluzione dell'intera controversia alla cognizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici in ipotesi in cui venga eccepita la demanialità del suolo, con conseguente nullità della concessione enfiteutica).

Orbene, il Comune, fin dall'atto di opposizione avverso l'ordinanza pretorile di affrancazione conclusiva della fase sommaria, ha dedotto la natura demaniale per avvenuto assoggettamento ad uso civico del pascolo e del legnatico delle terre oggetto della domanda di affrancazione formulata dal Cortazzo, adducendo a sostegno della sua tesi un'interpretazione del decreto del Commissario per la liquidazione degli usi civici di Napoli in data 20 settembre 1937 (prodotto da entrambe le parti).

Viceversa il Cortazzo, muovendo da un'interpretazione opposta dello stesso atto, ha dedotto l'avvenuta liquidazione dell'uso civico sulle terre oggetto della presente causa, per essere state le relative estensioni catastali escluse dall'imposizione del vincolo demaniale inerente all'uso civico.

Come appare chiaro dall'esame delle contrapposte asserzioni delle parti, si è così radicata precisamente quella controversia sulla natura, demaniale o meno, dell'estensione oggetto della domanda di affrancazione che determina l'evenienza della cognizione del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici: non può, infatti, il giudice ordinario e, quindi, la Sezione specializzata agraria stabilire *principaliter* (come è necessario fare in questo caso) se il terreno oggetto di lite abbia natura demaniale oppure allodiale.

Né le, pure articolate, considerazioni svolte dal Cortazzo a sostegno della sua posizione possono determinare una valutazione di manifesta infondatezza dell'eccezione di demanialità sollevata dal Comune di Cannalunga, atteso che la diversa interpretazione del decreto suddetto patrocinata da quest'ultimo Ente non si presenta come *ictu oculi* pretestuosa od ispirata da intento dilatorio.

Per vero, la serietà della questione è confermata dal cospicuo numero di località e di terreni interessati dal succitato decreto e dall'inclusione nelle terre interessate dall'uso civico di ben Ha 4.558.12.61, in parte inerenti anche al territorio di Cannalunga; dato di fatto da coniugarsi con l'obiettivo incertezza sulla ricompressione o meno dell'estensione oggetto della presente lite nel territorio, incertezza dipendente sia dal lungo tempo trascorso dall'emanazione del decreto commissariale e dai conseguenti possibili mutamenti anche degli estremi catastali rilevanti ai fini di causa, sia dalla difficoltà di individuare *ad excludendum* – come ha proposto di fare il Cortazzo – le due particelle catastali identificanti il terreno oggetto della domanda di affrancazione, cioè le particelle 7 e 8 del fol. 9.

Questa difficoltà risulta corroborata dal rilievo che, se, da un lato, non paiono individuarsi identificativi catastali corrispondenti ai suddetti estremi nel lungo elenco di elementi relativi alla località Montagna (inerente al territorio di Vallo della Lucania con la compartecipazione delle sue – all'epoca – frazioni, incluso il territorio di Cannalunga), dall'altro, si individuano tuttavia identificativi catastali corrispondenti anche a quegli stessi estremi (fol. 9, n. 1 e n. 23) nell'elenco di elementi relativi alla località Sernia che il decreto inserisce nell'ambito del territorio di Cannalunga.

Corroborata la serietà della questione la stessa allegazione formulata dal Cortazzo sulla base della deliberazione n. 7 del 2 gennaio 1978 emessa dal Consiglio comunale di Cannalunga con la

quale l'Ente ebbe a stabilire di procedere all'affrancazione – in favore di una serie di richiedenti – del canone per ciascuno di essi imposto dal Commissario per la liquidazione degli usi civici con ordinanza del 16 gennaio 1975: orbene, se è vero che nell'elenco dei terreni legittimati inserito nella deliberazione sono compresi anche terreni relativi al fol. 9 e fra le varie particelle anche una frazione (quella 7/a) della particella 7, è del pari vero che la legittimazione cui si è riferito il Consiglio comunale è quella concessa dal Commissario regionale con l'ordinanza del 16 gennaio 1975, ossia con provvedimento successivo e del tutto diverso da quello addotto come dirimente dal Cortazzo, provvedimento che ha interessato – come pure assevera la premessa inserita in detta delibera – soltanto parte dei demani relativi alle località Montagna e Semia. Il ché, inserendo un ulteriore fattore di riflessione (nulla di più specifico avendo chiarito il Cortazzo in merito all'assenza del terreno per cui ha richiesto l'affrancazione dall'elenco di cui alla deliberazione ed alla ragione dell'avvenuta concessione di legittimazione con l'atto del 1975 in ordine a terreni da lui dedotti già esclusi dagli usi civici nel 1937) conferma l'esigenza di verificare nella sede commissariale, unica dotata di cognizione *principaliter*, se lo specifico appezzamento oggetto di lite sia stato o meno trasformato da demanio in allodio.

Nemmeno gli elementi rivenienti da riscontri catastali o ipotecari possono costituire fattori dirimenti al fine della soluzione del conflitto *prima facie* e, quindi, fuori dalla sede giurisdizionale propria. Meno che mai potrebbe valere in tal senso una dichiarazione di atto notorio.

Stante tale situazione, non può non concludersi che, a seguito della deduzione di demanialità svolta fin dall'atto di opposizione da parte del Comune di Cannalonga, si è determinata già nel primo grado una situazione di contrasto sulla demanialità del terreno oggetto di causa che spettava e spetta alla sola giurisdizione commissariale delibare.

Pertanto, la Sezione di primo grado, preso atto dell'insorto conflitto sulla *qualitas soli*, avrebbe dovuto dichiarare nulla l'ordinanza emessa dal Pretore di Vallo della Lucania in sede sommaria, siccome resa in carenza di giurisdizione, e dichiarare improponibile in sede ordinaria il ricorso per affrancazione per essere devoluta la relativa causa alla cognizione del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici.

Questa Sezione di secondo grado deve, in definitiva, riformare la prima decisione, in tal senso occorrendo – *a fortiori* – rigettare l'appello del Cortazzo: in effetti, l'esame dei motivi da lui dedotti deve cedere il passo all'esito relativo alla carenza di giurisdizione, per cui anche le deduzioni istruttorie attingono ad argomenti di merito che in questa sede non devono delibarsi.

Va, in definitiva, dichiarata nulla (e, dunque, non revocata nel merito, come aveva fatto la decisione impugnata), stante l'accertata carenza di giurisdizione dell'Autorità emanante, l'ordinanza conclusiva della fase sommaria, disponente l'affrancazione dal canone enfiteutico, emessa dal Pretore di Vallo della Lucania in data 8-11 aprile 1997.

Per il resto, invece, vanno confermati lo svincolo del deposito del capitale di affranco (da restituirsì, all'esito di questa lite ed impregiudicata l'eventuale futura vertenza, al Cortazzo, depositante), nonché l'avvenuta annotazione della sentenza di primo grado in margine della trascrizione dell'ordinanza di affrancazione, sentenza che ha comunque caducato l'ordinanza del Pretore, con la specificazione che va ora annotata in margine della cennata trascrizione la presente decisione, *ex art. 5 legge n. 607/66*: deve essere, perciò, data la corrispondente disposizione di forma al responsabile dell'Ufficio del territorio di Salerno (che ha assorbito la correlativa Conservatoria dei RR.II.).

Anche il regolamento delle spese processuali di primo grado, già ispirato al principio di soccombenza, con il carico per il Cortazzo, merita di essere confermato, atteso che (essendo stata condivisa la questione pregiudiziale di giurisdizione segnalata dal Comune di Cannalonga già in prime cure) l'inquadramento proposto dall'Ente appellato in prime cure trova riscontro ancora più completo all'esito della presente sentenza.

(Omissis)

(1) CONFLITTO SULLA *QUALITAS SOLI* E COMPETENZA DEL COMMISSARIO REGIONALE PER GLI USI CIVICI.

Con la pronuncia in esame, la Corte d'appello, Sezione specializzata agraria di Salerno ha respinto l'appello proposto dal privato (il Cortazzo) tendente ad ottenere una pronuncia di validità dell'ordinanza emessa dal Pretore da lui stesso in precedenza adito, in forza della quale veniva disposta in suo favore l'affrancazione dal canone enfiteutico del fondo rustico oggetto di controversia. Il Comune di Cannalonga, in persona del sindaco pro-tempore, proponeva opposizione innanzi alla Sezione specializzata agraria del Tribunale competente *ratione loci*, ritenendo il giudice ordinario adito dal Cortazzo carente di giurisdizione a conoscere la controversia in esame, poiché sul terreno in questione gravavano gli usi civici del pascolo e del legnatico, con conseguente insuscettibilità di coltura agraria delle relative terre. Dal canto suo, il Cortazzo, riteneva sussistente la giurisdizione del giudice ordinario, attesa l'esistenza di un decreto emesso dal Commissario per la liquidazione degli usi civici del luogo, con cui veniva dimostrata la libertà da uso civico del terreno oggetto di causa.

Il «riparto di giurisdizione» tra giudice ordinario e Commissario è questione molto dibattuta, e ancor più lo è stata allorché il Commissario era ancora titolare di funzioni amministrative, successivamente trasferite alle Regioni (d.p.r. n. 616/1977).

Spetta al giudice ordinario conoscere: le controversie relative al rimborso delle migliorie o alla restituzione delle addizioni poste in essere dai possessori di terre civiche rivendicate, o comunque relative a richieste di controprestazioni; le controversie in ordine alla restituzione delle terre riconosciute libere; le controversie per fatti successivi alla legittimazione e comunque successivi ai provvedimenti di trasformazione del bene da demaniale in allodiale; le controversie relative all'esercizio di diritti reali su beni di uso civico, qualora le stesse abbiano per oggetto la tutela dei diritti fatti valere *uti singuli* e non *uti cives*; le controversie relative agli adempimenti degli obblighi connessi alle concessioni di beni di uso civico poste in essere dal Comune per provvedere alla gestione temporanea delle terre, in attesa delle operazioni di legittimazione o quotizzazione; le controversie relative al possesso del fondo, allorché si prescinda da ogni pretesa relativa ad usi civici ed al loro esercizio su di esso; le controversie relative a rapporti posti in essere da privati su terre che una delle parti assuma essere di uso civico; le controversie tra due privati i quali, con riferimento ad un bene pacificamente appartenente al demanio civico, si affermino entrambi affittuari del detto bene in forza di contratti stipulati con l'amministrazione (1).

Il presupposto della giurisdizione del Commissario è, invece, la *qualitas soli*, intesa come necessario antecedente logico-giuridico (2).

Nella giurisdizione del Commissario regionale (3), ai sensi dell'art. 29 della legge n. 1766 del 1927, rientrano tutte le controversie concernenti l'accertamento dell'esistenza, della natura e dell'estensione dei diritti di uso civico, comprese quelle nelle quali sia contestata la qua-

(1) GERMANÒ, *Sulla giurisdizione dei Commissari agli usi civici*, (nota a Cass., Sez. Un., 6 maggio 1993, n. 5239), in questa Riv., 1994, 163.

(2) Sussiste la giurisdizione del giudice ordinario se, in ordine ad un terreno la cui appartenenza al demanio civico è accertata e non può essere revocata in dubbio, perché coperta dal giudicato, insorga una questione possessoria, che non ha più attinenza con la *qualitas soli*, che notoriamente afferisce al petitorio, GRECA, *Limiti alla giurisdizione del Commissario liquidatore degli usi civici*,

(nota a Cass., Sez. Un., 19 luglio 2000, n. 503), in questa Riv., 2001, 31.

(3) Cass., Sez. Un., 10 ottobre 1966, n. 2425, in *Foro it.*, 1966, I, c. 2018; Cass., Sez. Un., 28 ottobre 1983, n. 6373, in *Giur. agr. it.*, (M), 1984, 647; GERMANO, *op. cit.*, 160; si parla di «giurisdizione» perché i Commissari «si inseriscono nel quadro delle magistrature speciali», cosicché, quando si discute della loro *potestas decidendi*, si tratta di giurisdizione e non di competenza.

lità demaniale del suolo o l'appartenenza a titolo particolare dei beni delle associazioni, nonché tutte le questioni alle quali dia luogo lo svolgimento delle operazioni disciplinate dalla legge sugli usi civici (4). Da ciò, il Collegio argomenta la necessaria devoluzione della controversia al Commissario Regionale per gli usi civici, in quanto, «in un giudizio attinente alla rivendica od all'accertamento della proprietà di un terreno instaurato davanti al giudice ordinario contro il Comune, allorché da questo Ente venga eccepita la natura di demanio civico del suolo, sorge e si pone in essere un conflitto sulla *qualitas soli*».

Un problema che può porsi è come sia possibile riconoscere l'esistenza di usi civici su un terreno agricolo. Per il vero, nell'ambito della Regione Lazio si è seguita, almeno per un certo tempo, la strada di rimediare con alcuni espedienti, posti in essere sul piano amministrativo: in primo luogo con una circolare del Commissario per gli usi civici del Lazio, il quale invitò i Comuni a rilasciare l'annotazione dell'esistenza di usi civici sul certificato di destinazione urbanistica; esso costringeva il privato che volesse cedere il proprio terreno agricolo: a chiedere al Comune il certificato di destinazione urbanistica; a chiedere alla Regione la dichiarazione sull'esistenza su quel terreno di eventuali usi civici. La Regione provvedeva: a rilasciare una dichiarazione per l'intero territorio comunale, se su questo Comune fosse stata effettuata la c.d. verifica, cioè l'accertamento da parte di un tecnico specialistico, nominato dal Commissario per gli usi civici, dell'intero territorio del Comune; a rilasciare, in caso contrario, una dichiarazione che valesse per l'esclusivo terreno indicato, identificato con i dati catastali.

Sostituito il Commissario degli usi civici che aveva ideato la precedente procedura, il successore aveva evidenziato come gli Assessorati agli usi civici potessero rilasciare certificazione sull'esistenza degli usi stessi soltanto ai Comuni interessati ma esclusivamente per finalità di carattere urbanistico (cioè come strumento di analisi territoriale per la corretta predisposizione dello strumento urbanistico con natura di atto ricognitivo documentale). Ulteriore difficoltà ai fini dell'individuazione dell'uso civico era data dal fatto che, trattandosi di diritti imprescrittibili, cioè mai estinguibili per usucapione di alcuni soggetti o per non uso, appariva difficile individuare una fonte sicura di esistenza dei predetti diritti. Infatti né l'Assessorato agli usi civici, né il Commissario agli usi civici potevano dire con certezza che l'uso civico non esistesse; al massimo dette autorità potevano dichiarare che l'uso civico non fosse stato mai dichiarato, ma non escludere a priori che qualunque cittadino si levasse per chiederne la verifica e documentarne l'esistenza sulla base di documentazione sino ad allora sconosciuta. In definitiva, nel silenzio della documentazione acquisita si poteva soltanto dire che fino ad una certa data non sussisteva documentazione in grado di dimostrare l'esistenza di uso civico; salve evidentemente, per quanto si è più sopra precisato, le pronunce del Commissario per gli usi civici. Occorreva cioè affermare, e si deve continuare ad affermare, che non esistono archivi documentali in grado di offrire una prova assoluta (a parte sentenze dei Commissari) dell'esistenza di usi civici. E si deve altresì ribadire

che nessuna certificazione sostitutiva appare idonea a rispondere al problema qui considerato, per, si ripete, la caratteristica essenziale dell'uso civico di essere refrattario ad estinzione per non uso e di poter essere identificato soltanto a seguito di pronuncia giurisdizionale del Commissario.

Ritornando alla sentenza in epigrafe, sosteneva il Comune di Cannalunga che mancava, per *facta concludentia*, «la prova del passaggio essenziale per l'ottenimento da parte del Cortazzo dell'affrancazione disposta dal Pretore, ossia la preventiva legittimazione del terreno stesso». Conseguenza del provvedimento di legittimazione, che nel caso di specie mancherebbe, infatti, è la trasformazione della natura del bene *demaniale* in *allo-diale*, passando la terra in libera e assoluta proprietà dell'usurpatore legittimato. La legittimazione è disciplinata dagli artt. 9 e 10 della legge n. 1766 del 1927 e dagli artt. 25 e 26 del relativo regolamento adottato con r.d. n. 332 del 1928. Essa presuppone il possesso di terre civiche abusive, dovuto ad occupazione abusiva contro ogni logica, oppure ad occupazione a seguito di atto formale di alienazione peraltro non legittima e comportante la nullità dell'acquisto. Condizioni per disporre la legittimazione sono: che il possesso del terreno duri almeno da dieci anni; che la zona occupata non interrompa la continuità del terreno; infine che l'occupatore vi abbia apportato sostanziali e permanenti migliorie, circostanza, quest'ultima, che viene ritenuta sussistere soltanto con riferimento a miglioramenti di natura stabile e obbiettiva, tali da aumentare la capacità di reddito del fondo (5). Ne deriva che l'occupante è titolare di un mero interesse legittimo all'ottenimento del provvedimento di legittimazione il quale, appunto, può essere discrezionalmente concesso o negato, fermo restando, come più volte sostenuto dal Consiglio di Stato, che la pubblica amministrazione nel diniego della richiesta di legittimazione deve motivare il provvedimento negativo (6). Una volta ottenuta la legittimazione, sorge a favore del possessore abusivo un diritto soggettivo di natura privatistica, mentre i beni perdono la natura di beni assoggettati a proprietà collettiva ed il diritto di uso civico degrada, secondo l'interpretazione della giurisprudenza, al rango di diritto affievolito (7). È stato anche chiarito che il provvedimento commissariale di legittimazione delle occupazioni abusive «conferisce al destinatario la titolarità di un diritto soggettivo perfetto di natura reale sul terreno che ne è oggetto, costituendone titolo legittimo di proprietà e di possesso» (8). Giurisprudenza e dottrina sono concordi nel ritenere che la legittimazione determini il venir meno dell'uso civico, cosa che, nel caso di specie, si sostiene non essere avvenuta, di guisa che nessun diritto reale poteva ritenersi maturato in virtù del mero possesso dedotto *ex adverso*.

Stefania Conventi

\*

(4) Cass., Sez. Un., 19 giugno 1996, n. 5621, con nota di ORLANDO, *Ancora sulla giurisdizione del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici*, in questa Riv., 2001, 53, nell'ipotesi in cui la controversia tra privati riguardi la demanialità o meno di un bene, eccepita allo scopo di negare l'esistenza del diritto soggettivo, di cui la controparte sostenga di essere titolare, il contrasto insorto tra le parti deve essere deciso dal giudice ordinario.

(5) In tal senso v. CASTELLANA, *Legittimazione delle abusive occupazioni*

*di terre d'uso civico*, in Riv. dir. agr., 1950, I, 208.

(6) STOLFI, *Interesse legittimo e diritto soggettivo a confronto: artt. 9 e 10 legge n. 1766 del 1927* (nota a Cass., Sez. I, 27 maggio 1995, n. 5906), in questa Riv., 1997, 123.

(7) Cfr. Cass. 8 novembre 1983, n. 6589, in *Giust. civ. Mass.*, 1983.

(8) Così espressamente Cass. 23 giugno 1993, n. 6940, in questa Riv., 1994, 498.

Trib. Locri, Sez. Siderno - 26-2-2001, n. 64 - Liberati, pres. ed est. - Certomà ed altro, imp.

**Sanità pubblica - Smaltimento di rifiuti solidi urbani - Sindaco - Ordinanza contingibile ed urgente - Presupposti di fatto - Sindaco del giudice penale - Ambito.** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 13; d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915, art. 12)

*L'ordinanza contingibile ed urgente che il sindaco può emanare in materia di smaltimento dei rifiuti ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, ha come presupposti: a) una necessità eccezionale ed urgente di tutelare la salute pubblica o l'ambiente, b) la limitazione nel tempo, c) la inevitabilità del ricorso a forme di gestione straordinaria; mentre ha come requisito di legittimità formale una motivazione adeguata, che renda conto dei presupposti concreti dell'ordinanza stessa. A fronte di tale ordinanza il giudice penale deve verificare se ricorrono i presupposti che legittimano l'esercizio concreto della potestà sindacale, e se sussiste il requisito di legittimità di una motivazione adeguata (1).*

(Omissis)

Rileva il Giudice come la condotta tenuta dal Certomà, nella sua qualità di sindaco (capo dell'amministrazione comunale) integri il reato di cui all'art. 51, commi terzo e primo d.lgs. 22/97, in relazione all'art. 13 della medesima legge.

Ed infatti, ancor prima di valutare le modalità di gestione della discarica (la cui condotta violativa delle prescrizioni imposte dall'autorizzazione integrerebbe il diverso reato di cui all'art. 51, comma 4 stessa legge) va evidenziata la assoluta mancanza (per il periodo successivo alla scadenza della validità semestrale dell'ordinanza del 3 ottobre 1997 e sino alla chiusura del sito) e comunque l'illegittimità (per il periodo interessato dal provvedimento di urgenza ex art. 13 d.lgs. 22/97 emesso dal Sindaco il 3 ottobre 1997) del provvedimento di autorizzazione richiesto dalla legge per la realizzazione e la gestione delle discariche.

Va sul punto osservato che l'art. 13 d.lgs. 22/97 consente di adottare, in casi di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, ordinanze contingibili ed urgenti finalizzate a consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti.

Tale potere derogatorio, per la gravità della situazione che ne consegue («legittima» violazione di norma a tutela dell'ambiente) deve però necessariamente essere supportato da un'analitica giustificazione motivatoria (contenuta nel provvedimento medesimo, ai sensi dell'art. 13, comma 3 d.lgs. 22/97) in cui si indichino le ragioni che hanno determinato la deroga e le norme cui si intende derogare.

Tali requisiti, ben più vincolanti rispetto alle disposizioni di cui alla normativa previgente, consentono di verificare la legittimità delle ordinanze adottate, le quali devono essere – per espressa previsione di legge – comunicate al Ministro dell'ambiente, al Ministro della sanità ed al Presidente della Regione, nonché alla Commissione dell'Unione Europea (per iniziativa del Ministro dell'ambiente)

È evidente come la norma sia volta a consentire un'attività di monitoraggio e controllo della situazione ambientale, attraverso l'adozione dei detti meccanismi di verifica (attraverso la motivazione) e di comunicazione, a tutte le autorità che abbiano specifici compiti istituzionali.

Alla realizzazione o gestione di discariche senza adeguato provvedimento di autorizzazione (autorizzazione vera e propria o ordinanze sindacali adottate ex art. 13 d.lgs. 22/97) corrisponde il meccanismo sanzionatorio di cui all'art. 51, comma 3 d.lgs. 22/97, che, considerando il solo profilo formale, sanziona la realizzazione o gestione delle discariche in mancanza di validi provvedimenti autorizzatori.

Ancor prima di verificare se siano state rispettate le prescrizioni previste dalla legge (di necessario recepimento, per i meccanismi di rinvio, nei provvedimenti autorizzatori) e quindi ancor prima di valutare l'eventuale pericolosità in concreto per l'ambiente, l'art. 51, comma 3 d.lgs. 22/97 impone il rigoroso rispetto formale delle procedure di autorizzazione (eventualmente derogatorie rispetto alle leggi ambientali vigenti) previste per la gestione delle discariche, imponendo, in presenza delle situazioni eccezionali di cui all'art. 13 d.lgs. 22/97, di adempiere anche ai vari obblighi di comunicazione alle autorità preposte, nel rispetto delle esigenze di monitoraggio e di verifica all'interno del Paese (vari ministeri) e in ambito comunitario (Commissione U.E.).

La mancanza di un valido provvedimento di autorizzazione, pertanto, costituisce ex se ipotesi di reato.

Orbene, nel caso di specie la autorizzazione alla gestione della discarica risulta assolutamente mancante, almeno dopo la data di scadenza della validità semestrale del provvedimento di urgenza adottato dal sindaco ex art. 13 d.lgs. 22/97 (in data 3 ottobre 1997) e sino alla chiusura del sito (avvenuta con il sequestro del 28 novembre 1998).

Prima di tale scadenza, invece, la gestione e la realizzazione sarebbero giustificate dall'ordinanza adottata ai sensi dell'art. 13 d.lgs. 22/97.

Va tuttavia rilevato che tale provvedimento non fa alcun riferimento ad eventuali deroghe alle norme ambientali vigenti, limitandosi ad autorizzare la realizzazione della discarica «con estrema urgenza ed anche con prestazioni eccedenti il normale orario ... derogando, se necessario, alle direttive tecniche allegate alla deliberazione della G.R. 4875/94».

Consegue che, nonostante il richiamo all'art. 13 d.lgs. 22/97, il provvedimento è privo dei requisiti richiesti per le ordinanze contingibili ed urgenti adottate ex art. 13, e, pertanto, deve considerarsi illegittimo (evidente è infatti la violazione di legge, non essendo stato rispettato quanto previsto dall'art. 13, comma 3 d.lgs. 22/97, e posto che la discarica è stata effettivamente realizzata e gestita in deroga alla normativa ambientale).

Il potere dell'ordinanza sindacale – pur se da taluna giurisprudenza limitato alla sola possibilità di derogare ai requisiti procedurali per l'autorizzazione (che dovrebbe seguire un articolato iter) e non, invece, al contenuto (cfr. Cass. Sez. III, 10 maggio 1994), stante l'automatica pericolosità inquinante in caso di mancato rispetto dei requisiti sostanziali – si ritiene poter interessare anche l'obbligo di conformarsi alle regole previste dalla normazione primaria e secondaria in ordine agli aspetti sostanziali e di contenuto per la realizzazione della discarica, con conseguente facoltà di deroga anche delle disposizioni relative alla costruzione/gestione. Tale facoltà è legata proprio alla peculiare natura del provvedimento, il quale, per fronteggiare situazioni eccezionali, deve necessariamente essere dotato di «strumenti» idonei allo scopo.

Tuttavia un simile potere trova dei limiti nella sussistenza dei requisiti di urgenza e necessità che legittimano l'adozione del provvedimento, nella delimitazione temporale, e nel rispetto dei requisiti di forma richiesti.

La causa di illegittimità consistente nella violazione di legge (mancata indicazione delle norme ambientali derogate, ex art. 13, comma 3 d.lgs. 22/97) prescinde quindi dalla sussistenza dei presupposti di urgenza che pur sono richiesti per l'emissione del provvedimento.

In merito ai requisiti va osservato che – per la Regione Calabria – nel periodo interessato dal presente procedimento, esiste un provvedimento del Presidente del Consiglio dei ministri che dichiara lo stato di emergenza per i rifiuti, che è di per sé idoneo a giustificare l'intervento di poteri sostitutivi dei sindaci, «al fine di tutelare l'integrità della vita dal pericolo di danni derivanti dal mancato smaltimento a norma di legge dell'enorme massa di rifiuti che quotidianamente vengono prodotti sul territorio della Regione Calabria, a cui si aggiungono anche quelli introdotti abusivamente da altre regioni».

Per tale motivo, può ritenersi preclusa, a priori, una diversa valutazione da parte del giudice circa la sussistenza del requisito dell'emergenza.

Le ragioni di urgenza, inoltre, sono dettate, nel caso di specie, anche dal sequestro della discarica in funzione, che ha reso evidentemente necessaria l'adozione di una celere soluzione alternativa.

Per quanto concerne la limitazione temporale, è dato invece riscontrare nel provvedimento una implicita indicazione (supplisce, infatti, la previsione legislativa della durata semestrale), potendo ritenersi valido anche un provvedimento in cui manchi la determinazione esatta del periodo, purché la stessa sia desumibile dalle ragioni di urgenza addotte a giustificazione dell'atto (nel caso di specie il sequestro e la mancanza di altri siti ove scaricare i rifiuti).

Nulla può pertanto osservarsi, sotto tali profili, circa la legittimità dell'ordinanza del sindaco.

Si è anticipato però che il provvedimento ex art. 13 d.lgs. 22/97 deve essere valutato anche per i suoi profili di legittimità, *sub specie* di eventuali violazioni di legge o di eccesso di potere.

In particolare sarà necessaria una adeguata motivazione – così come richiesta dalla legge 241/90 (trattandosi di atto amministrativo e non di atto normativo) e dall'art. 38 legge 142/90, nonché dall'art. 13 d.lgs. 22/97 – che consenta il controllo della legittimità dell'atto.

In mancanza di essa (ed in particolare in caso di omessa indicazione della norma che si intende derogare) si integra certamente il vizio di violazione di legge (art. 13, comma 3 d.lgs. 22/97), posto che la normativa impone espressamente di indicare le norme

ambientali (individuate per combinato disposto, con il rinvio integrativo alla delibera del Comitato interministeriale del 27 luglio 1984) che verranno derogate.

L'ordinanza sindacale potrà pertanto o riportarsi, anche sinteticamente, alle disposizioni «sostanziali» vigenti (ed in tal caso avrà il solo potere di superare la procedura burocratica per il rilascio dell'autorizzazione) o derogare alle stesse, indicando in motivazione le ragioni.

La motivazione consentirà poi al giudice – se sufficiente ed adeguata, e quindi non integrante violazione di legge o eccesso di potere – di verificare l'eventuale ricorrenza di cause di illegittimità (cfr. Cass. Sez. III 16 ottobre 1998, n. 12692, in *Cass. Pen.*, 2000, 151, per la giustificazione del potere sindacatorio del giudice in materia di eccesso di potere delle ordinanze *ex art.* 12 d.p.r. 915/82-precedente normativa in vigore).

Orbene, nell'ipotesi per cui si procede, la mancanza di tali indicazioni (relative alle disposizioni di legge in materia ambientale derogate) nel provvedimento adottato dal sindaco il 3 ottobre 1997 ai sensi dell'art. 13 d.lgs. 22/97 integra gli estremi di una violazione di legge, e, pertanto, il provvedimento è illegittimo.

Consegue che la discarica (che effettivamente deroga a disposizioni di legge) è stata realizzata e gestita (anche nel semestre interessato dall'ordinanza sindacale) in mancanza di un valido provvedimento di autorizzazione.

Tale condotta perciò, integra gli estremi del reato di cui all'art. 51, comma 3 d.lgs. 22/97, anche nel periodo interessato dall'ordinanza emessa dal sindaco *ex art.* 13 d.lgs. 22/97.

Il reato di cui all'art. 51, comma 1 d.lgs. 22/97, pur contestato e sussistente nella fattispecie, risulta invece assorbito dal reato di cui all'art. 51, comma 3 d.lgs. 22/97: le condotte di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento prese singolarmente in considerazione – a fini sanzionatori – dal comma 1 dell'art. 51, rientrano nel concetto di «gestione» previsto dal comma 3 dello stesso art. 51 [cfr. la definizione data dal legislatore all'art. 6, lett. *d*) d.lgs. 22/97], e, pertanto, risultano assorbite da tale reato.

Dall'inesistenza di provvedimenti idonei a derogare alla normativa ambientale per la costruzione della discarica, consegue anche la esistenza del reato di cui all'art. 1-sexies legge 431/85, così come integralmente riformulato dagli artt. 138, 146, comma 1, lett. *c*), 163 legge 490/99, posto che sono stati realizzati lavori su beni ambientali senza la prescritta autorizzazione. Il reato contestato al capo B) di imputazione va infatti qualificato diversamente, posto che la legge 431/85 è stata espressamente abrogata e che i fatti previsti dal vecchio art. 1-sexies risultano comunque ancora sanzionati dalla legge 490/99.

Ciò è consentito al giudice, nel momento della decisione, in considerazione dell'analiticità descrittiva del capo B) di imputazione e della sostanziale identità dei fatti astrattamente sanzionati dalle due leggi.

Stante le modalità di realizzazione dei reati nessun dubbio può prospettarsi in ordine alla sussistenza dell'elemento psicologico, posta l'evidente colpa nell'omettere di reiterare l'ordinanza e, comunque, nel non provvedere all'adozione di essa (per il primo periodo) ai sensi di legge.

Non può nemmeno invocarsi, nella fattispecie, la scriminante dello stato di necessità, posto che la valutazione di inevitabilità della condotta (*recte*: la necessità di salvare altri da un grave danno) dovrebbe attenersi nelle ipotesi di reato per cui si procede – per le ragioni esposte – non all'impossibilità di gestire altrimenti lo scarico dei rifiuti (che è la ragione che giustifica i poteri di ordinanza del sindaco), ma, al contrario, alla sola possibilità di autorizzarla regolarmente (cioè di emettere un valido provvedimento, eventualmente *ex art.* 13 d.lgs. 22/97): la violazione di cui all'art. 51, comma 3 d.lgs. 22/97, si è detto, ha carattere formale, e riguarda semplicemente la mancanza di validi provvedimenti di autorizzazione (ordinari o *ex art.* 13 d.lgs. 22/97), rispetto alla cui emissione dovrebbe sussistere la scriminante.

Non può inoltre condividersi la tesi difensiva inerente l'insussistenza di poteri (e responsabilità) in capo al sindaco, nel periodo considerato, per la concomitante presenza di un commissario straordinario con esplicite competenze in materia di rifiuti per l'intera Regione Calabria. L'istituzione di una unità speciale – da parte della presidenza del Consiglio dei ministri (21 ottobre 1997) – non ha infatti interferito con i poteri *ex art.* 13 d.lgs. 22/97 delle amministrazioni comunali in persona dei sindaci, come desumibile dalla stessa lettura del provvedimento che istituisce tale unità (eventuali dubbi e richieste di chiarimenti al commissario erano

stati chiesti, difatti, solo con riferimento alla seconda reiterabilità del provvedimento, e non in merito alla permanenza di poteri *ex art.* 13 d.lgs. 22/97 in capo ai singoli sindaci – cfr. deposizione Celico).

L'ufficio in questione, inoltre, era entrato in funzione dal gennaio 1998 ed era divenuto operativo solo nel mese di maggio del 1998 (cfr. anche teste Celico, p. 23 e ss. verbale di udienza del 8 novembre 2000).

Sussistono pertanto i reati contestati (art. 51, comma 3 d.lgs. 22/97, che assorbe anche la violazione di cui al comma 1 stesso articolo, e art. 1-sexies legge 431/85 riformulato dagli artt. 138, 146, comma 1, lett. *c*) e 163 legge 490/99) all'imputato Certomà, che si ritiene possano concorrere tra loro, stante la diversità del bene/oggetto tutelato, e che sono legati dal vincolo di cui all'art. 81 c.p. (*Omissis*)

(1) LE ORDINANZE CONTINGIBILI ED URGENTI: LIMITI E MODALITÀ DI APPLICAZIONE DELL'ART. 13 DEL D.LGS. N. 22 DEL 1997, FATTE SALVE LE IPOTESI SANZIONATORIE DI CUI ALL'ART. 51 DEL MEDESIMO DECRETO.

Nella sentenza in epigrafe viene riportato il fatto di un Comune che, preso in affitto un terreno, ha destinato lo stesso, con provvedimento di urgenza del sindaco (ordinanza datata 6 ottobre 1997), a discarica provvisoria per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani del Comune stesso.

L'art. 13 del d.lgs. 22/1997 consente, infatti, che «fatto salvo quanto previsto dalle disposizioni vigenti in materia di tutela ambientale, sanitaria e di pubblica sicurezza, qualora si verificino situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e non si possa altrimenti provvedere, il presidente della Giunta regionale o il presidente della Provincia o il sindaco possono emettere, nell'ambito delle rispettive competenze, ordinanze contingibili ed urgenti per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti...».

Già in questa prima parte dell'art. 13 si può capire l'ambito ristretto entro cui detta attività legislativa, derogatoria della normativa vigente, possa muoversi. Si parla, infatti, di casi in cui non può altrimenti provvedersi, l'articolo recita inoltre che comunque deve mantenersi un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente.

La previsione legislativa dell'articolo citato deve infatti essere coerente con le finalità politico programmatiche espresse nell'art. 2 del decreto Ronchi in quanto la gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse e quindi non può ignorare le disposizioni in tema di salvaguardia dell'ambiente, della salute pubblica e della pubblica sicurezza.

Sotto il profilo procedurale le dette ordinanze vanno comunicate al Ministro dell'ambiente, al Ministro della sanità ed al presidente della Regione entro tre giorni dalla emissione ed hanno una efficacia per un periodo non superiore ai sei mesi.

Nel caso del Comune da noi preso in esame si rileva immediatamente che il termine semestrale di validità dell'ordinanza, emessa dal sindaco, risultava essere ampiamente scaduto alla data del sequestro, attuato dal personale del Corpo forestale dello Stato, ma nonostante ciò la discarica risultava ancora funzionante.

Oltre a questa chiara violazione del disposto dell'art. 13 circa la durata dell'ordinanza, nella sentenza si mette in luce tutta una serie di altre inadempienze che sussistevano in costanza dell'ordinanza stessa.

In primo luogo emerge dalle prove testimoniali e dalla documentazione prodotta la mancata conformità della discarica alle prescrizioni della delibera del Comitato interministeriale 22 luglio 1984, punto 4.2.2 circa le modalità di

stoccaggio dei rifiuti e la mancanza di tutta una serie di dispositivi atti alla tutela dell'ambiente circostante.

La delibera citata, che era applicativa dell'art. 4 del d.p.r. 10 settembre 1984, n. 915, nonostante l'avvenuta abrogazione del decreto citato operata dall'art. 56 del d.lgs. 22/1997, è comunque di ausilio interpretativo per l'applicazione della nuova disciplina, allorché, come in questo caso, le statuizioni siano in linea con il nuovo assetto legislativo.

Da un esame attento poi dell'ordinanza, il Tribunale osserva che essa autorizzava la realizzazione della discarica per motivi di urgenza (senza nulla specificare) e con prestazioni eccedenti il normale orario.

Consegue che il sindaco nell'emissione dell'ordinanza non ha rispettato quanto previsto dal comma 3 dell'art. 13 del d.lgs. 22/1997, ovvero le prescrizioni in merito alle modalità compilative delle ordinanze, le quali devono contenere le norme a cui si intende derogare e sono adottate su parere degli organi tecnici o tecnico-sanitari, a seconda delle particolari norme da derogare, espresso con specifico riferimento alle conseguenze ambientali.

Tale parere deve essere motivato e circostanziato sia sulla necessità contingente di deroga, sia in modo specifico, circa le conseguenze ambientali, per consentire una valutazione tecnico-sanitaria anche sul piano dei costi e dei benefici in termini di necessità incontestabile del provvedimento.

Con la novella dell'8 ottobre 1997, n. 389, si è sostituita alla condizione generale posta in negativo «purché non vi siano conseguenze di danno o di pericolo per la salute e per l'ambiente», quella positiva di garantire «un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente».

La dizione nuova, lungi dall'essere più garantista, appare vaga e più facilmente interpretabile soggettivamente, in quanto il termine «elevato livello» non ha quei caratteri di concretezza e rilevanza giuridica delle parole «danno» e «pericolo» (1).

Tornando alla questione in esame, il sindaco, dunque, avendo ommesso di indicare la norma cui intende derogare, è incorso nel vizio di violazione di legge che rende non legittima l'ordinanza da lui emessa.

Infatti, come abbiamo già sottolineato, l'ordinanza deve indicare non solo la norma cui intende derogare ma anche le ragioni per cui si chiede codesta deroga.

La complessità e la difficoltà di applicazione di questa disciplina sulle ordinanze contingibili ed urgenti non è senza motivo, infatti con la pregressa disciplina (2) si è assistito in questa materia a non pochi abusi. Molti sindaci tramite le dette ordinanze reiterate ripetutamente hanno di fatto realizzato discariche permanenti nel loro territorio.

Con la nuova disciplina si è tentato in parte di contrastare dette pratiche anche se anche nel comma 4 dell'art. 13 del decreto Ronchi viene utilizzata una espressione che lascia aperta la porta alla possibilità di ulteriori abusi, si dice infatti che le ordinanze non possono essere reiterate per più di due volte, ma «qualora ricorrano comprovate necessità» possono adottarsi anche oltre il termine prescritto.

Il termine «comprovate necessità» risulta essere sufficientemente ambiguo e quindi oggetto di varie interpretazioni che possono facilmente portare ad un abuso nell'utilizzo delle dette ordinanze.

Tornando alla necessità di specificare le norme cui si intende derogare ed ai motivi di questa deroga, la Cassazione si è chiaramente espressa in merito (3): con la pronuncia del 1998 specifica che le ordinanze hanno come presupposti: 1) la necessità urgente ed eccezionale di tutelare la salute pubblica o l'ambiente; 2) la limitazione temporale; 3) la inevitabilità del ricorso a forme di gestione straordinaria; mentre hanno come requisito di legittimità formale una motivazione adeguata che renda conto dei presupposti concreti dell'ordinanza stessa.

Ritroviamo anche nella sentenza del 1994, citata in nota, lo stesso orientamento che ha poi portato alle chiare posizioni della Cassazione negli anni successivi: si diceva infatti che il potere di emanare le ordinanze contingibili ed urgenti *ex art.* 12 d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915 per essere legittimo deve avere carattere «temporaneo» e non può essere ispirato a generiche finalità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, ma deve in concreto essere esercitato per assicurare il rispetto di questa finalità.

L'ordinanza contingibile ed urgente, specifica inoltre la Cassazione, presuppone una situazione eccezionale ed urgente, ossia un evento del tutto distinto dalle forme ordinarie di smaltimento dei rifiuti che esige per la sua natura un intervento supplementare, del tutto temporaneo, strettamente finalizzato a superare la contingenza della situazione venutasi a creare (ad esempio a causa di un terremoto, inondazione, incendio, epidemia). In detto caso soltanto il sindaco può ordinare il trasporto dei rifiuti o l'accumulo in un dato luogo, ma sempre adottando le misure precauzionali minime necessarie (es. impermeabilizzazione ed interrimento). In conclusione le ordinanze contingibili ed urgenti devono, perciò, essere motivate da specifiche e precise ragioni di necessità ed urgenza, con l'indicazione delle precauzioni adottate e della durata prevista.

Nel caso da noi preso in esame, la discarica è stata realizzata e gestita in mancanza di un valido provvedimento di autorizzazione in quanto l'ordinanza sindacale deroga a disposizioni di legge senza specificare, come prescritto dall'art. 13, comma 3, le disposizioni derogate e senza motivare adeguatamente l'adozione dell'ordinanza stessa se non con un generico riferimento ad una situazione di urgenza senza nessun riscontro concreto.

Il reato di realizzazione e gestione di una discarica non autorizzata (art. 51, comma 3 del d.lgs. 22/1997) è commesso dal momento della nascita della discarica stessa in quanto, come abbiamo visto, non esisteva una ordinanza valida ad autorizzarla. Il comma 3 dell'art. 51 assorbe in sé anche la fattispecie prevista dal comma 1 del medesimo articolo, in quanto l'attività di gestione comprende un po' tutte le attività, ovvero: la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento, nonché il commercio e l'intermediazione dei rifiuti stessi.

Sotto il profilo della responsabilità penale della realizzazione e gestione di una discarica non autorizzata sembra non esservi alcun dubbio circa la punibilità del sindaco del Comune in esame, in quanto lui stesso ha emanato l'ordinanza ed è quindi il responsabile sia della nascita di una discarica non autorizzata sia del suo funzionamento anche oltre la data di scadenza dell'ordinanza illegittima.

Francesca De Santis

(1) Vedi in merito: *La nuova normativa sui rifiuti*, F. CERVETTI SPRIANO, Milano, 1998.

(2) Nel d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915 all'art. 12 si prevedeva la possibilità dell'utilizzo delle ordinanze contingibili ed urgenti «qualora sia richiesto da eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica

o dell'ambiente». Le stesse erano emesse dal capo della Giunta regionale o dal sindaco informandone tempestivamente il Ministro della sanità e potevano derogare le disposizioni vigenti.

(3) Vedi Cass. 2 dicembre 1998, n. 12692, Schepis, in *Foro it.*, 1999, II, 391, con nota di V. PAONE; Cass. 24 settembre 1994, n. 1468, Corsaro.

T.A.R. Lazio, Sez. II - 28-1-2003, n. 506 - Giulia, pres.; Calveri, est. - A. F. L. S. s.p.a. (avv. ti Sanino, Breschi e Arbib) c. Comune Roma (avv. Lo Russo), C. s.p.a. (avv. Vassalli) e altri (n.c.).

**Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Silenzio rifiuto - Presupposti - Obbligo dell'Amministrazione di provvedere - Rapporti sui quali sussiste la giurisdizione del Giudice amministrativo - Necessità - Fattispecie (Centrale latte di Roma).**

**Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Richiesta all'Amministrazione di avvalersi di clausola di privato contratto - Questione tipicamente privatistica - Competenza dell'A.G.O. - Fattispecie (Centrale latte di Roma).**

**Giustizia amministrativa - Competenza e giurisdizione - Procedure di affidamento lavori, servizi e forniture - Competenza del Giudice amministrativo - Questioni sull'esecuzione dei contratti - Competenza dell'A.G.O. - Fattispecie (Centrale latte di Roma).** (L. 21 luglio 2000, n. 205, art. 6)

**Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Impugnativo del silenzio -rifiuto - Poteri del Giudice.** (L. 6 dicembre 1971, n. 1034, art. 21 bis)

*Il silenzio rifiuto per essere giuridicamente rilevante, e quindi oggetto di impugnativa, deve essere pur sempre riconducibile ad inadempienze dell'Amministrazione in rapporto a un obbligo pubblicistico di provvedere su un'istanza rivolta dal privato, sicché, per essere ammissibile deve conseguire ad istanze concernenti rapporti sui quali sussiste la giurisdizione del Giudice amministrativo (Fattispecie: Centrale latte di Roma) (1).*

*La richiesta intesa a sollecitare il Comune ad avvalersi della clausola risolutiva espressa contenuta in una privata regolamentazione contrattuale involge l'esercizio di una potestà risolutoria in materia contrattuale, per cui inerte ad attività tipicamente privatistica, in merito alla quale sussiste la giurisdizione dell'A.G.O. (Fattispecie: Centrale latte di Roma) (2).*

*A norma dell'art. 6 l. 21 luglio 2000, n. 205, la giurisdizione del giudice amministrativo in materia contrattuale investe solo le procedure di affidamento di lavori, servizi o forniture, svolte da soggetti comunque tenuti, nella scelta del contraente del socio, all'applicazione della normativa comunitaria ovvero al rispetto dei procedimenti di evidenza pubblica, per cui le questioni relative all'esecuzione rientrano nella giurisdizione generale dell'A.G.O. (Fattispecie: Centrale latte di Roma) (3).*

*Il Giudice che accolga il ricorso giurisdizionale proposto avverso il silenzio-rifiuto dell'Amministrazione, ai sensi dell'art. 21 bis della l. 6 dicembre 1971, n. 1034, deve limitarsi ad ordinare all'Amministrazione di provvedere sull'istanza del cittadino entro il termine assegnato, ma non può stabilire in che modo l'Amministrazione debba pronunciarsi (Fattispecie: Centrale latte di Roma) (4).*

(Omissis)

3.1 - L'impugnativa è diretta a far dichiarare l'illegittimità, ai sensi dell'art. 21-bis della legge n. 1034/1971, del silenzio-rifiuto formatosi sulla diffida notificata all'amministrazione comunale in data 17 febbraio 2000 mirata *principaliter* a far dichiarare l'obbligo del Comune di Roma di risolvere il contratto stipulato con la C. s.p.a. per la vendita dell'Azienda Centrale del Latte di Roma. Quanto precede in conseguenza dell'inadempimento contrattuale, imputata all'aggiudicatario in ordine al divieto di dismissione della quota azionaria già acquisita, sanzionata dall'art. 16 del contratto con la risoluzione di quest'ultimo ai sensi e per gli effetti dell'art. 1456 c.c.

Tale essendo il contenuto fondamentale della diffida - cui si aggiunge la richiesta di rinnovare la gara per l'attribuzione della quota azionaria in questione - osserva la Sezione come nella specie difettano i presupposti per l'individuazione di un silenzio-rifiuto giuridicamente rilevante, quale istituto elaborato dalla giurisprudenza (a partire dalla fondamentale decisione dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 10 del 10 marzo 1978) e di recente oggetto anche di disciplina legislativa (art. 21-bis della l. 6 dicembre 1971, n. 1034 nel testo introdotto dall'art. 2 della l. 21 luglio 2000, n. 205).

Tale nuova disciplina, peraltro, non ha apportato elementi rielaborativi dell'istituto, ma ha solo impresso termini acceleratori del suo modulo procedimentale per la definizione delle relative istanze, sicché devono ritenersi invariati i principi in proposito elaborati dalla giurisprudenza. Tra i quali il principio generale secondo cui il silenzio-rifiuto, per essere giuridicamente rilevante e quindi oggetto di impugnativa, deve essere pur sempre riconducibile ad ina-

dempienze dell'amministrazione in rapporto a un sussistente obbligo pubblicistico di provvedere su un'istanza rivolta dal privato. Per quel che conta qui considerare, rileva poi l'ulteriore principio secondo cui il silenzio-rifiuto, per essere ammissibile, deve conseguire ad istanze, rimaste appunto inerte, concernenti rapporti in ordine ai quali sussista la giurisdizione del giudice amministrativo (T.A.R. Lazio, I Sez. ter, 12 giugno 2002, n. 5507; T.A.R. Marche, 11 aprile 2002, n. 286; T.A.R. Campania, 27 luglio 2001, n. 3636). Ciò in quanto, diversamente opinando si porrebbe - quanto meno attraverso il giudizio di ottemperanza (ora appositamente delineato dal secondo comma del precitato art. 21-bis) - ad investire il giudice amministrativo di un'area generalizzata di intervento che aumenterebbe a dismisura la sua sfera di cognizione funzionale (arg. T.A.R. Lazio, II Sez. bis, del 22 novembre 2002, n. 10159).

Quanto precede vale a perimetrare i limiti concettuali e strutturali che connotano l'istituto e porta a smentire l'affermazione contenuta in ricorso (a pag. 9), puntualmente confutata dalla difesa della controinteressata, secondo cui avverso il silenzio-rifiuto di un'amministrazione sarebbe «sempre ammesso ricorso dinanzi al T.A.R. ai sensi dell'art. 21-bis della l. 6 dicembre 1971, n. 1034 (nel testo modificato dalla l. 21 luglio 2000, n. 205)».

Tanto premesso, non può non rilevarsi che nella vicenda all'esame la declaratoria di silenzio inadempimento viene richiesta in funzione di inadempienze contrattuali della società C. e di attività dell'amministrazione comunale - che ha ritenuto di definire la questione in via transattiva - di tipo privatistico, cui corrispondono diritti soggettivi delle parti intime per i quali il giudice amministrativo difetta di giurisdizione.

In altre parole, e come ben rileva la controinteressata, la richiesta della ricorrente è nel senso di sollecitare il Comune ad avvalersi della clausola risolutiva espressa contenuta nella privata regolamentazione contrattuale intercorsa con la società C. Trattasi di richiesta che, involgendo l'esercizio di una facoltà risolutoria in materia contrattuale, inerisce ad attività tipicamente privatistica, in ordine alla quale la giurisprudenza sia del giudice ordinario che di quello amministrativo ha sempre prevalentemente affermato la giurisdizione del giudice ordinario (cfr. T.A.R. Napoli, Sez. I, 17 gennaio 2002, n. 335).

È noto, peraltro, che la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia contrattuale investe, a norma dell'art. 6 della legge 205/2000, solo le «procedure di affidamento di lavori, servizi o forniture, svolte da soggetti comunque tenuti, nella scelta del contraente del socio, all'applicazione della normativa comunitaria ovvero al rispetto dei procedimenti di evidenza pubblica, previsti dalla normativa statale o regionale». Ne consegue che al di fuori delle procedure di gara e per quanto attiene, quindi, all'esecuzione del contratto, nulla è innovato in rapporto alla giurisdizione generale del giudice ordinario in materia di diritti soggettivi.

In coerente applicazione di quanto precede è il caso di soggiungere come nella situazione che ha interessato il procedimento di privatizzazione dell'Azienda comunale Centrale del Latte di Roma, e la sua trasformazione in una società per azioni di diritto comune, la giurisdizione del giudice amministrativo, ove tempestivamente compulsato, avrebbe dovuto arrestarsi al momento della definitiva aggiudicazione (avvenuta in favore della controinteressata C.) e non avrebbe potuto riguardare fasi a questa ulteriori come la stipulazione del contratto di compravendita e le successive vicende di svolgimento del rapporto contrattuale (ivi comprese le ipotesi di nullità e di annullabilità di detto rapporto).

Quanto precede porta coerentemente a disattendere la tesi della ricorrente secondo cui la controversia, come introdotta dal ricorso all'esame, ricadrebbe nell'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in quanto rientrante materia di cui all'art. 33, secondo comma, lett. a), del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 («estinzione di soggetti gestori di pubblici servizi, ivi comprese le aziende speciali»).

In realtà, la pretesa azionata con il presente ricorso presenta riferimenti solo indiretti con la procedura di dismissione dell'Azienda speciale comunale per la produzione della vendita del latte e la conseguente sua trasformazione in società per azioni, essendo certo che tutte le attività conseguenti alla procedura di aggiudicazione della quota azionaria esulano dal fenomeno estintivo di cui alla richiamata norma dell'art. 33, del d.lgs. n. 80/1998 (disposizione trasfusa dell'art. 7 della legge n. 205/2000 recante modifiche all'ora citato d.lgs. n. 80).

Dalle considerazioni che precedono consegue che l'impugnativa del silenzio-rifiuto, così come proposta, deve ritenersi inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

3.2. - Deve poi osservarsi, quand'anche si potesse superare la rilevata eccezione di inammissibilità del gravame, che l'ipotetico accoglimento di quest'ultimo non avrebbe mai potuto comportare la dichiarazione, in questa sede, dell'obbligo per il Comune resistente di risolvere il contratto di compravendita stipulato con la C.

e di indire una nuova gara per l'acquisto della quota azionaria di maggioranza dell'azienda comunale.

Tanto in adesione agli esiti interpretativi cui è pervenuta *in subiecta materia* l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato con la decisione n. 1 del 9 gennaio 2002 (esiti peraltro consonanti a quelli delineati da questa Sezione già con la sentenza n. 2372 del 23 marzo 2001) secondo cui il giudice, che accoglie il ricorso giurisdizionale proposto nei confronti del silenzio ai sensi dell'art. 21-*bis* della legge n. 1034/1971, deve limitarsi a ordinare all'amministrazione di provvedere sull'istanza del cittadino entro il termine assegnato, ma non può stabilire in quale modo debba pronunciarsi l'amministrazione.

4. - Le puntualizzazioni che precedono portano conseguentemente a dichiarare inammissibile per difetto di giurisdizione l'ulteriore domanda di cui si compone il *petitum* del ricorso, e cioè la condanna, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 1034/1971 e dell'art. 35 del d.lgs. n. 80/1998, del comune di Roma al risarcimento in forma specifica del danno subito dalla ricorrente a seguito della stipula del contratto di cui trattasi.

Premesso, infatti, che il danno lamentato deriverebbe, secondo la prospettazione del ricorso, dalla mancata applicazione della clausola risolutiva espressa e non dalla stipula del contratto, conseguente all'aggiudicazione della gara, non impugnata dalla società ricorrente, vanno qui ribadite le argomentazioni già svolte secondo cui le asserite violazioni del contratto di cessione delle quote azionarie concernono una vicenda privatistica limitata ai soli soggetti contraenti e non possono riguardare soggetti ulteriori che, come la parte ricorrente, hanno avuto una relazione giuridica con gli atti presupposti, e cioè con il procedimento di gara ad evidenza pubblica.

Involgendo quella violazione contrattuale una questione sottotratta alla cognizione del giudice amministrativo è coerente negare che anche i profili risarcitori discendenti dalla medesima inadempienza possano essere conosciuti da tale giudice.

4.1. - Va peraltro evidenziato, ai soli fini di completezza della disamina, l'improponibilità di una domanda risarcitoria avanzata, come nella specie, nell'ambito del rito speciale previsto dall'art. 21-*bis*, secondo comma, della legge n. 1000/34/1971.

Infatti, se in base ai principi elaborati dalla precitata sentenza dell'Adunanza plenaria n. 1 del 2002, deve negarsi la possibilità di azionare con il rito speciale la pretesa sostanziale sottostante al comportamento inerte dell'amministrazione, essendo in tale sede ammessa la sola azione volta all'accertamento e alla dichiarazione dell'obbligo giuridico di provvedere, deve vieppiù ritenersi improponibile, nell'ambito dello speciale giudizio all'esame, la domanda (meramente accessoria e consequenziale *ex art. 7* della legge 205 del 2000) volta a ottenere il risarcimento dei danni subiti per effetto del comportamento inerte (C.G.A. 6 agosto 2002, n. 514; T.A.R. Lazio, III *bis*, 25 gennaio 2002, n. 689; T.A.R. Lazio, II, cit. n. 2372/2001; T.A.R. Salerno, 7 settembre 2001, n. 1120; T.A.R. Sardegna, 3 agosto 2001, n. 893).

5. - Alla stregua di tutte le considerazioni che precedono il ricorso va dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione.

(*Omissis*)

(1-4) PROBLEMI DI GIURISDIZIONE IN TEMA DI CONTROVERSIE SULLA VENDITA DELLA CENTRALE DEL LATTE DI ROMA.

La sentenza del T.A.R. Lazio, Sezione II, 28 gennaio 2003, n. 506, pone una serie di rilevanti questioni sia in relazione all'ampiezza di tutela offerta dal giudice amministrativo in materia di giurisdizione esclusiva, sia sulla reale portata dei poteri di tale giudice in presenza di ipotesi di

silenzio rifiuto della pubblica amministrazione.

La vicenda dalla quale muove la sentenza trae origine dalla pubblicazione di un avviso da parte del Comune di Roma per l'acquisizione del 75 per cento del capitale della costituenda «Centrale del Latte di Roma».

A coloro che avevano prodotto la manifestazione d'interesse, il Comune aveva inviato una lettera d'invito alla quale era stato allegato uno schema di contratto nel quale erano contenuti gli impegni che l'offerente si assumeva nei confronti del Comune e, in particolare, l'obbligo di non cedere a terzi le azioni acquisite per un periodo non inferiore a cinque anni. La violazione di tale obbligo era sanzionata con la risoluzione di diritto del contratto.

Al termine della procedura veniva individuata quale acquirente della quota di maggioranza, la Cirio s.p.a. che, una volta stipulato il contratto, senza rispettare il predetto termine quinquennale, conferiva la sua partecipazione ad altra società, la Eurolat s.p.a. Avveniva che un distinto soggetto societario, l'Ariete Fattoria Latte Sano, che aveva partecipato alla procedura di negoziazione, diffidava il Comune affinché esercitasse il potere di autotutela, procedendo alla risoluzione di diritto del contratto stipulato con la Cirio.

Non essendo conseguiti fatti adempitivi da parte del Comune, la società diffidente impugnava il silenzio-rifiuto così formatosi, chiedendo al giudice amministrativo di sancire per il Comune l'obbligo di risolvere il contratto e di indire una nuova gara per il conferimento delle quote della Centrale del latte. Il T.A.R., pronunciando sulla controversia, dichiarava inammissibile il ricorso per difetto di giurisdizione.

La soluzione seguita dal T.A.R. Lazio è certamente condivisibile.

In particolare, sul rilevato difetto di giurisdizione si vogliono fare alcune considerazioni, procedendo dal dato letterale della norma. A tal fine, è necessario avviare il discorso dall'art. 33 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, che nell'introdurre la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo relativamente a tutte le controversie in materia di pubblici servizi, aveva espressamente previsto che rientrassero tra le suddette controversie quelle «concernenti la istituzione, modificazione o estinzione di soggetti gestori di pubblici servizi, ivi comprese le aziende speciali, le istituzioni o le società anche di trasformazione urbana». Dunque, la norma aveva introdotto la competenza del giudice amministrativo a decidere *in subiecta materia* anche per le vertenze relative agli organismi dipendenti dagli enti locali. L'innovazione normativa, tesa ad ampliare la sfera di cognizione del giudice amministrativo, è ben presente peraltro negli echi giurisprudenziali che hanno riaffermato la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in tutte le controversie in materia di pubblici servizi (1).

La dottrina e la giurisprudenza confermarono il *trend* interpretativo anche a seguito della rimodulazione dell'art. 33 del citato d.lgs. n. 80/1998, per effetto dell'art. 7 della l. 21 luglio 2000, n. 205, che, tra l'altro, ha mantenuto sostanzialmente inalterato il comma 2, lettera *a*) del precitato art. 33, che è quello coinvolto ai fini della disamina della questione portata alla cognizione del T.A.R. Lazio (2).

(1) Nella sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, 19 settembre 2000, n. 4850 (in *Cons. Stato*, 2000, I, p. 2011), si afferma che: «Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie in materia di servizi pubblici. L'Azienda speciale, pur con l'accentuata autonomia derivante dall'attribuzione della personalità giuridica, è parte dell'apparato amministrativo che fa capo al Comune e ha connotati pubblicistici. La scelta del socio nella formazione delle società di capitali preordinate alla gestione di pubblici servizi deve necessariamente seguire procedure di evidenza pubblica non solo nel caso in cui la partecipazione pubblica sia minoritaria, ma anche quando l'ente territoriale partecipi alla società in posizione dominante. La formazione del contratto di società deve essere preceduta obbligatoriamente da apposite gare: una procedura di evidenza pubblica, del resto, è pienamente compatibile con la natura del contratto associativo concluso da una pubblica amministrazione».

(2) È da avvertire in relazione al nuovo testo della citata disposizione

normativa, che la Corte di cassazione, a Sezioni Unite, con ordinanza n. 14474 del 10 ottobre 2002, con la quale è stata esclusa la rilevanza della questione di costituzionalità avente ad oggetto l'art. 33 del d.lgs. n. 80/1998 sotto il profilo della presunta violazione dell'art. 103 della Costituzione per indebito allargamento della giurisdizione del giudice amministrativo, ha affermato: «La controversia mirante ad ottenere il riconoscimento dell'illegittimità della delibera comunale di revoca del consenso alla trasformazione di un'azienda speciale, costituita, per la gestione di pubblici servizi, ai sensi dell'art. 22, comma terzo, lett. c), della legge 8 giugno 1990, n. 142) in società per azioni (secondo la previsione dell'art. 17, comma cinquantunesimo, della legge 15 maggio 1997, n. 127, ora art. 115 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), rientra tra quelle concernenti l'istituzione o modificazione di soggetti gestori di pubblici servizi, per le quali l'art. 33, comma 2, lett. a), del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, come modificato dall'art. 7 della l. 21 luglio 2000, n. 205, prevede la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo».

Era principio pacifico, quindi, che tutte le vicende relative al momento genetico, all'organizzazione e ad all'estinzione degli organismi dipendenti o strumentali degli enti locali fossero da attribuirsi alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo; tuttavia, il caso sottoposto alla disamina del T.A.R. Lazio non pare riconducibile alla disposizione normativa sopraccitata.

Difatti, l'art. 33 del citato d.lgs. n. 80/1998 limita la giurisdizione del giudice amministrativo a tutte le controversie relative alla genesi ed alla organizzazione dei soggetti preposti alla gestione di un pubblico servizio; rimane, invece, fuori dalla giurisdizione del giudice amministrativo ogni controversia che afferisce alle vicende societarie.

Fatte queste premesse, la declaratoria del difetto di giurisdizione da parte del T.A.R. Lazio non può che apparire corretta. Da un lato, infatti, la vicenda portata alla cognizione del suddetto Tribunale si appunta su una vicenda di natura strettamente privatistica (il mancato rispetto dei patti societari), e cioè su di un aspetto relativamente al quale si esclude la competenza a conoscere della controversia da parte del giudice amministrativo; dall'altro lato, si caratterizza per il «tentativo» di una società, esterna rispetto al gestore del servizio pubblico, di indurre il Tribunale amministrativo a sanzionare la scelta dell'Amministrazione di non avvalersi della facoltà di utilizzare la clausola risolutiva espressa pattuita per l'ipotesi in cui l'acquirente fosse venuto meno all'obbligo di non cedere la quota acquisita prima di un quinquennio. A prescindere dalla ovvia considerazione per la quale, una volta stipulato un contratto, sono solo le parti contraenti (e cioè quelle rispetto alle quali esso produce effetto ai sensi dell'art. 1372 c.c.) a poter decidere sull'evoluzione dello stesso e a poter scegliere se avvalersi o meno delle facoltà dallo stesso derivanti, tuttavia anche nell'ipotesi in questione – relativamente alla quale per le vicende inerenti il soggetto gestore del servizio pubblico si potrebbe ravvisare, in astratto, un interesse pubblico al corretto svolgimento del rapporto contrattuale e, in concreto, l'interesse degli altri partecipanti alla gara al rispetto, da parte del soggetto aggiudicatario, degli obblighi assunti con le manifestazioni di interesse – non può comunque ritenersi sussistente la giurisdizione del giudice

amministrativo sulla fase esecutiva del contratto. Diversamente, ove la società interessata (e legittimata in quanto aveva presentato la manifestazione di interesse), anziché attendere, avesse tempestivamente impugnato la deliberazione del Comune di Roma con la quale si autorizzava la transazione (e, dunque, si accettava la cessione delle quote effettuata anzitempo), la controversia, vertendo sulla modificazione del soggetto gestore del pubblico servizio (e dovendosi come tale intendere anche la modificazione soggettiva dei partecipanti all'organismo), sarebbe rientrata nell'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Non avendo impugnato gli atti sopra specificati, la ricorrente si è indotta a valorizzare un procedimento indiretto, consistente nel diffidare in via stragiudiziale l'ente resistente ad avvalersi della clausola risolutiva espressa e a utilizzare, ai fini dell'impugnativa giurisdizionale dinanzi al giudice amministrativo, il silenzio tenuto dal Comune di Roma.

Tuttavia, come è stato evidenziato dal Consiglio di Stato nell'Adunanza plenaria n. 1 del 9 gennaio del 2002, la declaratoria di illegittimità del silenzio inadempimento dell'amministrazione postula la preesistenza di un obbligo pubblicistico di provvedere. Qualora si optasse per una teorizzazione contraria a quella enunciata, si esporrebbe il sistema giuridico al rischio che, per superare eventuali decadenze (ad esempio, per mancata tempestiva impugnazione dell'atto amministrativo), potrebbe attivarsi la procedura del silenzio, presentando istanze volte a ottenere dall'amministrazione condotte differenti rispetto a quelle cristallizzatesi in atti ormai divenuti inoppugnabili. Il tutto con effetti palesemente aberranti, atteso che nel sanzionare il silenzio inadempimento della p.a. concedendo ai privati il rimedio speciale di cui all'art. 2 della legge n. 205/2000, il legislatore ha inteso colpire esclusivamente le ipotesi di inerzia illegittima dell'amministrazione e non anche attribuire al giudice amministrativo il potere di esaminare la fondatezza della pretesa sostanziale fatta valere dal privato.

Del resto, l'interpretazione nel senso ora esposto della nuova disciplina introdotta dall'art. 2 della legge n. 205/2000, si era affermata nella giurisprudenza già prima della pronuncia dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (3).

(3) Nella giurisprudenza di merito, ad esempio, il T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, con sentenza del 12 ottobre 2000, n. 761, (in *Giust. civ.*, 2001, I, 1701) aveva enunciato il principio per cui: «Nei ricorsi contro il silenzio dell'amministrazione disciplinati dall'art. 21 bis legge n. 1034 del 1971, nel testo introdotto dall'art. 2 legge n. 205 del 2000, il giudice adito è chiamato a pronunciarsi solamente sull'obbligo di provvedere e sulla conseguente illegittimità del silenzio serbato, onde motivi diretti a far accertare il fondamento della domanda sono da ritenere inammissibili»; sulla stessa scia il T.A.R. Abruzzo, Pescara, con sentenza del 26 gennaio 2001, n. 57 (in *Urbanistica e appalti*, 2001, 649) aveva precisato: «Il procedimento speciale introdotto dall'art. 2 legge n. 205 del 2000 tende a censurare non il cd. silenzio significativo, ma il mero comportamento omissivo tenuto dall'amministrazione su un'istanza del privato, con una pronuncia che non si spinge alla valutazione della fondatezza della pretesa sostanziale avanzata dall'interessato»; il T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, con sentenza del 19 dicembre 2001, n. 1292 (in *Trib. amm. reg.*, 2002, 2, 794) aveva specificato la sussistenza della possibilità per il giudice amministrativo di sostituirsi all'amministrazione solo nell'ipotesi in cui l'atto emanando avesse natura vincolata: «Atteso che il giudizio di cui all'art. 21 bis legge n. 205/2000, è finalizzato ad accertare se il silenzio della p.a. sull'istanza del privato viola l'obbligo di adottare il provvedimento esplicito richiesto con l'istanza medesima, il giudice, purché il provvedimento non abbia natura vincolata, non può sostituirsi all'Amministrazione in alcuna fase del giudizio, ma è tenuto ad accertare solo se il silenzio sia illegittimo o no, imponendo all'Amministrazione, nell'ipotesi di accoglimento del ricorso, di provvedere sull'istanza entro il termine fissato» e così pure il T.A.R. Lazio, Sez. II, con sentenza del 23 marzo 2001, n. 2372 (in *Urbanistica e appalti*, 2001, 1123): «Atteso che il giudizio d'impugnazione avverso il silenzio-rifiuto della p.a., anche dopo la disciplina introdotta dall'art. 2 legge n. 205 del 2000, integra un'azione di mero accertamento, volta a far dichiarare dal giudice amministrativo l'esistenza per la p.a. di un obbligo di provvedere, che essa ha violato e che è tenuta, sia pure tardivamente, ad adempiere, il giudice amministrativo, adito in tale sede deve limitarsi ad accertare l'illegittimità dell'omissione, senza poter esaminare nel merito l'istanza sulla quale l'amministra-

zione non si è pronunciata, a meno che il provvedimento da emanare abbia natura vincolata e la palese fondatezza del ricorso risulti «ictu oculi» dagli atti di causa». Ovviamente, a seguito della emanazione della decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato sul silenzio, la voce della giurisprudenza in merito ai ricorsi avverso il silenzio dell'amministrazione è divenuta unanime (si vedano per tutte la sentenza T.A.R. Lazio, Sez. I, 30 gennaio 2002, n. 754, edita in *Trib. amm. reg.*, 2002, 2, 520, in cui si afferma con chiarezza: «In tema di silenzio rifiuto della p.a., l'oggetto del procedimento giurisdizionale ex art. 21 bis l. n. 1034/1971 (aggiunto dall'art. 2 della legge n. 205/2000) è costituito unicamente dalla verifica circa la sussistenza di un obbligo a provvedere in capo all'Amministrazione, e non anche dall'esame sulla fondatezza o non della pretesa sostanziale» e la sentenza T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 22 aprile 2002, n. 297, edita in *Foro amm. T.A.R.*, 2002, 4, 1365, nella quale è detto: «L'oggetto della impugnativa del silenzio-rifiuto, nella configurazione acceleratoria di cui all'art. 21 bis, legge n. 1034 del 1971, introdotto dall'art. 2 legge n. 205 del 2000 (fissazione di termini brevi e peculiarità degli ulteriori incombenti procedurali), consiste unicamente nell'accertamento della sussistenza dell'obbligo di provvedere, potendo il giudice spingersi fino alla verifica della pretesa sostanziale solo quando l'amministrazione deve porre in essere un'attività vincolata». Infine, per comprendere al meglio la disciplina dei ricorsi avverso il silenzio-rifiuto, è sufficiente citare il Consiglio di Stato che, pronunciandosi in tale materia, ha sostenuto: «Il giudizio sul silenzio-rifiuto, anche alla luce della più incisiva strumentazione processuale introdotta dall'art. 2 della l. 21 luglio 2000 n. 205, è diretto ad accertare la violazione dell'obbligo dell'Amministrazione di provvedere sull'istanza del soggetto privato tendente a sollecitare l'esercizio di un pubblico potere. La sussistenza dell'obbligo di provvedere e, correlativamente, la violazione del medesimo in caso di inerzia, dipende da alcune condizioni: a) che l'Amministrazione sia titolare del potere il cui esercizio viene sollecitato; b) che il soggetto istante sia titolare di una posizione qualificata che legittimi l'istanza; c) che sia stato attivato il procedimento di formazione del silenzio mediante notifica di apposita diffida con assegnazione di un termine» (Cons. Stato, Sez. V, 10 aprile 2002, n. 1970, in *Cons. Stato*, 2002, I, 804).

Alla luce di quanto sopra detto e delle pronunce giurisprudenziali richiamate in nota, deve escludersi che il giudice amministrativo, a seguito di un ricorso avverso il silenzio inadempimento, possa condannare la pubblica amministrazione a provvedere in un determinato senso, potendo avere ad oggetto il ricorso medesimo unicamente la valutazione dell'illegittimità o meno dell'inerzia dell'amministrazione. Ovviamente, la valutazione circa l'illegittimità non può prescindere dall'esistenza di un obbligo di provvedere della pubblica amministrazione (i giudici della sentenza che si commenta hanno sul punto statuito che: «... il silenzio rifiuto, per essere giuridicamente rilevante e quindi oggetto di impugnativa, deve essere pur sempre riconducibile ad inadempienze dell'amministrazione in rapporto a un sussistente obbligo pubblicistico di provvedere su un'istanza rivolta dal privato»).

Nel caso concreto sottoposto alla disamina del T.A.R. Lazio, difetta proprio la sussistenza, in capo al Comune di Roma, dell'obbligo di provvedere a seguito della diffida intimatagli dalla società ricorrente. Difatti, l'obbligo di provvedere di fronte ad un'istanza del privato presuppone una posizione giuridica soggettiva del privato che lo legittimi a richiedere l'emanazione di un determinato atto da parte dell'ente pubblico. Procedendosi nella disamina dei fatti conosciuti dal T.A.R. Lazio, era comunque da escludersi che la società ricorrente fosse titolare di una posizione soggettiva che la legittimasse a richiedere al Tribunale amministrativo di imporre al Comune di Roma di avvalersi della clausola risolutiva espressa nel rapporto con la Cirio (è da escludersi, infatti, che un soggetto terzo possa «interloquire» in un rapporto di diritto privato insorto tra il Comune di Roma e la Cirio, essendo rimessa esclusivamente alla parte contrattuale (e cioè nella specie al Comune di Roma) ogni decisione circa la facoltà di utilizzare o meno la clausola risolutiva espressa. Deve infatti ribadirsi che una volta stipulato il contratto societario, il rapporto tra le parti contraenti rimane certamente al di fuori della normativa di cui all'art. 33 del d.lgs. n. 80/1998. L'unica posizione legittimante l'azione del privato in relazione al mancato utilizzo della clausola risolutiva espressa da parte del Comune sarebbe stata quella derivante dalla pretesa del rispetto delle condizioni stabilite al momento della presentazione delle manifestazioni di interesse e il privato l'avrebbe potuta valorizzare (riconducendo in tal modo la controversia nell'alveo della giurisdizione amministrativa) impugnando la deliberazione con cui il Comune aveva deciso di transigere sulla cessione delle quote da parte della Cirio perché, in tal caso (e già sopra lo si è detto) la fattispecie sarebbe senz'altro rientrata nella ipotesi di «modifica del soggetto gestore del pubblico servizio» e, pertanto, nell'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 33 del d.lgs. n. 80/1998.

Proprio alla luce delle considerazioni sopra svolte, non si ritiene che in fattispecie analoghe a quella esaminata il privato rimanga privo di tutela nei confronti delle decisioni della pubblica amministrazione, trattandosi unicamente di azioni e rimedi giurisdizionali nel momento opportuno. Ciò che invece non è consentito fare al privato è di utilizzare artificiosamente il meccanismo del silenzio-rifiuto per arrivare ad ottenere valutazioni positive circa la pretesa sostanziale fatta valere in giudizio perché, ove ciò avvenisse, si perverrebbe alla conclusione che ogni atto amministrativo, pur dopo lungo tempo dalla sua adozione (e comunque dopo la scadenza del termine decadenziale per impugnarlo), potrebbe essere messo in discussione da chiunque facendo ricorso a tale strumento. Il che tuttavia vorrebbe significare stravolgere la *ratio legis* della norma sul silenzio-rifiuto, non tenere nel debito conto l'interpretazione data dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato e, in ultimo, porre in dubbio il principio della certezza delle situazioni giuridiche ormai consolidate.

Si è ben consapevoli, peraltro, del fatto che la dottrina non ha mostrato un atteggiamento adesivo alla ricostruzione che la giurisprudenza ha elaborato dell'istituto del silenzio, come delineato dall'art. 2 della l. 21 luglio 2000, n. 205.

Da più parti si è lamentato che la «tesi restrittiva», patrocinata anche dalla sentenza in commento, secondo cui, in materia di silenzio-rifiuto, la cognizione del giudice amministrativo sarebbe circoscritta alla sola verifica dell'esistenza di un obbligo di provvedere in ordine all'istanza, con preclusione per l'esame di merito di quest'ultima, costituirebbe un sicuro arretramento rispetto alle posizioni cui era giunta, sia pure faticosamente, la medesima giurisprudenza. Si è poi aggiunto che una tale impostazione risulterebbe in controtendenza con gli interventi legislativi intervenuti sul processo amministrativo, in particolare con la legge n. 205 del 2000, mirati ad ampliare i poteri cognitori e decisorii del giudice amministrativo nella direzione di materializzare il principio cui ogni processo dovrebbe tendere, e cioè il principio di effettività della tutela giurisdizionale. Il quale implica che la sentenza non deve sfociare in una statuizione priva di effettiva utilità, ma deve essere autenticamente soddisfattiva dell'interesse fatto valere in giudizio, e cioè del perseguimento del bene della vita cui tende l'iniziativa giurisdizionale. In altre parole, e riprendendo le parole di un grande maestro quale Cannada Bartoli, nella definizione delle controversie in materia di silenzio-rifiuto il giudice amministrativo dovrebbe valutare, nei limiti consentiti, la fondatezza della domanda, e non limitarsi «a controllare il calendario, per dichiarare che i termini» affidati all'autorità procedente «sono scaduti» (4).

A ben vedere, però, queste posizioni critiche – che appaiono condivisibili se meditate alla luce del principio-valore sopra enunciato dell'effettività della tutela giurisdizionale – possono avere significato su un piano di politica legislativa, insomma in una prospettiva di *jus condendum*. Non possono però apprezzarsi sul piano del metodo giuridico cui è vincolato l'interprete e che postula, nell'opera di decifrazione della *voluntas legis*, l'aderenza al quadro filologico, se non controverso, in cui si iscrive il sistema normativo di riferimento.

Sotto tale riguardo appare metodologicamente inappuntabile la sentenza del T.A.R. centrale nella parte in cui si assume che «la nuova disciplina (cioè quella in tema di silenzio, come introdotta dalla novella della citata legge n. 205/2000) non ha apportato elementi rielaborativi dell'istituto, ma ha solo impresso termini acceleratori del suo modulo procedimentale per la definizione delle relative istanze».

È commendevole che la dottrina, in linea con l'ansia riformatrice che ispira la sua visione prospettica, evidenzi l'esigenza di un affinamento degli strumenti processuali in un'ottica sostanzialistica che funzionalizza la sede giurisdizionale come luogo di effettiva composizione di interessi confliggenti.

Ma una tale ansia positiva non può portare alla sovrapposizione di un giudice artefice che, superando i crudi limiti impostigli dall'ordinamento, concepisca il processo come luogo di esercitazione retorica in cui si rende possibile riplasmare con disinvoltura gli istituti.

Vale, quindi, la conclusiva considerazione che, in materia di silenzio, l'art. 2 della ripetuta legge n. 205/2000, non ha introdotto, per come auspicato (forse sull'esempio dell'ordinamento germanico), un'azione di adempimento. Infatti, il ricorso avverso il silenzio dell'amministrazione è stato positivamente concepito, non senza effetti comunque incidenti, come un'azione di mero accertamento volta a far dichiarare l'esistenza di un obbligo di provvedere che la P.A. ha violato e che quest'ultima è tenuta sia pure tardivamente ad adempiere.

Maria Antonietta Lamberti

(4) E. CANNADA BARTOLI, *Il ricorso avverso il silenzio-rifiuto e mutamen-*

*to della domanda*, in *Foro amm.*, 1993, 310.

# MASSIMARIO

## Giurisprudenza costituzionale

(a cura di FRANCESCO MAZZA)

### **Ambiente - Acque - Emergenza idrica - Regione Sicilia - Ordinanza - Dipartimento protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri - Interventi straordinari - Nomina commissario delegato - Spetta allo Stato.**

Corte costituzionale, sent. - 5-2-2003, n. 39 - Chieppa, pres.; Capotosti, rel.

*Spetta allo Stato, e per esso al Ministro dell'Interno, nominare un commissario delegato per l'attuazione degli interventi necessari a fronteggiare l'emergenza idrica nelle province di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Palermo e Trapani, in quanto l'ordinanza del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 3108 in data 24 febbraio 2001 è ispirata ad un rigoroso criterio di concentrazione e collaborazione tra Stato e Regione, atteso che il sacrificio dell'autonomia regionale è circoscritto in modo tale da non comprometterne il nucleo essenziale (1).*

(1) Sui limiti della compromissione dell'autonomia regionale si veda Corte cost. 23 aprile 1995, n. 127 e 10 maggio 1995, n. 157.

Sulla leale collaborazione tra Stato ed autonomie territoriali cfr. Corte cost., 20 luglio 2002, n. 422.

\*

### **Alimenti e bevande - Prodotti usati in agricoltura per la protezione delle piante - Art. 5, lett. b), l. 30 aprile 1962, n. 283 - Referendum abrogativo - Richiesta inammissibilità. (L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5, lett. b); d.lgs. 17 marzo 1995, n. 194, art. 19)**

Corte costituzionale, sent. - 6-2-2003, n. 46 - Chieppa, pres.; De Siervo, rel.

*È inammissibile la richiesta di referendum popolare abrogativo della l. 30 aprile 1962, n. 283 sulla disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande limitatamente all'art. 5, lett. h) con riferimento alle locuzioni "usati in agricoltura per la protezione delle piante e a difesa delle sostanze alimentari immagazzinate" e "il Ministro per la sanità stabilisce per ciascun prodotto autorizzato all'impiego per tali scopi, i limiti di tolleranza e l'intervallo minimo che deve intercorrere tra l'ultimo trattamento e la raccolta e, per le sostanze alimentari immagazzinate, tra l'ultimo trattamento e l'immissione al consumo", in quanto la proposta referendaria consiste, attraverso l'operazione di ritaglio e il conseguente stravolgimento dell'originaria ratio, nonché della struttura della disposizione, nell'introdurre una nuova statuizione non ricavabile ex se dall'ordinamento ma anzi del tutto estranea al contesto normativo (1).*

*La proposta di referendum popolare si pone in palese contraddizione con l'art. 19, d.lgs. 17 marzo 1995, n. 194 in materia di immissione in commercio di prodotti fitosanitari, il quale prevede, proprio in riferimento all'art. 5, lett. h) della l. 30 aprile 1962, n. 283, che "il Ministro per la sanità con proprio decreto" adotti i limiti massimi di residui di sostanze attive dei prodotti fitosanitari che siano definiti in sede comunitaria, e in mancanza, li stabilisce in via provvisoria, sentita la Commissione di cui al seguente art. 20 e tenuto conto degli eventuali orientamenti comunitari relativi alla presenza simultanea di residui di più sostanze attive nello stesso alimento, informandone la Commissione europea" (2).*

(1-2) La sentenza della Corte costituzionale conferma un orientamento ormai consolidato in materia, per il quale la proposta referendaria rivolta all'elettore non può mai tendere ad introdurre nel sistema una nuova sta-

tuazione per di più ad esso completamente estranea. In senso conforme si vedano Corte cost. 10 febbraio 1997, n. 36, in *Foro it.*, 1997, 652, con nota di ROMBOLI; 28 gennaio 1999, n. 13, *ivi*, 1999, 393, con nota di ROMBOLI; 7 febbraio 2000, n. 34, *ivi*, 2000, 706, con nota di ROMBOLI.

Inoltre, dalla predisposta abrogazione scaturirebbe un divieto assoluto di utilizzazione di prodotti in grado di determinare residui tossici per l'uomo nella produzione agricola delle sostanze alimentari e nella loro conservazione, nonché di preparazione, vendita, detenzione per la vendita e distribuzione per il consumo di ogni prodotto alimentare che possa contenere una qualsiasi quantità di "residui di prodotti tossici per l'uomo". A parte la genericità di tale ultima espressione, il nuovo divieto, che sarebbe introdotto nel sistema in ipotesi di esito positivo del referendum, risulterebbe penalmente sanzionato con i conseguenti problematici rapporti con le fattispecie previste dagli artt. 444 e 516 c.p., concernenti rispettivamente i delitti di commercio di sostanze alimentari nocive e di vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine.

Questa sentenza verrà pubblicata integralmente su un prossimo fascicolo.

\*

### **Ambiente - Rifiuti - Gestione - Osservatorio nazionale - Province - Competenza - Istituzione osservatori provinciali - Art. 10, comma 5°, l. 23 marzo 2001, n. 93 - Violazione art. 117 Cost. - Questione di legittimità costituzionale - Infondatezza.**

### **Ambiente - Rifiuti - Osservatorio nazionale - Province - Competenza - Violazione art. 97, 1° comma, Cost. - Scelte legislative (efficienza ed economicità) - Questione di legittimità costituzionale - Inammissibilità.**

Corte costituzionale, sent. - 28-3-2003, n. 96 - Chieppa, pres.; Mezzanotte, rel.

*Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5° della l. 23 marzo 2001, n. 93 recante disposizioni in campo ambientale, sollevata dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 117, 1° comma e 118, 1° comma, Cost., in quanto tale norma lungi dall'incidere sulle competenze riservate alla Regione dall'art. 19 d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 non esclude che per il migliore esercizio delle stesse possa essere istituito un osservatorio su base regionale, come avvenuto nella Regione Veneto con l. reg. 21 gennaio 2000, n. 3, contenente disposizioni in materia di gestione di rifiuti, ed è perciò non pertinente il richiamo all'art. 117 Cost. per sostenere che non compete allo Stato porre una disciplina di dettaglio quale sarebbe quella enunciata dal citato art. 10, comma 5°, il quale, ferma l'esclusiva riserva allo Stato dell'istituzione dell'Osservatorio nazionale, sulla premessa del naturale esercizio da parte delle province delle competenze ad esse attribuite dalla legge e dell'osservanza del principio di leale collaborazione si limita a far gravare sulle province medesime soltanto l'onere di consentire, anche a livello nazionale, l'utilizzazione dei dati di conoscenza raccolti in ambito locale (1).*

*È inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5° della l. 23 marzo 2001, n. 93 sollevata dalla Regione Veneto in riferimento all'art. 97, comma 1°, Cost., in quanto la questione prospettata riguarda la valutazione delle scelte legislative in termini di efficienza ed economicità, rendendo, così, palese l'estraneità della doglianza all'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale promuovibile dalla Regione (2).*

(1-2) Sul ruolo cruciale assunto dalle Regioni in tema di gestione dei rifiuti vedi IMPERATO, *Inquinamento del suolo e responsabilità penale*, in AMELIO-FORTUNA, *La tutela penale dell'ambiente*, Torino, 2002, 128.

In particolare, sull'Osservatorio nazionale di cui all'art. 26 del citato d.lgs. n. 22 del 1997, organismo rivolto a garantire l'attuazione della normativa sui rifiuti con specifico riferimento alla raccolta di dati statistici per l'efficienza e l'economicità della gestione dei rifiuti stessi, compiti riservati in via generale allo Stato, si veda l'art. 69, comma 3°, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

## Giurisprudenza civile

(a cura di PAOLA MANDRICI)

**Previdenza sociale - Contributi unificati in agricoltura - Servizio per i contributi - Elenchi - Lavoratori agricoli a tempo determinato - Diritto alle prestazioni previdenziali - Presupposti - Prestazione lavorativa per un numero minimo di giornate - Iscrizione negli appositi elenchi (o possesso certificato sostitutivo) - Necessità - Prova della complessa fattispecie - Onere gravante sul lavoratore - Esistenza di prove contrapposte - Prudente apprezzamento del giudice - Necessità.** (R.d. 24 settembre 1940, n. 1949; d.lgs.lgt. 9 aprile 1946, n. 212, art. 4)

Cass. Sez. I - 9-1-2003, n. 129 - Prestipino, pres.; Putaturo Donati, est.; Fuzio, P.M. (conf.) - Sestito (avv. Voci) c. INPS (avv. Cerioni). (Cassa con rinvio Trib. Catanzaro 21 settembre 1999)

Con riferimento ai lavoratori subordinati a tempo determinato nel settore dell'agricoltura, il diritto dei medesimi alle prestazioni previdenziali, al momento del verificarsi dell'evento protetto, è condizionato, sul piano sostanziale, dall'esistenza di una complessa fattispecie, che è costituita dallo svolgimento di una attività di lavoro subordinato a titolo oneroso per un numero minimo di giornate in ciascun anno di riferimento, che risulti dall'iscrizione dei lavoratori negli elenchi nominativi di cui al r.d. 24 settembre 1940, n. 1949 e successive modificazioni ed integrazioni o dal possesso del cosiddetto certificato sostitutivo (il quale, a norma dell'art. 4 d.lgs.lgt. 9 aprile 1946, n. 212, può essere rilasciato a chi lo richiede nelle more della formazione degli elenchi). Pertanto, sul piano processuale, colui che agisce in giudizio per ottenere le suddette prestazioni ha l'onere di provare, mediante l'esibizione di un documento che accerti la suddetta iscrizione negli elenchi nominativi o il possesso del certificato sostitutivo (ed eventualmente, in aggiunta, mediante altri mezzi istruttori), gli elementi essenziali della complessa fattispecie dedotta in giudizio, fermo restando che il giudice di merito, a fronte della prova contraria eventualmente fornita dall'ente previdenziale, anche mediante la produzione in giudizio di verbali ispettivi, non può limitarsi a decidere la causa in base al semplice riscontro dell'esistenza dell'iscrizione (anche perché quest'ultima, al pari dei suddetti verbali ispettivi e alla stregua di ogni altra attività di indagine compiuta dalla pubblica amministrazione, ha efficacia di prova fino a querela di falso soltanto della provenienza dell'atto dal pubblico funzionario e della veridicità degli accertamenti compiuti, ma non del contenuto di tali accertamenti, qualora questi siano basati su dichiarazioni rese da terzi o, addirittura, dall'interessato), ma deve pervenire alla decisione della controversia mediante la comparazione e il prudente apprezzamento di tutti i contrapposti elementi probatori acquisiti alla causa (1).

(1) In senso conforme cfr.: Cass. Sez. Un. 26 ottobre 2000, n. 1133, in questa Riv., 2001, 700; in *Giust. civ.*, 2001, 2725, con nota di BAGIANTI E., *Efficacia probatoria dei verbali ispettivi e onere della prova*; Cass. 30 luglio 1999, n. 8315, in questa Riv. (M), 2000, 141; Cass. 18 gennaio 1996, n. 381, *ivi*, 1998, 157, con nota di GATTA C., *Ancora sul diritto all'indennità di malattia degli operai agricoli a tempo determinato*; in *Riv. giur. lav. e prev. soc.*, 1997, 141, con nota di LIPARI V., *Ancora in tema di diritto dei lavoratori agricoli all'indennità di malattia*. *Contra* cfr.: Cass. 24 giugno 1999, n. 6491, in questa Riv. (M), 2000, 211; Cass. 16 maggio 1998, n. 4936, in *Giust. civ. Mass.*, 1998, 1056.

\*

**Giurisdizione civile - Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Determinazione e criteri - Legge della Regione Calabria n. 10 del 1998 - Uccisione di capi di bestiame da parte di animali protetti o di cani randagi - Previsione di risarcimento del danno in favore del proprietario da parte dell'amministrazione regionale - Posizione di diritto soggettivo - Configurabilità - Controversie relative - Giurisdizione del giudice ordinario - Sussistenza.** (L.r. Calabria 22 settembre 1998, n. 10, art. 25)

Cass. Sez. Un. Civ. - 6-2-2003, n. 1734 - Delli Priscoli, pres.; Di Nanni, est.; Palmieri, P.M. (diff.) - Regione Calabria (avv. Gallo) c. Vona (avv. n.c.). (*Dichiara giurisdizione Giud. Pace Petilia Policastro 16 marzo 2001*)

L'art. 25, comma 4, della legge della Regione Calabria 22 settembre 1998, n. 10, riconosce al proprietario di capi di bestiame uccisi da animali protetti, o da cani randagi o inselvatichiti, il risarcimento del danno subito, prevedendo un procedimento amministrativo di accertamento del danno, concluso il quale l'assessore all'agricoltura provvede alla liquidazione del danno stesso ed al relativo pagamento. Detta normativa, assicurando una tutela risarcitoria per equivalente, indubbiamente configura in capo all'agricoltore danneggiato una situazione di diritto soggettivo e non di interesse legittimo, con conseguente giurisdizione del giudice ordinario in ordine alle relative controversie (1).

(1) Sul punto non si rilevano precedenti specifici.

\*

**Agricoltura e foreste - Piccola proprietà contadina - Regolizzazione del titolo di proprietà - Usucapione speciale per la piccola proprietà rurale - Decreto di riconoscimento della proprietà ex lege n. 346/1976 - Natura sostanziale della sentenza - Esclusione - Accertamento del diritto dominicale con ordinario giudizio di cognizione - Ammissibilità.** (C.c., art. 1159 bis, l. 14 maggio 1962, n. 1610, art. 4; l. 10 maggio 1976, n. 346, artt. 3, 4)

**Agricoltura e foreste - Piccola proprietà contadina - Regolizzazione del titolo di proprietà - Procedimento ex art. 3 legge n. 346 del 1976 - Trascrizione del decreto pretorile - Eredi - Non qualificabilità come terzi - Conseguenze.** (C.c., art. 2652, comma 6; l. 10 maggio 1976, n. 346, art. 3)

Cass. Sez. II Civ. - 20-2-2003, n. 2563 - Calfapietra, pres.; Mensitieri, est.; Velardi, P.M. (parz. diff.) - De Santis (avv. Di Meo ed altro) c. Berchielli (avv. Tomaselli ed altro). (*Conferma Trib. Lucca 25 febbraio 2000*)

Nello speciale procedimento disciplinato dall'art. 3 della l. 10 maggio 1976, n. 346 (usucapione speciale per la piccola proprietà rurale) il decreto pretorile di accertamento della proprietà emesso in assenza di qualsiasi contraddittorio non ha valore di sentenza e non è quindi suscettibile di passaggio in giudicato in ordine alla titolarità del diritto di proprietà con esso riconosciuto in pregiudizio delle situazioni giuridiche effettive di coloro che siano rimasti estranei al procedimento ed agiscano in giudizio contro il beneficiario del provvedimento pretorile per far valere i loro pretesi diritti reali sui beni oggetto del provvedimento stesso, in conflitto con la situazione in questo riconosciuta e che possono, pertanto, nell'ambito di un giudizio contenzioso, chiedere la disapplicazione del decreto di riconoscimento ovvero proporre in via principale o incidentale un'ordinaria azione di nullità del provvedimento stesso (1).

Nello speciale procedimento disciplinato dall'art. 3 della l. 10 maggio 1976, n. 346, gli eredi - in base al principio di carattere generale della non qualificabilità dell'erede come terzo rispetto agli atti posti in essere dal de cuius - non possono giovare dell'avvenuta trascrizione del decreto pretorile, succedendo essi in una posizione giuridicamente identica a quella del loro dante causa e non potendo quindi essere parificati ai terzi in buona fede ai sensi dell'art. 2652, primo comma, n. 6, c.c. (2).

(1-2) In merito alla prima massima, in senso conforme cfr. Cass. 28 gennaio 2000, n. 975, in *Giust. civ.*, 2000, 1987. Circa la seconda massima non si rilevano precedenti specifici. Si veda Cass. 15 maggio 1997, n. 4282, in *Riv. not.*, 1998, 345.

## Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

**Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarico da depuratore - Natura ex se di insediamento produttivo - Scarico finale - Dipende dal tipo di reflui trattati.** (L. 19 maggio 1973, n. 319; d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152)

**Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarico da depuratore - Natura mista dei reflui - Equiparazione ai reflui di acque urbane - Scarico privo di autorizzazione - Illecito amministrativo - Sussistenza.** (D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, artt. 54, 59)

**Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarico da depuratore comunale - Equiparazione a scarico produttivo - Esclusione - Ragione.** (L. 10 maggio 1976, n. 319, art. 21; l. 17 maggio 1995, n. 172)

Cass. Sez. III Pen. - 15-1-2003, n. 1547 - Toriello, pres.; De Maio, est.; Meloni, P.M. (conf.) - Moretti, ric. (*Annulla senza rinvio Trib. Bergamo 18 dicembre 2001*)

Non vi è dubbio che il depuratore (pubblico o privato) produce un bene in senso economico, ossia una utilità legata al servizio di depurazione, consistente nel garantire degli standard o livelli di accettabilità per le acque o rifiuti liquidi in esso convogliati, costituendo, pertanto, un insediamento produttivo. Nei casi di un depuratore di pubblica fognatura lo scarico finale dovrà essere valutato in rapporto alla natura della fognatura, alla natura e composizione delle acque scaricate ed al tipo di recapito (1).

In materia di tutela delle acque dall'inquinamento l'equiparazione del depuratore comunale ad uno scarico produttivo agli effetti dell'art. 21 della legge 10 maggio 1976, n. 319 non si giustifica né sul piano formale, perché l'art. 6, comma 2, del d.l. 17 marzo 1995, n. 79, convertito con legge 17 maggio 1995, n. 172, aggiungendo un ultimo comma al citato art. 21 ha equiparato, assoggettandoli a sanzione amministrativa, gli scarichi civili e quelli delle pubbliche fognature (equiparazione cui fa riscontro la contrapposizione, sotto il profilo dell'inosservanza dei limiti di accettabilità, con gli scarichi produttivi, per i quali soltanto è comminata la sanzione penale); né su quello sostanziale, in quanto ai fini della distinzione tra un tipo e l'altro di scarico non rileva il modo di gestione, ma la natura di esso, che ne giustifica l'assimilabilità, stante la circostanza che lo scarico fognario convoglia abitualmente scarichi civili (2).

In materia di tutela delle acque dall'inquinamento lo scarico da depuratore non ha una propria differente caratteristica rispetto a quella dei reflui convogliati; ne deriva che gli impianti che depurano scarichi da pubblica fognatura, ove non siano prevalentemente formati da scarichi di acque reflue industriali, devono essere ritenuti a natura mista, ed i relativi reflui vanno qualificati come scarichi di acque urbane, per cui agli stessi si applicano le disposizioni previste dall'art. 54, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 252 del 1999 (che contemplano illeciti amministrativi) e non le disposizioni penali di cui all'art. 59, commi 1 e 5 dello stesso decreto (3).

(1-3) Sulla prima massima in senso conforme Cass. Sez. III, 8 novembre 1999, n. 16245, Putignano, in questa Riv., 2001, 468 con nota di F. MAZZA, Servizio di depurazione e livelli di accettabilità delle acque. In merito al secondo principio cfr. Cass. Sez. III, 10 ottobre 1999, n. 11273, D'Ambrosio, in *Mass. dec. pen.*, 1999, 214.459. Per quanto concerne la terza massima, in senso conforme cfr. Cass. Sez. III, 12 ottobre 2000, n. 2884 c.c., Dallo, in questa Riv., 2002, 400.

\*

**Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarico di acque reflue industriali - Occasionale - Con superamento dei limiti tabellari - Reato di cui all'art. 59 del d.lgs. n. 152 del 1999 - Configurabilità - Esclusione - Fondamento.** (D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, art. 59; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258)

Cass. Sez. III Pen. - 9-8-2002, n. 29651 - Savignano, pres.; Lombardi, est.; Albano, P.M. (conf.) - P.G. in proc. Paolini, ric. (*Conferma Trib. Urbino 26 marzo 2001*)

*Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente* - 9/2003

In tema di tutela delle acque dall'inquinamento l'immissione occasionale di acque reflue industriali, pure se abbia determinato il superamento dei valori limite fissati nelle tabelle 3 e 4 dell'Allegato 5, in relazione alle sostanze indicate nella tabella 5 dello stesso allegato, non è più prevista dalla legge come reato a seguito della modifica operata dall'art. 23, comma 1, lett. e) del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258 all'art. 59 del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 (1).

(1) Nello stesso senso Cass. Sez. Un. 31 gennaio 2002, n. 3798, Turina, in questa Riv., 2002, 381, con nota di CAROLEO GRIMALDI, *Disciplina temporanea degli scarichi e successione di norme.*

\*

**Acque - Nozione di scarico - Ambito di operatività della normativa sulla tutela delle acque - Scarico diretto e indiretto - Conseguenze.** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22; d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152)

Cass. Sez. III Pen. - 2-10-2002, n. 32825 - Toriello, pres.; Grillo, est.; P.M. (conf.) - P.G. in proc. Acquafredda, ric. (*Annulla senza rinvio Gip Trib. Bari 6 dicembre 2001*)

La nozione di scarico, introdotta dal d.lgs. n. 152/1999 costituisce il parametro di riferimento per stabilire, per le acque di scarico e per i rifiuti liquidi, l'ambito di operatività delle normative in tema di tutela delle acque e dei rifiuti, sicché solo lo scarico di acque reflue liquide, semiliquide e comunque convogliabili, diretto in corpi idrici ricettori, specificamente indicati, rientra in tale normativa; per contro, i rifiuti allo stato liquido, costituiti da acque reflue di cui il detentore si disaccia senza versamento diretto nei corpi ricettori, avviando- le cioè allo smaltimento, trattamento o depurazione a mezzo di trasporto su strada o comunque non canalizzato, rientrano nella disciplina dei rifiuti e il loro smaltimento deve essere autorizzato (1).

(1) In senso conforme Cass. Sez. III 4 maggio 2000, n. 1383, Sainato, in questa Riv. (M), 2001, 280.

\*

**Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Prodotti in confezioni e prodotti sfusi - Presenza di residui chimici nocivi - Venditore - Responsabilità - Sussistenza - Verifiche e controlli - Obbligo.** (L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5)

Cass. Sez. III Pen. - 17-9-2002, n. 31002 - Papadia, pres.; Novarese, est.; Izzo, P.M. (conf.) - Cassano, ric. (*Conferma Trib. Forlì 25 ottobre 2001*)

In tema di disciplina igienica dei prodotti destinati all'alimentazione, il divieto previsto dall'art. 5 della l. 30 aprile 1962, n. 283 opera anche per chi detiene sostanze alimentari contenenti residui di prodotti usati in agricoltura per la protezione delle piante per destinarle al commercio. È irrilevante, pertanto, che il commerciante sia rimasto estraneo al processo produttivo nel quale i prodotti antiparassitari sono stati impiegati, poiché, quale destinatario della norma, egli è tenuto ad uniformarsi alla legge ad adottare la diligenza e la prudenza che il tipo medio di venditore è tenuto ragionevolmente ad usare al fine di garantire la corrispondenza dei prodotti destinati alla distribuzione alle imposizioni normative. Pertanto il commerciante risponde a titolo di colpa in caso di non rispondenza, incompendo sullo stesso l'onere di adottare ogni cautela che le circostanze del caso e la natura del prodotto consigliano (1).

(1) Giurisprudenza costante sul punto. Da ultimo cfr. Cass. Sez. III 17 giugno 1998, n. 7193, Zani, in questa Riv. (M), 1999, 572.

## Giurisprudenza amministrativa

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

### **Edilizia e urbanistica - Concessione edilizia (opere soggette a) - Pertinenza - Rapporto di servizio con il bene principale - Irrilevanza - Pollaio - Caratteristiche di autonomia e volumetria - Incidenza sul carico urbanistico - Necessità della concessione.**

T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. Parma, 21-11-2002, n. 841 - Ciccio. pres.; Di Benedetto, est. - F.C. (avv. ti Mazzadi e Ziveri) c. Comune Bore (n.c.).

*In materia di edilizia, il concetto di pertinenza ha una portata più limitata rispetto a quello civilistico, in quanto opere caratterizzate da una propria autonomia e da una propria volumetria, come un pollaio, sono comunque incidenti sull'assetto edilizio, a prescindere dal rapporto di servizio con il bene principale, per cui le medesime opere vanno soggette al regime concessorio (1).*

(1) Nella specie il T.A.R. ha ritenuto la necessità della concessione edilizia per la realizzazione di un pollaio, in considerazione delle sue caratteristiche strutturali e per l'uso prolungato cui il medesimo è destinato.

In giurisprudenza, v.: Consiglio di Stato, Sez. V, 15 giugno 2000, n. 3321 (in *Cons.Stato*, 2000, I, 1433) che ha ritenuto la necessità della concessione edilizia per un container, in quanto pur non infisso al suolo era destinato a dare un'utilità prolungata nel tempo; T.A.R. Emilia-Romagna Sez. Parma 10 novembre 2000, n. 521 (in *Trib.amm.reg.*, 2001, I, 222), per le medesime considerazioni espresse dal Consiglio di Stato, ha affermato la necessità della concessione edilizia per le opere destinate al ricovero di animali.

\*

### **Inquinamento - Inquinamento ambientale - Ordine rimozione rifiuti - Soggetto obbligato - Proprietario incolpevole - Esclusione.**

T.A.R. Campania, Sez. I - 13-1-2003, n. 99 - Coraggio, pres.; Scafuri, est. - Ente Nazionale Strade - ANAS (avv. distr. Stato) c. Comune Boscoreale (avv. De Luca).

*Il provvedimento che ingiunge di provvedere alla rimozione di rifiuti di varia tipologia abbandonati nella pubblica strada ed alla conseguente bonifica e ripristino ambientale riveste natura sanzionatoria, per cui esso presuppone l'accertamento della responsabilità da illecito in capo al destinatario, non sussistendo viceversa alcun obbligo a carico del proprietario incolpevole (1).*

(1) In senso conforme, v. T.A.R. Lombardia, Sez. I, 13 febbraio 2001, n. 2001, in *Trib. Amm. Reg.*, 2001, I, 52. Nell'occasione è stato osservato che l'obbligo di notifica dell'ordinanza al proprietario dell'area, ai sensi dell'art. 8 del d.m. 25 ottobre 1999, n. 471 (in *Suppl. ord. G.U.*, 15 dicembre 1999, n. 293), rileva solo ai fini della costituzione dell'onere reale sulle aree inquinate e del privilegio speciale, sulle medesime aree per le spese sostenute per la bonifica.

\*

### **Inquinamento - Ordine di smaltimento rifiuti - Interesse a ricorrenza - In ipotesi di esecuzione di provvedimento impositivo - Sussiste - Ragioni - Fattispecie. Inquinamento - Inquinamento ambientale - Ordine di bonifica - Soggetto obbligato - Proprietario colpevole - Condotta colpevole del proprietario - Responsabilità - Sussiste.**

T.A.R. Piemonte, Sez. II - 11-1-2003, n. 5 - Calvo, pres.; Corniolo, est. - C.G.F. s.v.l. (avv. Tuccillo e Bertolone) c. Comune Capriata d'Olbia (avv. Cuffini).

*Sussiste l'interesse a coltivare il giudizio, anche quando sia stata data esecuzione ad un provvedimento di carattere impositivo.*

*vo, atteso che da una pronuncia favorevole può trovare soddisfacimento il profilo morale dell'interesse medesimo o sorgere il presupposto per un'eventuale azione risarcitoria (nella specie: ordine di smaltimento di rifiuti) (1).*

*L'ordine di rimozione e smaltimento di rifiuti legittimamente viene rivolto al proprietario dell'area interessata a cagione della sua condotta di omessa custodia e vigilanza sulla medesima area, per cui anche la necessità della realizzazione della recinzione della medesima area trova giustificazione nella finalità di prevenzione rispetto ad eventuali futuri ulteriori conferimenti di rifiuti (2).*

(1-2) Sulla prima massima, in senso conforme, v. Cons. Stato, Sez. VI, 20 dicembre 1999, n. 2117, in *Cons. Stato*, I, 2187.

\*

### **Professioni - Agrotecnici - Attribuzione di competenze - Circolare Agenzia del territorio - Contenuto con carattere immediatamente lesivo - Impugnabilità. (L. 23 dicembre 2000, n. 388, art. 145, co. 96)**

**Professioni - Agrotecnici - Competenza per gli atti di aggiornamento del catasto - Sussiste. (L. 23 dicembre 2000, n. 388, art. 145, co. 96)**

**Professioni - Agrotecnici - Competenze in materia catastale - Dubbi di legittimità costituzionale - Manifesta infondatezza. (Cost., artt. 3 e 35; l. 23 dicembre 2000, n. 388, art. 145, co. 96)**

T.A.R. Lazio, Sez. II - 25-3-2003, n. 2618 - Giulia, pres. ed est. - Consiglio nazionale geometri e altri (avv. Pace) c. Ministero economia e finanze e altri (Avv. gen. Stato) e Collegio nazionale agrotecnici (avv. Prosperetti e Rizza).

*È immediatamente lesiva, e quindi impugnabile, la circolare dell'Agenzia del territorio (Ministero dell'economia e finanze) che riconosce agli agrotecnici ulteriori competenze in materia catastale sulla base dell'art. 145, co. 96, l. 23 dicembre 2000, n. 388, consentendo l'espletamento di attività rientranti nella competenza di altre categorie professionali (1).*

*Ai sensi dell'art. 145, co. 96, l. 23 dicembre 2000, n. 388, agli agrotecnici è riconosciuta la competenza a redigere gli atti di aggiornamento del catasto, quali i tipi mappali e i tipi di frazionamento e particellari (2).*

*È manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 145, co. 96, l. 23 dicembre 2000, n. 388, in relazione agli artt. 3 e 35 Cost., apparendo del tutto ragionevole e giustificata l'attribuzione agli agrotecnici di nuove competenze in materia catastale (3).*

(1-3) Si tratta dell'impugnazione della circolare n. 1 del 7 febbraio 2002 (prot. C/10941) dell'Agenzia del territorio - Direzione centrale cartografia, catasto e pubblicità immobiliare - avente ad oggetto: Competenza professionale degli agrotecnici - art. 145, co. 96, l. 23 dicembre 2000, n. 388 (pubbl. in *G.U.* 7 febbraio 2002).

Sulla terza massima, per riferimenti v. Corte cost. 26 ottobre 2000, n. 441 (in *Foro it.*, 2001, I, 794).

In tema di professioni riguardanti il settore dell'agricoltura, va ricordato che lo stesso T.A.R., con sentenza della Sez. I, 12 marzo 2000, n. 1845 (in questa Riv. *retro*, 392) ha rilevato come il d.p.r. 5 giugno 2001, n. 328 (Modifiche ed integrazioni della disciplina dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato per l'esercizio di talune professioni, nonché della disciplina dei relativi ordinamenti) ha individuato, nell'ambito delle categorie professionali dei dottori agronomi e forestali, la sottocategoria dei zoonomi avente competenza relativamente all'ambito della produzione animale, alla individuazione e alla certificazione del benessere dell'*habitat* in cui vivono gli animali e alla riproduzione animale come fatto determinativo della produzione degli stessi.

## PARTE III - PANORAMI

## RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

## LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Misure transitorie a norma del reg. (CE) n. 1774/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio relative all'utilizzo dei rifiuti di cucina e ristorazione della categoria 3 nei mangimi per suini e al divieto di riciclaggio all'interno della specie per quanto attiene alla somministrazione di broda ai suini. *Dec. Commissione 12 maggio 2003, n. 2003/328/EC.* (GUCE 13 maggio 2003, n. L 117)

Misure transitorie ai sensi del reg. (CE) n. 1774/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio concernenti il processo di trattamento termico per concimi. *Dec. Commissione 12 maggio 2003, n. 2003/329/EC.* (GUCE 13 maggio 2003, n. L 117)

Misure transitorie ai sensi del reg. (CE) n. 1774/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio relative al materiale raccolto durante il trattamento delle acque reflue. *Dec. Commissione 13 maggio 2003, n. 2003/334/EC.* (GUCE 14 maggio 2003, n. L 118)

Promozione dell'uso dei biocarburanti o di altri carburanti rinnovabili nei trasporti. *Dir. Parlamento europeo e Consiglio 8 maggio 2003, n. 2003/30/CE.* (GUCE 17 maggio 2003, n. L 123)

Abrogazione della dec. 98/399/CE che approva il piano presentato dall'Italia per l'eradicazione della peste suina classica dai suini selvatici nella provincia di Varese. *Dec. Commissione 14 maggio 2003, n. 2003/362/EC.* (GUCE 20 maggio 2003, n. L 124)

Esclusione dal finanziamento comunitario di alcune spese effettuate dagli Stati membri a titolo del Fondo europeo di orientamento e di garanzia agricola (FEAOG), sezione «garanzia». *Dec. Commissione 15 maggio 2003, n. 2003/364/EC.* (GUCE 20 maggio 2003, n. L 124)

Modifica della dec. 85/377/CEE che istituisce una tipologia comunitaria delle aziende agricole. *Dec. Commissione 16 maggio 2003, n. 2003/369/EC.* (GUCE 23 maggio 2003, n. L 127)

Modifica della dec. 2002/677/CE per quanto attiene ai programmi per il controllo della salmonellosi. *Dec. Commissione 23 maggio 2003, n. 2003/394/EC.* (G.U.C.E. 4 giugno 2003, n. L 136)

Modifica del reg. (CE) n. 445/2002 recante disposizioni di applicazione del reg. (CE) n. 1247/1999 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG). *Reg. Commissione 4 giugno 2003, n. 963/2003.* (G.U.C.E. 5 giugno 2003, n. L 138)

Modifica della dir. 2001/32/CE per quanto riguarda alcune zone protette esposte a particolari rischi in campo fitosanitario nella Comunità. *Dir. Commissione 4 giugno 2003, n. 2003/46/CE.* (G.U.C.E. 5 giugno 2003, n. L 138)

Modifica degli allegati II, IV e V della dir. 2000/29/CE del Consiglio concernente le misure di protezione contro l'introduzione nella Comunità di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali e contro la loro diffusione nella Comunità. *Dir. Commissione 4 giugno 2003, n. 2003/47/CE.* (G.U.C.E. 5 giugno 2003, n. L 138)

Modifica del reg. (CE) n. 2316/1999 recante modalità di applicazione del reg. (CE) n. 1251/1999 del Consiglio che istituisce un regime di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi. *Reg. Commissione 17 giugno 2003, n. 1035/2003.* (GUCE 18 giugno 2003, n. L 150)

Deroga alla dec. 98/235/CE relativa al funzionamento dei comitati consultivi nel settore della politica agricola comune. *Dec. Commissione 19 giugno 2003, n. 2003/456/EC.* (G.U.C.E. 20 giugno 2003, n. L 152)

Modifica delle direttive 86/362/CEE e 90/642/CEE del Consiglio per quanto riguarda le quantità massime di residui di esaconazolo, clofentezina, miclobutanile e procloraz. *Dir. Commissione 20 giugno 2003, n. 2003/62/CE.* (G.U.C.E. 21 giugno 2003, n. L 154)

Modifica degli allegati delle direttive 76/895/CEE, 86/362/CEE, 86/363/CEE e 90/642/CEE del Consiglio, per quanto riguarda le quantità massime di residui di alcuni antiparassitari rispettivamente sui e nei cereali, sui e nei prodotti alimentari di origine animale e su e in alcuni prodotti di origine vegetale, compresi gli ortofrutticoli. *Dir. Commissione 18 giugno 2003, n. 2003/60/CE.* (G.U.C.E. 24 giugno 2003, n. L 155)

## LEGISLAZIONE NAZIONALE

Testo del d.l. 28 marzo 2003, n. 49, coordinato con la legge di conversione 30 maggio 2003, n. 119, recante: «Riforma della normativa interna di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari». (G.U. 30 maggio 2003, n. 124)

Regolamento recante aggiornamento del d.m. 21 marzo 1973, concernente la disciplina igienica degli imballaggi, recipienti, utensili destinati a venire in contatto con le sostanze alimentari o con sostanze d'uso personale. Recepimento delle direttive 2001/62/CE, 2002/16/CE e 2002/17/CE. *D.M. (salute) 28 marzo 2003, n. 123.* (G.U. 31 maggio 2003, n. 125, suppl. ord. n. 89/L)

Autorizzazione al «Laboratorio enochimico unione italiana vini - Asti», per l'intero territorio nazionale, al rilascio dei certificati di analisi nel settore vitivinicolo, effettuati presso il predetto laboratorio, aventi valore ufficiale, anche ai fini della esportazione. *D.M. (politiche agricole e forestali) 20 maggio 2003.* (G.U. 4 giugno 2003, n. 127)

Autorizzazione al «Laboratorio enochimico unione italiana vini - Lecce», per l'intero territorio nazionale, al rilascio dei certificati di analisi nel settore vitivinicolo, effettuati presso il predetto laboratorio, aventi valore ufficiale, anche ai fini della esportazione. *D.M. (politiche agricole e forestali) 20 maggio 2003.* (G.U. 4 giugno 2003, n. 127)

Autorizzazione al «Laboratorio enochimico unione italiana vini - Reggio Emilia», per l'intero territorio nazionale, al rilascio dei certificati di analisi nel settore vitivinicolo, effettuati presso il predetto laboratorio, aventi valore ufficiale, anche ai fini della esportazione. *D.M. (politiche agricole e forestali) 20 maggio 2003.* (G.U. 4 giugno 2003, n. 127)

Approvazione dello statuto del consorzio tutela dei vini Montecucco, in Arcidosso, e conferimento dell'incarico a svolgere le funzioni di tutela, di valorizzazione, di cura degli interessi generali nei riguardi delle citate D.O.C., ai sensi dell'art. 19, comma 1, della l. 10 febbraio 1992, n. 164. *D.M. (politiche agricole e forestali) 21 maggio 2003.* (G.U. 4 giugno 2003, n. 127)

Approvazione dello statuto del Consorzio di tutela Barolo, Barbaresco, Alba, Langhe e Roero, in Alba e conferimento dell'incarico a svolgere le funzioni di tutela, di valorizzazione, di cura degli interessi generali nei riguardi delle citate D.O.C., ai sensi dell'art. 19, comma 1, della l. 10 febbraio 1992, n. 164. *D.M. (politiche agricole e forestali) 21 maggio 2003.* (G.U. 4 giugno 2003, n. 127)

Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. *L. 5 giugno 2003, n. 131.* (G.U. 10 giugno 2003, n. 132)

Conferimento al Consorzio per la tutela dei vini «Reggiano» e «Colli di Scandiano e di Canossa» a D.O.C., in Reggio Emilia, dell'incarico a svolgere le funzioni di vigilanza nei confronti di propri affiliati, ai sensi dell'art. 19, comma 1, della l. 10 febbraio 1992, n. 164. *D.M. (politiche agricole e forestali) 22 maggio 2003.* (G.U. 13 giugno 2003, n. 135)

Approvazione dello statuto del Consorzio tutela vino D.O.C. «San Severo» e conferimento dell'incarico a svolgere le funzioni di tutela, di valorizzazione, di cura degli interessi generali nei riguardi della citata D.O.C., ai sensi dell'art. 19, comma 1, della l. 10 febbraio 1992, n. 164. *D.M. (politiche agricole e forestali) 22 maggio 2003.* (G.U. 13 giugno 2003, n. 135)

Attuazione del reg. (CE) n. 1334/2002 della Commissione del 23 luglio 2002, recante modalità di applicazione del reg. (CE) n.

1638/98 del Consiglio, concernente i programmi di attività delle organizzazioni di operatori del settore olivicolo per le campagne di commercializzazione 2002/2003 e 2003/2004. *D.M. (politiche agricole e forestali) 16 maggio 2003*. (G.U. 18 giugno 2003, n. 139)

Aggiornamento per la riduzione del contributo all'arresto definitivo, ai sensi dell'art. 10, par. 3, lett. b) del reg. (CE) n. 2792/1999. *D.M. (politiche agricole e forestali) 6 febbraio 2003*. (G.U. 27 giugno 2003, n. 147)

## LEGISLAZIONE REGIONALE

### CALABRIA

Misure a favore dei consorzi di garanzia collettiva fidi in agricoltura. *L.R. 26 febbraio 2003, n. 3*. (B.U. 1° marzo 2003, n. 4, suppl. ord. n. 1)

### FRIULI-VENEZIA GIULIA

Disposizioni in materia di energia. *L.R. 19 novembre 2003, n. 30*. (B.U. 20 novembre 2002, n. 47)

Istituzione dei comprensori montani del Friuli-Venezia Giulia. *L.R. 20 dicembre 2002, n. 33*. (B.U. 31 dicembre 2002, n. 52, 1° suppl. straord. n. 18)

### LOMBARDIA

Istituzione del Parco naturale della Valle del Ticino. *L.R. 12 dicembre 2002, n. 31*. (B.U. 17 dicembre 2002, n. 51, 1° suppl. ord.)

### MOLISE

Nuovo regolamento di esecuzione della l.r. 11 aprile 1997, n. 9, in materia di tutela, valorizzazione e gestione del suolo demaniale tratturale. *L.R. 8 gennaio 2003, n. 1*. (B.U. 16 gennaio 2003, n. 1)

# LIBRI

**Il processo agrario**, a cura di L. GARBAGNATI, Giuffrè ed., Milano, 2003, pagg. 382, € 26.00.

L'A. svolge una esaustiva disamina della giurisprudenza (possibilmente annotata) che si è formata in merito alla normativa che regola il processo agrario. Il volume si articola in tre capitoli in ognuno dei quali le disposizioni esaminate sono poste in connessione con altre norme che regolano la materia: nel primo («Le Sezioni specializzate agrarie») viene analizzata la l. 2 marzo 1963, n. 320 recante la «Disciplina delle controversie innanzi alle Sezioni specializzate agrarie». Nel secondo capitolo («Il rito delle controversie agrarie») l'esame verte sugli articoli del codice di procedura civile (alcuni dei quali sostituiti da norme speciali) che disciplinano nel dettaglio le controversie in materia di lavoro applicabili al processo agrario. Nella terza ed ultima parte («La sospensione dei termini nel periodo ferial») l'A. esamina la l. 7 ottobre 1969, n. 742 («Sospensione dei termini processuali nel periodo ferial») le cui previsioni non si applicano alle controversie in materia di contratti agrari, proponendo una rassegna di giurisprudenza da cui si evince tale esclusione. Da segnalare, infine, oltre ad una ricca bibliografia, l'indice cronologico ed analitico delle decisioni che consente la ricerca, avendo gli estremi o attraverso parole chiave, delle sentenze di cui si vuol conoscere la massima.

In sostanza, il volume rappresenta un utilissimo strumento per gli operatori del diritto in quanto fornisce loro un compendio di giurisprudenza (quasi sempre commentata da autorevoli esponenti della materia) che, attraverso delle precise indicazioni, può essere consultata direttamente dai testi da cui è estratta.

**I contratti agrari**, a cura di L. GARBAGNATI, M. NICOLINI e C. CANTÙ, Giuffrè ed., Milano, 2003, pagg. 583, € 39.00.

Anche questo volume, come il precedente, costituisce un utilissimo strumento per gli operatori del diritto agrario. Esso si compone di due capitoli: nel primo viene esaminata la l. 3 maggio 1982, n. 203 («Norme sui contratti agrari») che costituisce una delle fonti principali del diritto agrario. Nel secondo è presa in esame la l. 14 febbraio 1990, n. 29 («Modifiche ed integrazioni alla legge 3 maggio 1982, n. 203, relativa alla conversione in affitto dei contratti associativi»). Il testo contiene una rassegna della giurisprudenza che si è formata in materia anche alla luce delle più recenti novità legislative e con speciale riguardo alle più vivaci ed attuali questioni che si prospettano nel settore. Come per «Il processo agrario», analogamente il volume in oggetto offre una ricca raccolta bibliografica ed un indice cronologico nonché analitico delle decisioni in rassegna.

**Le esecuzioni espropriative speciali**, a cura di V. CORSARO, Giuffrè ed., Milano, 2003, pagg. 274, € 20.00.

Il volume in oggetto svolge una approfondita disamina delle procedure di esecuzione espropriativa disciplinate da leggi speciali. In particolare, viene esaminata la normativa che regola l'ipoteca automobilistica (d.l. 15 marzo 1927, n. 436, convertito nella l. 19 febbraio 1928, n. 510, e r.d. 29 luglio 1927, n. 1814), l'espropriazione per il credito fondiario (d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385), i privilegi del credito agrario e peschereccio (d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 e l. 17 febbraio 1994, n. 135), l'espropriazione del brevetto (r.d. 29 giugno 1939, n. 1127, r.d. 5 febbraio 1940, n. 244, r.d. 25 agosto 1940, n. 1411 e r.d. 31 ottobre 1941, n. 1354), le espropriazioni ingiunzionali (r.d. 14 aprile 1910, n. 639), le espropriazioni promosse dal concessionario del servizio riscossione tributi (d.p.r. 29 settembre 1973, n. 602 come modificato dai d.lgs. 26 febbraio 1999, n. 4 e 27 aprile 2001, n. 193) e l'espropriazione della nave e dell'aeromobile (codice della navigazione, artt. 643-672, 680-681, 1055-1073). L'A. propone questo testo esplicativo delle esecuzioni speciali, escluse dall'ambito giudiziale, con approfondimenti ed aggiornamenti legislativi e giurisprudenziali di rilevante interesse ed utilità.

**Attività agricole e legislazione di «orientamento»**, Atti del convegno dell'Università degli studi di Macerata – Laboratorio «Ghino Valenti» – I decreti legislativi di orientamento in agricoltura: opportunità di isolamento? – Macerata 21 settembre 2001, a cura di F. ADORNATO, Giuffrè ed., Milano, 2002, pagg. 267, € 24.00.

In occasione dell'emanazione dei nuovi decreti legislativi sull'orientamento e modernizzazione dei settori agricolo, forestale e della pesca, si è tenuto un Convegno organizzato dall'Università degli studi di Macerata cui hanno partecipato tra i più autorevoli esponenti del settore. Il volume in esame costituisce la raccolta degli atti relativi a tale consenso. Da segnalare, in particolare, le relazioni di F. ADORNATO, *L'impresa agricola tra Stato e mercato*; L. COSTATO, *Il nuovo testo dell'art. 2135 cod. civ.*; L. FRANCIOSI, *L'impresa agricola di servizi e lo sviluppo rurale*; F. ALBISINI, *Il territorio nel prodotto e nel mercato. Regole e principi nella legislazione di orientamento*; A. JANNARELLI, *Impresa e pesca nel decreto legislativo n. 226/2001*; A. GERMANÒ, *L'impresa selvicolturale (ed i suoi profili giuridici con riguardo al decreto legislativo n. 227/2001 in materia di orientamento e modernizzazione del settore forestale)*; M.M. BENOZZO, *La multifunzionalità dall'oggetto a soggetto: unico elogio al legislatore del settore forestale*; F. BRUNO, *Regole convenzionali fra globale e locale: i contratti territoriali*.

(Paola Mandrici)