

DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DI DOTTRINA
GIURISPRUDENZA E LEGISLAZIONE
DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **9**

SETTEMBRE 2004 - ANNO XIII
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

- LUIGI COSTATO, ALBERTO GERMANÒ, FERDINANDO ALBISINNI:
L'attuazione in Italia della riforma della PAC del
2003 525

APPENDICE

- D.M. (politiche agricole e forestali) 5 agosto 2004:
Disposizioni per l'attuazione della riforma della poli-
tica agricola comune..... 534

- ALFIO GRASSO: Dismissione di beni pubblici e diritto
d'opzione e di prelazione dei conduttori agricoli 536

- MARIO CARDILLO: Le agevolazioni tributarie per la piccola
proprietà contadina 542

NOTE A SENTENZA

- LUCREZIA ABRAMI: Significato della riconsegna al privato di
un terreno rimboschito per pubblica utilità 549

- GIUSEPPE CARACCILO: Il requisito della gradazione alcolica
minima «a cavallo» tra mosti ed uve 551

- PAOLO COSTANTINO: I valori agricoli medi e l'espropriazio-
ne per pubblica utilità: l'antico criterio per le moder-
ne realtà agricole? Così è se vi pare 555

- ANTONETTA DE SIMONE: Effetti della confusione nell'usuca-
pione dell'affitto di fondo rustico 559

- CARLA GATTA: Cancellazione dagli elenchi dei coltivatori
diretti, coloni e mezzadri, presunti vizi della relati-
va procedura ed onere probatorio del diritto
all'iscrizione 563

- STEFANIA CONVENTI: Impugnazioni relative alle controver-
sie in tema di accertamento di usi civici 565

- DAVID SALAMENA: Potere di ingerenza del giudice, e relati-
vi limiti, nella determinazione del valore agricolo
medio operata dalla Commissione provinciale tra
vecchio e nuovo regime espropriativo 567

- ANTONIO ORLANDO: Accertamento e determinazione del
reddito imponibile in una società agricola in presen-
za di negozi simulati 571

- MARCO FABRIZIO: I rifiuti da demolizione tra regime dei
«non rifiuti» e assimilabilità alle terre e rocce da
scavo..... 574

- FULVIO DI DIO: L'attività venatoria di specie non caccia-
bile in periodo di divieto generale: la dimensione
sociale del danno ambientale 577

- ALESSANDRA TOMMASINI: Il tentativo di conciliazione e la
nullità dell'accordo in deroga stipulato in assenza
delle organizzazioni professionali 579

- DOMENICO BELLANTUONO: La determinazione del canone
«equo» d'affitto dei fondi rustici secondo i valori di
mercato, a seguito di Corte cost. n. 318/2002..... 586

- LINA MURRO: Le vasche per i liquami zootecnici e l'utiliz-
zazione agronomica degli effluenti 589

- ANTONIO JANNARELLI: Concessione edilizia tra destinazione
«agricola» della zona e qualificazione «agricola»
dell'attività: un rapporto da chiarire 592

Parte II - GIURISPRUDENZA (*)

ACQUE

- Acque - Prelievo di acqua da un fiume oltre il quantitativo
per cui vi è concessione - Furto aggravato *ex art.*
625, n. 7 c.p. - Configurabilità - Differenza con l'illegi-
timo amministrativo di cui agli artt. 17 e 219 r.d. 11
dicembre 1933, n. 1775. *Cass. Sez. IV Pen. 7 novem-
bre 2002, n. 37237 (M)* 595

- Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarico discontinuo -
Nuova normativa di cui al d.lgs. n. 152 del 1999 -
Rilevanza penale - Sussistenza. *Cass. Sez. III Pen. 20
giugno 2003, n. 26843 (M)* 595

AGRICOLTURA E FORESTE

- Agricoltura e foreste - Boschi e terreni montani - Terreni
occupati per opere di rinsaldamento e rimboschi-
mento - Compimento delle opere - Rinuncia del pro-
prietario alla riconsegna (*ex art.* 53 r.d. n. 3267 del

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

	pag.		pag.
1923) - Atto anteriore alla riconsegna e interno al relativo procedimento - Configurabilità - Conseguenze - Volontà di rinuncia manifestata (o nuovamente manifestata) dopo la riconsegna - Doveri della P.A. di aprire il procedimento amministrativo per l'acquisizione della proprietà dei beni - Sussistenza - Esclusione. <i>Cass. Sez. Un. Civ. 26 febbraio 2004, n. 3876</i> , con nota di L. ABRAMI	548	Contratti agrari - Affitto di fondo rustico - Canone d'affitto pagato come previsto dalla legge 203/82 - Richiesta del concedente di determinazione del canone d'affitto secondo i valori di mercato a far tempo dall'annata agraria 1994/95, con il pagamento delle differenze - Sopravvenuta incostituzionalità del canone legale con la sentenza della Corte cost. n. 318/2002 - Determinazione del canone legale secondo i valori di mercato e condanna dell'affittuario al pagamento delle differenze. <i>Trib. Pesaro, Sez. spec. agr. 14 ottobre 2003</i> , con nota di D. BELLANTUONO	584
Agricoltura e foreste - Settore vitivinicolo - Disciplina della produzione dei mosti - Avente gradazione alcolica inferiore alla soglia prescritta - Obbligo, sanzionato in via amministrativa, di sottoporre detti mosti a vinificazione separata (art. 19 d.p.r. n. 162 del 1965) - Riferibilità della prescrizione anche alle uve fresche - Esclusione - Fondamento - Principio di legalità in materia di sanzioni amministrative - Divieto di interpretazione analogica. <i>Cass. Sez. I Civ. 22 gennaio 2004, n. 1081</i> , con nota di G. CARACCILO	550	Contratti agrari - Controversie - Procedimento - Competenza e giurisdizione - Sezioni specializzate - Competenza - Opposizione al precetto di rilascio di fondo rustico - Opposizione all'esecuzione - Competenza della Sezione agraria - Sussistenza - Fondamento - Opposizione al rilascio fondata su altro titolo sopravvenuto - Irrilevanza ai fini della competenza. <i>Cass. Sez. III Civ. 15 luglio 2003, n. 11080 (ord.) (M)</i>	594
Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Aiuti ai giovani agricoltori per primo insediamento - Riparto di giurisdizione - Criterio. <i>T.A.R. Toscana, Sez. III 30 gennaio 2004, n. 154 (M)</i>	596	EDILIZIA E URBANISTICA	
CACCIA E PESCA		Edilizia ed urbanistica - Concessione di costruzione - Distanze - Distanze per annessi agricoli - Vasca per smaltimento rifiuti organici animali - Inapplicabilità. <i>Cons. Stato, Sez. V 23 gennaio 2004, n. 177</i> , con nota di L. MURRO	588
Caccia e pesca - Caccia - Concorso di reati - Reato di esercizio venatorio in periodo di divieto generale - Reato di esercizio venatorio nei confronti di specie non cacciabile - Risarcimento danni ambientali a favore dell'ente pubblico costituitosi parte civile. <i>Cass. Sez. III Pen. 5 febbraio 2003, n. 5441</i> , con nota di F. DI DIO	576	Edilizia e urbanistica - Edilizia in zona agricola - Concessione - Costruzione di boxes da adibire ad allevamento e pensione per cani - Attività cinotecnica - Attività agricola. <i>T.A.R. Abruzzo, Sez. L'Aquila 4 giugno 2004, n. 745</i> , con nota di A. JANNARELLI	590
Caccia e pesca - Pesca - Diritti esclusivi di pesca - Carattere - Conseguenze. <i>T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia 9 gennaio 2004, n. 13 (M)</i>	596	Edilizia e urbanistica - Classificazione di zone - Zona agricola - Utilizzazione agricola - Limiti - Insediamento di impianto distribuzione carburanti - Possibilità - Eccezione - Previsione urbanistica di aree per insediamenti per attività produttive o industriali. <i>T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. II 8 marzo 2004, n. 557 (M)</i>	596
CONSORZI		Edilizia ed urbanistica - Concessione di costruzione - Disciplina del silenzio-assenso - Applicabilità all'edilizia residenziale - Interventi in zona agricola - Esclusione. <i>T.A.R. Campania - Salerno, Sez. II 8 gennaio 2004, n. 1 (M)</i>	596
Consorzi - Di bonifica - Contributi - Carezza di potere impositivo - Restituzione - Natura tributaria della controversia - Configurabilità - Giurisdizione dell'AGO - Controversie proposte anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 448 del 2001 - Competenza del Tribunale - Sussistenza. <i>Cass. Sez. V Civ. 15 marzo 2004, n. 5261 (M)</i>	594	ESPROPRIAZIONE P.P.U.	
Consorzi - Di bonifica - Contributi consortili - Carattere tributario della relativa obbligazione - Configurabilità - Conseguenza - Competenza esclusiva del Tribunale <i>ex art. 9</i> , secondo comma, c.p.c. - Sussistenza. <i>Cass. Sez. V Civ. 15 marzo 2004, n. 5261 (M)</i>	594	Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - Terreni agricoli - Valore agricolo - Determinazione secondo il valore agricolo medio determinato annualmente - Necessità. <i>Cass. Sez. I Civ. 16 dicembre 2003, n. 19195</i> , con nota di P. COSTANTINO	555
CONTRATTI AGRARI		Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - Terreni agricoli - «Tabelle» dei valori agricoli medi formate dalla speciale Commissione <i>ex art. 16</i> legge 865/1971 - Carattere vincolante per il giudice - Sussistenza - Limiti. <i>Cass. Sez. I Civ. 25 marzo 2003, n. 4357</i> , con nota di D. SALAMENA	566
Contratti agrari - Affitto - Durata del rapporto in corso o in regime di proroga al momento della entrata in vigore della legge n. 203/1982 - Disdetta e rinnovazione - Imperatività della norma - Scadenza convenzionalmente pattuita in deroga - Necessaria assistenza delle associazioni di categoria - Controversia e previo esperimento del tentativo di conciliazione - Sostituzione delle clausole nulle con quelle imposte dalla legge. <i>Trib. Parma, Sez. spec. agr. 31 luglio 2003</i> , con nota di A. TOMMASINI	578		

	pag.		pag.
IMPOSTE E TASSE		PROCEDIMENTO CIVILE	
Imposte e tasse - Accertamento delle imposte sui redditi - Rettifica delle dichiarazioni - Poteri dell'amministrazione finanziaria - Simulazione di un contratto - Deduzione - Ammissibilità - Preventivo giudizio di simulazione - Necessità - Esclusione - Potere del giudice tributario di accertamento incidentale della simulazione - Configurabilità - Fattispecie. <i>Cass. Sez. V Civ. 5 agosto 2002, n. 11676</i> , con nota di A. ORLANDO ...	570	Procedimento civile - Sospensione del processo - Necessaria - Azione di usucapione proposta dall'affittuario di un fondo agrario - Carattere pregiudiziale rispetto all'azione di rilascio promossa dal concedente - Configurabilità - Condizioni - Accertamento dell'antieriorità dell'acquisto per usucapione rispetto alla cessazione del rapporto contrattuale - Necessità. <i>Cass. Sez. III Civ. 28 novembre 2003, n. 18292 (ord.)</i> , con nota di A. DE SIMONE	558
INCENDIO		SANITÀ PUBBLICA	
Incendio - Reato di incendio boschivo (art. 423-bis c.p.) - Nozione di «incendio boschivo» - Elemento oggettivo - Indicazione. <i>Cass. Sez. III Pen. 27 maggio 2003, n. 23200 (M)</i>	595	Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Materiali da demolizione di manufatti - Natura di rifiuto - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 2 ottobre 2003, n. 37508</i> , con nota di M. FABRIZIO	573
PRELAZIONE E RISCATTO		Sanità pubblica - Rifiuti - Produttore di rifiuti - Nozione - Riferimento ad un criterio non solo materiale, ma anche giuridico, di attività da cui derivi la produzione di rifiuti - Necessità - Conseguenze - Fattispecie concernente il titolare di una concessione edilizia per la cui realizzazione era necessaria la demolizione di precedenti fabbricati, con creazione, quindi, di materiali di risulta. <i>Cass. Sez. III Pen. 5 giugno 2003, n. 24347 (M)</i>	595
Prelazione e riscatto - Confinante proprietario - Ricorrenza di tutti i requisiti - Definizione. <i>Cass. Sez. III Civ. 5 marzo 2003, n. 3280</i> , con nota di G. Busetto	569	Sanità pubblica - Smaltimento di rifiuti - Provenienza da attività di demolizione e costruzione - Natura di rifiuto speciale - Entrata in vigore della legge n. 443 del 2001 - Persistenza - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 29 agosto 2003, n. 35002 (M)</i>	595
Prelazione e riscatto - Riscatto - Requisiti soggettivi e oggettivi - Accertamento d'ufficio - Ammissibilità - In appello - Estensione. <i>Cass. Sez. III Civ. 5 marzo 2003, n. 3280</i> , con nota di G. Busetto	569	USI CIVICI	
PREVIDENZA SOCIALE		Usi civici - Impugnazioni - Ricorso per cassazione - Decisioni del Commissario per la liquidazione degli usi civici - In materia di esistenza, natura ed estensione degli usi civici - Mezzi d'impugnazione - Ricorso per cassazione ex art. 111 Cost. - Ammissibilità - Esclusione - Reclamo alla Corte d'appello di Roma - Necessità. <i>Cass. Sez. II Civ. 18 aprile 2003, n. 6318</i> , con nota di S. CONVENTI	564
Previdenza sociale - Lavoratori agricoli autonomi - Elenchi - Atto di cancellazione - Controversia promossa dal coltivatore diretto, colono o mezzadro per fare accertare il suo diritto all'iscrizione - Prova dei requisiti - Onere relativo. <i>Cass. Sez. Lav. 14 giugno 2003, n. 9536</i> , con nota di C. GATTA	562	MASSIMARIO	
Previdenza sociale - Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali - Agricoltura - Ammissione degli infraquattordicenni al lavoro - Disciplina precedente la legge n. 977 del 1967 - Contributi previdenziali versati in favore di infraquattordicenne partecipante alla famiglia colonica - Commutabilità. <i>Cass. Sez. Lav. 8 luglio 2004, n. 12652 (M)</i>	594	- <i>Giurisprudenza civile</i>	594
		- <i>Giurisprudenza penale</i>	595
		- <i>Giurisprudenza amministrativa</i>	596

funziona solo un organismo di coordinamento – la Conferenza Stato-Regioni – che è stata interpellata per l'adozione del decreto in questione, cosa che non avrebbe potuto formalmente realizzarsi con l'adozione di una legge statale. In questa circostanza è apparsa evidente la difficoltà di realizzare un sistema regionalizzato senza che siano ben precisati i confini delle competenze, da un lato, e in assenza di una regola ben precisa in ordine alla cooperazione fra Stato e Regioni nell'adeguamento del diritto interno al diritto comunitario che, spesso, lascia ampi margini di scelta agli Stati membri.

Sul piano formale, la base giuridica del d.m. in esame è individuata, con l'abituale sistema dei rinvii «a cascata» (5), nell'art. 4, comma 3, della l. 29 dicembre 1990, n. 428, come modificato dall'art. 2, comma 1, del d.l. 24 giugno 2004, n. 157. Quest'ultimo è un decreto legge, all'epoca del d.m. non ancora convertito in legge (6), che, fra le definizioni di «passata di pomodoro», le disposizioni sulle denominazioni del latte e sull'origine dei prodotti alimentari, ed i prelievi per superamento delle quote latte, ha introdotto una piccola norma (rimasta incognita al grande pubblico ed al dibattito politico sul «federalismo»), in forza della quale il potere assegnato al Ministro dell'agricoltura e delle foreste dalla legge 428 del 1990 (7) di adottare «nell'ambito della propria competenza, (...) con proprio decreto, provvedimenti amministrativi direttamente conseguenti alle disposizioni dei regolamenti e delle decisioni emanate dalla Comunità economica europea in materia di politica agricola comune e forestale, al fine di assicurarne l'applicazione nel territorio nazionale» (8), è stato vincolato all'adozione «d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano», ed è stato precisato nell'oggetto, individuato nei «provvedimenti amministrativi relativi alle modalità tecniche e applicative e secondo criteri obiettivi in modo da garantire la parità di trattamento tra gli agricoltori ed evitare distorsioni del mercato e della concorrenza» (9).

Il richiamo (operato dal decreto legge del giugno 2004) ai principi della parità di trattamento tra gli agricoltori e del rispetto delle regole di mercato e di concorrenza appare espressione evidente di un tentativo del Ministero delle politiche agricole e forestali di riappropriarsi di competenze di regolazione centralizzata, giustificabili dopo la riforma costituzionale soltanto alla stregua di tali generali principi. Ed il rinvio all'intesa con la Conferenza Stato-Regioni mira a supplire alla già richiamata perdurante assenza di un compiuto assetto costituzionale di distribuzione delle competenze.

Si tratta però pur sempre, anche per i decreti ministeriali previsti dal decreto legge del giugno 2004, dell'attribuzione al Ministro di una competenza limitata all'adozione di misure aventi ad oggetto esclusivo modalità tecniche ed applicative.

Il d.m. in commento contiene disposizioni di carattere tecnico ed applicativo, quali quelle relative ai procedimenti per la prima assegnazione dei titoli all'aiuto e per il loro tra-

sferimento, o quelle intese a calare nella realtà applicativa italiana le norme comunitarie sulla successione anticipata e sul cambiamento di forma giuridica, ma nel medesimo tempo esprime anche scelte politiche, di decisivo rilievo per il governo dell'intero settore primario, non riducibili a semplici profili tecnici od applicativi. Basti pensare alla scelta per il generalizzato *decoupling*, all'applicazione delle trattenute nella misura massima consentita dai regolamenti comunitari in caso di cessione dei titoli all'aiuto, all'utilizzazione per specifiche produzioni delle trattenute di cui all'art. 69 del regolamento sull'aiuto unico.

Individuare la base giuridica del decreto ministeriale nella norma soprarichiamata appare dunque frutto di una manifesta forzatura, e si spiega probabilmente soltanto con l'urgenza di adottare un atto formale qualsivoglia entro la perentoria scadenza del 1° agosto 2004, fissata dal reg. 1278/2003 per l'adozione delle scelte nazionali.

Il fatto che si siano consultate le Regioni prima dell'adozione del decreto non sembra, a chi scrive, sufficiente a evitare i dubbi da un lato in ordine all'inoppugnabilità dell'atto da parte di qualche Regione, dall'altro sulla legittimità dell'atto stesso con sottrazione delle competenze decisionali del Parlamento, che ben avrebbe potuto optare per una parziale adozione del *decoupling*, ad esempio, o per regolare in modo diverso la cessione dei titoli all'aiuto (10).

Per converso occorre dire che la normativa in questione investe anche questioni di peculiare tecnicità, sicché un possibile contemperamento fra legittimazione delle scelte generali e specificità delle disposizioni applicative si sarebbe potuto realizzare attraverso il ricorso ad una legge di delega, nella quale indicare le scelte di fondo effettuate dal Parlamento, assegnando ad un decreto delegato il compito di definire le norme di dettaglio. Le esperienze di quest'ultimo decennio, caratterizzato dal fermo atteggiamento della Corte costituzionale nei confronti dei decreti legge iterati, hanno peraltro comportato un uso eccessivo e distorto delle leggi delega, nel senso che, per limitare la considerazione a quelle sull'adozione dei decreti d'orientamento in agricoltura, in esse si sono indicati gli argomenti sui quali intervenire, ma non i principi cui attenersi, sicché dette leggi hanno finito per assumere i caratteri del catalogo della cose da fare, senza direttive precise per il delegato. In ogni caso, i tempi brevi assegnati dal regolamento comunitario, ed il ritardo con cui il problema è stato affrontato in Italia, hanno evidentemente giocato in senso sfavorevole all'adozione dello strumento della legge delega.

Va detto che il nostro ordinamento conosce un altro strumento normativo, in verità assai poco utilizzato, che avrebbe potuto assicurare una più ampia collegialità ed un maggiore confronto, rispetto ad un semplice decreto ministeriale. La legge comunitaria del 1998 (11) ha integrato la legge n. 400 del 23 agosto 1988 sull'attività del governo, ed ha previsto che possano essere adottati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e sentito il parere del Consiglio di Stato, «regolamenti per disciplinare l'esecuzione (...) dei regolamenti

(5) Sistema sul quale spese parole assai vivaci ed interamente condivisibili Indro Montanelli, e sulla cui coerenza con il principio costituzionale dell'effettiva conoscibilità delle norme sarebbe auspicabile una pronuncia della Consulta, attesa la perdurante inefficacia (pur nel succedersi di parlamenti e governi di opposto orientamento) di ogni riforma intesa ad assicurare la leggibilità delle leggi.

(6) La legge di conversione è la n. 204 del 3 agosto 2004, pubbl. sulla G.U. n. 186 del 10 agosto 2004.

(7) È la legge finanziaria del 1990.

(8) Così l'art. 4, comma 3, della l. 29 dicembre 1990, n. 428.

(9) Così l'art. 2, comma 1, del d.l. 24 giugno 2004, n. 157, con disposizione confermata senza modifiche dalla legge di conversione.

(10) Il reg. 1782/2003 non parla di «titoli all'aiuto» ma di diritti; considerando le altre versioni linguistiche ed il fatto che di un diritto vero e proprio non si tratta, v'è stato chi (A. GERMANO) ha suggerito la diversa locuzione, adottata poi nel decreto. Nel testo si mantiene qualche volta la nomenclatura comunitaria, per riportare testualmente la norma.

(11) L. 5 febbraio 1999, n. 25.

comunitari» (12). Parlare di atti di esecuzione dei regolamenti comunitari è apparso in passato singolare a taluni commentatori, atteso che i regolamenti comunitari, per loro stessa natura, costituendo un diritto unico ed uniforme, non dovrebbero avere necessità di atti di esecuzione nei singoli Stati membri, suscettibili di dar luogo ad inammissibili attuazioni differenziate. In realtà l'esperienza comunitaria di questi ultimi anni, in particolare in ambito agroalimentare, conosce numerosi esempi di regolamenti aperti, che si limitano a fissare principi generali e che in larga misura chiamano i singoli Stati membri ad un'opera di integrazione e non di semplice applicazione: è il caso, ad esempio, del reg. n. 178/2002 sulla sicurezza alimentare, ed in misura anche maggiore del reg. n. 1782/2003 sull'introduzione dell'aiuto unico. Il ricorso ad un reg. governativo, adottato con d.p.r. secondo quanto previsto dalla legge comunitaria del 1998, avrebbe assegnato allo strumento di attuazione una struttura più coerente con la natura di atto di regolazione avente portata generale.

Sotto i più differenti profili, dunque, sembra di dover concludere che lo strumento adottato non corrisponda al nostro sistema costituzionale.

2. - Come detto, il regime prenderà avvio il 1° gennaio 2005, e lo Stato ha scelto di avvalersi di tutte le ipotesi di estensione del regime a soggetti ulteriori a quelli indicati nella lett. a) dell'art. 33 del reg. 1782/2003, e previste dall'art. 42: quelle contenute nei parr. 3 e 5 dell'art. 42 sono espressamente richiamate dall'art. 2, comma 1, del decreto, mentre quelle di cui al par. 4 dello stesso art. 42 ed individuate dagli artt. 6 e 7 del reg. 795/2004 della Commissione sono richiamate dal comma 2 dell'art. 2 del decreto.

Il regime troverà, inoltre, applicazione anche in fattispecie non espressamente previste né dal regolamento di base, né da quello della Commissione, ma riconducibili alle ipotesi di «successione anticipata» e di cambiamento di forma giuridica previste, in via generale, dal regolamento di base all'art. 33 e provvidamente elencate nell'art. 3 del decreto nazionale. Questo prevede molte fattispecie interessanti in modo tipico il nostro ordinamento, come quelle derivanti dalle regole specifiche dettate per l'impresa familiare coltivatrice dall'art. 48 della legge n. 203 del 1982 e, in generale, da forme di successione anche anticipata, benché non tipizzata dalla legislazione nazionale, ovvero specialmente prevista da essa (art. 49, legge n. 203 del 1982). Ma esso non riesce ad essere esaustivo in ordine a tutte le ipotesi immaginabili, in particolare in relazione a quella dell'agricoltore che inizi l'attività dopo l'avvio del regime, salvo quanto previsto dall'art. 12 del decreto, che ammette al regime anche successivamente all'anno iniziale chi riprenda la conduzione alla cessazione della concessione in affitto del terreno (o anche dell'azienda di allevamento). Inoltre, in caso di morte dell'affittuario che abbia maturato titoli all'aiuto nel periodo di riferimento, ed anche se l'affitto è cessato, l'erede agricoltore – che detenga terreni agricoli ammissibili o allevamento di animali all'atto di avvio del regime – avrà diritto all'assegnazione dei titoli all'aiuto che sarebbero spettati al *de cuius*.

Il decreto, di per sé forma discutibile di attuazione della riforma, rinvia ad ulteriori successivi decreti ministeriali per «le determinazioni sull'utilizzazione della riserva nazionale»,

sui «criteri oggettivi per le assegnazioni» dei titoli all'aiuto secondo quanto previsto dai parr. 3 e 5 dell'art. 42 del reg. 1782/2004, sulle «altre misure conseguenti ai regolamenti attuativi del reg. 1782/2003» e sui «criteri oggettivi e la definizione delle zone omogenee di utilizzo della riserva nazionale di cui all'art. 42» del reg. 1782/2003, «sentita la Conferenza Stato-Regioni». La procedura prevista per completare le norme interne necessarie all'adozione del regime, che sono numerose e richiedono scelte anche di politica economica è, dunque, di tipo concertativo, con esclusione del potere legislativo e senza previa dichiarata fissazione di un compito quadro di regole.

Con singolare paradosso, e con modesta attenzione al principio di legalità, un decreto ministeriale, che in forza della base giuridica invocata avrebbe dovuto limitarsi a dettare modalità tecniche ed applicative, si limita su questioni decisive a rinviare ad ulteriori decreti ministeriali, all'interno di un sistema che si legittima solo apparentemente e che si traduce – come altra volta è stato osservato – in una sorta di «cantiere aperto» della disciplina dell'agricoltura, in cui il potere esecutivo si appropria progressivamente di spazi di regolazione sempre maggiori sottraendoli all'esercizio ed allo stesso controllo da parte del potere legislativo (13). Anche in questo caso, se l'atto-base fosse stato realizzato con legge delega o quanto meno con regolamento governativo nelle forme del d.p.r., si sarebbero potuti indicare principi e criteri relativi ai contenuti degli atti anche successivi, anche se occorre notare che le norme che dovranno essere adottate sono caratterizzate dal fatto che la discrezionalità, rispetto all'indirizzo espresso dal regolamento comunitario, è variabile, ma quasi sempre piuttosto ridotta.

È interessante notare come la quantificazione dei diritti – o dei titoli all'aiuto, se si vuol così dire – da convogliare nella riserva nazionale sia stata affidata all'AGEA. La scelta può sembrare incongrua, ma, invece, appare del tutto ragionevole, poiché si tratta di una operazione che deriva da calcoli obiettivi fondati sulle erogazioni complessivamente effettuate e sul *plafond* assegnato all'Italia. È possibile che la riserva nazionale, pertanto, debba essere alimentata più o meno nei differenti anni, nel senso, cioè, che, a seconda degli importi che saranno da erogare nell'anno in considerazione, sia necessario provvedere a ridurre (o aumentare) le erogazioni destinate ai beneficiari di una percentuale che interesserà linearmente tutti, e ciò in diretta dipendenza dei titoli all'aiuto utilizzati. L'AGEA, inoltre, provvederà, in preparazione dell'anno di avviamento del regime, ad una prima assegnazione provvisoria, prevista dal par. 1 dell'art. 12 del reg. 795/2004 della Commissione, al fine di predisporre tempestivamente il piano per l'invio delle lettere previste dall'art. 34 del reg. 1782/2003 (14).

3. - I soggetti ammessi al regime, e cioè quelli che possono avere titolo all'aiuto e che possono esercitarlo, sono molteplici, individuati *in primis* ed in generale dal reg. 1782/2003, poi dal reg. 795/2004 ed, infine, dal decreto in commento. Questa elencazione va intesa nel senso che il regolamento «di base», e cioè quello del Consiglio, ha individuato i beneficiari diretti o quelli recuperabili attraverso la specificazione della Commissione ovvero per scelta degli Stati, mentre il reg. 795/2004 della Commissione ha precisato i soggetti che erano stati rimessi alla sua individuazione

decreti ministeriali, in una sorta di ultrattività di esercizio della delega, che pare assai poco rispettoso dell'art. 76 Cost.

(14) V. le «Istruzioni AGEA per la verifica dei primi dati aziendali», in *Agrisole*, 27 agosto-2 settembre 2004, che peraltro paiono redatte prima dell'adozione del decreto ministeriale qui in commento, siccome non sembrano tener conto di quanto disposto in tale decreto sulla successione anticipata e sul cambiamento di forma giuridica.

(12) Il testo originario dell'art. 17 della l. 23 agosto 1988, n. 400, prevedeva l'adozione di tali regolamenti solo in riferimento alle leggi ed ai decreti legislativi, e non faceva menzione dell'esecuzione dei regolamenti comunitari, previsti solo in esito alla modifica introdotta dalla legge comunitaria del 1999.

(13) La vicenda – come è noto – ha trovato esemplari precedenti nei decreti legislativi di orientamento del 2001 e del 2004, che in più articoli rinviano, per l'introduzione di elementi essenziali di disciplina, a successivi

(art. 42, par. 4) e ha chiarito la volontà del Consiglio in altri casi, che sono, a loro volta, precisati, ulteriormente, dallo Stato sia per scelta in relazione ai poteri attribuitigli dal regolamento «di base», sia interpretando, alla luce dell'ordinamento nazionale, il regolamento della Commissione.

È opportuno, pertanto, elencare prima i soggetti che potrebbero beneficiare del regime (ai quali assegnare i titoli all'aiuto) e poi quelli che, possedendo detti titoli, potranno ottenere l'erogazione effettiva:

I primi sono individuati nell'art. 33 del reg. 1782/2003 e sono coloro che hanno fruito di un pagamento previsto nell'Allegato VI al regolamento nel periodo di riferimento, coloro che abbiano ricevuto «per via ereditaria effettiva o anticipata» (15) l'azienda agricola, ovvero abbiano modificato «il proprio stato giuridico» (16), e coloro che abbiano ricevuto titoli all'aiuto dalla riserva nazionale.

Con il riferimento alla successione ereditaria anticipata, il reg. 1782/2003 richiama istituti sconosciuti come tali al nostro ordinamento, ma presenti nell'ordinamento di altri Stati membri, ed in particolare propri della tradizione del diritto germanico. Il *BGB*, come è noto, ammette e disciplina in generale gli atti dispositivi tra vivi in materia ereditaria, *Erbvertrag* (17), ed all'interno del sottotitolo dedicato ai contratti di affitto di fondi rustici (18) prevede specificamente il caso della successione ereditaria anticipata (*vorweggenommenen Erbfolge*) disponendo che chi riceve a tale titolo un'azienda agricola o parte di essa subentra nel contratto di affitto con il concedente (19). Si tratta dunque di istituto che nell'ordinamento tedesco ha una precisa matrice agraristica (20) ed una disciplina propria, distinta (anche come *sedes materiae*) rispetto alla generale disciplina delle successioni. Il riferimento contenuto nell'art. 33 del reg. 1782/2003 può essere pertanto inteso – ed è stato così interpretato ed applicato sia dal regolamento della Commissione n. 795/2004 che dal d.m. qui in commento – non come rinvio ad uno specifico istituto, ma come richiamo a fattispecie concrete, di interesse agraristico, che negli ordinamenti dei diversi Stati membri possono avere discipline tra loro formalmente assai diverse, ma investono i medesimi fatti di realtà. In questo senso l'art. 33 del reg. 1782/2003 sollecita i singoli Stati membri non ad inammissibili «trapianti» di istituti giuridici estranei all'ordinamento nazionale (21), ma piuttosto alla ricerca di originali soluzioni, compatibili con il diritto interno ed insieme idonee a soddisfare le finalità individuate in sede comunitaria (22). Di qui la scelta, operata dal decreto nazionale, di considerare potenziali beneficiari del regime anche soggetti non qualificabili in base al diritto interno con la categoria di «eredi anticipati» sconosciuta all'ordinamento italiano, ma che si trovano in situazione di fatto analoga, a seguito delle regole del nostro diritto, ed in particolare di quelle relative all'impresa familiare.

Come è ben evidente, la specificazione dei soggetti che potrebbero beneficiare del regime richiede attività normati-

ve successive, che si possono individuare, dopo l'accenno fatto in precedenza, classificando la ammissibilità al regime dei beneficiari in relazione alla non necessità di ricorrere alla riserva nazionale (artt. 13, 14, 15, 16 e 17 del reg. 795/2004 e art. 3 del decreto nazionale) o meno.

Non si ricorre alla riserva nazionale per assegnare titoli all'aiuto – poiché i titoli vengono attribuiti a un «sostituto» di chi avrebbe avuto diritto ad essi, quando:

a) l'agricoltore abbia ricevuto in successione l'azienda o parte dell'azienda. Si tratta di «successione *mortis causa*» e non di successione generica, malgrado la cattiva formulazione della norma comunitaria (art. 13, reg. 795/2004), ed è considerata compresa nell'ipotesi di successione anche quella nel contratto d'affitto per morte dell'affittuario, nonché quella «anticipata» soprarichiamata. È evidente che in questo caso i titoli all'aiuto sono al massimo quelli che spetterebbero al detto dante causa, che non potrà partecipare al regime perché ritiratosi, sicché la riserva nazionale non viene interessata al rilascio dei titoli stessi. Il decreto nazionale comprende fra i successori «anticipati» (art. 3, comma 1) anche il nudo proprietario in capo al quale si sia consolidato l'usufrutto e «tutti i casi in cui un agricoltore abbia ricevuto a qualsiasi titolo l'azienda o parte dell'azienda precedentemente gestita da altro agricoltore, al quale il primo può succedere per successione ereditaria» (23);

b) si è avuto un cambiamento di forma giuridica (24) o della denominazione dell'azienda, nel qual caso «l'agricoltore ha accesso al regime di pagamento unico alle stesse condizioni dell'agricoltore che gestiva originariamente l'azienda, nei limiti dei diritti all'aiuto da assegnare all'azienda d'origine» (art. 14, par. 1, prima frase, reg. 795/2004). La norma precisa anche che «l'agricoltore che gestisce la nuova azienda è l'agricoltore che esercitava il controllo dell'azienda d'origine» [art. 14, par. 1, lett. b)]. Il decreto 5 agosto 2004 assimila al cambiamento di forma giuridica anche le seguenti fattispecie: quando un agricoltore gestisce una azienda all'atto dell'avvio del regime avendo esercitato la detta attività, in precedenza, come compartecipe ai sensi dell'art. 230 *bis* c.c. (impresa familiare), quando l'agricoltore esercita direttamente l'attività agricola nell'azienda al momento dell'avviamento del regime mentre in precedenza la controllava secondo quanto stabilito dall'art. 2359 c.c. ovvero quando l'agricoltore «abbia esercitato la medesima attività come affittuario di società della quale aveva il controllo» o abbia «esercitato come società l'attività agricola attraverso uno o più propri soci», oppure gestisca come società di cui abbia il controllo l'azienda che in precedenza gestiva direttamente (art. 3, par. 2, del d.m. 5 agosto 2004) (25);

c) quando ci si trovi di fronte a fusioni d'azienda o a scissioni della stessa. La terminologia appare approssimativa – come sempre accade nel diritto comunitario – ma significa che eventuali nuove aziende che risultino da scissioni in più parti o da raggruppamenti in una sola di aziende separate

(15) Art. 33, par. 1, lett. b).

(16) Art. 33, par. 1, lett. c).

(17) §§ 2274 ss. del *BGB*.

(18) §§ 585 ss. del *BGB*.

(19) §§ 593 *Betriebsübergabe*.

(20) È significativo rilevare che, mentre nei testi italiano, francese ed inglese dell'art. 33 del reg. 1782/2003, proprio in ragione dell'estraneità al concetto di successione ereditaria anticipata, si utilizza genericamente un'unica formula linguistica per designare la «via ereditaria effettiva o anticipata», la «*actual or anticipated inheritance*», e il «*titre d'héritage ou d'héritage anticipé*», nel testo tedesco di tale articolo si usano due differenti vocaboli, ripresi dal *BGB*, a designare due istituti ben differenziati e soggetti a specifiche e differenti discipline: «*durch Vererbung oder durch vorweggenommene Erbfolge*».

(21) Per tutti v. G. GORLA, voce *Diritto comparato*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1963, 928.

(22) Ulteriori indicazioni in punto in F. ALBISINNI, *Profili istituzionali Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente* – 9/2004

nel regolamento sull'aiuto unico e nel decreto di attuazione per l'Italia, in *Agr. ist. merc.*, 2004, n. 2.

(23) Si tratta di specificazioni di quanto previsto all'art. 33, par. 1, del reg. 1782/2003.

(24) Con non piena coincidenza di formule, e di concetti, l'art. 33, par. 2, del reg. 1782/2003 del Consiglio parla di «agricoltore che (...) modifichi il proprio stato giuridico», mentre l'art. 14, par. 1, del reg. 795/2004 della Commissione parla di «cambiamento di forma giuridica»; il d.m. nazionale, all'art. 3, comma 2, fa riferimento al «cambiamento della forma giuridica», dando di questa fattispecie una lettura espansiva, che estende alle persone fisiche le figure di controllo che l'art. 2359 c.c. prevede per le sole società controllanti, e che in più punti sembra voler assumere una sorta di trasparenza della barriera segnata dalla personalità giuridica della società proprietaria dell'azienda o che ha esercitato (od esercita nell'attualità) l'attività di impresa agricola.

(25) Si tratta di specificazioni di quanto previsto all'art. 33, par. 2, del reg. 1782/2003.

nel periodo di riferimento non producono variazioni nei titoli all'aiuto che restano quelli derivanti dalla suddivisione degli stessi in relazione all'esito della scissione ovvero dalla somma di quelli che sarebbero dovuti se non ci fosse stata la fusione (art. 15 del reg. 795/2004) (26);

d) quando si sia stipulato un «contratto di vendita, concluso o modificato (27) entro la scadenza del termine di presentazione di una domanda nell'ambito del regime di pagamento unico nel suo primo anno di applicazione» che preveda la cessione, parziale o totale, dei titoli all'aiuto; in questo caso «il contratto di vendita è assimilato ad un trasferimento dei diritti all'aiuto con la terra corrispondente» (art. 17 del reg. 795/2004).

Il reg. 795/2004 comprende fra i diritti assegnabili senza ricorso alla riserva anche una fattispecie che sembra non riconducibile a questa «catalogazione». Infatti riferendosi ad ipotesi di impegni agroambientali dell'agricoltore, l'art. 16 del reg. 795/2004 prevede che egli possa partecipare al regime ed ottenere titoli all'aiuto che non superino quelli che gli sarebbero dovuti se non avesse preso l'impegno, a condizione che accetti una modifica degli importi da percepire nell'ambito degli impegni agroambientali, ovvero possa ottenere un importo di riferimento diminuito di quanto percepisce per il detto impegno, salvo poi presentare domanda di attribuzione ai sensi dell'art. 44, par. 3, del reg. 1782/2003. Sembra chiaro che in questo caso gli estensori del reg. 795/2004 hanno incluso fra le ipotesi di non attingimento alla riserva nazionale anche una che invece si basa su di essa, sia che venga adottata la prima soluzione, sia la seconda.

4. - Per quanto riguarda i titoli all'aiuto da finanziare ricorrendo alla riserva nazionale, l'Italia ha deciso di dare applicazione alle possibilità concesse dall'art. 42, parr. 3 e 5; di conseguenza attribuirà:

- «a titolo prioritario [che sembra voler dire con preferenza sugli altri, benché non sia chiaro chi siano, perché la formula non è chiarita neppure dal reg. 795/2004] importi di riferimento [per noi, titoli all'aiuto] agli agricoltori che hanno iniziato l'attività agricola dopo il 31 dicembre 2002 o nel 2002 ma senza ricevere alcun pagamento diretto in tale anno, secondo criteri obiettivi e in modo tale da garantire la parità di trattamento tra gli agricoltori ed evitare distorsioni del mercato e della concorrenza» (28);

- «importi di riferimento per gli agricoltori in superfici sottoposte a programmi di ristrutturazione e/o sviluppo connessi con una forma di pubblico intervento al fine di evitare l'abbandono delle terre e/o compensare svantaggi specifici per gli agricoltori in tali superfici», sempre per realizzare le finalità di parità di trattamento ed evitare distorsioni del mercato e della concorrenza (29).

Le modalità di calcolo per la fissazione dei titoli all'aiuto sono stabilite dall'art. 6 del reg. 795/2004, mentre l'art. 7 prevede norme specifiche in attuazione del par. 5 dell'art. 42 «qualora il numero degli ettari sia inferiore ai diritti all'aiuto» (30). La fissazione dei criteri oggettivi per le assegnazioni dei titoli all'aiuto previste dai parr. 3 e 5 dell'art. 42 del reg. 1782/2003 e la definizione delle zone omogenee saranno effettuate con decreto del titolare del MIPAF, come

stabilisce l'art. 2 del decreto nazionale, e cioè sentita la Conferenza Stato-Regioni e Province Autonome.

Le situazioni particolari che il reg. 1782/2003 prevede all'art. 42, par. 4, per affidarne la determinazione alla Commissione, sono state da questa individuate nella sezione III del capitolo 3 del reg. 795/2004, agli artt. 18-23. Esse si riferiscono:

a) ai produttori di latte che non abbiano potuto produrre in tutto o in parte per cause eccezionali come descritte dall'art. 40 del regolamento «di base»; ad essi, se hanno ceduto in affitto la loro quota, in tutto o in parte, nei dodici mesi anteriori al 31 marzo dell'anno nel quale si avvia il regime - che per l'Italia avverrà dal 1° gennaio 2006, in applicazione dell'art. 60 del reg. 1782/2003 (31) - viene attribuito un quantitativo individuale di riferimento valevole per l'anno d'avvio del detto regime (32);

b) agli agricoltori che hanno ricevuto gratuitamente - e pertanto, si deve intendere, anche per cessazione del precedente affitto - o in affitto - per più di sei anni, dice la norma comunitaria, ma l'art. 12, comma 2, del decreto nazionale precisa che anche i contratti di durata quinquennale sono considerati a lungo termine e, pertanto, ad essi si applica la previsione che per tali contratti è fatta dal diritto comunitario (33) - «un'azienda o parte di una azienda che era stata data in affitto a terzi durante il periodo di riferimento, da un agricoltore andato in pensione o deceduto prima della presentazione della domanda» nel primo anno di applicazione; i titoli all'aiuto che spettano a questi agricoltori sono stabiliti moltiplicando un importo di riferimento stabilito dallo Stato (34) per il numero degli ettari in conduzione;

c) agli agricoltori che, fra la fine del periodo di riferimento e il 29 settembre 2003, abbiano preso in affitto per un periodo di sei anni un'azienda o una sua parte - il decreto nazionale accorcia a 5 gli anni, con la medesima norma appena richiamata - «senza che sia possibile rivedere le condizioni del contratto d'affitto». Chi si trova in queste condizioni riceve diritti all'aiuto calcolati come sopra descritto per i produttori di latte. La stessa regola vale per l'agricoltore che abbia acquistato, comunque prima del 29 settembre 2003, una azienda o parte di essa, il cui terreno era dato in affitto durante il periodo di riferimento, «con l'intenzione di iniziare o di espandere la propria attività agricola entro un anno dalla scadenza del contratto d'affitto» (35). Questa seconda parte dell'art. 22 appare abbastanza opinabile, poiché fare riferimento all'intenzione sembra proporre una indagine psicologica sostanzialmente impossibile; forse meglio si sarebbe fatto riferendosi all'effettiva coltivazione successivamente al 29 settembre 2003, cosa di per sé altamente probabile se qualcuno ha acquistato del terreno agricolo. In caso contrario, infatti, non si vede perché costui dovrebbe partecipare al regime;

d) all'agricoltore che abbia «effettuato investimenti in capacità di produzione o che abbia acquistato terreno», alle condizioni che vengono specificate dall'art. 21 del reg. 795/2004, spettano titoli all'aiuto calcolati secondo i soliti criteri, e cioè dividendo un importo di riferimento fissato dallo Stato per il numero di ettari «che ha comprato» (36). Le condizioni stabilite dall'art. 21 prevedono che la capacità

(26) Si tratta di specificazioni di quanto previsto all'art. 33, par. 3, del reg. 1782/2003.

(27) Il riferirsi ad una possibile modifica deve ricondursi, sembra, alla ipotesi di integrazione del contratto originale anche con l'inclusione nella cessione del titolo all'aiuto, posto che i contratti di cessione già stipulati normalmente non contemplavano un riferimento a detti titoli, all'epoca non ancora introdotti nell'ordinamento.

(28) Così il par. 3 dell'art. 42 del reg. 1782/2003.

(29) Così il par. 5 dell'art. 42 del reg. 1782/2003.

(30) Del par. 5 dell'art. 44, benché richiamato dall'art. 2 del decreto nazionale, non pare sussistano, stando a quanto è noto, applicazioni concrete in Italia, perché sembra non esistano casi di specie.

(31) Così il comma 1 dell'art. 1 del d.m. 5 agosto 2004.

(32) Così l'art. 19 del reg. 795/2004 della Commissione.

(33) Vedi, appunto, l'art. 20 del reg. 1782/2004 della Commissione.

(34) Che sarà fissato con decreto del titolare del MIPAF, secondo quanto stabilito dall'art. 12, comma 3, del d.m. 5 agosto 2004.

(35) Così recita l'art. 22 del reg. 795/2004 della Commissione.

(36) L'estensore della norma, l'art. 21 del reg. 795/2004, ha qui dimenticato che l'articolo in questione si riferisce anche ad investimenti in capacità produttive che possono consistere in qualcosa di diverso dall'acquisto di terreni. Sembra che questa carenza venga colmata dal par. 6 dell'art. 21, ove si considerano gli investimenti per l'aumento di produzione di animali.

produttiva si riferisce a settori per i quali sarebbe stato concesso un pagamento diretto, e cioè per quelle incluse nell'Allegato VI al reg. 1782/2003, il che significa concedere titoli anche a chi abbia aumentato le capacità produttive di prodotti di cui la Comunità è eccedentaria, come cereali ecc. All'acquisto di terreni è equiparato l'affitto di durata almeno sei anni (per l'Italia, cinque) iniziato non dopo il 29 settembre 2003. I titoli vengono riconosciuti anche agli allevatori senza terra, considerando un metodo di calcolo specifico e a condizione che essi allevino, come per ogni altro caso di assegnazione a loro di titoli all'aiuto, almeno il 50 per cento degli animali che avrebbero allevato. La detta percentuale, essendo fondata su un dato inesistente, viene determinata dallo Stato in base a criteri oggettivi, che potrebbero essere, ad esempio, fondati sul presunto aumento produttivo dell'allevamento a seguito degli investimenti effettuati;

e) all'agricoltore che durante il periodo di riferimento e comunque entro il 29 settembre 2003 «abbia preso parte a programmi nazionali di riorientamento della produzione, che avrebbero potuto beneficiare di un pagamento diretto», in particolare «programmi di riconversione della produzione», vengono riconosciuti titoli all'aiuto calcolati dividendo un importo di riferimento fissato dallo Stato per il numero degli ettari dichiarati nel primo anno di avviamento del regime.

L'Italia ha completato il dettato del reg. 795/2004 – avendo ricevuto l'assenso previo della Commissione, secondo quanto risulta a chi scrive – prevedendo che le regole stabilite nelle lett. b) e c) sopraelencate si estendano anche agli affitti che cessino successivamente alla scadenza della presentazione della domanda per l'attribuzione del titolo all'aiuto nel primo anno di applicazione, ammettendo che in questi casi l'agricoltore può chiedere la fissazione dei propri titoli all'aiuto, dopo la scadenza del contratto d'affitto (...), entro il termine ultimo di presentazione della domanda nel quadro del regime di pagamento unico dell'anno successivo» (37). Appare evidente che questa soluzione elimina una parte non trascurabile dei problemi che si proponevano in relazione alla necessità di garantire la parità di trattamento fra agricoltori, anche se non tutto è stato così risolto.

5. - Coloro ai quali vengono assegnati titoli all'aiuto, sia in via diretta che attraverso l'uso della riserva nazionale, non per questo avranno diritto di percepire il pagamento unico, poiché esso spetterà solo a coloro che dispongono di terreni ammissibili o di allevamenti anche senza terra. A dire il vero, le due operazioni – assegnazione dei titoli ed ammissione al pagamento unico – si svolgono, nel primo anno di attuazione del regime, per lo più in sostanziale contemporanea, dato che l'art. 34 del reg. 1782/2003 prevede che lo Stato (l'AGEA, in Italia) scriva ad ogni agricoltore che ha percepito pagamenti compresi nell'allegato VI al regolamento una lettera contenente i titoli cui ciascuno ha diritto; se costui presenterà tempestivamente (15 maggio 2005, per l'Italia) domanda di attribuzione di titoli, avrà diritto, nella stragrande maggioranza dei casi, anche al pagamento. Tali domande potranno essere inoltrate solo se l'agricoltore destinatario della lettera avrà terreni o allevamenti ammissibili. Se questi saranno quantitativamente corrispondenti a

quelli che gli hanno dato diritto di partecipare ai regimi previsti dall'Allegato VI e non sono coltivati a colture che non consentono la partecipazione al regime (38) – o almeno pari al 50 per cento degli animali allevati nel periodo di riferimento se si tratta di allevatore senza terra –, l'agricoltore riceverà il pagamento pieno; se invece avrà disponibili terreni ammissibili o animali in misura minore a quanto detto, riceverà il pagamento corrispondente alle dette superfici o ai detti capi, ma otterrà – se richiesti – anche i restanti titoli all'aiuto per quanto maturato nel periodo di riferimento, e potrà ottenere pagamenti corrispondenti se successivamente – entro 5 anni – disporrà di terreni ammissibili in misura adeguata. I titoli all'aiuto per gli animali allevati, invece, vengono definitivamente stabiliti all'atto dell'avviamento del regime (39).

Accanto a questi soggetti, si pongono quelli che otterranno titoli all'aiuto come descritti nel paragrafo precedente, i quali potranno o da subito, o da quando inizieranno la coltivazione nel caso di ripresa di terreni affittati, partecipare al regime. Coloro che ricevono titoli dalla riserva nazionale, tuttavia, non sono in condizioni uguali a quelli che li ottengono direttamente quanto all'alienabilità (40).

Restano esclusi solo coloro che non conducono terreni o allevano animali – salve le eccezioni sopra ricordate – all'atto dell'avviamento del regime; tuttavia se essi conducono anche una superficie ridottissima – almeno 3.000 metri quadrati – i titoli all'aiuto sono ad essi assegnati in modo pieno, salvo la possibilità della loro decadenza per non uso (41).

L'art. 6 del d.m. 5 agosto 2004 stabilisce le regole per la prima assegnazione dei titoli all'aiuto che avviene in due fasi, la prima provvisoria ai fini di una identificazione degli aventi diritto (42), realizzata dall'AGEA, e la seconda dagli organismi pagatori. Nel primo caso si tratta di una indagine per verificare soprattutto gli eventuali cambiamenti dei soggetti beneficiari – come previsti dagli artt. 13, 14, 15 e 16 del reg. 795/2004; nel secondo, della spedizione, entro il 31 marzo 2005 (43), della lettera prevista dall'art. 34, par. 1, del reg. 1782/2003, che consisterà in un modulo che risulta sia già stato predisposto dall'AGEA. Entro il 15 maggio 2005 gli agricoltori devono presentare all'organismo pagatore competente per territorio «la domanda di fissazione definitiva dei titoli all'aiuto e di ammissione al regime di pagamento unico» (44); la domanda deve contenere gli elementi previsti dagli artt. 12 e 13 – quest'ultimo ai soli fini delle produzioni di semi – del reg. 796/2004 della Commissione (45) oltre a quelli necessari per dimostrare che il richiedente è agricoltore e che coltiva più di 3000 mq di terreno o che mantiene un allevamento almeno pari al 50 per cento di quello che aveva nel periodo di riferimento, e pertanto le indicazioni relative all'azienda che conduce, sia essa costituita da soli terreni, da soli fabbricati destinati all'allevamento, ecc. Al proposito, ancora una volta lo Stato chiede la disponibilità, pare di comprendere, di un documento dal quale risulti l'esistenza, se necessario, di un contratto d'affitto di fondi rustici, superando quindi il disposto dell'art. 41 della legge n. 203 del 1982 (46). Poiché entro il 15 maggio anche gli agricoltori di cui ai parr. 3, 4 e 5 dell'art. 42 del reg. 1782/2003, come meglio individuati dal reg. 795/2004 e dal decreto nazionale, possono presentare la domanda di assegnazione dei titoli all'aiuto e poiché entro il 15 agosto tali titoli devono essere assegnati definitivamente, fra le due

(37) V. l'art. 12, comma 1, del d.m. 5 agosto 2004.

(38) Secondo quanto stabilito dagli artt. 51 e 52 del reg. 1782/2003.

(39) V. gli artt. 48 e 49 del reg. 1782/2003.

(40) V. il par. 8 dell'art. 42 e gli artt. 45 e 46 del reg. 1782/2003.

(41) V. l'art. 41, par. 1, del reg. 1782/2003.

(42) V. il comma 2 dell'art. 6 del d.m. 5 agosto 2004.

(43) Così stabilisce l'art. 6, comma 3, del d.m. 5 agosto 2004. V. anche

l'art. 2, lett. a) del reg. 1782/2003, che stabilisce chi sia «agricoltore» ai fini dell'applicazione del regime.

(44) Così l'art. 6, comma 4, del d.m. 5 agosto 2004.

(45) In *GUUE* L 141 del 30 aprile 2004, 18 ss.

(46) D'altra parte la dichiarazione di incostituzionalità degli artt. 9 e 61 della detta legge ha eliminato dall'ordinamento l'equo canone agrario, sicché in pratica non è più possibile stipulare contratti senza usare la forma scritta.

date (15 maggio-15 agosto) l'AGEA e gli organismi pagatori devono provvedere ad esaminare queste posizioni, oltre alle altre, ed inoltre l'AGEA deve stabilire le dimensioni della riserva nazionale ovvero se è necessario implementarla con corrispondente riduzione dei pagamenti (47).

6. - I titoli all'aiuto possono essere trasferiti, in circostanze diverse e con trattamento giuridico diverso. Mette conto di riferire che il sistema originariamente concepito prevedeva veri e propri titoli di credito emessi dalla Comunità a favore dei singoli agricoltori, seguendo un modello americano; successivamente, le modifiche introdotte nel progetto originario hanno lasciato qualche traccia, appunto nella trasferibilità, che può avvenire indipendentemente dalla cessione a titolo definitivo o temporaneo dell'«azienda», e da ciò deriva la differenza delle regole; così come regole diverse esistono in ordine all'utilizzabilità di titoli provenienti dalla riserva nazionale rispetto a quelli «originari».

L'art. 46 del regolamento di base stabilisce le regole generali relative al trasferimento dei titoli all'aiuto; gli artt. 25-27 del reg. 795/2004 provvedono a normare in dettaglio la materia, integrata da qualche intervento nazionale che qui di seguito si include, stabilendo che:

a) i titoli all'aiuto possono essere trasferiti in ogni momento dell'anno;

b) lo Stato può stabilire che il cedente notifichi il trasferimento entro uno specifico termine, e lo Stato italiano ha deciso (48) che tale trasferimento venga notificato entro 10 giorni all'organismo pagatore e che entro 30 giorni dalla ricezione della comunicazione l'AGEA convalidi il trasferimento e lo notifichi agli organismi pagatori (ovviamente nelle Regioni in cui essi esistono, per le altre essa stessa funziona provvisoriamente da organismo pagatore), in modo che il «catasto» del sistema sia sempre aggiornato. Lo Stato ha, nell'art. 10, comma 2, del decreto nazionale, stabilito che la mancata notifica produce la «nullità» del trasferimento. Appare assai dubbia la legittimità di siffatta disposizione, che pretende di introdurre con un semplice decreto ministeriale una generale ipotesi di *nullità* di un contratto, come tale avente valore assoluto ed invocabile anche dalle parti che hanno stipulato il contratto. In questo particolare caso, poi, il decreto italiano non trova conforto neppure nella disciplina comunitaria: l'art. 25, par. 3, del reg. n. 795/2004 dispone infatti che il trasferimento diventi «effettivo» sei settimane dopo la data della comunicazione all'autorità competente dello Stato membro, ma non stabilisce alcuna generalizzata sanzione di nullità in caso di mancata comunicazione, limitandosi a prevedere che la mancata notifica non consente al cessionario di utilizzare i titoli all'aiuto, cosa d'altra parte quasi automatica dato che l'autorità nazionale li attribuisce sulla base dei dati di cui ha conoscenza. Sotto più profili sembra dunque di dover concludere per l'illegittimità (e quindi inapplicabilità) della sanzione di nullità qui in commento, e piuttosto per la semplice inopponibilità all'AGEA di una cessione non notificata. La cessione, inoltre, sempre sulla base del citato art. 10, deve avvenire mediante «atto con sottoscrizione autenticata» a meno che esso avvenga all'interno di un accordo in deroga ai sensi dell'art. 45 della legge n. 203 del 1982, nel qual caso l'accordo medesimo tiene il luogo dell'atto con firma autenticata. Ovviamente l'atto o l'accordo in deroga vanno – sembra ovvio – allegati alla notifica, sicché dovranno essere predisposte copie adeguate degli stessi;

c) il trasferimento può essere limitato all'interno di

regioni come definite dallo Stato, che in Italia ha scelto di individuare le regioni «omogenee» con decreto ministeriale, sentita la Conferenza Stato-Regioni (49);

d) l'art. 27 del reg. 795/2004 della Commissione considera, pedantemente ed in modo ripetitivo, alcune ipotesi che si possono ricondurre all'affitto del terreno stipulato anche dopo il termine per la presentazione della domanda di attribuzione del pagamento; lo Stato, profittando della facoltà attribuitagli, ha stabilito che la domanda, in questi casi, sia presentata congiuntamente dal concedente e affittuario (50);

e) lo Stato italiano ha scelto di applicare ai livelli massimi le trattenute a favore della riserva nazionale in caso di vendita del titolo all'aiuto, come previsto dall'art. 9 del reg. 795/2004; in concreto esso ha stabilito che:

- in caso di vendita dei titoli senza terra verrà versato alla riserva nazionale il 30 per cento del valore dei titoli all'aiuto trasferiti, ma nei primi tre anni di attuazione del regime tale percentuale sale al 50 per cento;

- in caso di vendita con la terra, il 10 per cento;

- in caso di vendita dei diritti al ritiro senza terra, il 30 per cento, ma nei primi tre anni di attuazione del regime tale percentuale sale al 50 per cento;

- in caso di vendita dei titoli con l'intera azienda, il 10 per cento;

- in caso di vendita dei titoli all'aiuto vincolati ad autorizzazione poiché è stata scelta la regionalizzazione, il 10 per cento.

Tale soluzione mira ad evitare un ulteriore *decoupling*, nel senso che si vuole limitare la scelta dell'agricoltore che partecipa al regime di privarsi dei titoli – in particolare se non cede la terra – monetizzando in anticipo quanto possa trarre dal regime, per poi restare senza sostegno. Tuttavia si deve ricordare che l'art. 30 del reg. 1782/2003 prevede che «l'applicazione dei regimi di sostegno di cui all'Allegato I (e cioè anche quelli che qui interessano: *n.d.r.*) lascia impregiudicata la possibilità di procedere in qualsiasi momento ad una loro revisione in funzione dell'evoluzione del mercato e della situazione del bilancio» comunitario, il che rende comunque difficile «capitalizzare» il valore dei titoli e, di conseguenza, valutarli al fine di commercializzarli.

7. - Il reg. 1782/2003, forse anche per trovare elementi di difesa alla sua struttura nei negoziati in sede WTO per il rinnovo dell'Accordo agricolo, prevede che un agricoltore possa essere ammesso a qualsiasi regime di sostegno da esso stabilito purché rispetti «i criteri di gestione obbligatori di cui all'Allegato III, conformemente al calendario fissato in tale allegato, e a mantenere la terra in buone condizioni agronomiche e ambientali, ai sensi dell'articolo 5» (51). Tale norma attribuisce agli Stati il compito di provvedere «affinché tutte le terre agricole, specialmente quelle non più utilizzate a fini di produzione, siano mantenute in buone condizioni agronomiche e ambientali» basandosi sullo schema riportato nell'Allegato IV. L'Allegato III indica quali norme di atti comunitari già in vigore devono trovare applicazione concreta – in periodi che iniziano, a seconda dei casi, dal 1° gennaio 2005, dal 1° gennaio 2006 e dal 1° gennaio 2007 – da parte dei beneficiari dei detti regimi. L'Allegato IV individua una serie di obiettivi (lotta all'erosione del suolo, protezione del suolo, presenza di sostanze organiche in esso, ecc.) e di regole da adottare per raggiungere le dette finalità, che saranno stabilite dagli Stati. L'art. 9 del reg. 796/2004 è rubricato «Sistema di controllo in materia di con-

(47) V. l'art. 6, commi da 5 a 10, del d.m. 5 agosto 2004.

(48) All'art. 10 del d.m. 5 agosto 2004.

(49) V. l'art. 26 del reg. 795/2004 e l'art. 10, comma 3, del d.m. 5 agosto 2004.

(50) V. il par. 4 dell'art. 27 del reg. 795/2004 e il comma 3 dell'art. 10 del d.m. 5 agosto 2004.

(51) Così il par. 1 dell'art. 3 del reg. 1782/2003.

dizionalità» e stabilisce i contenuti minimi che detto sistema deve presentare nei singoli Stati membri, compresa «l'applicazione del sistema di riduzioni e di esclusioni da parte dell'organismo pagatore» in caso di mancato rispetto delle dette «condizionalità» (52).

Il decreto nazionale si occupa delle «condizionalità» nell'art. 5, ove stabilisce solo regole di procedura e non di attuazione; infatti il comma 1 del detto articolo attribuisce al titolare del MIPAF, «sentita la Conferenza Stato-Regioni», il compito di definire, con norme quadro, «gli obblighi derivanti dai criteri di gestione obbligatoria cui devono conformarsi le Regioni e le Province autonome» (53), assicurando il rispetto degli Allegati III e IV del reg. 1782/2003 nonché «la parità di trattamento degli agricoltori ed evitando distorsioni del mercato e della concorrenza».

Il comma 2 dell'art. 5 attribuisce alle Regioni e Province autonome il compito di stabilire in dettaglio le regole suddette, e prevede il potere di sostituzione in caso di inadempimento, che può essere esercitato se le Regioni e Province autonome non dettano tali regole entro 60 giorni dall'adozione del decreto ministeriale previsto al comma 1 e sopra indicato (54).

Il comma 3 dell'art. 5 attribuisce all'AGEA la responsabilità della «attuazione del sistema di controlli di cui ai commi 1 e 2, eseguiti dagli organismi pagatori e garantisce, attraverso il SIAN, il rispetto delle condizioni di cui all'art. 9 del reg. CE n. 796/2004», cui prima si faceva cenno. Non è facile comprendere come, sia pure con l'utilizzo dello strumentario del SIAN, l'AGEA possa considerarsi responsabile dell'attuazione dei regimi di condizionalità previsti dalla riforma; appare evidente che, proprio per la necessità di garantire parità di trattamento e di evitare distorsioni alla concorrenza, occorrerebbe assicurare al sistema una efficienza uguale in ogni Regione e Provincia autonoma, ma sembra a chi scrive che difficilmente questo potrà avvenire, anche in relazione, da un lato, alle differenti volontà politiche che promuovono gli effettivi controlli, dall'altra, alle diverse strutture regionali o provinciali di controllo in essere o da mobilitare, senza che su ciò l'AGEA possa incidere molto.

8. - Scegliendo di dare un'applicazione sostanzialmente totale al *decoupling* previsto dal reg. 1782/2003, l'Italia ha rinunciato a più di un regime «eccezionale» ammesso da detto regolamento; a parziale compensazione di questa scelta, sicuramente coraggiosa, si è deciso di utilizzare l'art. 69 del regolamento di base per erogare qualche specifico sostegno – c.d. pagamento supplementare – ai coltivatori di «seminativi», a certi allevatori di bovini e a quelli di ovini e caprini.

L'art. 69 autorizza gli Stati membri a «trattenere fino al 10 per cento della componente «massimali nazionali» di cui all'art. 41 corrispondente a ciascun settore contemplato nell'Allegato VI», che è quello che elenca i pagamenti effettuati vigenti il precedente sistema di sostegno alle produzioni, per attuare un pagamento supplementare a favore degli agricoltori nel settore interessato alla trattenuta. Il pagamento supplementare può essere concesso «per tipi specifici di agricoltura ritenuti importanti per tutelare e valorizzare l'ambiente ovvero per migliorare la qualità e la commercializzazione dei prodotti agricoli» secondo condizioni che la Commissione, con la procedura del Comitato (55), ha fissato con l'art. 48 del reg. 795/2004. Anche in questo caso il regolamento tende a porre in essere aiuti

finanziari che non dovrebbero incidere sulla quantità di prodotto ottenuto, ma sulla sua qualità, anche al fine dei ricordati negoziati in sede WTO.

L'art. 48 del regolamento della Commissione prevede che il pagamento di cui all'art. 69 del reg. 1782/2003 sia versato agli agricoltori «indipendentemente dal fatto che essi abbiano o no presentato domanda nell'ambito del regime di pagamento unico o che detengano diritti all'aiuto» e che la decisione degli Stati sia comunicata «entro il primo anno di applicazione del regime di pagamento unico» non oltre il 1° agosto, data valevole anche per le successive modifiche di decisione. «Gli Stati membri non possono tuttavia modificare i settori interessati né la percentuale della trattenuta», mentre ogni modifica – che si riduce, pertanto, a poca cosa – «è immediatamente comunicata alla Commissione [ma non si dice che essa va notificata entro il 1° agosto?] indicando i criteri oggettivi che giustificano i cambiamenti» (56). Il pagamento «può essere richiesto, in linea di massima, da tutti gli agricoltori che, al momento della presentazione di una domanda di pagamento supplementare (...) producono i prodotti che rientrano nel settore o nei settori elencati nell'Allegato VI» del regolamento di base (57).

Pertanto il regime specifico si può attuare solo per i prodotti previsti nel detto Allegato, e l'Italia, come detto, ha scelto i «seminativi», alcune produzioni bovine e gli allevamenti ovini e caprini; il finanziamento del pagamento supplementare avviene riducendo i pagamenti – come determinati sulla base del massimale generale fissato dall'art. 41 del reg. 1782/2003 – ai seminativi dell'8 per cento, alle carni bovine del 7 per cento e al settore ovino e caprino del 5 per cento (58). Queste somme vengono erogate annualmente nei settori citati agli agricoltori «che rispettino le condizioni di ammissibilità al premio» (59). Al proposito occorre segnalare che il comma 3 dell'art. 8 del d.m. 5 agosto 2004 detta le regole da seguire per stabilire le condizioni adottate successivamente per ottenere l'ammissione al regime, mentre quelle applicabili al primo anno sono contenute nell'art. 9; infatti il reg. 795/2004, al par. 6 dell'art. 48, prevede che entro il 1° agosto gli Stati membri comunichino «le informazioni relative al pagamento che intendono erogare, in particolare le condizioni di ammissibilità e i settori interessati».

Dunque, il decreto nazionale, all'art. 8, precisa quali sono i settori interessati e stabilisce le procedure sulle modifiche delle condizioni di ammissibilità: infatti, il comma 3 dell'art. 8 del decreto prevede che «le condizioni di ammissibilità al premio supplementare, che tengono conto della tutela e valorizzazione dell'ambiente o del miglioramento della qualità e commercializzazione dei prodotti agricoli, possono essere determinate annualmente con decreto del Ministero (*sic!*) delle Politiche agricole e forestali, sentita la Conferenza Stato-Regioni, da adottarsi entro il termine previsto dalla normativa comunitaria avvalendosi anche delle proposte del Comitato». Lo stesso art. 8, al comma 4, istituisce il Comitato in forma paritetica fra Stato, Regioni e Province autonome, «integrato da una rappresentanza delle Organizzazioni del Tavolo agroalimentare», «per il monitoraggio dell'utilizzo delle risorse finanziarie previste a titolo di aiuto supplementare e per la formulazione di proposte di modifica delle condizioni di ammissibilità al premio supplementare».

(52) Sulle cc.dd. condizionalità v. D. BIANCHI, in questa Riv., 2003, 596.

(53) Si può salutare con qualche soddisfazione che nel testo della norma si tralasci, finalmente, di aggiungere a Province autonome anche l'inutile specificazione «di Trento e di Bolzano»; tuttavia al 2° comma dello stesso art. 5 si riprende la formula consueta.

(54) Appare evidente che occorrerebbe stabilire una volta per tutte, e con chiarezza, i termini del potere sostitutivo dello Stato in ordine agli

adempimenti «obbligatorii» previsti in particolare dal diritto comunitario.

(55) Così i parr. 1, 2 e 3 dell'art. 69 del reg. 1782/2003.

(56) V. l'art. 48, parr. 2 e 6, del reg. 795/2004.

(57) V. l'art. 48, par. 3, del reg. 795/2004. Altre disposizioni dell'art. 48 non si applicano, essendo dettate per gli Stati che adottano la regionalizzazione che, in questo caso, non interessa l'Italia.

(58) Così l'art. 8, comma 1, del d.m. 5 agosto 2004.

(59) Così l'art. 8, comma 2, del d.m. 5 agosto 2004.

Per il primo anno l'applicazione del pagamento supplementare è condizionato a quanto previsto all'art. 9 del decreto:

a) per i seminativi il pagamento supplementare viene erogato «agli agricoltori che utilizzino sementi certificate per la coltivazione di particolari varietà e che adottino modalità di certificazione, tecniche di coltivazione, stoccaggio, e altre pratiche produttive tali da corrispondere a caratteristiche qualitative richieste dal mercato e che favoriscono la commercializzazione». La regola appare generica e, di conseguenza, oscura: infatti, se il mercato richiede frumenti ad elevato tenore proteico, la coltivazione dovrà avvenire con grande uso di azoto, il cui controllo è difficile e il cui utilizzo potrebbe avere negative conseguenze sul piano ecologico, come risulta chiaramente dal Codice di buona pratica agricola adottato con decreto ministeriale nel 1999 (60). Inoltre, che tipo di certificazione occorre fornire da parte dell'agricoltore? Quella dell'acquirente che attesti il livello di proteine? O altra certificazione? Per il mais si era ipotizzato, in sede ministeriale, di stimolare certi specifici requisiti, ma di essi non vi è più traccia nel decreto. Insomma, mancano alcune specificazioni che potrebbero far considerare incompleta, agli occhi della Commissione, la «condizione di ammissibilità» richiesta dall'art. 48, par. 6, comma 1, del reg. 795/2004; comunque, è opportuno un nuovo intervento chiarificatore;

b) per le carni bovine il pagamento supplementare viene erogato agli allevatori di vacche nutrici di razze specializzate da carne iscritte nei libri genealogici, agli allevatori di vacche nutrici a duplice attitudine, agli allevatori di bovini in forma estensiva. Anche in questo caso sembra che sia necessario specificare meglio, ma la cosa appare meno significativa, gli allevatori destinatari del pagamento supplementare;

c) per il settore ovino e caprino il pagamento viene erogato a chi allevi più di 50 capi.

Poiché l'art. 69 del reg. 1782/2003 afferma che «il pagamento è concesso per tipi specifici di agricoltura ritenuti importanti per tutelare e valorizzare l'ambiente ovvero per migliorare la qualità e la commercializzazione dei prodotti agricoli», si deve ritenere che per quanto riguarda i seminativi si sia posto l'accento sul momento commerciale, per le carni bovine sul mantenimento se non il potenziamento dell'allevamento delle vacche nutrici ovvero sul mantenimento o potenziamento degli allevamenti estensivi, per gli oviscaprini, sulla conservazione di strutture di allevamento, il cui livello dimensionale, tuttavia, appare quanto meno troppo modesto per non dire incongruo. In ogni caso, come detto, sembra necessaria un'ulteriore normativa che precisi alcuni obblighi degli agricoltori al proposito. Il controllo sul rispetto delle regole per partecipare al regime particolare potrebbe essere attuato dagli organismi pagatori ovvero dalle Regioni e Province autonome; probabilmente la seconda soluzione, stante l'incompletezza del sistema regionale degli organismi pagatori e l'impossibilità materiale per l'AGEA di svolgere controlli sul territorio, sarebbe da preferire.

Il comma 2 dell'art. 9 prevede le necessarie riduzioni degli importi di pagamento supplementare in caso di eccesso di richieste, attraverso «un abbattimento pro rata», ovviamente considerando a quale settore si riferisce l'eccesso, sicché si avranno riduzioni nei pagamenti per i seminativi solo se ci saranno eccessi di richieste da parte di agricoltori che coltivano «seminativi». In realtà, però, non si comprende bene il

senso di quest'ultima norma, posto che non è stabilito, in nessun articolo del decreto, a quanto ammonti la somma ad ettaro o a capo da erogare come «pagamento supplementare», sicché – alla sola lettura del comma 1 dell'art. 9 del decreto – sembrerebbe che il livello di esso si determini automaticamente dividendo le somme disponibili a seguito della trattenuta per il numero di ettari o capi rispettivamente coltivati o allevati secondo regole, per altro, come detto, da chiarire ancora.

9. - Restano da considerare il ritiro dalla produzione e l'inserzione, nel decreto nazionale, della clausola arbitrare; seguiranno alcune considerazioni conclusive.

Gli agricoltori che erano soggetti al «ritiro obbligatorio» previsto per i seminativi dal reg. 1251/1999 (61) otterranno titoli all'aiuto calcolati in modo particolare (62) e avranno l'obbligo di mantenere i terreni a riposo, non potendo effettuare le semine «prima del 31 agosto per il raccolto dell'anno successivo» (63). Le Regioni e Province autonome adottano le misure relative al mantenimento in buone condizioni agronomiche delle terre ritirate facendo salvi, se del caso, i vincoli gravanti sull'agricoltore che abbia destinato a riposo o abbia rimboschite le superfici secondo le previsioni del reg. 1257/1999, artt. 22, 23, 24 e 31. Possono essere ammessi scambi secondo quanto previsto dall'art. 33 del reg. 795/2004, ma devono essere preventivamente notificati a Regione o Provincia autonoma che potrà accogliere o respingere «la proposta contenuta nell'atto notificato entro 60 giorni dall'invio dello stesso» (64). È posto a carico delle Regioni e Province autonome l'onere di garantire «la contestuale disponibilità dei dati derivanti dall'applicazione» delle regole relative al ritiro della produzione, «attraverso il SIAN» (65).

Il decreto nazionale si chiude con la previsione che possa essere allegata alla domanda di partecipazione al regime anche una clausola di accettazione del ricorso, nelle ipotesi di contestazioni al regime, della Camera arbitrale da tempo istituita (66) e richiamata dal d.lgs. n. 99 del 2004, all'art. 16. La misura appare astrattamente provvida, ma la effettiva utilità è tutta da verificare, tenuto conto che la Camera arbitrale risulta ormai da qualche mese «ibernata» per ragioni ignote e che il suo destino non è stato ancora chiarito.

Contrariamente a quanto si può dire di alcuni recenti decreti legislativi, in particolare di quelli sulla pesca – nn. 153 e 154/2004 – il decreto qui commentato appare nel merito non privo di apprezzabili elementi di coerente integrazione fra disciplina comunitaria e disciplina nazionale, pur se ancora incompleto (lì ove rinvia a successivi provvedimenti secondo il modello dei rinvii a cascata) o censurabile per la confusione fra profili privatistici e profili pubblicistici della disciplina attuativa del regime di aiuto unico.

Resta il decisivo problema della assai incerta ed insoddisfacente base giuridica, in forza della quale risulta adottato il decreto, e più in generale l'urgenza di individuare gli spazi di governo che lo Stato può riservarsi in materia agricola stante la formulazione dell'art. 117 della Costituzione, che non può formalmente considerarsi superato dalle consultazioni che si effettuano nella Conferenza Stato-Regioni. È, d'altra parte, inevitabile osservare che una riforma come quella del 2003 non può non coinvolgere anche gli interessi nazionali, sicché ancor più sembra necessario che sulla materia venga fatta chiarezza, superando alcune incertezze che restano anche dopo le prime pronunce in argomento della Corte costituzionale. □

(60) V. d.m. del MIPAF 19 aprile 1999, sul quale v. G. MACCIONI, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. COSTATO, III^a ediz., Padova, 2003, 674 ss.

(61) Sui seminativi e le regole dettate dal reg. 1251/1999, v. L. COSTATO, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, III^a ediz., Padova, 2003, 776 ss.

(62) V. artt. 53 del reg. 1782/2003 e 32 del reg. 795/2004.

(63) Così il comma 1 dell'art. 13 del d.m. 5 agosto 2004, ripetitivo del comma 2 del par. 2 dell'art. 32 del reg. 795/2004.

(64) V. art. 13, comma 4, del d.m. 5 agosto 2004.

(65) Così l'art. 13, comma 5, del d.m. 5 agosto 2004.

(66) Con d.m. 1° luglio 2002, n. 743.

D.M. (politiche agricole e forestali) 5 agosto 2004.

Disposizioni per l'attuazione della riforma della politica agricola comune

(G.U. 16 agosto 2004, n. 191)

Art. 1. - *Avvio del regime di pagamento unico*

1. Il regime di pagamento unico previsto dal regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003 è applicato a livello nazionale dal 1° gennaio 2005, fatta eccezione per l'art. 62 la cui applicazione decorre dal 1° gennaio 2006.

2. Il regime di pagamento unico viene attuato con le modalità previste dagli articoli da 33 a 57 e 62 del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003 e successive modifiche e integrazioni.

3. Ai sensi dell'art. 70, comma 1, lettera a), secondo trattino del regolamento (CE) n. 1782/2003 sono esclusi dal regime di pagamento unico i pagamenti diretti concessi ai sensi dell'art. 3 del regolamento (CE) n. 2358/71.

Art. 2. - *Gestione della riserva nazionale*

1. Lo Stato si avvale del diritto di adottare misure in applicazione dell'art. 42, paragrafi 3 e 5, del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003.

2. Lo Stato applica tutte le disposizioni facoltative previste dagli articoli 6 e 7 del regolamento (CE) n. 795/2004 della Commissione del 21 aprile 2004.

3. Le determinazioni sull'utilizzazione della riserva nazionale, sui criteri oggettivi per le assegnazioni ai sensi dei paragrafi 3 e 5 dell'art. 42 del regolamento (CE) n. 1782/2003, e sulle altre misure conseguenti ai regolamenti attuativi del regolamento (CE) n. 1782/2003, sono adottate con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, sentita la conferenza Stato-Regioni.

4. La gestione della riserva nazionale di cui all'art. 42 del regolamento (CE) n. 1782/2003 è affidata all'AGEA che, al fine di assicurare il rispetto del massimale nazionale ai sensi dell'art. 41 del regolamento (CE) n. 1782/2003, nonché l'equilibrio della riserva nazionale e il rispetto delle finalità di cui ai commi 3, 4, 5 e 6 dell'art. 42 del citato regolamento, procede alle riduzioni lineari degli importi di riferimento dandone comunicazione agli organismi pagatori riconosciuti.

5. I criteri oggettivi e la definizione delle zone omogenee di utilizzo della riserva nazionale di cui all'art. 42 del citato regolamento sono definiti con decreto di cui al comma 3.

Art. 3. - *Criteri di ammissibilità*

1. Nella definizione di «successione anticipata» di cui all'art. 33 del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio rientrano:

a) il consolidamento dell'usufrutto in capo al nudo proprietario;

b) tutti i casi in cui un agricoltore abbia ricevuto a qualsiasi titolo l'azienda o parte dell'azienda precedentemente gestita da altro agricoltore, al quale il primo può succedere per successione legittima.

2. Ai fini dell'art. 33, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1782/2003, rientra nell'ipotesi di cambiamento della forma giuridica il caso in cui l'agricoltore che gestisce l'azienda all'atto dell'avviamento del regime:

a) abbia esercitato attività agricola come membro partecipante dell'impresa familiare di cui all'art. 230-bis del codice civile, ovvero sia stato parte attiva in agricoltura della famiglia che ha esercitato in precedenza il controllo dell'azienda;

b) abbia esercitato, come persona fisica o giuridica, attività agricola attraverso una società della quale aveva il controllo secondo quanto previsto dall'art. 2359 del codice civile, ovvero abbia esercitato la medesima attività come affittuario di società della quale aveva il controllo;

c) abbia esercitato, come società, attività agricola attraverso uno o più propri soci.

3. Rientra nelle fattispecie di cui al comma 2 anche il caso in cui l'agricoltore che conduceva l'azienda nel periodo di riferimento abbia costituito una società che gestisce l'azienda stessa alla data di entrata in vigore del presente decreto.

Art. 4. - *Gestione degli importi resi disponibili dalla modulazione*

1. Gli importi totali resi disponibili dalla modulazione sono ripartiti fra i Piani di sviluppo rurale con decreto del Ministro delle politiche

agricole e forestali, adottato sentita la Conferenza Stato-Regioni, sulla base dei parametri concordati in sede di Comitato nazionale per la sorveglianza sull'attuazione dei piani di sviluppo rurale, come sostegno supplementare alle misure dei piani medesimi.

Art. 5. - *Condizionalità*

1. Le norme quadro inerenti le buone condizioni agronomiche ed ambientali, e gli obblighi derivanti dai criteri di gestione obbligatoria, cui devono conformarsi le Regioni e le Province autonome, sono definite con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, sentita la Conferenza Stato-Regioni, sulla base dello schema riportato negli Allegati III e IV del regolamento (CE) n. 1782/2003, nel rispetto dei principi comunitari: garantendo la parità di trattamento degli agricoltori ed evitando distorsioni del mercato e della concorrenza.

2. Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano definiscono, con propri provvedimenti, nel rispetto dei principi comunitari, garantendo la parità di trattamento degli agricoltori ed evitando distorsioni del mercato e della concorrenza, le buone condizioni agronomiche ed ambientali e gli obblighi derivanti dai criteri di gestione obbligatoria entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione del decreto di cui al comma 1. In caso di inadempienza, il Ministero delle politiche agricole e forestali esercita il potere sostitutivo.

3. L'AGEA è responsabile dell'attuazione del sistema dei controlli di cui ai commi 1 e 2, eseguiti dagli organismi pagatori e garantisce, attraverso il SIAN il rispetto delle condizioni di cui all'art. 9 del regolamento (CE) n. 796/2004.

Art. 6. - *Prima assegnazione dei titoli all'aiuto*

1. Possono beneficiare dell'aiuto gli agricoltori che si trovano nelle condizioni di cui all'art. 33 del regolamento (CE) n. 1782/2003, così come specificate dal presente decreto.

2. Ai sensi dell'art. 12, comma 1, del regolamento (CE) n. 795/2004, l'AGEA procede all'identificazione degli agricoltori aventi titolo all'aiuto, definendo tempi e modalità per la registrazione nel SIAN delle conferme ovvero delle modifiche aziendali per le fattispecie ricadenti negli articoli 13, 14, 15 e 16 del regolamento (CE) n. 795/2004 della Commissione, così come descritte dal presente decreto, nonché dei casi di forza maggiore e delle circostanze eccezionali, ai sensi dell'art. 40, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1782/2003 e del decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali 20 luglio 2004, n. 1628.

3. Entro il 31 marzo 2005 gli organismi pagatori provvedono ad inviare agli agricoltori identificati con la procedura di cui al comma 2, il modulo di domanda di cui all'art. 34, comma 1, del regolamento (CE) n. 1782/2003.

4. Entro il 15 maggio 2005 gli agricoltori presentano all'organismo pagatore competente la domanda di fissazione definitiva dei titoli all'aiuto e di ammissione al regime di pagamento unico.

5. La domanda è predisposta in coerenza con gli articoli 12 e 13 del regolamento (CE) n. 796/2004 e dovrà altresì contenere gli elementi necessari a dimostrare la qualifica di agricoltore del richiedente, ai sensi dell'art. 2, lettera a), del regolamento (CE) n. 1782/2003.

6. Gli agricoltori che si trovano nelle condizioni previste dall'art. 42, commi 3 e 5, del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003, presentano all'organismo pagatore competente, domanda di ammissione al regime di pagamento unico alle condizioni stabilite nella sezione II del capitolo II del regolamento (CE) n. 795/2004 della Commissione.

7. Gli agricoltori che si trovano nelle condizioni previste dall'art. 42, comma 4, del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003 presentano all'organismo pagatore competente domanda di ammissione al regime di pagamento unico, nelle fattispecie previste e alle condizioni stabilite nella sezione III del capitolo III del regolamento (CE) n. 795/2004 della Commissione.

8. Gli organismi pagatori garantiscono all'AGEA, attraverso il SIAN, la contestuale disponibilità delle domande di fissazione dei titoli all'aiuto, ai fini del calcolo definitivo dei titoli stessi, del dimensionamento della riserva nazionale e del calcolo dei titoli da riserva, che l'AGEA esegue e rende disponibili attraverso il SIAN, agli organismi pagatori. Entro il 15 agosto 2005 gli organismi pagatori

assegnano ai produttori i titoli all'aiuto definitivi.

9. Le dimensioni minime di una azienda per potere presentare la domanda di fissazione dei titoli all'aiuto non possono essere inferiori a 0,3 ettari.

10. Le disposizioni di cui al comma 9 non si applicano ai titoli all'aiuto sottoposti alle condizioni particolari di cui agli articoli da 47 a 50 del regolamento (CE) n. 1782/2003, purché i titolari mantengano almeno il 50 per cento dell'attività agricola svolta nel periodo di riferimento espressa in unità di bestiame adulto (UBA).

Art. 7. - *Uso dei titoli all'aiuto*

1. Possono beneficiare del regime di pagamento unico gli agricoltori che, in possesso in via originaria o derivata di titoli all'aiuto ai sensi degli articoli da 33 a 43 del regolamento (CE) n. 1782/2003, dispongano all'11 novembre 2004 delle parcelle per le quali presentano domanda di pagamento e su queste esercitano attività agricola nel rispetto del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, dei regolamenti (CE) n. 795/2004 e 796/2004 della Commissione e di quanto stabilito nel presente decreto, salvo quanto disposto all'art. 49, comma 2, del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio e salvi casi di forza maggiore o di circostanze eccezionali.

Art. 8. - *Tipi specifici di agricoltura previsti dall'art. 69 del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003*

1. Nel settore dei seminativi, delle carni bovine e degli ovicaprini viene operata una trattenuta dell'8 per cento della componente settoriale seminativi, del 7 per cento della componente settoriale carni bovine e del 5 per cento della componente settoriale ovicaprini del massimale nazionale di cui all'art. 41 del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003, individuate nell'allegato VI del detto regolamento.

2. Le somme così ottenute sono destinate, settore per settore, e su base annua, a un pagamento supplementare agli agricoltori del settore interessato che rispettino le condizioni di ammissibilità al premio.

3. Le condizioni di ammissibilità al premio supplementare, che tengono conto della tutela e valorizzazione dell'ambiente o del miglioramento della qualità e commercializzazione dei prodotti agricoli, possono essere determinate annualmente con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, sentita la Conferenza Stato-Regioni, da adottarsi entro il termine previsto dalla normativa comunitaria avvalendosi anche delle proposte del comitato di cui al comma successivo.

4. Per il monitoraggio dell'utilizzo delle risorse finanziarie previste a titolo di aiuto supplementare e per la formulazione di proposte di modifica delle condizioni di ammissibilità al premio supplementare di cui al comma 3, è istituito un comitato paritetico Ministero delle politiche agricole e forestali e Regioni e Province autonome, integrato da una rappresentanza delle organizzazioni del tavolo agro/alimentare.

Art. 9. - *Applicazione del pagamento supplementare*

1. Le trattenute di cui al precedente art. 8 vengono utilizzate per erogare un pagamento supplementare, condizionato come segue:

a) nel settore dei seminativi un pagamento supplementare ad ettaro viene erogato agli agricoltori che utilizzano sementi certificate per la coltivazione di particolari varietà e che adottino modalità di certificazione, tecniche di coltivazione, stoccaggio ed altre pratiche produttive tali da corrispondere a caratteristiche qualitative richieste dal mercato e che favoriscono la commercializzazione;

b) nel settore delle carni bovine un pagamento supplementare per capo viene erogato agli allevatori di vacche nutrici, come definite dal diritto comunitario, di razze specializzate da carne iscritte nei libri genealogici o agli allevatori di vacche nutrici a duplice attitudine e/o di bovini allevati secondo metodi estensivi;

c) nel settore delle carni ovine e caprine un pagamento supplementare a capo viene erogato agli allevatori singoli o associati con più di 50 capi.

2. In caso di superamento dei *plafond* relativi al finanziamento delle misure di cui al precedente comma 1, lettere a), b) e c), un abbattimento pro rata è applicato ai relativi pagamenti supplementari per ettaro o per capo.

Art. 10. - *Trasferimento dei titoli agli aiuti*

1. In caso di vendita del titolo all'aiuto, si applicano le trattenute, da riversare alla riserva nazionale, calcolate nelle percentuali massime previste dall'art. 9 del regolamento (CE) n. 795/2004 della Commissione.

2. La cessione del titolo all'aiuto, che avviene secondo quanto stabilito dall'art. 25 del regolamento (CE) n. 795/2004 della Commissione, deve avvenire mediante atto con sottoscrizione autenticata, ad esclusione degli accordi in deroga di cui all'art. 45 della legge n. 203/1982, e deve essere comunicata a pena di nullità agli organismi

pagatori, entro dieci giorni dalla sottoscrizione. Entro trenta giorni dalla ricezione della comunicazione, l'AGEA, in attuazione dell'art. 21 del regolamento (CE) n. 1782/03, convalida il trasferimento del titolo, comunicato attraverso il SIAN dagli organismi pagatori.

3. Per i trasferimenti dei titoli secondo quanto previsto dall'art. 27 del regolamento (CE) n. 795/2004 della Commissione, le domande di cedente e cessionario devono essere presentate congiuntamente agli organismi pagatori.

4. I trasferimenti dei titoli all'aiuto possono avvenire solo all'interno delle regioni omogenee così come definite all'art. 2, comma 5.

Art. 11. - *Clausole relative ai contratti privati di vendita*

1. Ai sensi dell'art. 17, comma 3, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 795/2004 della Commissione, l'acquirente può presentare domanda di fissazione del titolo all'aiuto a nome del venditore e con l'esplicita autorizzazione di questo.

2. Ai contratti privati di vendita di cui all'art. 17 del regolamento (CE) n. 795/2004 della Commissione si applica il comma 5 del medesimo articolo.

Art. 12. - *Disposizioni applicabili agli agricoltori che si trovano in una situazione particolare*

1. Qualora il contratto d'affitto di cui agli articoli 20 e 22 del regolamento (CE) n. 795/2004 della Commissione del 21 aprile 2004 o i programmi di cui all'art. 23 dello stesso regolamento cessino dopo la scadenza del termine per la presentazione di una domanda nell'ambito del regime di pagamento unico nel suo primo anno di applicazione, l'agricoltore interessato può chiedere la fissazione dei propri titoli all'aiuto, dopo la scadenza del contratto d'affitto o del programma, entro il termine ultimo di presentazione delle domande nel quadro del regime di pagamento unico dell'anno successivo.

2. Anche ai contratti di durata quinquennale, in relazione alla prassi consolidata in Italia, si applicano le disposizioni previste per i contratti d'affitto a lungo termine previsti negli articoli 20, 21 e 22 del regolamento (CE) n. 795/2004 della Commissione del 21 aprile 2004.

3. Agli agricoltori di cui all'art. 20 del regolamento (CE) n. 795/2004 della Commissione del 21 aprile 2004, vengono attribuiti titoli all'aiuto calcolati su un importo di riferimento fissato secondo criteri definiti con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, sentita la Conferenza Stato-Regioni.

Art. 13. - *Ritiro dalla produzione*

1. I produttori che abbiano ritirato superfici dalla produzione a titolo obbligatorio devono lasciarle a riposo ai sensi dell'art. 32 del regolamento (CE) n. 795/2004 della Commissione e non possono effettuare le semine prima del 31 agosto per il raccolto dell'anno successivo.

2. Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano adottano le misure previste dai commi 2 e 3 dell'art. 32 del regolamento (CE) n. 795/2004 della Commissione.

3. In caso di applicazione dell'art. 33 del regolamento (CE) n. 795/2004 della Commissione, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano adottano le misure in esso previste. In ogni Regione o Provincia autonoma le nuove superfici ammissibili non possono superare le superfici dichiarate inammissibili.

4. Gli scambi previsti nell'art. 33 del regolamento (CE) n. 795/2004 della Commissione devono essere sottoposti a preventiva notificazione alla Regione o Provincia autonoma, che provvederà ad accogliere o respingere la proposta contenuta nell'atto notificato entro sessanta giorni dall'invio dello stesso.

5. Le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano garantiscono, attraverso il SIAN, la contestuale disponibilità dei dati derivanti dall'applicazione del presente articolo.

Art. 14. - *Clausola arbitrale*

1. La domanda presentata al fine di partecipare al regime di pagamento unico può essere accompagnata da una dichiarazione irrevocabile di accettazione di una clausola arbitrale, in base alla quale si accetta di sottoporre ogni possibile controversia in ordine alla partecipazione od esclusione dal regime, alla Camera arbitrale di cui all'art. 16 del decreto legislativo n. 99 del 2004.

2. La procedura arbitrale è regolata dalle disposizioni contenute nel regolamento esecutivo della Camera nazionale arbitrale in agricoltura, istituita con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali 1° luglio 2002, n. 743, confermato dall'art. 16 del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99.

Il presente decreto è trasmesso all'organo di controllo per la registrazione, e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana ed entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione.

Dismissione di beni pubblici e diritto d'opzione e di prelazione dei conduttori agricoli

di ALFIO GRASSO

1. Ricostruzione normativa sulla dismissione dei beni immobiliari dello Stato: prima fase. - 2. Seconda fase: dal d.l. 25 settembre 2001, n. 351 al (decaduto) d.l. 25 gennaio 2002, n. 4 (art. 5). - 3. La dismissione dei beni immobili contenuta nella legge riguardante «Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici». Estensione della disciplina ai beni pubblici suscettibili di utilizzazione agraria e modalità di applicazione: a) diritto di opzione; b) prezzo di acquisto; c) diritto di prelazione conseguente al mancato esercizio del diritto di opzione; d) diritto di prelazione nel caso di vendita frazionata degli immobili. - 4. Brevi conclusioni.

1. - Una politica di dismissione dei beni pubblici, pur avendo origini risalenti nel tempo, è stata prospettata, con più impegno, sin dagli inizi degli anni '90. È stato, infatti, con il «Documento di programmazione economico-finanziaria, esercizi 1991-1993», che lo Stato si è posto l'obiettivo di avviare un processo di dismissione immobiliare, ritenendo che «punto qualificante della finanza pubblica è(ra) il ricorso alla dismissione del patrimonio dello Stato e una profonda revisione della procedura di gestione dei beni che (sarebbero rimasti) di proprietà dello Stato». Ma, in concreto, poi, una politica di dismissione del patrimonio statale, ci sembra sia stata avviata con la legge finanziaria 23 dicembre 1996, n. 622. Da quanto statuito dalla legge *de qua* (comma 86 dell'art. 3), può rilevarsi che le intenzioni del Legislatore, allorché si propose di attivare il processo di dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato, erano rivolte – fermo restando il proposito di mettere in vendita beni immobili non più servibili e di porsi il problema di una migliore gestione economica del restante patrimonio immobiliare – ad autorizzare il Ministro del tesoro a sottoscrivere, in società di gestione, quote di fondi immobiliari, mediante apporto (conferimento in natura) di beni immobili e di diritti reali sugli immobili appartenenti allo Stato, aventi valore significativo (non inferiore a lire 2 miliardi) e «suscettibili di proficua gestione economica»; e, relativamente ai beni non conferiti – per una qualsiasi ragione – alle predette società, di alienarle, affidando siffatto compito direttamente all'Amministrazione finanziaria della Provincia in cui ricadevano i beni, qualunque fosse il loro valore di stima, mediante asta pubblica (art. 3, comma 99, legge n. 622/96)

e, qualora questa fosse andata deserta, anche a mezzo trattativa privata, sulla base del miglior prezzo di mercato.

Il comma 99 dell'art. 3, dopo qualche anno, è stato sostituito con il comma 3 dell'art. 4, l. (finanziaria) 23 dicembre 1999, n. 488. La sostituzione si era resa necessaria non solo perché la disposizione si presentava più arretrata rispetto alla legislazione sulla dismissione di beni immobili degli enti pubblici previdenziali (1), ma soprattutto perché in palese contraddizione tra quanto detto nel comma 99 (ed anche comma 93) e quanto dispone il successivo comma 109. Quest'ultimo comma stabilisce, infatti, che le Amministrazioni pubbliche, che hanno realizzato programmi di edilizia residenziale pubblica (2), la CONSOP e le società a prevalente partecipazione pubblica, nonché società privatizzate o società da queste controllate, che procedano alla dismissione dei loro patrimoni immobiliari, sono tenute a rispettare, nel caso di vendita frazionata, il diritto di prelazione a favore dei titolari di contratti di locazione in corso, ovvero di contratti scaduti e non ancora rinnovati, purché si trovino nella detenzione dell'immobile al momento della presentazione della domanda (3).

Con la sostituzione del comma 99, il Legislatore ha disposto che i beni immobili dello Stato, non conferiti ai fondi immobiliari, stimati nel loro valore da un «consulente finanziario», scelto nel rispetto dell'evidenza pubblica, possono essere alienati, secondo programmi, modalità e tempi definiti dai Ministeri competenti. Con detti programmi vengono altresì stabilite le modalità di salvaguardia del diritto di prelazione attribuito ai conduttori, nel caso di rivendita frazionata, nonché gli obblighi a carico degli stessi, nel

(1) V. art. 6, comma 5, del d.lgs. 16 febbraio 1996, n. 104, che dispone a favore dei conduttori di unità immobiliari ad uso residenziale il diritto di prelazione nel caso di vendita delle predette unità.

(2) Trattasi degli alloggi di edilizia residenziale pubblica realizzati a totale carico dallo Stato, o, con il suo concorso o contributo, dalle Regioni, dagli enti pubblici previdenziali, dagli istituti autonomi case popolari, nonché dall'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni, dalle Ferrovie dello Stato, dagli Enti di sviluppo agricolo, che, assoggettati alle norme di cui alla l. 24 dicembre 1993, n. 560, nel caso di vendita, danno titolo agli assegnatari o ai loro familiari che conducano l'alloggio in locazione da

oltre un quinquennio, per acquistarli secondo le modalità e alle condizioni fissate dalla legge (art. 1, commi 6, 7, 9, 10, 11 e 12), e danno altresì titolo al diritto di prelazione agli affittuari che conducano in affitto le unità immobiliari ad uso non residenziale (art. 1, commi 15, 16, 17 e 18).

(3) La prelazione cui fa riferimento il comma 109 dell'art. 3, l. 23 dicembre 1996, n. 622, per la Cassazione (16 ottobre 2001, n. 12599, in *Giust. civ.*, 2002, I, p. 44) è da considerare a tutti gli effetti «prelazione legale», mettendo in discussione quell'orientamento consolidato della comune prelazione (legale), fondato sulla preferenza, a parità di condizione, del conduttore.

rispetto dei criteri previsti dal secondo periodo della lett. d) dell'art. 7, d.l. 28 marzo 1997, n. 79, conv. nella l. 28 maggio 1997, n. 140 (4). La stima dei beni è affidata a consulenti finanziari, mentre la vendita può essere conferita ad intermediari acquirenti, scelti con procedure competitive, i quali dovranno, tra l'altro, provvedere alla rivendita degli stessi entro termini concordati e rispettare i criteri anzidetti. La dismissione dei beni immobili, secondo le disposizioni sin qui esaminate, è tutta riposta sui beni immobili residenziali (od anche non residenziali: botteghe, officine, uffici, ecc.), ma non investe i beni suscettibili di utilizzazione agraria.

Escludere dal programma di dismissione del patrimonio dello Stato i beni rustici, non aveva alcun senso, se, come ricordato, la cessione dei beni immobili rientrava nella razionale gestione economica del patrimonio immobiliare. Ne conseguì che con la stessa l. 23 dicembre 1999, n. 488, il Legislatore ha pensato di estendere la detta disciplina, anche ai beni «suscettibili di utilizzazione agricola» (art. 4, comma 4) e ciò nella considerazione che, per una serie di ragioni, per questi beni era venuta meno quel *quid* di economicità che ne giustificasse i motivi per tenerli in possesso sia in termine di gestione che di affidamento in concessione. Di conseguenza, è stato statuito che i beni non conferiti ai fondi immobiliari di cui al comma 86 dell'art. 3, disposte una serie di esclusioni necessarie (5), nel caso di rivendita, questa, «previo accorpamento in lotti minimi di 10 ettari e comunque in lotti atti ad assicurare la piena vitalità aziendale, compresa quella dei fondi confinanti, (doveva) essere effettuata preferibilmente ad imprenditori agricoli, con preferenza per i giovani imprenditori che non (avevano) superato i quaranta anni di età» (6). È il caso di rilevare che la disposizione (comma 99-bis) se garantiva il diritto di prelazione per l'imprenditore agricolo (giovane o meno giovane) confinante, nell'intento di avviare un processo di ricomposizione fondiaria (7), non altrettanto parrebbe che garantisse la preferenza al conduttore-coltivatore insediato sul fondo oggetto della rivendita (8), anche se il rinvio al disposto del comma 99 dell'art. 3 farebbe propendere per la soluzione affermativa. Rileviamo ancora che il giovane imprenditore agricolo confinante (o il conduttore insediato sul fondo) sarebbe solo preferito. Il termine «preferibilmente» adottato dallo stesso Legislatore è da ritenere inidoneo a dare certezza del diritto di prelazione del conduttore o dell'imprenditore agricolo confinante, tant'è vero che, successivamente, è corso ai ripari, modificando il comma 99-bis e disponendo, in generale, che «è fatto comunque salvo il diritto di prelazione attribuito, relativamente agli immobili non destinati ad uso abitativo, in favore dei concessionari e

dei conduttori, nonché in favore di tutti i soggetti che, già concessionari, siano comunque ancora nel godimento dell'immobile oggetto di alienazione e che abbiano soddisfatto tutti i crediti richiesti dall'amministrazione competente, seppure limitatamente alle nuove iniziative avviate a decorrere dal 1° gennaio 2001 che prevedano la vendita frazionata» (art. 43, comma 15, l. 23 dicembre 2000, n. 388). Per quanto attiene, specificatamente, i beni, «destinati alla coltivazione» agricola alla data di entrata in vigore della predetta legge n. 388, con l'art. 43, comma 2, si statui che «ai conduttori degli immobili destinati alla coltivazione è concesso il diritto di prelazione, le cui modalità di esercizio sono definite con decreto del Ministro del tesoro di concerto con il Ministro delle politiche agricole e forestali».

È da riconoscere, tuttavia, che gli interventi normativi sulla dismissione dei beni immobili cui si è fatto cenno, seppur caratterizzati da una complessa procedura, hanno avuto il pregio di correggere e superare manchevolezze insite nella precedente normativa ma non sono stati assolutamente incidenti per raggiungere l'obiettivo dell'alienazione di parte del patrimonio pubblico. Tant'è che si è ritenuto opportuno di mutare indirizzo, istituendo un apparato interno per la gestione e la valorizzazione del patrimonio, per poi procedere alla alienazione dei beni stessi, senza, peraltro, curarsi di creare le condizioni necessarie allo scopo, essendo il modello organizzativo caratterizzato «sia dalla persistente complessità delle procedure da seguire, sia dalla mancata progettazione di interventi concretamente preordinati a superare le principali distinzioni rilevate e sia, infine, dal permanere di vincoli di destinazione e di prezzo spesso imposti ai gestori, nell'intento di tutelare la posizione di soggetti ritenuti deboli» (9).

2. - È il caso di dire, però, che il Legislatore, come Penelope che disfaceva di notte la tela tessuta di giorno, rimetteva in discussione quello che in precedenza, pur nella sua frammentarietà ed incompletezza, era stato elaborato, forse nell'intento bizzarro di essere originale, pasticciando non poco. Con d.l. 25 settembre 2001, n. 351, conv. in l. 23 novembre 2001, n. 410 (10), s'è voluta dare una impostazione nuova alla dismissione dei beni immobili, capovolgendo quella iniziale, che pur se pregna di qualche ambiguità, tuttavia era, comunque, protesa sia allo sviluppo che alla valorizzazione o utilizzazione dei beni o complessi immobiliari che alla loro dismissione. Con la nuova disciplina la dismissione dei beni non è soggetta ad alcuna autoriz-

(4) Il secondo periodo della lett. d), comma 2, art. 7, delle disposizioni indicate nel testo stabilisce che, nella dismissione dei beni immobili degli enti previdenziali pubblici, il «soggetto disponibile ad acquistare l'intero complesso» deve impegnarsi, nel caso di vendita frazionata, «a garantire il rispetto del diritto di prelazione degli eventuali conduttori, secondo i criteri di cui all'art. 6 del d.lgs. 16 febbraio 1996, n. 104 e dell'art. 3, comma 99, della l. 23 dicembre 1996, n. 622».

(5) Sono esclusi dall'applicazione della disposizione di cui all'art. 3, comma 99 della l. 23 novembre 1996, n. 622, «gli usi civici non agricoli, i boschi, i demani, compresi quelli marittimi e quelli finalizzati allo svolgimento, da parte di aziende demaniali, di programmi di biodiversità animale e vegetale, le aree interne e quelle in possesso o in gestione alle università agrarie» (art. 4, comma 4, l. 23 dicembre 1998, n. 488). Dall'alienazione sono pure esclusi «perché trasferiti a titolo gratuito ai consorzi di bonifica (...) le aree e i fabbricati demaniali sui quali (...) risulti costituito il diritto d'usufrutto a favore dei consorzi stessi» (art. 2, comma 7, l. 2 aprile 2001, n. 136).

(6) La disposizione è preordinata sulla falsariga della l. 15 dicembre 1998, n. 441 (*Norme sulla diffusione e la valorizzazione dell'imprenditoria giovanile*), sulla quale cfr. A. GRASSO, *Prime considerazioni sulla legge per la diffusione e la valorizzazione dell'imprenditoria giovanile in agricoltura*, in questa Riv., 1998, p. 260; G. DI PAOLO, *Misure agevolative per la diffusione e la valorizzazione dell'imprenditoria giovanile*

in agricoltura, in *Impresa*, 1999, p. 958; O. CINQUETTI, *Luci ed ombre della legge n. 44 del 1998 sull'imprenditoria giovanile in agricoltura*, in questa Riv., 1999, p. 404.

(7) Cfr. M. COMPORI, *Profili generali della prelazione agraria*, in *Riv. dir. agr.*, 1998, I, p. 151; R. ROSSI, *La ricomposizione fondiaria nella prelazione agraria del confinante*, ivi, 1996, I, p. 3; A. CARROZZA, *La prelazione agraria: tipo, fondamento e gerarchia*, in *Riv. dir. civ.*, 1981, I, p. 707; A. GRASSO, *Aspetti giuridici della ricomposizione fondiaria in Italia*, Milano, 1974, p. 41.

(8) Sul mancato riconoscimento del diritto di prelazione si v. il giudizio promosso innanzi al Cons. Stato, Sez. IV, (ord.) 20 settembre 2000, n. 4656, in *Guida al diritto*, 2000, n. 38, p. 106, con nota di S. VITALI, *Con l'applicazione della nuova disciplina la decisione torna al TAR*.

(9) Cfr. S. PARLATO - G. VACIAGO, *La dismissione degli immobili pubblici: la lezione del passato e le novità della l. n. 410, 23 dicembre 2001*, citato da L. CAROTA, *Le operazioni di cartolarizzazione relative agli immobili pubblici*, in *Contratto e impresa*, 2003, pp. 790-791.

(10) Sul d.l. 25 settembre 2001, n. 351, conv. in l. 23 novembre 2001, n. 410, cfr. L. CAROTA, *op. cit.*, p. 789; e con riferimento particolare alla insufficiente tutela degli investitori, A. TAMPONI, *Cartolarizzazione immobiliare e (dubbia) tutela dell'investitore*, in *La nuova giur. civ. comm.*, 2002, II, p. 530.

zazione (11) e non avviene più mediante conferimenti in natura dei beni a società di gestione (12), ma attraverso il trasferimento a titolo oneroso dei beni immobiliari dello Stato e degli enti pubblici a società a responsabilità limitata, costituite dal Ministro dell'economia e delle finanze, con lo scopo esclusivo della realizzazione di una o più operazioni di cartolarizzazione dei proventi della dismissione del patrimonio immobiliare. I beni pubblici individuati, ad opera dell'Agenzia del demanio, con decreti ministeriali, di natura non regolamentare, dichiarativi della proprietà, in assenza di precedenti trascrizioni, producono gli effetti previsti dall'art. 2644 c.c., in favore delle società di cartolarizzazione – cosiddette S.c.i.p. – e passano direttamente al «patrimonio disponibile» (13) delle stesse, nell'intento di soddisfare, attraverso la cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione dei beni, immediate esigenze finanziarie dello Stato. Operazione complessa che, abbiamo ragione di ritenere, mette in discussione, *in primis*, i principi del diritto societario e annulla, o tutela poco, i diritti dei conduttori insediati sui beni medesimi. Il diritto di prelazione prima riconosciuto ai conduttori per quella parte di beni non conferiti ai fondi immobiliari e posti in vendita dall'Amministrazione finanziaria, all'asta o a trattativa privata, è stato tacitamente soppresso, per consentire, in generale, tale diritto, solo nei casi di rivendita dei beni da parte delle società (art. 3, comma 17, primo periodo) e nei casi di vendita a prezzo inferiore a quello stabilito per l'esercizio del diritto di opzione. Ai conduttori delle unità immobiliari ad uso residenziale, ai quali è riferito il d.l. n. 351, in prima battuta, per quanto stabilito dall'art. 3, comma 3, non è stato riconosciuto il diritto di prelazione, ma solo un diritto di opzione da esercitare, in forma individuale e a mezzo di mandato collettivo, al prezzo determinato sulla base di valutazioni correnti di mercato, diminuito del 30 per cento (art. 3, commi 3, 7 e 8). Con il provvedimento in esame il Legislatore, nel rimescolare le carte e nell'essere stato frettoloso, si è dimenticato, tra l'altro, dell'esistenza dei beni «susceptibili di utilizzazione agricola». L'obiettivo del Legislatore, si ha ragione di ritenere, è stato quello di sacrificare il diritto di prelazione dei conduttori (specie agricoltori) (14), all'urgente ragione finanziaria o di bilancio dello Stato e degli enti pubblici, cioè batter cassa (15). Non sfuggirà a nessuno che l'istituto

della cartolarizzazione impiegato nella dismissione dei beni pubblici, come strumento finanziario diretto al miglioramento dei conti pubblici, se può rilevarsi utile per il conseguimento di un modesto risultato immediato, è lontano dal costituire «una manovra capace di incidere in profondità nel controllo del deficit dello Stato» (16). Anzi, queste operazioni di cartolarizzazione avrebbero sì il vantaggio di assicurare, immediatamente, all'erario una nuova entrata, ma ciò non esclude che la procedura individuata, con la quale effettuare le anzidette operazioni, può tradursi in una riduzione del prezzo (per non dire in una svendita) dei beni rispetto al valore di mercato. Di conseguenza, l'ipotizzato vantaggio si rivelerà in assoluto ininfluente per le aspettative considerate, tenuto conto, tra l'altro, che l'operazione di cartolarizzazione avrà, certamente, un costo di gestione che inciderà sull'entità della sperata entrata finanziaria (17).

La dimenticanza (o il proposito perverso) dell'esistenza di beni pubblici agricoli, era di tanta evidenza che non poteva passare inosservata. Così, il Legislatore ha pensato di correre ai ripari, aggiungendo, con d.l. 25 gennaio 2002, n. 4 (art. 5), all'art. 3 del d.l. n. 351 il comma 17-bis, secondo il quale «ai conduttori ed agli altri titolari di un diritto di godimento sui beni soggetti ad utilizzazione agricola, già di proprietà dello Stato, trasferiti ai sensi del comma 1 (dell'art. 3 del d.l. n. 351), è riconosciuto il diritto di prelazione esclusivamente nel caso di rivendita frazionata, anche se successiva ad una vendita in blocco». E come se ciò non bastasse il conduttore agricolo è stato anche penalizzato non avendogli, in suo favore, recuperato quel diritto di opzione, assicurato ai conduttori di «immobili ad uso residenziale». Ma, com'è noto, il d.l. n. 4 del 2002 non è stato convertito in legge (18), lasciando senza alcuna disciplina quei beni suscettibili di coltivazione agraria, la cui utilizzazione razionale avrebbe potuto rappresentare un modo concreto di fare per dare senso ad un processo di riorganizzazione e di ammodernamento delle strutture che, tra l'altro, viene sollecitato dalla politica agricola dell'Unione europea (19).

3. - Con d.l. 30 settembre 2003, n. 269, conv., con modifiche, nella l. 24 novembre 2003, n. 326, le modalità di

(11) Dispone, infatti, l'art. 3, comma 17, secondo periodo, d.l. 25 settembre 2001, n. 351, che «i trasferimenti di cui al comma 1 e le successive vendite non sono soggette alle autorizzazioni previste dal t.u. d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490».

(12) Trattasi della costituzione di una o più società a responsabilità limitata, con capitale iniziale di € 10.000, per la realizzazione di operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione di beni pubblici. Di operazioni di cartolarizzazione ne sono state avviate due: la S.c.i.p. 1, (dd.mm. 30 novembre 2001 e 28 dicembre 2001) e la S.c.i.p. 2 (d.m. 21 novembre 2002). (Sul punto qualche notizia in R. CAROTA, *op. cit.*, p. 790, nt. 1). Risulta avviata, ma ancora non operante, una terza operazione di cartolarizzazione (S.c.i.p. 3) che interessa anche una quota di terreni agricoli del demanio, della quale ne dà notizia M. FRONTERA, *Scip 3, scelto il pool delle banche*, in *Il Sole-24 ore* del 24 gennaio 2004, p. 22.

(13) Sulla stessa scia e con la pretesa della «valorizzazione, gestione, alienazione del patrimonio dello Stato» è stata costituita *ope legis* (art. 7, d.l. 15 aprile 2002, n. 63, conv. in l. 12 giugno 2002, n. 112), la società per azioni «Patrimonio dello Stato», sulla quale v. le considerazioni critiche di G. OPPO, *Patrimonio dello Stato e società per azioni*, in *Riv. dir. civ.*, 2002, I, p. 495.

(14) Occorre notare che, con riferimento ai beni immobili (fondi rustici) degli enti pubblici o delle fondazioni e degli enti similari, il diritto di prelazione era stato riconosciuto agli affittuari dall'articolo unico, l. 10 maggio 1976, n. 265 (su cui qualche spunto critico in B. CARPINO, *Profili teorici della prelazione del coltivatore diretto nel quadro normativo dei vari tipi di prelazione agraria*, in *Prelazione e retratto*, a cura di G. BENEDETTI e L. V. MOSCARINI, Milano, 1988, p. 177), che ora a mente dell'art. 3, comma 17, d.l. 25 settembre 2001, n. 351, conv. in l. 23 novembre 2001, n. 410, non è più applicabile, tranne in caso di vendita frazionata anche se successiva a una vendita in blocco.

(15) Il riconosciuto diritto di opzione è durato, si fa per dire, da Natale

a Santo Stefano; infatti, con d.l. 24 dicembre 2002, n. 282, conv. in l. 21 febbraio 2003, n. 27 (art. 7) è stato stabilito che «nell'ambito delle azioni di perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica attraverso la dismissione di beni immobili dello Stato, l'alienazione di tali immobili è considerata urgente, (di conseguenza) l'Agenzia del demanio è autorizzata a vendere a trattativa privata, anche in blocco, (per cui) la vendita fa venire meno l'uso governativo, le concessioni in essere e l'eventuale diritto di prelazione spettante a terzi anche in caso di rivendita». Che l'obiettivo della dismissione dei beni pubblici sia quello di «far cassa», non par ci siano dubbi. Da quanto è dato leggere sulla stampa (D. PES., *Al setaccio le cartolarizzazioni*, in *Il Sole-24 Ore* del 25 febbraio 2004), «sotto la lente della magistratura contabile (c') è l'analisi dei risultati delle cartolarizzazioni. Oltre 3 miliardi di euro, secondo le più recenti stime, che il Governo ha deciso di utilizzare per le ultime due manovre di finanza pubblica a riduzione del fabbisogno. L'impiego delle cartolarizzazioni – osserva la Corte (dei conti) – va esaminato «con riguardo sia alla gestione della finanza pubblica, sia ad ottiche più specificamente gestionali». In particolare, si pone l'attenzione sul rapporto costi-benefici e sui «risultati di entrata effettivamente conseguiti, rispetto a quelli potenzialmente realizzabili». È quanto basta per capire a che cosa servono le dismissioni dei beni pubblici e la necessità di far presto.

(16) Così, L. CAROTA, *op. cit.*, p. 792.

(17) Ancora L. CAROTA, *op. cit.*, p. 791.

(18) V. comunicato del Ministero di grazia e giustizia (G.U.R.I. n. 76 del 30 marzo 2002) sulla mancata conversione in legge del d.l. 25 gennaio 2002, n. 4.

(19) Secondo il 17° considerando del regolamento (CE) n. 1257/1999 del 17 maggio 1999, «nella Comunità la struttura del settore agricolo è caratterizzata da un vasto numero di aziende alle quali mancano le condizioni strutturali atte a garantire redditi e condizioni di vita equi agli agricoltori e alle loro famiglie».

vendita delle «unità immobiliari ad uso residenziale» sono state estese ai terreni «suscettibili di utilizzazione agricola»; cioè all'affittuario, imprenditore agricolo o coltivatore diretto, si applicano, nei casi di dismissione, le stesse condizioni di cui godono i conduttori delle «unità immobiliari ad uso residenziale». Le modalità anzidette consistono nel riconoscere al conduttore agricolo, in regola con il pagamento del canone e degli oneri accessori e sempre che abbia titolo che lo legittima nel godimento del bene (art. 3, comma 6): a) il diritto di opzione (art. 3, comma 3); b) il prezzo d'acquisto scontato (art. 3, commi 7 e 8); c) il diritto di prelazione nei casi di vendita ad un prezzo inferiore a quello di opzione, e nei casi di vendita frazionata anche se successiva ad una vendita in blocco (art. 3, comma 5). Procedendo nell'ordine, rileviamo:

a) Diritto di opzione.

Secondo quanto stabilisce il comma 3 dell'art. 3 del d.l. n. 351, nel testo modificato con l'art. 26 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, (i conduttori e) gli affittuari di terreni godono di un diritto di opzione per l'acquisto, «in forma individuale o a mezzo di mandato collettivo, al prezzo determinato secondo quanto disposto dai commi 7 e 8. Le modalità di esercizio dell'opzione sono determinate e con decreto» del Ministro dell'economia e delle finanze.

Preliminarmente è da notare che il diritto di opzione, cui si riferisce il comma 3 dell'art. 3, del d.l. n. 351, sembra porsi come una figura anomala, di non facile accostamento a quello disciplinato dall'art. 1331 c.c. Da quanto dispone l'art. 1331 – «quando le parti convengono che una di esse rimanga vincolata alla propria dichiarazione e l'altra ha facoltà di accettarla o meno, la dichiarazione della prima si considera proposta irrevocabile» (20) – non pare, infatti, che ci sia coincidenza con quanto statuito dall'art. 3, comma 3, del d.l. n. 351. Vale notare, come insegna la giurisprudenza (21), che con l'istituto dell'opzione si profila una vera e propria proposta contrattuale, con effetti obbligatori, finalizzata alla conclusione di un successivo contratto, che diviene irrevocabile a seguito di un accordo, di natura contrattuale, che implica l'espressione e l'accordo della volontà delle parti.

Il diritto di opzione, come notato sopra, è da considerare figura anomala non foss'altro perché, nel caso di specie, non v'è un incontro delle volontà delle parti, manca l'accordo, ossia manca quella fase preparatoria del negozio che s'intende porre in essere, anche se, in generale, non è esclusa l'ipotesi che l'opzione possa essere accordata in un momento successivo, nel quale si perviene alla puntualizzazione del contenuto del contratto definitivo, in relazione a un regolamento d'interesse predisposto unilateralmente dal concedente od anche dalla controparte (22). Nelle dimissioni dei beni pubblici, *ope legis*, sorge in capo al conduttore un *favor*, che si pone come manifestazione, unilateralmente, nella fase di esecuzione della legge e che non è revocabile, spettando solo all'affittuario la «facoltà» (diritto potestativo) di accettarlo o meno. La legge, a nostro vedere, pone a carico dell'ente promettente una condizione di fare dalla quale non può discostarsi e che, comunque, non configura un contratto condizionato, ma un contratto definitivo nel suo contenuto. Laddove il conduttore (l'oblato) non accetti la proposta formulata dalla Società di cartolarizzazio-

ne, all'uopo costituita, questa è liberata dal comando normativo, potendo vendere a terzi il bene, percorrendo altre strade. Nell'opzione, infatti, il contraente promettente ha già prestato, in modo definitivo (ed irrevocabile), il suo assenso al futuro contratto di vendita, e perché questo sia concluso, appunto, necessita solo dell'accettazione dell'oblato; di conseguenza, l'effetto finale dell'opzione si verifica con la semplice, unilaterale, accettazione dell'avente diritto. Il diritto d'opzione, nel caso di specie, non si esterna come la convergenza di consensi («le parti convengono che una di esse rimanga vincolata, art. 1331 c.c.»), ma come «interpello» diretto a mettere il conduttore nella condizione di acquistare l'immobile del quale è titolare di un diritto di godimento.

Così delineato il diritto d'opzione, accordato (al conduttore e) all'affittuario, coltivatore diretto o imprenditore agricolo, sotto l'aspetto della scelta del destinatario della proposta di vendita (*denuntiatio* (interpello), condizioni, prezzo, ecc.), profilerebbe più i caratteri propri del diritto della prelazione agraria che quelli dell'opzione. Tuttavia, il diritto d'opzione dalla prelazione se ne distacca (23), non foss'altro perché il soggetto proponente, più ancora che nella prelazione che vuole il rispetto delle parità di condizioni formulate da altri possibili acquirenti, s'è vincolato nella scelta di quel determinato acquirente, in assenza di terzi potenziali acquirenti. Non solo, ma la stessa proposta (interpello) di vendita non avrebbe natura contrattuale, rivestendo solo il carattere formale, vincolato nella forma e nel contenuto, che comporta – ove accettata – la nascita di un obbligo, a carico delle parti, di addivenire alla conclusione del negozio di alienazione con il contestuale pagamento del prezzo indicato nella stessa proposta (24).

b) Prezzo d'acquisto.

Stabilisce l'art. 3, comma 8, del d.l. n. 351, che il prezzo delle unità immobiliari, offerte in opzione, acquistate in forma individuale, sarebbe quello di mercato diminuito del 30 per cento. Aleggna nella lettura della disposizione una scelta politica di favorire i conduttori delle unità immobiliari pubbliche residenziali, con la riduzione del prezzo di mercato. E, nell'intento anche di economizzare, in snellimento delle procedure di vendita, il Legislatore ha pensato di favorire questo processo praticando un «ulteriore» abbattimento del prezzo, ove si verifichi una delle seguenti condizioni: 1) nel caso di acquisto «a mezzo di mandato collettivo» al prezzo di vendita delle unità immobiliari, già diminuito del 30 per cento, si aggiunge un «ulteriore abbattimento di prezzo, secondo i coefficienti in vigore», sempre che le unità immobiliari da acquistare in opzione rappresentino almeno l'80 per cento delle unità immobiliari residenziali complessive, al netto di quelle libere (art. 3, commi 8 e 20); 2) laddove, invece, si verifica che almeno il 50 per cento dei conduttori esercitano il diritto di opzione e acquistano, a mezzo di mandato collettivo, ma meno dell'80 per cento delle unità immobiliari complessive al netto di quelle libere, beneficerebbero di un abbattimento del prezzo di mercato già diminuito del 30 per cento, fino ad un massimo dell'8 per cento (25).

Queste stesse condizioni sono ora estese anche ai terreni agricoli (art. 28, d.l. 30 settembre 2003, n. 269). Gli affittuari, coltivatori diretti o imprenditori agricoli, che esercita-

(20) In generale, sul diritto di opzione, cfr.: G. GABRIELLI, *Opzione*, voce in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXI, Roma, 1990; E. CESARO, *Opzione nel contratto*, voce in *Enc. dir.*, vol. XXX, Milano, 1980, 563; L. STANGHELLINI, *Opzione e contratto preparatorio*, in *Riv. dir. civ.*, 1978, II, p. 597; E. CESARO, *Il contratto e l'opzione*, Napoli, 1969; G. TAMBURRINO, *Patto di opzione*, voce in *Noviss. dig. it.*, vol. XII, Torino, 1965, p. 721.

(21) Cass. 6 aprile 1981, n. 1944, in *Giust. civ.*, 1981, p. 2272, con nota di E. PEREGO, *Trattativa, proposta irrevocabile e patto d'opzione*.

(22) Cfr. G. GABRIELLI, *loc. cit.*

(23) In tal senso, M. D'ORAZI, *Della prelazione legale e volontaria*, Milano, 1950, p. 116.

(24) Con riferimento alla dismissione di immobili pubblici, v. Cass. 16 ottobre 2001, n. 12599, cit., 44.

(25) V. art. 26, comma 4, del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, che aggiunge un terzo periodo nel comma 8 dell'art. 3 del d.l. n. 351 del 2001.

no il diritto di opzione – «in forma individuale e a mezzo di mandato collettivo» (26) – possono procedere all'acquisto dei terreni attraverso il regime di aiuti di Stato n. 100/2001, approvato dalla Commissione europea con decisione comunitaria n. SG (2001) D/288933 del 3 giugno 2001, giusto quanto disposto con l. 24 novembre 2003, n. 326 (di conversione del d.l. 30 settembre 2003, n. 269), e godono nella stessa misura e delle stesse condizioni (riduzioni e abbattimenti di prezzo), stabilite per i conduttori di unità immobiliari ad uso residenziale. Tali operazioni usufruiscono delle agevolazioni tributarie per la formazione e l'arrotondamento della proprietà coltivatrice, previste dalla l. 6 agosto 1954, n. 604.

c) Diritto di prelazione conseguente al mancato esercizio del diritto di opzione.

Dopo una parentesi (colposa) il diritto di prelazione, in favore degli affittuari, coltivatori diretti o imprenditori agricoli, riappare sì in un testo di legge sulla dismissione dei beni pubblici, ma non nel senso che «ai conduttori degli immobili destinati alla coltivazione è concesso il diritto di prelazione» nei termini in cui si esprimeva l'art. 43, comma 2, della l. 23 dicembre 2000, n. 388.

Il diritto di prelazione, per l'insieme dei beni pubblici da dismettere, tuttavia, è solo eventuale; esso può essere azionato «solo» se si verificano determinate condizioni, ovvero «solo per il caso di vendita degli immobili ad un prezzo inferiore a quello di esercizio di opzione» (comma 5, primo periodo) e per alcuni beni immobili, non oggetto di esercizio d'opzione, «esclusivamente» nel caso di vendita frazionata (27) e sussiste «anche se la vendita è successiva ad un acquisto in blocco». Con riferimento alla prima ipotesi si desumerebbe che ove il diritto di opzione, per una qualsiasi ragione, non venga esercitato, i beni pubblici saranno posti in vendita con «procedura competitiva» (la cosiddetta evidenza pubblica), mediante l'esperimento dell'asta pubblica, aggiudicandoli al migliore offerente. Avere aggiunto, poi (art. 3, comma 7), «fermo restando il diritto di prelazione di cui al comma 5», sembra consentire una apertura a quella che poteva considerarsi una chiusura netta, nel senso che ove il conduttore abbia ancora un interesse all'acquisto del bene, esperita l'asta pubblica, può essere ancora preferito nell'acquisto del bene. Una conferma in tal senso, che riteniamo debba valere anche per i beni agricoli, ci verrebbe dal d.m. 18 dicembre 2001 (*G.U.* n. 29 del 4 febbraio 2002) riguardante la S.c.i.p. 1, nel quale è previsto che, «nel caso in cui sussistono diritti di prelazione, l'aggiudicazione è effettuata in via provvisoria, e diviene definitiva alla scadenza del periodo di sessanta giorni successivi alla data dell'offerta in prelazione, laddove gli aventi diritto non abbiano esercitato il diritto di prelazione».

Ma è da chiedersi: (il conduttore o) l'affittuario per il fatto di essere ancora preferito nell'acquistare il bene, ciò gli fa assumere qualità giuridiche particolari? Se l'interrogativo posto riguarda il caso di prelazione susseguente al

mancato esercizio del diritto di opzione, la risposta non può che essere negativa. Non ci sembra che il conduttore disponga di un *jus in re aliena*, mediante il quale il bene rimane sempre oggetto del suo diritto di prelazione. Il diritto di prelazione, nel caso di specie, non è stato elevato, a nostro vedere, a diritto potestativo (ed anche di sequela) nel senso che la legge abbia creato un vincolo a garanzia della condizione giuridica del bene medesimo, esercitabile da parte del conduttore, mediante la quale è stata assegnata, essenzialmente, una destinazione o una soggezione specifica a soddisfazione di un interesse a preferenza di altro (28); cioè il bene pubblico, oggetto della vendita, non ha avuto, in sé incorporato, un vincolo, di natura reale, che lo assegna, a parità di condizioni, ad un soggetto determinato.

d) Diritto di prelazione nel caso di vendita frazionata degli immobili.

A conclusione diversa si giungerebbe, invece, ove si ponga mente al combinato disposto (art. 3, d.l. n. 351) tra il comma 7 e il periodo secondo del comma 5. Il contenuto normativo dei due periodi attiene all'esercizio, da parte del conduttore, del diritto di prelazione (legale) nel caso di vendita frazionata (anche successiva ad una vendita in blocco) dell'immobile. Statuisce, infatti, il secondo periodo del comma 5 che «il diritto di prelazione spettante ai sensi di legge (29) ai conduttori delle singole unità immobiliari ad uso diverso di quello residenziale può essere esercitato unicamente nel caso di vendita frazionata degli immobili». «Diritto di prelazione spettante ai sensi di legge», è identificabile con il diritto di prelazione (legale) agraria ed urbana, con i relativi diritti di (sequela o di) retratto, da esercitare «unicamente» in caso di vendita frazionata del bene, anche se successiva ad una vendita in blocco. Il rinvio del comma 7 al comma 5, art. 3, tuttavia, solleva qualche legittimo dubbio. Il secondo periodo del comma 5 disciplina «il diritto di prelazione eventualmente spettante ai sensi di legge ai conduttori delle singole unità immobiliari ad uso diverso da quello residenziale» ma non accenna ai terreni agricoli affittati. Tra le singole unità immobiliari ad uso diverso da quello residenziale, possono farsi rientrare: botteghe, uffici, officine, sale cinematografiche, ecc., e riteniamo che, ora, con qualche forzatura, tra le predette «unità immobiliari» – dizione, per vero, coniata per gli immobili urbani ad uso diverso da quello di abitazione dalla legge sull'equo canone (30) –, in via analogica, dovrebbero farvi parte anche i terreni agricoli, da dismettere. Se questa interpretazione è esatta e, quindi, da privilegiare, e questa la mettiamo in relazione con il secondo periodo dello stesso comma 5, «il diritto di prelazione eventualmente spettante ai sensi di legge ai conduttori delle singole unità immobiliari ad uso diverso da quello residenziale (che) può essere esercitato unicamente nel caso di vendita frazionata degli immobili» od anche in caso di «vendita frazionata, successiva ad un acquisto in blocco» (periodo secondo, comma 5); per via analogica si estenderebbe ai terreni agricoli, seppure con i limiti appena

(26) Con riferimento all'acquisto dei terreni agricoli in applicazione dell'esercizio del diritto di opzione è stata esclusa la possibilità di esercizio del diritto di opzione in forma individuale, mentre è stato riconosciuto ai conduttori delle unità immobiliari ad uso diverso da quello residenziale (art. 26, comma 2, d.l. 30 settembre 2003, n. 269).

(27) Al conduttore dell'unità immobiliare ad uso non residenziale è riconosciuto il diritto di opzione che può esercitare in forma individuale (art. 26, comma 2, d.l. 30 settembre 2003, n. 269) e può, inoltre, esercitare il diritto di prelazione «unicamente» in caso di vendita frazionata dell'immobile; mentre sembrerebbe essere negato tale diritto nel caso di vendita frazionata successiva alla vendita in blocco (art. 3, comma 5, secondo periodo, d.l. n. 351 del 2001).

(28) Cfr. A. TRABUCCHI, *Istituzioni di diritto civile*, Padova, 1999, p. 480.

(29) Il riferimento, in particolare, è alle leggi che disciplinano il diritto di prelazione agraria (l. 26 maggio 1965, n. 590 (art. 8); l. 17 agosto 1971, n. 817 (art. 7); l. 10 maggio 1976, n. 265 (articolo unico) ed urbana (l. 27 luglio 1978, n. 392 (art. 38) che assorbe la l. 27 gennaio 1963, n. 19), protese a dare contenuto alle attività economiche dell'impresa, nonché alla normativa che disciplina il diritto di prelazione degli immobili ad uso abitativo di cui al d.lgs. 16 gennaio 1996, n. 104 (art. 6, comma 5).

(30) La distinzione tra immobili adibiti ad uso diverso da quello residenziale (abitativo) è ricollegabile al Capo II della l. 27 luglio 1978, n. 392, il cui contenuto normativo punta alla tutela imprenditoriale dell'operatore economico (industriale, artigianale, commerciale, turistico, alberghiero, ecc.) nello svolgimento dell'organizzazione dell'attività produttiva d'impresa.

evidenziati (vendita frazionata dell'immobile o vendita frazionata anche se successiva ad un acquisto in blocco). Se l'interpretazione proposta, invece, dovesse ritenersi forzata, non ci resta che concludere, con riguardo ai terreni agricoli, che il rinvio del comma 7 al comma 5, è privo di ogni riscontro normativo e, pertanto, in mancanza di specificazione o chiarimento anche con decreto ministeriale di esecuzione, potrebbe rivelarsi di incerta applicazione.

L'interpretazione più consona al caso di specie è la prima delle ipotesi formulate. I terreni agricoli appartenenti agli enti pubblici, *ope legis*, incorporano un diritto di prelazione a favore del conduttore, coltivatore diretto o imprenditore agricolo, in tutti i casi di vendita frazionata ed è un diritto pieno (anche se, ripetiamo, eventuale) che può trovare applicazione anche a mezzo dell'azione di retratto (ex art. 8, l. 26 maggio 1965, n. 590), nel momento in cui si verifica il frazionamento dell'unità immobiliare, anche se questo sia successivo ad una vendita in blocco.

La costruzione sin qui compiuta trova, tuttavia, un limite oggettivo nella disciplina esaminata (comma 5, art. 3), svuotando di contenuto quello che poteva rappresentare il riconquistato diritto di prelazione da parte del conduttore agricolo, anche se ammesso soltanto a seguito di vendita frazionata. È da notare che il terzo periodo del comma 5 dell'art. 3 si pone il problema di definire cosa si intende per «vendita frazionata», precisandosi che «la vendita frazionata (è considerata tale) esclusivamente nel caso in cui ciascuna unità immobiliare sia offerta in vendita singolarmente a condizioni specificatamente riferite a tale unità». Così posta la questione può dirsi che la prelazione può essere esercitata soltanto ove l'unità immobiliare sia offerta singolarmente, a sé stante, e a precise e dettagliate condizioni, anche di prezzo, giammai quando la vendita rappresenta una o più parti dell'immobile per le quali non siano state fissate condizioni specifiche. Da quanto riportato emerge con chiarezza che il Legislatore attuale, più che rispondere ad una esigenza di razionalizzazione del sistema agro-aziendale, ha preferito complicare le cose e non ha voluto assolutamente porre rimedio tra quanto declamato con le modifiche apportate dall'art. 3 del d.l. n. 351 e le disposizioni delle leggi in materia di prelazione e di retratto agrari, ignorando in particolare quanto disposto dall'articolo unico della l. 10 maggio 1976, n. 265, che vincola la vendita dei terreni degli enti pubblici all'esercizio di prelazione da parte del conduttore, coltivatore diretto o imprenditore agricolo, e del conduttore confinante e non ha voluto inoltre tenere conto della elaborazione dottrinale e giurisprudenziale che, anche

nel caso di vendita in blocco comprensiva di beni destinati ad attività imprenditoriali diverse, integranti distinte unità produttive, autonome e non complementari all'azienda agricola, riconosce al conduttore e al confinante il diritto di prelazione (31).

4. - Quanto sin qui esposto configura il quadro normativo che il Legislatore ha fatto e disfatto in materia di dismissione di beni pubblici (32), specie per quelli suscettibili di coltura agraria, nel tentativo, mal riuscito, di far presto per colmare solo esigenze di politica finanziaria e di quadratura del bilancio dello Stato. Questo è quello che, *prima facie*, appare dal contenuto di alcune disposizioni di legge in materia, sulle quali abbiamo formulato le nostre considerazioni. E, a dimostrazione di ciò, vale ricordare, tanto l'art. 7 del d.l. 24 dicembre 2002, n. 282, secondo il quale «nell'ambito delle azioni di perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica attraverso la dismissione di beni immobili dello Stato, l'alienazione (a trattativa privata) di tali immobili è considerata urgente», quanto il d.l. 30 settembre 2003, n. 269, dal titolo: «Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti»: la finalità primaria dei due provvedimenti, per non dire di altri, è tanto palese per essere ancora ricordata e ripresa.

Per quanto attiene al diritto di prelazione (urbana ed agraria), il Legislatore avrebbe dovuto essere meno frettoloso e fare meglio. Anziché disporre che il diritto di prelazione eventualmente spettante a terzi sui beni immobili trasferiti alle società di cartolarizzazione non si applica al trasferimento ivi previsto (art. 3, comma 17, primo periodo, d.l. n. 351 del 2001) o, ancora più brutalmente, che «la vendita fa venire meno (...) l'eventuale diritto di prelazione spettante a terzi anche in caso di rivendita» (art. 7, terzo periodo, d.l. n. 282 del 2002), avrebbe dovuto tenere conto delle elaborazioni normative precedenti, magari riconsiderandole nel loro insieme per renderle applicabili e non dimenticare il diritto di prelazione del confinante, in relazione al fatto che una politica agraria che vuole essere competitiva e specchiarsi sul mercato ha bisogno anche e soprattutto di un processo di ristrutturazione della base produttiva dell'azienda agraria, mediante anche una sua dimensione ottimale. La dismissione dei beni pubblici agricoli poteva rappresentare una buona occasione in tal senso, evitando di impastoiarla nei meandri di una legislazione a dir poco farraginosa, dispendiosa e poco rispondente agli obiettivi per i quali, specie nella sua seconda fase, è stata costruita. □

(31) Cass. Sez. Un. 15 luglio 1001, n. 7838, in questa Riv., 1992, p. 59.

(32) Basti considerare come, senza alcuna plausibile giustificazione, con l'art. 26, comma 9 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, è stato soppresso il secondo periodo del comma 20 dell'art. 3, d.l. 25 settembre 2001, n. 351, sollevando non poche reazioni negli ambienti politici e tra i soggetti interessati, per poi, nella sua stesura originale, ripristinarlo con legge finanziaria

ria 2004 (art. 3, comma 134). Questo modo di fare e di disfare che, tra l'altro, era stato criticato, non dando certezza neanche agli investitori nelle società di cartolarizzazione (cfr. M. TAMPONI, *loc. cit.*), ha creato qualche problema pratico di non poco momento (v. M. FRONTERA - G. SANTILLI, *Alloggi Scip 2, sconti retroattivi*, in *Il sole-24 Ore* del 31 gennaio 2004, n. 30).

Le agevolazioni tributarie per la piccola proprietà contadina (*)

di MARIO CARDILLO

1. Considerazioni generali. - 2. Cause di decadenza dalle agevolazioni di cui alla legge n. 604/1954. - 3. Accertamento giudiziale della qualità di imprenditore agricolo. - 4. Applicabilità delle agevolazioni previste dalla legge n. 604/1954 nell'ipotesi di acquisto di proprietà a titolo originario. - 5. I ritardi nella presentazione del certificato I.P.A. - 6. Conclusioni.

1. - L'agricoltura italiana attualmente presenta ancora una forte frantumazione della proprietà agraria e una ridotta dimensione media delle imprese agricole; questa situazione si rivela anomala rispetto alla realtà di altri Paesi europei per cui l'Italia viene a collocarsi in una posizione di inferiorità. Di qui la particolare importanza che assume la ristrutturazione dell'azienda agricola specialmente mediante l'accorpamento dei fondi al fine di favorire l'adozione di tecnologie moderne e di metodi intensivi di coltura e di allevamento nonché di facilitare l'acquisizione dei mezzi finanziari.

Nell'intento di raggiungere le menzionate finalità è stata emanata la l. 6 agosto 1954, n. 604, che prevede un regime fiscale agevolato per la formazione della piccola proprietà contadina (1). In particolare, all'art. 1, primo comma, si prevede l'esenzione dall'imposta di bollo e l'applicazione dell'imposta di registro e dell'imposta ipotecaria in misura fissa (2), per i seguenti atti posti in essere per la formazione o per l'arrotondamento della piccola proprietà contadina: atti di compravendita; atti di permuta, quando per ambedue i permutanti l'atto sia posto in essere esclusivamente per l'arrotondamento della piccola proprietà contadina; atti di concessione di enfiteusi, di alienazione del diritto dell'enfiteuta e di affrancazione del fondo enfiteutico, nonché atti di alienazione del diritto ad usi collettivi inerenti alla piccola proprietà acquistata; atti di affitto e compartecipazione a miglioria, con parziale cessione del fondo migliorato all'affittuario o compartecipante; atti con i quali i coniugi, ovvero i genitori e i figli acquistano separatamente ma con-

testualmente l'usufrutto e la nuda proprietà; atti con i quali il nudo proprietario o l'usufruttuario acquista, rispettivamente, l'usufrutto o la nuda proprietà.

Tra gli atti di compravendita ammessi alle agevolazioni rientrano anche quelli che avvengono tra parenti fino al terzo grado facenti parte dello stesso nucleo familiare, a condizione che sussistano i requisiti soggettivi in capo all'acquirente. Vi rientrano, altresì, i contratti di trasferimento della proprietà con la costituzione di vitalizio a favore del venditore (art. 1, comma 2, l. 3 novembre 1971, n. 209) ed i contratti preliminari (art. 8, l. 26 maggio 1965, n. 590 e art. 7, l. 14 agosto 1971, n. 817).

Nel caso della permuta, per poter usufruire dell'agevolazione di cui alla legge n. 604/1954 è necessario che il requisito soggettivo sia posseduto da entrambi i permutanti, cioè entrambi devono rivestire la qualità di coltivatore diretto e devono stipulare l'atto allo scopo esclusivo di arrotondare o accorpare la piccola proprietà contadina.

Nell'ipotesi di acquisto contestuale di usufrutto e di nuda proprietà da parte dei coniugi ovvero da parte dei genitori e figli, poiché, nell'individuare i destinatari del beneficio, la normativa considera più che il singolo lavoratore agricolo, la famiglia diretto-coltivatrice nel suo complesso nella quale ciascuno dei componenti fornisce il proprio apporto di lavoro, è necessario che ciascuno dei familiari, intervenuto in atto nella qualità di lavoratore, possieda il requisito dello svolgimento abituale delle attività di coltivazione della terra (3).

(*) Il presente lavoro riproduce, sostanzialmente, il testo dell'intervento svolto al Convegno patrocinato dall'Università degli studi di Foggia sul tema: *L'agricoltura, problematiche fiscali e non*, tenutosi nella medesima città il 21 maggio 2003.

(1) Le agevolazioni per la piccola proprietà contadina, previste dalla legge n. 604/1954 e successive modificazioni, sono state confermate dall'art. 80, comma 2, del d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 634 e, quindi, dall'art. 80 del d.p.r. 26 aprile 1986, n. 131 e dall'art. 70, comma 3, della l. 30 dicembre 1991, n. 413. Numerose sono state, poi, le disposizioni che ne hanno prorogato l'efficacia nel tempo e tra le più recenti vanno ricordate: l'art. 4, comma 14, della l. 27 dicembre 1997, n. 449, che ha stabilito la proroga sino al 31 dicembre 1999 e l'art. 10, comma 3, della l. 23 dicembre 1999, n. 488 che ha prorogato le agevolazioni al 31 dicembre 2001; la l. 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria per il 2002) ha ulteriormente prorogato il termine per l'applicazione del regime tributario agevolato al 31 dicembre 2003.

(2) L'imposta catastale è invece applicata nella misura ordinaria (aliquota dell'un per cento). Precisamente, per gli acquisti di terreno destinati alla formazione o all'arrotondamento della piccola proprietà contadina, si applica l'imposta di registro in misura fissa pari a 7.127,11 (lire 250 mila) anziché il quindici per cento sul valore di acquisto e l'imposta ipotecaria ugualmente in misura fissa.

Con l. 21 febbraio 1977, n. 36, gli atti di compravendita relativi all'acquisto di terreni agricoli stipulati da imprenditori agricoli o da associazioni o società cooperative di cui agli artt. 12 e 13 della legge n. 153/75 godono della riduzione

dell'aliquota dal quindici per cento all'otto per cento. La Corte di cassazione con sentenza 22 novembre 1997, n. 11693 (in questa Riv., 1999, 973, con nota di ORLANDO) ha escluso l'applicabilità delle agevolazioni fiscali previste in materia di imposta di registro per gli imprenditori agricoli a titolo principale, per le società sia di persone che di capitali.

(3) La giurisprudenza si è espressa più volte nel senso che il requisito di coltivatore diretto debba sussistere in capo a tutti coloro che, appartenenti ad un medesimo nucleo familiare, intervengono negli atti di acquisto: Cass. 18 novembre 1992, n. 12348, in *Boll. trib.*, 1994, 498; 18 novembre 1992, n. 1235, in questa Riv., 1994, 627. In particolare, è stato affermato che le agevolazioni fiscali di cui all'art. 1, della legge n. 604/1954 a favore della piccola proprietà contadina, spettano anche al coltivatore diretto che acquisti la sola nuda proprietà di un terreno da lui coltivato, atteso che l'espressione «atti inerenti» alla formazione della piccola proprietà contadina deve considerarsi comprensiva di tutti gli atti diretti a tale scopo, stante la finalità del legislatore di non lasciare scoperto alcun atto comportante il trasferimento di diritti reali su beni immobili, sempreché l'acquisto avvenga da parte di persone che si dedichino abitualmente alla lavorazione della terra (Cass. Sez. I, 10 maggio 1996, n. 4409, in questa Riv., 1997, 105; in *Giust. civ.*, 1997, I, 172 e in *Boll. trib.*, 1996, 1045).

In dottrina, v. R. BETTI - G. DI PAOLA, *Piccola proprietà contadina. Agevolazioni fiscali sugli atti di acquisto di usufrutto e nuda proprietà da parte di coniugi ovvero di genitori e figli. Condizioni per poter fruire dei benefici*, in questa Riv. 1994, 627.

Nel caso dell'usufruttuario che acquista la nuda proprietà del bene, o del nudo proprietario del bene che acquista l'usufrutto è necessario che l'acquirente comunque rivesta la qualità di coltivatore diretto (4).

Le condizioni richieste (art. 2, legge n. 604/1954) per poter usufruire delle agevolazioni, poste al palese fine di evitare che si operino abusi o manovre speculative, sono le seguenti:

1) l'acquirente, il permutante o l'enfiteuta sia persona che dedica abitualmente la propria attività manuale alla lavorazione della terra (5). Pertanto non basta la mera qualifica di coltivatore diretto ma occorre anche che l'interessato si dedichi direttamente e manualmente alla coltivazione del fondo e l'attività deve essere abituale e non saltuaria (6). L'accertamento dell'abituale attività manuale di lavorazione del terreno deve essere riferito al periodo anteriore a quello di acquisto del fondo. Allo scopo di dimostrare la coltivazione diretta del fondo è stato ritenuto insufficiente il certificato di iscrizione al Servizio dei contributi unificati in agricoltura (*ex* SCAU, gestione oggi direttamente gestita dall'INPS), poiché tale attestazione viene rilasciata essenzialmente sulla base delle dichiarazioni del richiedente (7). Per lo stesso motivo non possono essere ritenute sufficienti le certificazioni di iscrizione ad una associazione di categoria come potrebbe essere la Federazione provinciale dei coltivatori diretti (8). Dall'analisi della disciplina è possibile affermare che l'agevolazione sia rivolta al coltivatore diretto quale persona fisica che si dedichi personalmente al lavoro agricolo e non anche alle società commerciali (9); possono, però, accedere alle agevolazioni in argomento le cooperative agricole i cui soci conducano direttamente il fondo (10).

2) Il fondo venduto, permutato o concesso in enfiteusi deve essere idoneo alla formazione o all'arrotondamento della piccola proprietà contadina e, in ogni caso, in aggiunta ad eventuali altri fondi posseduti a titolo di proprietà od enfiteusi dall'acquirente o comunque dagli appartenenti al suo nucleo familiare, non deve eccedere di oltre un decimo la superficie corrispondente alla capacità lavorativa dei membri contadini del nucleo familiare stesso (11).

A questo riguardo è stato chiarito che non ha nessuna rilevanza la connessione spaziale tra il fondo acquisito e

altri fondi già posseduti in quanto «l'attuale sviluppo della tecnologia agricola, in particolare dei mezzi di trasporto e di comunicazione, consente la ricomposizione di unità fondiari tra fondi che non siano contigui» (12). Rilevante diventa, quindi, il collegamento funzionale esistente tra i fondi in relazione alla coltivazione da parte dei componenti dello stesso nucleo familiare; cioè l'acquisto dev'essere visto nell'ottica del potenziamento dell'impresa agricola diretto-coltivatrice e non nel semplice aumento della dimensione di terreni finitimi. Non può peraltro beneficiare delle agevolazioni di cui alla legge n. 604/1954 l'acquisto di un immobile di civile abitazione, poiché i beni acquistati debbono rivestire una funzione di complementarità ed integrazione dell'azienda agricola (13).

3) L'acquirente, il permutante o l'enfiteuta, nel biennio precedente all'atto di acquisto o della concessione in enfiteusi, non deve aver venduto altri fondi rustici oppure appezzamenti di terreno la cui superficie complessiva sia superiore ad un ettaro, con una tolleranza del dieci per cento, salvo casi particolari da esaminarsi dall'Ispettorato provinciale dell'agricoltura, al fine di favorire soprattutto la formazione di organiche aziende agricole familiari.

2. - Per poter godere dei benefici in argomento è necessario che l'acquirente o l'enfiteuta producano apposita documentazione attestante la sussistenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi richiesti dalla legge. Ai sensi della legge n. 604/1954, i soggetti interessati possono richiedere l'applicazione dei benefici presentando al momento della registrazione, insieme all'atto, lo stato di famiglia e un certificato rilasciato dall'Ispettorato agrario competente per territorio (14) nel quale si attesta la sussistenza dei requisiti di legge; oppure i soggetti interessati, al momento della registrazione, possono presentare un certificato provvisorio, rilasciato sempre dall'Ispettorato agrario competente per territorio (15), nel quale si dichiara che sono in corso gli accertamenti per il rilascio del certificato definitivo. In quest'ultima ipotesi, al momento della registrazione vengono applicati i benefici di legge, ma gli stessi decadono se, entro tre anni dalla registrazione (16), gli interessati non presentano all'Agenzia

(4) V. Cass. 10 maggio 1996, n. 4409, *cit.*

(5) L'art. 31 della legge n. 560/1965 ha stabilito che si considerano coltivatori diretti coloro che direttamente e abitualmente si dedicano alla coltivazione dei fondi, all'allevamento e al governo del bestiame, «qualora la complessiva forza del nucleo familiare non sia inferiore a un terzo di quella occorrente per la normale necessità della coltivazione del fondo, per l'allevamento ed il governo del bestiame»; nell'occasione è stato affermato anche che il lavoro delle donne è equiparato a quello dell'uomo.

(6) V.: T.A.R. Lombardia, Sez. II 31 dicembre 1983, n. 1618, in *Trib. amm. reg.*, 1984, I, 565; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 1984, n. 300, *ivi*, 1984, I, 3104.

(7) V.: Cons. Stato, Sez. VI 26 marzo 1983, n. 123 e 13 gennaio 1983, in *Cons. Stato*, 1983, I, rispettivamente 312 e 46; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 1984, n. 294, in *Trib. amm. reg.*, 1984, I, 3703; T.A.R. Lazio, Sez. Latina 15 giugno 1984, n. 288, *ivi*, 2031; T.A.R. Umbria 20 novembre 1981, n. 407, *ivi*, 1982, 226; T.A.R. Lombardia, Sez. Milano 12 ottobre 1981, n. 1034, *ivi*, 1981, I, 395.

(8) V.: T.A.R. Lazio, Sez. Latina 29 agosto 1980, n. 164, *ivi*, 1980, I, 3514.

(9) V.: T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. Parma 24 novembre 1982, n. 257, in *Trib. amm. reg.*, 1983, I, 207.

(10) V.: Cons. Stato, Sez. II 15 febbraio 1984, n. 253, in *Cons. Stato*, 1984, I, 1458.

(11) In tal senso si veda anche: Cons. Stato, Sez. III 25 marzo 1970, n. 821 (non risulta edita).

(12) V. B. BENETTI, *Sulle agevolazioni per la formazione della piccola proprietà contadina*, in *Dir. prat. trib.*, 1993, II, 724.

Bisogna rilevare che parte della giurisprudenza amministrativa, anche se non recente, si è espressa nel senso che comunque per beneficiare dell'agevolazione deve verificarsi l'incorporazione o l'immediata adiacenza tra il fondo già considerato e quello di nuovo acquisto, sicché quest'ultimo deve contribuire ad integrare il fondo preesistente e non già ad assorbirlo per la sua preponderanza in termini di superficie; in tal senso v.: T.A.R. Emilia-Romagna Sez. Parma 9 febbraio 1982, n. 60, in *Trib. amm. reg.*, 1982, I, 1263; Id., 11 febbraio 1982, n. 104, *ivi*, 2106; T.A.R. Lazio, Sez. Latina, 21 gennaio, 1981, n. 27, *ivi*, 1981, I, 427; T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. Parma 16 febbraio 1980, n. 320, *ivi*, 1981, I, 546.

(13) V. T.A.R. Piemonte, Sez. II 26 febbraio 1985, in *Trib. amm. reg.*, 1985, I, 1238.

(14) La sussistenza dei requisiti richiesti per la concessione delle agevolazioni tributarie va accertata al momento della domanda, essendo ininfluente un eventuale precedente certificato rilasciato dal competente Ispettorato agrario in presenza di una situazione di fatto diversa (T.A.R. Friuli Venezia Giulia 11 ottobre 1984, n. 294, in *Trib. amm. reg.*, 1984, I, 3703). Il requisito dell'abituale attività di lavorazione manuale della terra deve sussistere sia all'atto dell'acquisto del fondo, sia a quello successivo del relativo accertamento (T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. Parma 20 febbraio 1973, n. 23, in *Trib. amm. reg.*, 1979, I, 1228). Il giudizio espresso dall'Ispettorato agrario provinciale assume i caratteri di discrezionalità tecnica e comunque deve essere motivato, pertanto è stato ritenuto illegittimo il giudizio negativo che risulti carente di idonea indicazione sulla composizione del nucleo familiare, la relativa forza lavorativa correlata al fondo acquistato ed alla sua ubicazione, nonché sulla eventuale precedente alienazione di fondi rustici (T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. Parma 10 aprile 1984, n. 90 e 9 febbraio 1982, n. 60, in *Trib. amm. reg.*, 1984, I, 1727 e 1982, I, 1263; Cons. Stato, Sez. VI 19 gennaio 1983, n. 26, in *Cons. Stato*, 1983, I, 46; T.A.R. Campania, Sez. I 5 febbraio 1985, n. 45, in *Trib. amm. reg.*, 1985, I, 1379; T.A.R. Lazio, Sez. III 13 dicembre 1984, n. 561, *ivi*, 1984, 83; T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. Bologna 6 luglio 1984, n. 260, *ivi*, 1984, I, 2668; T.A.R. Veneto 22 aprile 1982, n. 356, *ivi*, 1982, I, 2042. V. anche D. LA MEDICA, *La giurisprudenza sulle agevolazioni tributarie in favore della proprietà coltivatrice nell'ultimo decennio (1975-1985)*, in *Giur. agr. it.*, 1986, 48, 120 ss.

(15) S. GALLO, *La certificazione dell'Ispettorato agrario per le agevolazioni tributarie*, in *Legisl. giur. trib.*, 1984, 85.

(16) Occorre ricordare che, all'entrata in vigore della legge, la data ultima per la consegna del certificato era di un anno dalla registrazione dell'atto di trasferimento della piccola proprietà contadina; successivamente il termine veniva elevato a due anni con la l. 1° agosto 1988, n. 349 e a tre anni con il d.l. 27 giugno 1994, n. 414 (peraltro decaduto per decorrenza dei termini, ma, ai sensi dell'art. 10, l. 5 gennaio 1996, n. 25, gli atti e i provvedimenti adottati sulla base del medesimo decreto sono stati considerati validi, così come i rapporti giuridici sorti). Tutto ciò si rendeva necessario per il ritardo con cui veniva rilasciata la certificazione da parte dell'I.P.A.

delle entrate il certificato definitivo attestante che i requisiti richiesti sussistevano fin dal momento della stipula dell'atto.

Ai sensi dell'art. 5 legge n. 604/54 è possibile per coloro che nell'atto dichiarano di voler beneficiare delle agevolazioni tributarie di legge, ma al momento della registrazione non presentano né il certificato provvisorio né quello definitivo e quindi si trovano a dover pagare le imposte in misura ordinaria, di richiedere il rimborso nel termine triennale di prescrizione (17), mediante la presentazione di apposita domanda all'Agenzia delle Entrate competente, corredata del certificato definitivo dell'Ispettorato agrario provinciale.

La decadenza (18) dalle agevolazioni tributarie, con conseguente pagamento delle imposte in misura ordinaria, è prevista nell'ipotesi in cui l'acquirente, il permutante o l'enfiteuta, prima che siano trascorsi cinque anni (termine così ridotto, con decorrenza dal 1° luglio 2001, dall'art. 11 d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, rispetto a quello precedentemente previsto di dieci anni) dagli acquisti fatti fruendo dei benefici, aliena volontariamente il fondo (19) o i diritti parziali su di esso acquistati, ovvero cessa di coltivarlo direttamente, oppure aliena volontariamente la casa rustica acquistata con le agevolazioni per la piccola proprietà contadina o la concede in locazione o non la adibisce ad abitazione propria e della sua famiglia.

Il beneficio fiscale rimane applicabile qualora, anche prima che siano trascorsi cinque anni dall'acquisto, il terreno agricolo venga trasferito o concesso in godimento al coniuge, ai parenti entro il terzo grado ed affini entro il secondo grado, i quali svolgano l'attività agricola di cui all'art. 2135 c.c.; la norma non richiede che i familiari beneficiari possiedano la qualifica di coltivatore diretto (art. 11 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228).

Lo stesso decreto legislativo ha ridotto da trenta a quindici gli anni del vincolo di indivisibilità per i terreni acquistati con il mutuo agevolato per la formazione della piccola proprietà contadina; il vincolo può essere, tuttavia, revocato nel caso in cui sia mutata la destinazione agricola del fondo per effetto degli strumenti urbanistici vigenti (20).

È stato chiarito, in sede amministrativa, che, per la decadenza dai benefici, nell'ipotesi di alienazione, occorre che questa sia stata effettuata volontariamente; perciò, non

si incorre in alcuna decadenza nel caso di espropriazione del fondo per pubblica utilità (21).

L'ipotesi di decadenza, per la cessazione dell'attività diretta di coltivazione, è stata interpretata dall'Amministrazione finanziaria in senso rigoroso, in quanto è stato ritenuto che l'agevolazione decade anche se si effettua il trasferimento del fondo, prima del termine quinquennale, tra padre e figlio nell'ambito della stessa famiglia diretto-coltivatrice e nell'ipotesi in cui il coniuge superstite sia impossibilitato a continuare l'attività agricola per cause di forza maggiore (22).

In giurisprudenza (Cass. Sez. V 3 febbraio 2003, n. 1546, in *Dir e giust.*, 2003, f. 8, 109 e in questa Riv. (M), 2003, 456) è stato affermato che si decade dalle agevolazioni tributarie a favore della piccola proprietà contadina, di cui all'art. 7 legge n. 604/1954, anche nel caso in cui l'alienazione sia disposta dall'erede del beneficiario, sul rilievo che «l'erede succede al *de cuius* a titolo universale, subentrando anche nella specifica situazione giuridica soggettiva passiva di divieto di alienazione del bene nel detto termine, e che a nulla rileva che la vendita sia stata determinata dall'impossibilità per l'erede di provvedere alla coltivazione del fondo, potendo costituire causa di forza maggiore escludente la decadenza soltanto un evento che agisca in senso assoluto ed oggettivo, come causa esterna non imputabile al contribuente» (23).

Pertanto solo il trasferimento involontario, come il decesso del proprietario o il trasferimento coattivo in sede di esecuzione civile, impedisce la decadenza dai benefici di cui alla legge n. 604/1954 (24).

È stato altresì affermato che non è causa di decadenza dai benefici l'estinzione anticipata del mutuo contratto per l'acquisto di un fondo rustico (25).

Rientra nell'ipotesi di trasferimento coattivo, e quindi non produce decadenza dai benefici, il caso in cui, nell'esercizio del diritto potestativo di riscatto, si verifichi l'acquisto della proprietà in testa al ritraente, in quanto l'esercizio del riscatto non può in nessun modo assimilarsi ad una alienazione liberamente stipulata (26).

In merito alle ipotesi di decadenza è sorta questione se l'elencazione delle stesse di cui all'art. 7 legge n. 604/1954 sia tassativa o possa trovare applicazione in via analogica.

(17) La Cassazione, con sentenza 13 agosto 2002, n. 12189 (in *Giust. civ. Mass.*, 2002, 1535), ha affermato che il termine di prescrizione triennale per la richiesta della maggiore imposta versata decorre dal pagamento delle somme dovute e non dalla data di stipulazione dell'atto (nella specie, il pagamento era stato effettuato a seguito di avviso di liquidazione dell'imposta ordinaria di registro sull'atto di acquisto).

(18) V.: A. ORLANDO, *Sulle cause di decadenza delle agevolazioni tributarie in favore della piccola proprietà contadina*, in questa Riv., 1992, 547; G. BISIGNANO, *Ancora sulla decadenza dai benefici in favore della piccola proprietà contadina*, in *Il fisco*, 2000, 882.

(19) Il legislatore nella specie ha inteso ricollegare la decadenza dai benefici tributari alla rivendita entro un certo termine, mentre in altre occasioni, la revoca dei benefici è stata legata al vincolo di destinazione. Infatti la l. 9 maggio 1975, n. 153 prevede che «si decade dal beneficio nel caso di destinazione dei terreni, o delle relative pertinenze, diversa dall'uso agricolo che avvenga entro dieci anni (attualmente ridotto a cinque anni, ai sensi dell'art. 11 del d.lgs. n. 228 del 2001) dal trasferimento». In questo caso il legislatore si è preoccupato che nel termine suddetto, per il quale è stata applicata un'aliquota ridotta di imposta, continui la destinazione e la utilizzazione dell'immobile per l'esercizio dell'agricoltura e non se ne muti la destinazione e l'uso agricoli. In proposito è stato affermato che la modesta modifica di un fabbricato rurale destinato a deposito agricolo per adibirlo ad abitazione della famiglia coltivatrice non costituisce motivo di decadenza dai benefici fiscali (Cass. 6 agosto 2003, n. 11858, in corso di pubblicazione su questa Riv.); peraltro, l'eventuale alienazione del fondo determina la decadenza dai benefici e non anche la nullità del contratto (Cass. 5 aprile 2003, n. 5372, in *Giust. civ.*, 2003, I, 1759). In dottrina, v. F. FORMICA, *Acquisti dell'imprenditore agricolo a titolo principale: agevolazioni e decadenze nella imposizione di registro*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1994, II, 47 e ss.

(20) Per un'analisi delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 228/2001, v. B. ASCARI, *Prorogate le agevolazioni fiscali per la piccola proprietà conta-*

dina, in *Il fisco* 2002, 2382.

(21) Risoluzione ministeriale n. 260504 dell'11 giugno 1991, in *Banca dati - il fiscovideo*.

(22) V., D. MARINI, *Prorogata l'agevolazione sulla piccola proprietà contadina*, in *Il fisco* 1998, 9316 ss.

(23) Nello stesso senso Cass. 14 agosto 1992, n. 9580, in questa Riv., 1993, 122 (erede minorenni impossibilitato di provvedere alla coltivazione del fondo); Cass. 26 ottobre 2001, n. 13219, in questa Riv. (M), 2002, 203 (interventiva inabilità al lavoro del beneficiario delle agevolazioni con conseguente inabilità alla coltivazione del fondo obbliga alla vendita del fondo ad altri comproprietari).

(24) V.: Cass. 16 gennaio 1992, n. 503, in questa Riv., 1992, 544 e in *Giust. civ.*, 1992, I, Id., 21 luglio 1992, n. 8803, *ivi*, 1994, 38; Cass. 8 ottobre 1987, n. 7498, in *Il fisco*, 1987, 6683; Comm. trib. centr., Sez. XVI, 22 giugno 1985, n. 6087, *ivi*, 1986, 80; Comm. trib. reg. Bologna, Sez. XXII 23 novembre 2000, n. 269, *ivi*, 2001, 12610.

Aderiscono alla tesi secondo cui la morte del beneficiario non produce la decadenza dai benefici per la piccola proprietà contadina anche P. STELLACCI - F. PETRONE, *Agevolazioni per la piccola proprietà contadina: il decesso del beneficiario non ne produce la decadenza*, in *Il fisco*, 2001, 12610, per i quali «ricomprendendo, in evidente spregio all'esimente rappresentata dalla «giusta causa» ex art. 9 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, anche l'evento morte, *naturaliter* involontario, tra quelli idonei a legittimare l'intervento sanzionatorio che si esprime nella comminatoria dei benefici, verrebbe a determinarsi una illogica disparità di trattamento tra l'acquirente che abbia involontariamente alienato il fondo (non colpito da decadenza) e l'acquirente che abbia involontariamente cessato di coltivarlo, appunto perché deceduto».

(25) Ris. 9 dicembre 1982, n. 251154, in *Boll. trib.*, 1983, 339.

(26) Cass., Sez. Un. 16 ottobre 1976, n. 3498 e Comm. trib. centr., Sez. X 9 maggio 1989, n. 3149, rispettivamente in *Foro it.*, 1976, I, 2345 e in *Comm. trib. centr.*, 1989, I, 356.

Secondo il prevalente orientamento giurisprudenziale (27), le cause di decadenza sono dettagliatamente indicate e limitate alle specifiche ipotesi previste dalla norma; l'art. 14 delle preleggi, inoltre, fa divieto di estendere analogicamente le leggi che fanno eccezioni a regole generali o ad altre leggi. La Corte di cassazione ha, dal canto suo, affermato che dall'intero quadro normativo si desume che la decadenza è, tra l'altro, correlata ad un'omissione, ravvisabile nella mancata coltivazione del fondo, ascrivibile all'acquirente; per conseguenza, nel momento in cui tale omissione non sia a questi riconducibile, si è fuori dallo schema legislativo in cui la decadenza è contemplata (28).

Come si è visto costituisce causa di decadenza dai benefici per la piccola proprietà contadina l'alienazione volontaria «anticipata» del fondo con conseguente pagamento delle imposte in misura ordinaria.

Non altrettanto pacifico, invece, è se costituisca causa di decadenza anche la semplice cessione, infraquinquennale, di una parte del terreno qualora il cessionario abbia acquistato, in maniera agevolata, alcune quote dell'immobile di cui era comproprietario. Ad esempio: Tizio e Caio sono comproprietari di alcuni terreni; Tizio acquista le quote del fratello usufruendo delle agevolazioni per la piccola proprietà contadina e dopo tre anni cede alla figlia, anch'essa coltivatrice, alcune quote degli stessi terreni.

Secondo la giurisprudenza di merito, la cessione delle quote immobiliari non comporta alcuna revoca dei benefici in quanto sarebbe, di fatto, impossibile verificare se la quota oggetto delle agevolazioni sia quella ceduta o quella conservata dall'acquirente (29).

La Suprema Corte ha, invece, affermato che non si comprendono le ragioni giuridiche e di fatto che impedirebbero la revoca dei benefici, limitatamente alla quota ideale o materiale che sia stata ceduta prima del decorso del termine di legge (30).

Non costituisce, invece, causa di revoca dai benefici in argomento la divisione del fondo, poiché è stato chiarito che l'atto di divisione rappresenta un negozio patrimoniale di accertamento avente natura dichiarativa; pertanto non si verificano le ipotesi di decadenza dell'alienazione volontaria o della mancata coltivazione diretta del fondo per il periodo considerato (31).

Dal regime di decadenza sopra esposto emerge che il legislatore ha voluto scoraggiare coloro che rinuncino volontariamente alla conduzione del fondo, trasferendolo a soggetti estranei rispetto al proprio nucleo familiare o lasciandolo in stato di abbandono.

Per completezza si aggiunge che l'accertamento dei fatti che danno luogo alla decadenza è di competenza dell'Ispettorato agrario, mentre l'Ufficio tributario provvede al recupero delle imposte nella misura ordinaria entro il termine di prescrizione ventennale decorrente dalla data di registrazione dell'atto.

3. - Altro elemento di discussione e che divide la giurisprudenza è quello inerente l'accertamento giudiziale della qualità di imprenditore agricolo; cioè se la sussistenza dei requisiti soggettivi richiesti per la fruizione dei benefici sia accertabile in sede giurisdizionale.

Secondo alcune pronunce di legittimità (32), il giudice competente – ordinario o tributario – può autonomamente accertare i presupposti soggettivi per le agevolazioni, indipendentemente dall'avvenuto rilascio del certificato da parte dell'Ispettorato provinciale agrario, in quanto tale atto è subordinato all'esistenza di presupposti integralmente prerogolati dalla legge, e non comporta, quindi, l'esercizio di poteri amministrativi discrezionali.

La questione assume aspetti peculiari, in quanto al contribuente viene addossato l'onere di esibire la relativa certificazione, certificazione che non si trova nella disponibilità dello stesso, che non ammette equipollenti e che deve essere obbligatoriamente rilasciato dall'Ispettorato agrario.

In proposito, la giurisprudenza prevalente ritiene che la mancata osservanza del termine triennale non comporta la perdita del beneficio qualora essa dipenda dall'omissione dell'Ufficio tenuto al rilascio della certificazione, considerato che «non è consentito un accertamento giudiziale diretto dei requisiti per le agevolazioni, l'omissione dell'ufficio priva il contribuente dell'unico strumento di comunicazione degli stessi» (quest'ultima parte comunque non è pacifica in giurisprudenza, come già esaminato in precedenza) (33).

È stato affermato che quando il contribuente contesti la legittimità del provvedimento dell'Ispettorato che abbia negato la sussistenza della qualità di coltivatore diretto dell'interessato, in quanto il provvedimento stesso è preclusivo delle agevolazioni di imposta concesse riguardo agli atti di compravendita per la formazione della piccola proprietà contadina ai sensi della legge n. 604/1954 e della legge n. 590/1965, sussiste la giurisdizione delle Commissioni tributarie e non quella del giudice amministrativo, poiché l'atto, avendo ad oggetto il riscontro di dati obiettivi senza alcun margine di valutazione discrezionale, non è idoneo a degradare le posizioni di diritto soggettivo del contribuente ed è suscettibile di sindacato giurisdizionale solo contemporaneamente alla cognizione del rapporto tributario (34).

È stato, altresì, sostenuto che in tema di agevolazioni tributarie a favore della piccola proprietà contadina di cui alla menzionata legge n. 604/1954, il giudice tributario può autonomamente accertare l'esistenza dello *status* di coltivatore diretto, dovendo escludersi che l'esercizio del potere di certificazione relativo alla sussistenza o meno di tale *status*, attribuito dalla legge all'I.P.A., possa svolgere alcun effetto preclusivo o condizionante rispetto alla piena tutela del diritto soggettivo dell'agevolazione fiscale (35).

(27) Cass. 27 marzo 1992, n. 3802, in questa Riv., 1992, 222.

(28) Cass. 10 febbraio 2001, n. 1927, in *I quattro codici della riforma tributaria BIG*, Cd-rom, Ipsoa.

(29) Comm. trib. II grado Trento, 5 giugno 1998, n. 140 (non risulta edita).

(30) Cass. 23 marzo 2001, n. 4276, in *I quattro codici della riforma tributaria BIG*, Cd-rom, Ipsoa.

(31) Risoluzione dell'Agenzia delle entrate n. 165/E del 23 ottobre 2001. Per un più ampio commento a tale ipotesi si veda: *Le agevolazioni in favore della piccola proprietà contadina*, in *Il fisco*, 2001, 13346.

(32) Cass. 9 febbraio 2001, n. 1812, in *I quattro codici della riforma tributaria BIG*, Cd-rom, Ipsoa; Cass. 25 luglio 2002, n. 10939, in *Giur. it.*, 2003, 816; Cass. 20 marzo 1998, n. 2936, in *Foro it.*, 1998, I, 1401; Cass. 27 agosto 1997, n. 8057, in *Foro it. Mass.* 1997; Cass. 28 marzo 1996, n. 2834, *ivi*, 1996; Cass. 11 ottobre 1994, n. 8296, *ivi*, 1994. In senso contrario si è espressa la Comm. trib. centr., Sez. VI 15 giugno 1999, n. 3942, inedita, la quale ha affermato che il ritardo burocratico determina soltanto l'insorgenza di un'obbligazione risarcitoria a carico dell'ufficio colpevole del ripetuto ritardo. In argomento, v.: A. URICCHIO, *Ritardo incolpevole nella produzio-*

ne della documentazione e benefici fiscali, in *Dir. prat. trib.*, 1999, II, 107; B. IANNIELLO, *Certificato di piccola proprietà contadina: quando l'Ispettorato è inadempiente*, in *Giur. trib.*, 1998, 439; G. DI PAOLO, *Le agevolazioni per la piccola proprietà contadina competono quando il ritardo nella presentazione del certificato è attribuibile alla Pubblica Amministrazione*, in questa Riv., 1999, 120.

(33) Cass. 15 marzo 1982, n. 1672, in *Giust. civ.*, 1983, I, 582; Cass. 26 novembre 1990, n. 11359, in *Giur. agr. it.*, 1991, 347; Cass., Sez. Un. 30 dicembre 1998, n. 12903, in questa Riv., 1999, 286; Cass. 28 dicembre 1998, n. 12850, *ivi*, 1999, 471; Cass. 28 dicembre 1998, n. 12858, in *I quattro codici della riforma tributaria BIG*, Cd-rom, Ipsoa; Comm. trib. I grado Treviso, Sez. VII 8 aprile 1991, n. 1266, in *Rass. trib.*, 1991. In dottrina, v. A. CANALINI, *Piccola proprietà contadina e accertamento giudiziale dei requisiti*, in *Giust. trib.*, 1999, 571.

(34) Cass. Sez. Un. 30 dicembre 1998, n. 12903, in *I quattro codici della riforma tributaria BIG*, Cd-rom, Ipsoa e, più recentemente, Cass., Sez. Un. 28 luglio 2003, n. 11610, in questa Riv., 2004

(35) Cass. 28 dicembre 1998, n. 12850, *cit.* e più recentemente, Cass. Sez. Un. 28 luglio 2003, n. 11610 (finora inedita).

Pertanto questo orientamento, più volte confermato dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione, esclude la competenza del giudice amministrativo dal momento che la certificazione dell'Ispettorato provinciale dell'agricoltura sulla condizione di coltivatore attiene esclusivamente al diritto soggettivo del contribuente a corrispondere il tributo in misura ridotta.

Queste conclusioni appaiono condivisibili poiché la certificazione rilasciata dall'I.P.A. è una modalità probatoria privilegiata anche se non esclusiva del possesso dei requisiti in materia di formazione e arrotondamento della proprietà contadina. È chiaro, quindi, che la qualifica di coltivatore diretto discende dalla legge e non già da una valutazione discrezionale della pubblica Amministrazione che possa incidere sulla sfera soggettiva del privato. Il certificato dell'I.P.A. non riveste, pertanto, un connotato autonomo rispetto all'atto di imposizione tributaria, ma si configura come un atto amministrativo di certazione di presupposti legislativamente previsti, senza assumere profili discrezionali ovvero autoritativi (36). In altri termini l'impugnazione dell'esito di tali accertamenti costituisce una questione di natura prettamente tributaria con particolare riferimento la misura, attenuata oppure ordinaria, delle imposte dovute, e la posizione del contribuente, diretta a non pagare più di quanto dovuto, si configura come un diritto soggettivo.

Altre sentenze (37) hanno, invece, sostenuto che l'accertamento dello *status* di coltivatore diretto, ai fini dell'ottenimento dei benefici fiscali, è riservato in via esclusiva all'I.P.A., e che una verifica giudiziale, da parte del giudice tributario, dell'esistenza di tale *status* è ammissibile soltanto nell'ipotesi in cui detto ufficio abbia lasciato trascorrere il termine assegnatogli dalla legge per il rilascio del certificato.

È stato, comunque, incisivamente affermato che riservare, all'Amministrazione, in via esclusiva, il potere di accertamento dello *status* di coltivatore diretto, equivarrebbe ad attribuire a questa un monopolio sulla produzione di effetti giuridici e/o la sussistenza dei loro presupposti, incompatibile con il sistema costituzionale della tutela giurisdizionale dei diritti (38).

Quando il contribuente non è in grado di produrre, nel termine triennale, il certificato dell'I.P.A. attestante la qualità di coltivatore che dedica abitualmente la propria attività manuale alla lavorazione della terra, perché l'I.P.A. abbia ritenuto non sussistenti i requisiti soggettivi richiesti, non si verifica l'estinzione dell'obbligazione per impossibilità *ex art.* 1256 c.c., ma sussiste il diritto del contribuente di far valere davanti al giudice tributario l'esistenza del presupposto dell'agevolazione e in questo caso è ammissibile la produzione documentale, anche oltre il termine annuale di cui all'art. 3 della citata legge in modo tale da consentire loro l'indagine, da esperire in via autonoma e senza condizionamenti dalle altre pronunce civili e amministrative, circa l'effettiva sussistenza dello *status* rivendicato (39).

4. - L'art. 8 della Tariffa, parte prima, del d.p.r. n. 131/1986 dispone: «i provvedimenti che accertano l'acquisto per usucapione (40) della proprietà di beni immobili o di diritti reali di godimento sui beni medesimi sono soggetti all'imposta secondo le disposizioni dell'art. 1 della Tariffa».

Con tale disposizione il legislatore ha quindi operato una sorta di equiparazione tra i provvedimenti di acquisto per usucapione e gli atti d'acquisto a titolo derivativo (41).

Questo ha fatto sorgere il dubbio se sulle sentenze dichiarative di usucapione, ove naturalmente sussistano gli altri presupposti, siano applicabili le agevolazioni *ex lege* n. 604/1954. L'Amministrazione finanziaria (42) ha chiarito che, tenuto conto della specialità della disciplina e del carattere essenziale delle formalità previste dalla stessa legge, le agevolazioni non sono applicabili anche alla fattispecie delle sentenze dichiarative di usucapione, in quanto: a) l'art. 1 della legge n. 604/1954, nel prevedere le ipotesi cui applicare il regime fiscale agevolato, fa espressamente riferimento a fattispecie negoziali *inter vivos* che, per la loro natura giuridica di normali atti di trasferimento, sono, sotto un profilo civilistico, distinte dalle sentenze dichiarative dell'usucapione del fondo; b) le stesse condizioni soggettive ed oggettive previste dall'art. 2, della legge in analisi, e le dichiarazioni, nonché le certificazioni da produrre nelle forme e nei termini tassativamente indicati nel successivo art. 3, costituiscono ulteriori elementi ostativi per la concessione dei benefici fiscali alle sentenze dichiarative di usucapione.

A tale orientamento si è opposta parte della giurisprudenza la quale ha sospettato di illegittimità costituzionale l'art. 1, primo comma, della legge n. 604/1954, nella parte in cui non contempla anche gli acquisti a titolo originario tra le fattispecie considerate dalle agevolazioni fiscali previste a sostegno della piccola proprietà contadina. Questo perché si verificherebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra il contribuente che chiedi la registrazione di un acquisto a titolo originario e colui che, pur trovandosi nelle stesse condizioni, chiede la registrazione di un atto a titolo derivativo (43).

La Consulta (44) ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione di costituzionalità ritenendo che la prospettazione resa dalla Commissione tributaria fosse «perplesso ed ancipite», in quanto, da una parte, accoglieva l'interpretazione stretta della disposizione censurata e dall'altra ne auspicava un'interpretazione estensiva; ciò in contrasto col principio secondo cui il giudice rimettente non può rinunciare a portare a compimento l'attività ermeneutica di interpretazione della disposizione che intende censurare di illegittimità costituzionale.

5. - In merito alla questione della revoca dei benefici per mancata presentazione nei termini dell'apposita attestazione, rilasciata dall'I.P.A., è stato sollecitato il Garante del contribuente al fine di vedere tutelati i diritti ed interessi dei piccoli agricoltori, in quanto si ritiene che la procedura amministrativa in essere sia tale da incrinare il rapporto di collaborazione e fiducia secondo lo spirito sancito dallo Statuto del contribuente.

In proposito, il Garante del contribuente della Puglia, con delibera 14 maggio 2003, n. 55 (in *Boll. trib.*, 2003, 1251 ss.), ha osservato che, decorso il triennio per la presentazione del certificato dell'I.P.A., il beneficio viene revocato ed il contribuente è tenuto al pagamento delle normali imposte, ma può chiedere il rimborso entro il triennio dal

(36) V. D. LA MEDICA, *Impugnativa del mancato riconoscimento della qualifica di coltivatore diretto, ai fini della concessione dei benefici fiscali: qual'è il giudice competente?*, in *Giur. agr. it.*, 1985, 690 ss.

(37) Cass. 27 agosto 1997, n. 8057, in questa Riv., 1999, 229, in *I quattro codici della riforma tributaria BIG*, Cd-rom, Ipsoa.; Cass. 20 marzo 1998, n. 2936, in *Dir. prat. trib.*, 1998, 11, 1026.

(38) Cass. 28 dicembre 1998, n. 12850, *cit.*

(39) Cass. 25 ottobre 2001, n. 13143 in *Giust. civ. Mass.*, 2001; Cass., Sez. Un. 30 dicembre 1998, n. 12903; Cass. 27 agosto 1997 n. 8057; Cass. 10 febbraio 2001, n. 1927; Cass. 19 febbraio 2001, n. 2431; Cass. 5 maggio 1998, n. 4483; Cass. 11 ottobre 1994, n. 8296; Cass. 20 marzo 1998, n. 2936, tutte in *I quattro codici della riforma tributaria BIG*, Cd-rom, Ipsoa.

(40) Le sentenze dichiarative di usucapione della proprietà di beni immobili costituiscono sentenze di accertamento di diritti a contenuto patrimoniale, in quanto accertano una proprietà che trae origine dal possesso pluriennale ed incontrastato dell'immobile.

(41) A. FANTOZZI - TINELLI, *Il regime tributario del processo civile*, Torino, 1993/94; A. URICCHIO, *Gli atti giudiziari nell'imposta di registro*, in *Dir. prat. trib.*, 1989, I, 329.

(42) Circ. 16 ottobre 1997, n. 267/E/IV, in *I quattro codici della riforma tributaria BIG*, Cd-rom, Ipsoa.

(43) Comm. trib. prov. Macerata, ord. 11 ottobre 1999, in *G.U.*, I serie spec., 22 dicembre 1999, n. 51.

(44) Corte cost., ord. 28 settembre 2000, n. 418, in *Giur. cost.*, 2000, 3113.

versamento. In tale situazione, anche se sussistessero le condizioni per procedere ad una «compensazione» e se l'istituto della compensazione non fosse tecnicamente applicabile, si potrebbe adottare una sorta di «partita di giro» nel senso di far coincidere il momento del pagamento con quello del rimborso.

La medesima delibera fa anche richiamo all'art. 6, comma 5, dello Statuto del contribuente secondo cui, prima di procedere all'iscrizione a ruolo dei tributi derivanti dalla liquidazione della dichiarazione, l'Amministrazione finanziaria è tenuta a chiedere chiarimenti ovvero a sollecitare la produzione dei documenti mancanti.

Una soluzione all'annoso problema potrebbe essere quella dell'applicazione della l. 7 agosto 1990, n. 241, che disciplina l'istituto dell'autocertificazione, mediante la quale la pubblica amministrazione solleva il cittadino dall'onere di produrre determinati documenti ritenendo valida la così detta dichiarazione sostitutiva (l. 4 gennaio 1968, n. 15) (45).

Quindi, in caso di mancata produzione da parte del contribuente dell'attestazione definitiva relativa alla conferma del diritto all'agevolazione, tale documento può essere acquisito dall'Ufficio delle entrate ai sensi dell'art. 18, commi 2 e 3, della legge n. 241/1990, cit., secondo cui: «Qualora l'interessato dichiari che fatti, stati e qualità sono attestati in documenti già in possesso della stessa amministrazione procedente o di altra pubblica amministrazione, il responsabile del procedimento provvede d'ufficio all'acquisizione dei documenti stessi o di copia di essi.

Parimenti sono accertati d'ufficio dal responsabile del procedimento i fatti, gli stati e le sue qualità che la stessa amministrazione procedente o altra pubblica amministrazione è tenuta a certificare».

Tenuto conto che l'I.P.A., fa parte delle Regioni, sicuramente è da annoverare tra gli uffici della pubblica amministrazione e quindi, ad esso è applicabile la normativa *de qua*.

In ultima analisi, i casi in oggetto potrebbero essere risolti, come è stato auspicato da più parti e recentemente anche dal Garante del contribuente della Puglia, con una compensazione, in linea con l'art. 8 dello Statuto del contribuente che prevede tale forma di estinzione dell'obbligazione tributaria. La compensazione avverrebbe tra la somma che il contribuente è tenuto a versare a seguito dell'avviso di liquidazione emesso dall'ufficio per mancata presentazione del certificato definitivo e la somma, di pari importo, che dovrebbe essere richiesta contestualmente al rimborso.

6. - È utile evidenziare come tutta la normativa disciplinata dalla legge n. 604/1954 e soprattutto le norme procedurali riguardanti i benefici fiscali per la formazione e l'arrotondamento della piccola proprietà contadina risalgono al periodo post-bellico, e perciò non tengono conto della successiva produzione legislativa e dell'evoluzione della giurisprudenza. In tale ottica va segnalata la situazione in cui, decorsi tre anni senza la produzione del certificato definitivo dell'I.P.A., viene revocato il beneficio al contribuente il quale si vede costretto al pagamento delle normali imposte, salvo a chiederne il rimborso entro il triennio dal versamento. Tutto ciò ha prodotto in tutti questi anni una serie notevole di inutile contenzioso, con notevoli costi sopportati tanto dal cittadino quanto dall'Erario, specie in considerazione del fatto che nella maggior parte dei casi il ritardo era imputabile ad una ingiustificata inerzia della

pubblica amministrazione.

Altro argomento di particolare importanza nell'esame della normativa in questione è il riconoscimento o meno della competenza delle Commissioni tributarie, quale giudice ordinario, ad accertare la sussistenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi prescritti per la concessione delle agevolazioni tributarie.

Dalla precedente analisi è emerso che secondo il consolidato indirizzo giurisprudenziale il certificato dell'I.P.A. ha funzione di mero riscontro dell'esistenza effettiva di condizioni e situazioni senza margine di valutazione discrezionale, e perciò non è idoneo a degradare le posizioni di diritto soggettivo del contribuente; tale certificato è, pertanto, suscettibile di sindacato giurisdizionale nell'ambito della cognizione del rapporto tributario, qualora l'interessato ne denunci l'illegittimità o ne lamenti il mancato tempestivo rilascio.

Tale orientamento è sicuramente condivisibile per il semplice fatto che le Commissioni tributarie sono investite dell'esame di tutte le questioni, di diritto e di fatto, che costituiscono la materia del contendere fra Amministrazione finanziaria e contribuente.

È pur vero che l'accertamento della sussistenza dei requisiti di cui all'art. 2 della legge n. 604/1954 è devoluto all'I.P.A., ma questo costituisce pur sempre un organo che fa parte dell'Amministrazione dello Stato, intesa nel suo complesso, per cui l'accertamento che compie ha sempre natura di atto di parte. Di conseguenza la contestazione di tale accertamento non può essere sottratta alla competenza delle Commissioni tributarie, in quanto si tratta di controversia che investe i presupposti stessi dell'applicazione dell'imposta.

Particolare rilievo nella trattazione della materia assume altresì la questione se le agevolazioni di cui alla legge n. 604/1954 possano essere applicate, ove sussistano gli altri presupposti, anche alle sentenze dichiarative di usucapione. In merito si deve senz'altro convenire con l'interpretazione data dall'Amministrazione finanziaria circa la non applicabilità delle agevolazioni, dato il carattere di specialità della disciplina *de qua*; l'art. 1 della legge n. 604/1954 fa, invero, espressamente riferimento a fattispecie negoziali *inter vivos*, che per loro natura giuridica di normali atti di trasferimento, sono, sotto un profilo civilistico, distinte dalle sentenze dichiarative di usucapione del fondo; ma anche le condizioni soggettive e oggettive previste dall'art. 2 della stessa legge e le certificazioni da produrre nelle forme e nei termini tassativamente indicati nel successivo art. 3 costituiscono elementi ostativi per la concessione dei benefici fiscali alle sentenze dichiarative di usucapione.

Più in generale e con riferimento alla problematica della mancata produzione da parte del contribuente dell'attestazione definitiva relativa alla conferma del diritto all'agevolazione, una soluzione potrebbe essere quella dell'applicazione alla presente normativa della legge n. 241/1990 che disciplina l'istituto dell'autocertificazione, mediante il quale la pubblica amministrazione solleva il cittadino dall'onere di produrre determinati documenti e consente la produzione della così detta dichiarazione sostitutiva (l. 4 gennaio 1968, n. 15). In tal caso resta inteso che successivamente sarà onere dell'Ufficio delle entrate competente, ai sensi dell'art. 18, commi 2 e 3, della legge n. 241/90, ove lo ritenga, di acquisire d'ufficio il certificato definitivo o di accertare la qualità necessaria, anche con indagini presso altre amministrazioni, per riconoscere l'agevolazione. □

(45) V.: N. CHIECHI - F.S. CHIECHI, *L'attività propulsiva del Garante del contribuente*, in *Boll. trib.*, 2003, 1210 ss.; N. CHIECHI, *Lo Statuto del contri-*

biente e l'annosa questione della revoca dei benefici fiscali per la formazione della piccola proprietà contadina, *ivi*, 2003, 746 ss.

Cass. Sez. I Civ. - 22-1-2004, n. 1081 - De Musis, pres.; Petitti, est.; De Augustinis, P.M. (diff.) - Prefettura Chieti (Avv. gen. Stato) c. Cantina soc. Sangro soc. coop. a r.l. (avv. Moscarini ed altro). (Conferma Pret. Lanciano 17 marzo 1999)

Agricoltura e foreste - Settore vitivinicolo - Disciplina della produzione dei mosti - Aveni gradazione alcolica inferiore alla soglia prescritta - Obbligo, sanzionato in via amministrativa, di sottoporre detti mosti a vinificazione separata (art. 19 d.p.r. n. 162 del 1965) - Riferibilità della prescrizione anche alle uve fresche - Esclusione - Fondamento - Principio di legalità in materia di sanzioni amministrative - Divieto di interpretazione analogica. (D.p.r. 12 febbraio 1965, n. 162, artt. 1, 19, 91; reg. Consiglio CEE 16 marzo 1987, n. 822; l. 24 novembre 1981, n. 689, art. 1)

In tema di repressione delle frodi nella preparazione dei mosti, vini ed aceti, l'art. 19 del d.p.r. 12 febbraio 1965, n. 162, nel prevedere che i mosti aventi una gradazione alcolica complessiva inferiore a 8 gradi devono essere sottoposti a vinificazione separata ed addizionati della sostanza rivelatrice prescritta, detta una disposizione, la cui inosservanza è configurata come illecito amministrativo e sanzionata dal successivo art. 91, non riferibile anche all'uva fresca, prima della sua trasformazione in mosto a mezzo di pigiatura o con altro mezzo. Uva e mosto costituiscono difatti beni diversi non solo fisicamente ma anche giuridicamente (e ciò alla stregua delle definizioni della legge nazionale e dell'ordinamento comunitario), sicché includere l'uva con gradazione alcolica complessiva inferiore a 8 gradi nell'ambito prescrittivo di una disposizione dettata per i mosti con quelle caratteristiche, equivarrebbe ad applicare una disciplina sanzionatoria ad un bene e ad una condotta non considerati dal legislatore, non sulla base di una interpretazione estensiva, ma attraverso una vera e propria analogia, non consentita in tema di sanzioni amministrative, operando per esse il principio di legalità ed il divieto di interpretazione analogica. (Nella specie, l'ordinanza-ingiunzione era stata emessa per l'introduzione nel processo di vinificazione di un certo quantitativo di uve aventi una ricchezza zuccherina tale da non assicurare lo sviluppo della stessa gradazione alcolometrica minima naturale prevista per i mosti; enunciando il principio di cui in massima, la S.C. ha rigettato il ricorso avverso la sentenza di annullamento dell'ordinanza - ingiunzione) (1).

(Omissis). - Con l'unico motivo di ricorso, la Prefettura di Chieti denuncia il vizio di violazione dell'art. 19 d.p.r. n. 162 del 1965, dell'art. 18 e dell'All. 1 al reg. CEE 82/87 (recte: 822/87), dell'art. 1 della legge n. 689 del 1981, nonché omessa e/o insufficiente motivazione su un punto decisivo della controversia.

La distinzione tra uve e mosti, sulla quale il Pretore di Lanciano ha basato la propria decisione, sarebbe del tutto contraria alla legge. Sin dal giudizio di primo grado, infatti, ricorda la ricorrente, era stato rilevato che la contestazione aveva ad oggetto l'introduzione in cantina di uva di contenuto zuccherino tale da non assicurare al vino una gradazione alcolometrica minima naturale dell'8,5 per cento e la mancata denaturazione del mosto con cloruro di sodio.

Ad avviso della ricorrente, la parte sostanziale dell'illecito sanzionatorio si sarebbe senz'altro concretizzata e la *ratio* della norma risulterebbe rispettata dalla sanzione irrogata. Infatti, contrariamente a quanto ritenuto dal Pretore, la differenza tra uva e mosto sarebbe puramente fisica, come quella fra frutto e liquido ricavato, giacché, nel ciclo produttivo, il prodotto che normalmente viene portato in cantina sarebbe un composto di uva-mosto, derivante dalla manipolazione, scuotimento, stratificazione del frutto nella raccolta, nel trasporto e nello scarico in cantina, tanto che i veicoli adibiti al trasporto sono in realtà dei contenitori di sostanza solido-liquida, che sarebbe praticamente già allo stato fisico di mosto, la cui composizione non verrebbe quindi modificata dalla successiva operazione di pigiatura. E proprio su tale composto verrebbe normalmente effettuata, da parte degli operatori, la verifica del tenore zuccherino.

La difesa erariale osserva altresì che circolari e disposizioni amministrative espressamente stabiliscono, quanto alle caratteristiche delle uve, che occorre accertare che queste abbiano la prescritta ricchezza zuccherina, in modo da consentire la produzione

di un vino avente la gradazione alcolometrica minima naturale di 8,5 gradi per la zona C.II., e che le uve che non possiedono il prescritto tenore zuccherino devono essere vinificate separatamente e che i mosti ottenuti devono essere denaturati. E poiché le circolari sono state diffuse agli organismi ed enti rappresentativi di agricoltori, produttori, cooperative, dovrebbe ritenersi che sussista una accettata interpretazione applicativa delle disposizioni in questione. In sede comunitaria, poi, per uve fresche si intende il frutto della vite utilizzato nella vinificazione, maturo o anche leggermente appassito, tale da consentire la pigiatura o la torchiatura con gli ordinari mezzi di cantina, mentre mosto d'uva è definito il prodotto liquido ottenuto naturalmente o con procedimenti fisici da uve fresche. E l'art. 18 del reg. n. 822 del 1987, nell'autorizzare l'aumento del titolo alcolometrico volumico naturale delle uve fresche, del mosto d'uva, del mosto di uve parzialmente fermentate, del vino nuovo ancora in fermentazione, avrebbe posto sullo stesso piano tali prodotti. Da qui, ad avviso della difesa erariale, la conclusione che tra uve fresche e mosto la differenza sarebbe puramente di *status* e/o conformazione fisica, senza alcuna intrinseca o sostanziale differenza, sicché, ai fini della irrogazione della sanzione, sarebbe del tutto irrilevante che l'accertamento dell'amministrazione si sia basato sulla gradazione alcolica dell'uva ovvero del mosto, e non potrebbe quindi dedursi alcuna violazione del principio di legalità.

Da ultimo, la ricorrente Prefettura censura la sentenza impugnata per non avere dato conto delle ragioni per cui non ha ritenuto attendibili le argomentazioni con le quali si era dimostrata l'identità tra mosti e uve ai fini della determinazione del tasso alcolico minimo.

Il ricorso è infondato e va pertanto rigettato.

È opportuno premettere che la sanzione amministrativa, oggetto della impugnazione proposta dalla Cantina sociale Sangro, è stata adottata dalla Prefettura di Chieti ai sensi dell'art. 19 del d.p.r. 12 febbraio 1965, n. 162 (Norme per la repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio dei mosti, vini ed aceti), il quale dispone: «I mosti aventi una gradazione alcolica complessiva inferiore ad 8 gradi devono essere sottoposti a vinificazione separata ed addizionati della sostanza rivelatrice, prescritta con decreto del Ministro per l'agricoltura e le foreste, di concerto con quello per la sanità e sentito il parere di quello per l'industria e il commercio. Essi debbono essere impiegati per la produzione di vini da destinare all'acetificazione o alla distillazione per la produzione di acquavite o alcole di vino. Con il decreto di cui al precedente comma saranno anche stabilite le modalità da osservare per l'impiego della sostanza rivelatrice. I mosti predetti sono sottoposti ai vincoli di circolazione stabiliti per i vinelli». L'art. 91 del medesimo decreto stabilisce poi che «chiunque viola le disposizioni di cui agli artt. 19, 34, 37, primo, terzo, quarto, quinto e sesto comma, 38 e 39 è punito con la sanzione amministrativa di lire 150.000 per ogni quintale o frazione di quintale di prodotto, ma la pena non può, in ogni caso, essere inferiore a lire 600.000».

Per comprendere a quale prodotto si riferisca la prescrizione contenuta nell'art. 19 è sufficiente ricordare che l'art. 1 del d.p.r. n. 162 del 1965, dispone che «per mosto o mosto d'uva si intende il prodotto che si ricava dall'uva fresca o ammostata mediante pigiatura e sgrondatura o torchiatura, avente una gradazione complessiva naturale non inferiore a 8 gradi». Ai sensi della medesima disposizione, per «uva fresca si intende il frutto maturo della vite come pure l'uva stramatura o leggermente appassita a condizione che queste uve siano suscettibili di essere pigiate con i mezzi ordinari di cantina e di fermentare spontaneamente».

Dalle definizioni contenute nella legislazione nazionale non si discostano, nella sostanza, quelle poste dalla normativa comunitaria. Il reg. CEE n. 822/87 del Consiglio del 16 marzo 1987, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, definisce infatti uve fresche «il frutto della vite utilizzato nella vinificazione, maturo o anche leggermente appassito, tale da consentire la pigiatura o la torchiatura con gli ordinari mezzi di cantina e da ingenerare una fermentazione alcolica spontanea» e mosto di uve «il prodotto liquido ottenuto naturalmente o con procedimenti fisici da uve fresche. Per il mosto di uve è ammesso un titolo alcolometrico effettivo o pari a 1 per cento vol.». Il regolamento comunitario contiene anche altre definizioni dei mosti, che, peraltro, non rilevano ai fini della decisione del presente giudizio.

Sempre a fini definitivi, si deve tenere presente che l'art. 19 del d.p.r. n. 162 del 1965, nel prescrivere il divieto di impiego nella vinificazione dei mosti, li individua con riferimento alla gradazione alcolica complessiva. Questa è definita dall'art. 1 dello

stesso d.p.r. come la gradazione alcolica, e cioè la quantità percentuale in volume di alcole effettivamente presente, determinata secondo i metodi ufficiali di analisi, più l'alcole potenziale, e cioè quello ottenibile dalla fermentazione degli zuccheri presenti, calcolati come zucchero invertito (grammi per cento ml. a 20° C) e adottando, come coefficiente di trasformazione zucchero in peso-alcole in volume, il fattore 0,6.

Alla luce delle definizioni ora ricordate, appare dunque evidente che, allorché il legislatore, in un testo che detta norme per la repressione delle frodi nel commercio dei mosti, vini ed aceti, usa l'espressione «mosto», si riferisce al prodotto le cui caratteristiche fisiche corrispondono a quelle descritte, e cioè ad un prodotto che costituisce il frutto della pigiatura dell'uva fresca e che, in quanto tale, non può identificarsi con quest'ultima, pur costituendone una trasformazione. Nel passaggio dall'uva fresca al mosto, infatti, vengono meno quelle parti dell'uva fresca che non possono essere trasformate e ridotte allo stato liquido, che caratterizza il mosto. Se dunque il legislatore ha inteso prescrivere che i mosti che abbiano una gradazione alcolica complessiva inferiore a 8 gradi devono essere sottoposti a vinificazione separata e addizionati con la sostanza rivelatrice prescritta, una interpretazione letterale, logica e sistematica della disposizione stessa impone di ritenere che la prescrizione concernente i mosti non possa riguardare l'uva fresca, prima della sua trasformazione in mosto a mezzo di pigiatura o con altro mezzo.

Ciò chiarito sul piano della interpretazione del precetto che la Prefettura di Chieti ha ritenuto violato dalla Cantina sociale Sangro, appare evidente come la sentenza impugnata sia immune dal denunciato vizio di violazione di legge e di omessa e/o insufficiente motivazione su un punto decisivo della controversia. Il giudice dell'opposizione alla ordinanza-ingiunzione emessa dalla Prefettura di Chieti ha infatti correttamente affermato che il precetto suddetto non potesse essere in via interpretativa applicato all'uva fresca conferita dal produttore alla Cantina. Anzi, il Pretore ha rilevato che, nella impostazione «accusatoria», le uve utilizzate «non avrebbero avuto una gradazione alcolica potenziale (o alcole potenziale o alcole da svolgere) tale da assicurare una gradazione complessiva naturale del mosto pari a 8,5 e, perciò stesso, non avrebbero dovuto essere mescolate con uve aventi una ricchezza naturale zuccherina capace di sviluppare – anche, eventualmente, mescolate con quelle di gradazione inferiore – la predetta gradazione alcolica». In sostanza, ha osservato il giudice del merito, «la fattispecie concreta contestata alla Cantina sociale Sangro è del tutto estranea alla fattispecie astratta di cui si è ipotizzata la violazione»; e ciò in quanto nessun riferimento alle uve è contenuto nell'art. 19 d.p.r. n. 165 del 1962, né alcun divieto espresso di introdurre nella vinificazione uve di diverso contenuto zuccherino – purché idonee a produrre mosto con la gradazione minima suddetta, appare desumibile dalla medesima disposizione. Del resto, si osserva ancora nella sentenza impugnata, non «è possibile interpretare le citate disposizioni come obbligo di introdurre nella vinificazione solo uve contenenti una gradazione zuccherina tale da assicurare la produzione di un mosto avente caratteristiche alcoliche volumetriche pari a 8 per cento al fine di evitare» – come sostenuto dall'amministrazione – «facili elusioni», «numerosi raggiuri» e «possibili tentazioni».

L'interpretazione delle disposizioni di rango legislativo, posta a fondamento del provvedimento sanzionatorio impugnato, risulta quindi estranea alla portata prescrittiva del precetto normativo e si sostanzia in una sorta di anticipazione della tutela avverso possibili frodi nella produzione e nella commercializzazione dei mosti, del vino e degli aceti. Interpretazione, questa, recepita dalla circolare indicata in ricorso, nella quale, in relazione alle caratteristiche delle uve, si afferma che «occorre accertare che le uve abbiano la prescritta ricchezza zuccherina, in modo da consentire la produzione di vino avente la gradazione alcolometrica minima naturale di ... gradi 8,5 ... per la zona C.II» e che le uve che non possiedono il prescritto tenore zuccherino devono essere vinificate separatamente ed i mosti ottenuti devono essere denaturati (art. 19 d.l.

62/65) con 50 g/q.le di sale raffinato. I vini ottenuti dalla vinificazione di dette uve possono circolare soltanto se destinati ad una distilleria ad uso acetifico». In effetti, solo da tale circolare potrebbe desumersi che il precetto contenuto nell'art. 19 si riferisca non solo ai mosti, come definiti nell'art. 1 del d.p.r. n. 162 del 1965, ma anche alle uve fresche, come del pari definite dallo stesso art. 1.

Tuttavia, poiché in tema di sanzioni amministrative vige il principio di legalità (art. 1 della l. 24 novembre 1981, n. 689), deve escludersi che una circolare applicativa di una legge possa estendere l'applicabilità della sanzione a una condotta non prevista dalla legge della quale essa pretende ricostituire attuazione.

Né, come correttamente affermato nella sentenza impugnata, potrebbe ritenersi che il ricondurre nella condotta sanzionata dagli artt. 19 e 91 del d.p.r. n. 162 del 1965 quella contestata alla Cantina sociale resistente costituisca frutto di interpretazione estensiva, rivolta ad identificare l'esatto significato delle espressioni aventi più di un significato tecnico giuridico (Cass. 3 luglio 1967, n. 1621), sì da comprendere nella disposizione tutti i casi oggettivamente considerati dal legislatore (Cass. 4 giugno 1968, n. 1688; Cass. 6 maggio 1969, n. 1540; Cass. 26 gennaio 1971, n. 179; Cass. 29 maggio 1971, n. 1612 e n. 1614; Cass. 17 dicembre 1972, n. 3538; Cass. 22 gennaio 1975, n. 250; Cass. 3 giugno 1976, n. 2004), e non anche di una vera e propria interpretazione analogica, la quale mira a ricomprendere nella sfera di applicazione di una disposizione casi non considerati dal legislatore (Cass. n. 1540 del 1969, cit.). Uva e mosto, infatti, costituiscono beni diversi non solo fisicamente ma anche giuridicamente (in proposito, si richiamano le definizioni della legge nazionale e dell'ordinamento comunitario), sicché applicare all'uva con una gradazione alcolica complessiva inferiore a 8° le medesime prescrizioni imposte per i mosti con quelle caratteristiche, equivarrebbe applicare una disciplina sanzionatoria ad un bene e ad una condotta non considerati dal legislatore, non sulla base di un'interpretazione estensiva, ma, appunto, attraverso una vera e propria analogia. Il che non è consentito in tema di sanzioni amministrative, operando per esse il principio di legalità e il divieto di interpretazione analogica (di recente, v. Cass. 26 novembre 2002, n. 16699; 4 luglio 2003, n. 10582; Cass. 5 luglio 2003, n. 10631).

Il ricorso deve quindi essere rigettato. In considerazione della novità della questione trattata, sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese del presente giudizio di legittimità. (Omissis)

(1) IL REQUISITO DELLA GRADAZIONE ALCOLICA MINIMA «A CAVALLO» TRA MOSTI ED UVE.

Ai fini di intendere pienamente la portata dei principi enunciati dalla Suprema Corte nella sentenza qui in rassegna occorre, come sempre in materia di sanzioni amministrative, muovere dalla considerazione del precetto che si assume violato e dalla condotta che, in riferimento a detto precetto, è stata contestata con l'ordinanza-ingiunzione oggetto dell'impugnazione giudiziale.

L'art. 19 del d.p.r. n. 162 del 1965 prevede infatti che «i mosti aventi una gradazione alcolica complessivamente inferiore ad 8 gradi devono essere sottoposti a vinificazione separata e addizionati della sostanza rivelatrice (...) ai fini del loro impiego per la sola produzione di vini destinati all'acetificazione o alla distillazione». È alla luce di questa prescrizione che fu contestata ad una cantina sociale cooperativa di avere «introdotta in cantina uva di contenuto zuccherino tale da non assicurare al vino la gradazione alcolometrica naturale di 8,5 per cento» (1) e di non avere «denaturato il mosto ottenuto con cloruro di sodio».

(1) La indicazione di mezzo grado in più rispetto al limite previsto dalla norma nazionale deriva dall'ovvia considerazione che in epoca successiva alla sua emanazione sono intervenuti i regolamenti comunitari che hanno ripartito in «zone viticole» il terreno di produzione comunitario ed hanno imposto per alcuni territori gradazioni naturali minime superiori a quelle previste dalla norma nazionale: nella specie occorre supporre che l'accertamento del fatto sia avvenuto sotto il vigore del reg. n. 822 del 1987 – per

quanto nella pronuncia non sia indicata alcuna data precisa – atteso che la sentenza di primo grado è del febbraio 1999 e perciò già anteriore all'emanazione del nuovo regolamento di base. Secondo l'allegato IV del regolamento anzitutto, la Regione abruzzese è compresa nella zona viticola CII, in riferimento alla quale l'art. 17 del predetto regolamento prescrive un titolo alcolometrico volumico naturale (cioè il titolo alcolometrico totale del prodotto prima di qualsiasi arricchimento) non inferiore ad 8,5 per cento vol.

Tra i numerosi motivi di contestazione che l'opponente mosse avverso l'ordinanza-ingiunzione (alcuni dei quali squisitamente procedimentali; altri riferiti alla carenza di una prova idonea dell'esistenza delle violazioni contestate; altri ancora riferiti all'incoerenza tra l'oggetto del precetto – il mosto – e l'oggetto della violazione asseritamene commessa – l'uva introdotta in cantina) il giudice dell'opposizione predilesse questi ultimi e, muovendo dalla premessa che il mosto è un derivato dell'uva e perciò un prodotto totalmente diverso da quella, concluse nel senso che nulla la citata disposizione dell'art. 19 prevede in riferimento al tenore alcolico minimo dell'uva ed in riferimento ad eventuali divieti di introduzione nella vinificazione di «uve di diverso contenuto zuccherino, purché idonee a produrre mosto con la gradazione minima suddetta».

La sottolineatura dell'argomento che precede ci pare di speciale interesse, perché evidenzia che il giudicante (non potendo ovviamente supporre che uve di «contenuto zuccherino» inferiore a quello minimo siano idonee da sé sole a consentire la produzione di un mosto provvisto della gradazione minima prevista) ritenne certamente che il divieto non sia operante per le uve proprio perché non sarebbe impedita la mescolanza di differenti partite di uva provviste di diverso «contenuto zuccherino» (parte inferiore al minimo previsto), purché poi il risultato di detta mescolanza sia «mosto con la gradazione minima». Se ne trae conferma nel prosieguo della narrativa della sentenza qui in rassegna ove si dice che «mescolare uve con ricchezza zuccherina non omogenea è condotta diversa dal vinificare mosti aventi gradazione alcolica complessiva inferiore ad 8 gradi».

Risulta dunque chiaramente che il giudicante di primo grado ha ritenuto illegittima l'irrogazione della sanzione (anche in riferimento alla contestata omissione della denaturazione del mosto) perché non vi sarebbe relazione necessaria tra uva non idonea e mosto non idoneo, ben potendo essere il mosto il risultato di una mescolanza di uve (parte idonee e parte non idonee) e perciò nel suo complesso «corrispondente ai criteri di qualità e di sanità previsti dalla legge».

Il Supremo Collegio ha confermato la correttezza del sillogismo su cui si fonda la pronuncia del giudice di prime cure (nonostante le serrate critiche dell'Ufficio procedente) muovendo dal medesimo presupposto e cioè che la citata norma dell'art. 19 si riferisca al mosto e non all'uva, siccome prodotti diversi (poiché nel passaggio dalla seconda ai primi «vengono meno quelle parti dell'uva fresca che non possono essere trasformate e ridotte allo stato liquido»), ed ha perciò escluso che ad essa possa essere attribuito anche il significato di divieto «di introdurre nella vinificazione uve di diverso contenuto zuccherino, purché idonee a produrre mosto con la gradazione minima».

Per negare siffatta possibilità la Suprema Corte ha valorizzato il divieto di estensione analogica della norma sanzionatrice (postulato dal principio di legalità) ed ha negato che, in virtù del meno creativo processo di interpretazione estensiva, possa ricondursi alla citata disciplina anche la condotta nella specie contestata, e cioè (per dirla in breve e con riferimento alla sostanza dei fatti) l'introduzione nel processo di vinificazione di uve non idonee sotto il profilo del tenore zuccherino.

Posto un simile quadro riassuntivo degli sviluppi fattuali e processuali della vicenda, occorre dire – in termini puramente valutativi – che la norma dell'art. 19 del d.p.r. 162 del 1965 appare effettivamente invecchiata non solo per il riferimento ad un tenore alcolico minimo ormai superato ma anche per la sua inadeguatezza ad esprimere pienamente il senso delle finalità che l'ordinamento

(complessivamente inteso) si ripromette di raggiungere nel settore vitivinicolo, ciò che costituisce fonte delle difficoltà interpretative ed applicative che – con il dovuto rispetto per l'esercizio della potestà nomofilattica da parte della Corte – danno luogo ai risultati a cui la Corte Suprema è pervenuta.

Nella realtà, come vedremo, è proprio l'esasperata tipizzazione della condotta vietata a rendere la citata norma non pienamente adatta ad assolvere alla funzione (che di fatto deve esserle attribuita nell'attuale quadro normativo vitivinicolo, segnato dal monopolio della disciplina comunitaria) di norma sanzionatrice del precetto fissato nelle disposizioni dei regolamenti comunitari. Proprio questo rilievo implicherebbe però che gli organi ispettivi e di controllo si convincano della opportunità di contestare, in riferimento alle condotte simili a quella che sono qui considerate (ovviamente adattando la contestazione alla fattispecie astratta delineata nel precetto), la violazione del comma 1 dell'art. 4 della legge n. 370 del 1987 (2), il quale risulta assai più puntualmente idoneo a preservare il bene giuridico oggetto di tutela, per quanto conduce all'applicazione di una sanzione in cifra fissa e non rapportabile ai quantitativi di prodotto irregolarmente vinificato.

Tuttavia, riteniamo sia consentito prospettare che, pur dovendo fare concreta applicazione di una norma non esattamente aderente alla fattispecie concreta, la Suprema Corte avrebbe potuto non limitarsi a considerarla sotto l'aspetto della anelasticità interpretativa (estensiva o analogica) ma spingersi ad esaminarne le implicazioni attuali, alla luce delle successive evoluzioni dell'ordinamento e dei precetti che – per effetto del meccanismo di diretta efficacia nell'ordinamento interno delle fonti regolamentari dell'ordinamento comunitario – costituiscono essi pure strumenti di delineazione dell'esatta portata della disciplina precettiva.

In quest'ottica vale la pena di rinviare a Cass. 4 febbraio 1998, n. 1106 e Cass. 6 novembre 1999, n. 12367 (entrambe dettate proprio in materia di ordinamento vitivinicolo); a Cass. 20 novembre 2003, n. 17602 (dettata in materia di disciplina bancaria e creditizia); a Cass. 17 aprile 2002, n. 5505 e Cass. 23 settembre 2003, n. 14105 (che si occupano espressamente dell'aspetto dell'interpretazione della fonte di diritto interno alla luce delle disposizioni comunitarie contenute in direttive); a Cass. 10 dicembre 2002, n. 17564 (che, relativamente ad una decisione della Commissione, riafferma il principio generale della prevalenza della norma comunitaria per l'ipotesi di antinomia tra le disposizioni appartenenti ai differenti ordinamenti).

Nelle citate pronunce si esaminano i complessi rapporti tra disciplina comunitaria e norme di attuazione nazionale (espressamente o implicitamente qualificate come tali) e si riconosce l'esistenza di un effetto di «eterointegrazione» delle prime rispetto alle seconde, effetto rispetto al quale non può considerarsi ostacolo insuperabile il principio di legalità previsto dall'art. 1 della legge n. 689 del 1981 in riferimento alle peculiari caratteristiche dell'illecito amministrativo, appunto perché la regola della «riserva di legge formale», che nel predetto principio è contenuta, non può considerarsi di valore «assoluto» – non avendo l'art. 1 rango di norma costituzionale – ed è perciò aperta alla possibilità di interventi di integrazione che provengano da fonti non necessariamente «legali».

Particolarmente dall'insegnamento della citata Cass. n. 1106/98 (in questa Riv., 1998, 609) si evince che la disciplina sanzionatrice interna deve essere vagliata ed apprezzata alla luce delle fonti comunitarie, onde i contorni del precetto contenuto nell'una possano essere identificati anche in considerazione

(2) La norma ora citata punisce con l'arresto fino a sei mesi o con l'ammenda da lire un milione a lire venti milioni, salvo che il fatto non costituisca più grave reato, «chiunque trasgredisce le prescrizioni, i divieti

ed i limiti stabiliti negli artt. 15, 16 e 22 e nell'allegato VI del regolamento comunitario n. 822/87 del Consiglio in data 16 marzo 1987, in materia di dolcificazione, di tagli e di pratiche e trattamenti enologici».

ne delle prescrizioni che sono dettagliate nelle altre (3). Potendo rappresentarsi il dubbio sul corretto significato da attribuirsi alla norma interna alla luce della disciplina comunitaria, ben avrebbe potuto la Suprema Corte – ed anzi vi sarebbe stata tenuta, siccome giudice di ultima istanza – rimettere alla Corte di giustizia la questione preliminare di interpretazione ai sensi dell'art. 177 del Trattato istitutivo.

In particolare rilevano, per la decisione del caso qui controverso, norme di chiaro tenore precettivo contenute nel reg. n. 822/87 (ed oggi trasfusa nel regolamento di base n. 1493/99) e specialmente sotto il titolo secondo, intestato come «norme relative alle pratiche e ai trattamenti enologici».

Secondo l'art. 15 del regolamento «per i prodotti definiti ai punti da 1 a 7, da 10 a 13 e 15 dell'allegato I» (tra cui anche le «uve fresche»), «(...) sono autorizzati soltanto le pratiche e i trattamenti enologici previsti dal presente titolo, dall'allegato VI o da altre disposizioni comunitarie applicabili al settore vitivinicolo».

Secondo l'art. 16 del predetto regolamento, poi, «1. Le pratiche e i trattamenti di cui all'articolo 15, paragrafo 1 possono essere utilizzati soltanto per consentire una buona vinificazione e/o una buona conservazione dei prodotti in questione (...) 2. Salvo deroga decisa dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, la miscela di uve fresche, di mosti di uve, di mosti di uve parzialmente fermentati o di vini nuovi ancora in fermentazione – se uno dei prodotti anzidetti non risponde alle caratteristiche previste per dare vino atto a diventare vino da tavola o vino da tavola – con prodotti atti a dare tali vini o con vino da tavola, non può fornire un vino atto a diventare vino da tavola o un vino da tavola» (4).

Deve indursi dal complesso delle norme ora citate che l'ordinamento comunitario vieta le pratiche enologiche consistenti nella «miscela di uve fresche» se ogni componente dei prodotti miscelati non risponda alle «caratteristiche previste per dare vino atto a diventare vino da tavola o vino da tavola» (5).

Una ulteriore conferma – poi – si desume dal testo del paragrafo 1 dell'art. 18, a mente del quale «quando le condizioni climatiche in talune zone viticole della Comunità lo rendano necessario, gli Stati membri interessati possono autorizzare l'aumento del titolo alcolometrico volumico naturale (effettivo o potenziale) delle uve fresche, del mosto di uve, del mosto di uve parzialmente fermentato, del vino nuovo ancora in fermentazione, ottenuti dai vitigni di cui all'articolo 69, del vino atto a dare vino da tavola e del vino da tavola. Per i prodotti di cui al primo comma, il titolo alcolometrico volumico naturale può essere aumentato soltanto se il titolo alcolometrico volumico naturale minimo degli stessi è: – nella zona viticola A: 5 per cento vol, – nella zona viticola B: 6 per cento vol, – nella zona viticola CIa): 7,5 per cento vol, – nella zona viticola CIb): 8 per cento vol, – nella zona viticola CII: 8,5 per cento vol, – nelle zone viticole CIII: 9 per cento vol.

Non vi è modo perciò di eludere la conclusione che per l'ordinamento comunitario possono essere trasformate in vino soltanto le uve idonee a rendere un prodotto con titolo alcolometrico volumico non inferiore a 8,5 per cento (per la zona

considerata nella nostra fattispecie) e che il titolo alcolometrico delle uve fresche non idonee non può essere alterato in aumento attraverso la pratica della miscelazione, mentre per le uve idonee a dare vino atto a diventare vino da tavola, il titolo alcolometrico può essere aumentato solo con i trattamenti enologici espressamente consentiti, tanto è vero che l'art. 19 del regolamento prevede che «l'aumento del titolo alcolometrico volumico naturale di cui all'art. 18 può essere ottenuto: a) per quanto riguarda le uve fresche, il mosto di uve parzialmente fermentato o il vino nuovo ancora in fermentazione, soltanto mediante aggiunta di saccarosio, di mosto di uve concentrato o di mosto di uve concentrato rettificato».

Gli scopi a cui le predette disposizioni tendono sono facilmente rinvenibili nei «considerando» del regolamento comunitario e consistono nell'intento che la Comunità si è data di garantire un più alto livello qualitativo dei prodotti derivanti dall'uva, perciò autorizzando solo quelle pratiche e quei trattamenti che risultino coerenti con questa finalità e, in particolare, agevolando la pratica dell'arricchimento, in riferimento al quale è tuttavia previsto (nei considerando che vi attengono) che «dal duplice punto di vista della qualità e del mercato è tuttavia necessario che tale arricchimento sia sottoposto a determinate condizioni e a determinati limiti e possa essere applicato soltanto a prodotti ottenuti da taluni vitigni e aventi un titolo alcolometrico potenziale minimo naturale».

Riguardata alla luce delle norme ora menzionate, la disciplina dettata dall'art. 19 del d.p.r. 162 del 1965 non può non assumere un significato coerente con quelle, per lo meno nella parte in cui prescrive una vinificazione separata per i «mosti aventi una gradazione alcolica complessiva inferiore ad 8,5 per cento», obbligo che non può che essere inteso come trascinamento dell'obbligo di avviare all'ammontamento separato e dell'obbligo di introduzione separata in cantina dell'uva di contenuto zuccherino tale da non assicurare al vino la gradazione alcolometrica minima naturale prescritta dai regolamenti comunitari (con la conseguenza inevitabile (6) della pratica di addizione e di avviamento alla acetificazione o distillazione allorché l'uva sia stata trasformata in mosto).

In quest'ottica allora, pur risultando indiscutibile che la distinzione merceologica tra uve e mosti è espressamente prevista dall'ordinamento (non solo nazionale ma anche comunitario), sicché è irrilevante che dal punto di vista naturalistico tra i due enti via sia una differenza puramente fisica, afferente allo stato (solido o liquido) sotto il quale essi si presentano, egualmente non può prescindere da una interpretazione adeguatrice (o evolutiva) della norma ora richiamata, nel tessuto della quale si sono via via innestate le prescrizioni divenute regola per ciascuno Stato membro in conseguenza e per effetto dell'adozione dei regolamenti comunitari.

In aggiunta alle considerazioni che precedono, riteniamo di poter segnalare che anche nella sistematica della disciplina dettata dal d.p.r. 162 del 1965 vi è una disposizione che – se correttamente valorizzata – consentirebbe di recuperare per l'art. 19 quel procedimento di interpretazione estensiva che – pur sempre ammissibile in tema di illeciti amministrativi, siccome «rivolto ad identificare l'esatto signi-

(3) Sul punto si vedano pure le considerazioni di L. COSTATO, *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 2003, 110 e 111.

(4) La disposizione citata è oggi riprodotta al paragrafo 2 dell'art. 35 del reg. 1622/00, che fissa modalità di attuazione del reg. 1493/99 in riferimento alle pratiche e ai trattamenti enologici.

(5) È opportuno rammentare che, secondo le declaratorie del reg. 822/87, è «Vino atto a diventare vino da tavola: il vino – proveniente esclusivamente da varietà di vite di cui all'articolo 69 – prodotto nella Comunità – avente almeno il titolo alcolometrico volumico naturale minimo fissato per la zona viticola in cui è stato prodotto», mentre è «Vino da tavola: vino diverso dai v.q.p.r.d. – proveniente esclusivamente da varietà di vite di cui all'articolo 69 – prodotto nella Comunità, avente, dopo le eventuali opera-

zioni menzionate all'articolo 19 un titolo alcolometrico volumico effettivo non inferiore a 8,5 per cento vol – purché tale vino sia prodotto esclusivamente con uve raccolte nelle zone viticole A e B - e non inferiore a 9 per cento vol per le altre zone viticole nonché un titolo alcolometrico volumico totale non superiore a 15 per cento vol – avente inoltre un'acidità totale espressa in acido tartarico non inferiore a 4,50 grammi per litro, ossia 60 milliequivalenti al litro».

(6) Salve le tassative deroghe previste dalla disciplina comunitaria, si veda per l'attualità l'art. 44, paragrafi 3 e 7 del reg. n. 1493/99 nonché l'art. 3 del reg. n. 1622/00. In tema di deroghe si veda pure il decreto MIPRA 28 maggio 2001 in applicazione della norma dell'art. 18 del d.p.r. n. 162/1965, in riferimento agli anni 2001 e 2002.

ficato delle espressioni aventi più di un significato tecnico giuridico»: sono parole della stessa pronuncia qui in commento – il Supremo Collegio ha ritenuto di non poter applicare proprio per la ontologica diversità (anche giuridica) dei mosti rispetto alle uve.

Prevede infatti l'art. 16 del citato d.p.r. che «è vietato il taglio dell'uva ammostata (...) con mistelle, vino liquoroso, vino aromatizzato (...) uve ammostate, mosti e vini che non raggiungano la gradazione complessiva di 8 gradi (...) etc.» (7), ed in tal modo introduce una categoria merceologica (8) (rimasta ignota alla classificazione contenuta nelle fonti comunitarie) che, per la sua natura ibrida, tende più a costituire lo strumento per una sorta di anticipazione di tutela che non a segmentare ulteriormente le categorie dei prodotti derivati dall'uva.

Come che sia, il divieto di taglio tra uve ammostate che si evince dalla citata norma vale a costituire contestazione dell'argomento centrale in ragione del quale la Suprema Corte ha affermato che il precetto dell'art. 19 non può che riferirsi al mosto (e perciò non impedisce la mescolanza di uve fresche aventi gradazione zuccherina diversa), e cioè la circostanza che il mosto non potrebbe identificarsi con l'uva fresca perché nel passaggio dall'una all'altra «vengono meno quelle parti dell'uva fresca che non possono essere trasformate e ridotte allo stato liquido».

Se l'obbligo di vinificazione separata riguarda tanto il mosto quanto l'uva ammostata (semplicemente pigiata e non necessariamente separata dalle parti non riducibili allo stato liquido, parti che – almeno per ciò che riguarda la buccia – non necessariamente vengono separate dalla porzione liquida del frutto nel corso del processo di vinificazione) non residua ragione alcuna per fare differenziazione ulteriore tra uva ammostata ed uva fresca (9), sicché non resta che concludere che il legislatore del 1965, nel compilare l'art. 19, *minus dixit quam voluit*, ritenendo di avere, con la combinazione tra i precetti contenuti nelle due anzidette norme, già idoneamente tutelato il bene giuridico della necessariamente separata vinificazione dell'uva idonea rispetto a quella non idonea.

I due precetti sono in realtà l'uno la necessaria consecuzione dell'altro e risultano irragionevolmente smembrati in due norme che non consentono di apprezzarne il collegamento. Una loro più organica e più congrua riformulazione in un precetto unico non pare più procrastinabile, onde evitare le incoerenti conseguenze cui dà luogo l'inutile frammentazione della realtà in parcelle di condotte che, nella concretezza dei casi, è troppo difficile enucleare e distinguere dal resto, con conseguente «*empasse*» del compito ispettivo (10).

Per completare l'esame della controversa questione, vale anche la pena di osservare che una differenziazione tra uva ammostata ed uva fresca non può essere neppure prospettata per ragioni, per così dire, pratiche e cioè perché sarebbe di impedimento ad una sicura identificazione della idoneità dell'uva fresca (in concreto, all'atto della sua introduzione in cantina) la difficoltà di misurarne l'esatto tenore zuccherino, nell'impossibilità di fare una media tra gli acini provenienti dalle porzioni dei grappoli rimasti differentemente esposti e perciò giunti a differenti stadi di maturazione.

Come è ben noto ai tecnici del settore, infatti, il prelievo dei campioni si effettua su quella porzione liquida o semiliquida del prodotto che deriva (come ben detto nella parte narrativa della sentenza) dalla «manipolazione, scotimento e stratificazione del frutto della raccolta», sicché la sua composizione non differisce in nulla dal bene ricavato per effetto della operazione di pigiatura. L'analisi del tenore zuccherino delle uve introdotte in cantina è quindi perfettamente atta a consentire di conoscere in anticipo la gradazione alcolica complessiva del mosto che ne deriverà e a stabilire se le uve stesse siano

o meno idonee per la vinificazione o se debbano essere separatamente avviate ai processi di trasformazione per gli usi che sono consentiti (11).

Tutt'altra questione è supporre che le risultanze dell'analisi eseguita non direttamente dagli uffici ispettivi ma dalla cantina stessa (ai fini dell'identificazione della gradazione zuccherina utile per il riparto tra i soci del netto ricavato in proporzione alla gradazione del prodotto) possano essere state alterate da inconfessabili ragioni, tutte interne alla logica dell'organismo cooperativo: si tratta di una evenienza (pur prospettabile) che non incide nella logica ricostruttiva delle tematiche che sono state affrontate e di cui perciò non può tenersi conto alcuno.

Giuseppe Caracciolo

(7) Alla sua violazione consegue l'applicazione dell'art. 82 e perciò la sanzione pecuniaria tra il minimo di 12.000.000 ed il massimo di 120.000.000 di lire.

(8) L'art. 1 del d.p.r. 162/62 prevede che «per uva ammostata si intende l'uva fresca pigiata con o senza raspi».

(9) Tanto più che – come riferisce SABELLICO, *Note pratiche di legislazione vitivinicola*, 5ª ed., Milano, 1999, 467, in nota – secondo la «Nota della Commissione CEE n. 26185 del 1º luglio 1998», anche le «uve pigiadiraspatte» sarebbero da considerarsi come «uve fresche», sicché la differenziazione valorizzata dalla Suprema Corte appare ancor più evanescente.

(10) Nel caso in esame non è dubbio che la scelta tra le tre diverse contestazioni ipotizzabili (in applicazione o dell'art. 19 o dell'art. 16 del d.p.r. 162/1965 ovvero dell'art. 4 del d.l. n. 370/87) non fosse agevole. Occorre per di più tenere in considerazione il fatto che gli uffici ispettivi si avvalgono di circolari esplicative (la sentenza in commento lo mette opportunamente in rilievo, anche se non ne cita i dati: la circolare ministeriale più attuale in materia a noi nota è la n. 2 del 9 agosto 2001 intitolata «Controlli campagna vendemmiale 2001/2002» che si rinviene in CALDANO-ROSSI, *Codice della vite e del vino*, UVV 2001, 372) che spesso complicano o comunque non agevolano il compito della corretta identificazione della fattispecie astratta violata. Quella che probabilmente è stata considerata nella sentenza qui in commento, la circolare MAF n. 4 del 18 luglio 1991, intitolata «Campagna vendemmiale 1991/92» (lo desumiamo dai presumibili sviluppi cronologici della vicenda di fatto), nel richiamare la prescrizione di separazione dalle altre delle uve che non possiedono il prescritto tenore zuccherino, non distingue dalla prescrizione di separata vinificazione dei mosti che ne derivano e rinvia unitariamente al precetto dell'art. 19 del d.p.r. n. 162/1965.

(11) La materia è minutamente disciplinata dal reg. n. 2676 del 1990 (che determina i metodi di analisi comunitari da utilizzare nel settore del vino).

*

Cass. Sez. I Civ. - 16-12-2003, n. 19195 - Losavio, pres.; Bonomo, est.; Golia, P.M. (conf.) - Durante (avv. Brochiero Magrone) c. SMAM S.p.A. (avv. Barbantini). (Conferma App. Genova 18 febbraio 2000)

Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - Terreni agricoli - Valore agricolo - Determinazione secondo il valore agricolo medio determinato annualmente - Necessità. (L. 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 15, 16; l. 28 gennaio 1977, n. 10, art. 14)

Nella determinazione dell'indennità di espropriazione (e dunque - come nella fattispecie - di asservimento) per i terreni agricoli, dovendosi gli artt. 15 e 16 della legge n. 865 del 1971 (come sostituiti dall'art. 14 della legge n. 10 del 1977) leggere in collegamento l'uno con l'altro, il valore agricolo menzionato nella seconda parte del primo comma dell'art. 15 è, appunto, il valore agricolo medio, il quale va determinato annualmente, secondo i tipi di coltura effettivamente praticati (art. 16, quarto comma), ed al quale va commisurata l'indennità di espropriazione (1).

(Omissis)

1. Con l'unico mezzo d'impugnazione il ricorrente lamenta violazione e/o falsa applicazione dell'art. 5 bis l. 8 agosto 1992, n. 259 e succ. mod., dell'art. 14 l. 28 gennaio 1977, n. 10, dell'art. 15 l. 22 ottobre 1971, n. 865, nonché difetto assoluto di motivazione.

Se è vero che a mente dell'art. 5 bis legge n. 259/92, e succ. mod., per i fondi agricoli (come sono stati ritenuti quelli per cui è causa) trovano applicazione i parametri di cui al titolo II della legge n. 865/71, non è però vero che debba trovare applicazione alla fattispecie il «valore agricolo medio» annualmente determinato dalla Commissione provinciale espropri di cui all'art. 16 legge n. 865/71 come invece ha inteso la Corte (richiamando sul punto la C.T.U.) individuando l'indennità di asservimento dovuta agli attori nella risibile misura di lire 1.189.500 (sulla base del 50 per cento di un valore agricolo medio di 305 Lit./mq. per il «bosco misto»: cfr. tabelle allegate alla C.T.U.) nonché di lire 1.054.000 per la perdita di valore della porzione di terreno residua, e quindi per un totale complessivo di lire 2.243.611.

Secondo i ricorrenti, «nell'ipotesi di esproprio di suoli da qualificarsi agricoli ai fini della determinazione della indennità di esproprio occorre far riferimento ai criteri dettati dall'art. 15 l. 22 ottobre 1971, n. 865» (cfr. Cass. Civ. Sez. I 18 agosto 1997, n. 7663), così come sostituito dall'art. 14 legge n. 10/77, il quale prevede che la determinazione dell'indennità debba essere effettuata «sulla base del valore agricolo con riferimento alle colture effettivamente praticate sul fondo espropriato, anche in relazione all'esercizio della azienda agricola».

Ne deriva anche l'illegittimità della determinazione del *quantum* per perdita di valore dei residui in base all'art. 40 legge n. 1359/1865 (trattandosi di asservimento parziale) che anch'essa avrebbe dovuto essere riferita al valore agricolo effettivo e di mercato dell'intera proprietà e non già ai valori medi tabellari di cui alla sentenza impugnata.

Nella stessa sentenza difetta altresì qualsiasi motivazione in ordine al ricorso nella fattispecie ai valori medi tabellari di cui all'art. 16 legge n. 865/71 anziché al valore agricolo effettivo dei fondi asserviti, di cui all'art. 15 stessa legge come sostituito dall'art. 14 legge n. 10/77.

2. Il ricorso non merita accoglimento.

I ricorrenti non contestano l'applicazione da parte del giudice di merito dell'art. 5 bis della legge n. 259 del 1992 e dei parametri di cui al titolo II della legge n. 865 del 1971, bensì la determinazione dell'indennità di asservimento con riferimento ad un valore agricolo medio, anziché al valore agricolo effettivo, corrispondente, secondo loro, al valore agricolo di mercato dei fondi asserviti. In particolare, essi lamentano che l'indennità di asservimento sia stata quantificata sulla base del 50 per cento del valore agricolo medio di lire 305 al mq. per il «bosco misto», mentre l'art. 15 citato fa riferimento alle colture effettivamente praticate sul fondo espropriato, anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola.

Rileva anzitutto il Collegio che nel ricorso non viene indicato se sul fondo vi fossero colture ovvero in base a quali caratteristiche particolari del «bosco misto» esistente sul terreno in questione

il valore agricolo del medesimo avrebbe dovuto ritenersi superiore a quello medio.

La Corte d'appello ha comunque fatto corretto riferimento al valore agricolo medio, dovendosi gli artt. 15 e 16 della legge n. 865 del 1971, come sostituiti dall'art. 14 della l. 28 gennaio 1977, n. 10 leggere in collegamento l'uno con l'altro. Il valore agricolo menzionato nella seconda parte del primo comma dell'art. 15 è quindi il valore agricolo medio, il quale va determinato annualmente, secondo i tipi di coltura effettivamente praticati (art. 16, quarto comma) ed al quale va commisurata l'indennità di espropriazione, per le aree esterne ai centri edificati (art. 16, quinto comma).

Resta assorbito il profilo relativo al *quantum* per perdita di valore dei residui in base all'art. 40 della legge n. 2359 del 1985, che pure secondo i ricorrenti avrebbe dovuto essere riferito al valore agricolo effettivo, avendo il giudice di merito calcolato il dovuto sulla base di una percentuale del medesimo valore agricolo considerato ai fini dell'indennità di asservimento.

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

(1) I VALORI AGRICOLI MEDI E L'ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ: L'ANTICO CRITERIO PER LE MODERNE REALTÀ AGRICOLE? COSÌ È SE VI PARE...

1. - La sentenza in esame ribadisce un principio, di non pacifica applicazione pratica, in materia di determinazione dell'indennità di asservimento (ma lo stesso vale anche naturalmente nel caso della indennità di esproprio) nell'ipotesi di procedure ablatorie che interessino fondi a vocazione agricola ai sensi dell'art. 16 legge 865/71. Oggi il riferimento normativo è quello all'art. 40, commi 1 e 3, del d.p.r. 327/2001 (1) (come modificato e integrato dal d.lgs. 302/2002, che, però, nella sostanza nulla avrebbe mutato). La Cassazione ha, infatti, riaffermato che si debba ricorrere, per la commisurazione della predetta indennità, al combinato disposto degli artt. 15 e 16 della legge 865/71, e segnatamente leggendo insieme la seconda parte dell'art. 15 comma 1 e il quarto comma dell'art. 16. Da tale lettura combinata la Corte ricava il principio secondo cui il valore agricolo con riferimento alle colture effettivamente praticate sul fondo espropriato (anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola) corrisponde al valore agricolo medio che la Commissione provinciale espropri determina annualmente per quei terreni considerati liberi da contratti agrari, valore questo, peraltro, da calcolarsi - per espresso disposto dell'art. 16, comma 4 - sulla base dei tipi di coltura effettivamente praticati. La presente decisione è stata occasionata da una contestazione, operata dai ricorrenti, circa il metodo di valutazione della indennità di asservimento loro offerta (e non accettata) a titolo di ristoro per la perdita di utilizzo di parte del loro fondo agricolo gravato, mediante la procedura amministrativa, da servitù di metanodotto. I ricorrenti lamentavano il fatto che, per la determinazione della riferita indennità, sarebbe stato applicato un criterio non conforme, ad avviso degli stessi, alla interpretazione della disciplina normativa di riferimento.

Assumendo come pacifico che in casi del genere vada correttamente applicato il capo II della legge 865/71 (al quale fa rinvio, per le aree agricole, l'art. 5 bis, comma 4, legge 359/92), i ricorrenti, tuttavia, hanno sostenuto che il criterio determinativo riportato all'art. 15 della legge (secondo cui l'indennità non accettata dagli espropriandi viene commisurata dalla Commissione provinciale espropri «sulla base del valore agricolo con riferimento alle colture effettivamente praticate sul fondo espropriato, anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola») imporrebbe di ricorrere ai valori di mercato, sia pure agricolo, in modo tale da offri-

(1) In G.U. 16 agosto 2001, n. 189, suppl. ord.

re un effettivo ristoro ai soggetti privati di parte del loro immobile a causa di una procedura ablatoria. La Corte di appello chiamata a determinare l'ammontare dell'indennità contestata ha, invece, ritenuto di collegare il citato disposto dell'art. 15 a quello contenuto nel successivo art. 16, comma 4, in cui è detto che la Commissione provinciale espropri «determina ogni anno, entro il 31 gennaio, nell'ambito delle singole regioni agrarie determinate secondo l'ultima pubblicazione ufficiale dell'Istituto centrale di statistica, il valore agricolo medio, nel precedente anno solare, dei terreni, considerati liberi da vincoli di contratti agrari, secondo i tipi di coltura effettivamente praticati». Nella decisione della Corte d'appello (poi confermata in Cassazione) è chiaro il principio secondo il quale il «valore agricolo con riferimento alle colture effettivamente praticate sul fondo espropriato corrisponde al valore agricolo medio stabilito secondo i tipi di coltura effettivamente praticati».

Questa pronuncia si inserisce nel solco segnato dalla precedente giurisprudenza (2) rafforzando così un principio di diritto peraltro confluito nell'attuale formulazione della regola, vale a dire l'art. 40, comma 3, del d.p.r. 327/01.

2. - Benché coerente con il consolidato orientamento affermatosi in materia, tuttavia la suesposta pronuncia giurisprudenziale non sembra fornire un utile contributo all'operatore giuridico chiamato a risolvere le diverse ipotesi che oggi, alla luce della multiforme realtà agricola, possono verificarsi in concreto in rapporto all'espropriazione delle aree in questione. Infatti, diversamente dal passato, dove era più probabile che le ipotesi astrattamente previste dalle norme di legge (p. es. l'espropriazione di un terreno semplicemente coltivato da un agricoltore) si verificassero altresì in concreto – e quindi la regola normativa aveva una portata tale da coprire quasi per intero la situazione contingente – oggi, viceversa, i mutamenti della realtà agraria, sempre più composta di strutture organizzate nelle forme associate o dell'impresa, di strutture cioè in cui l'antica attività di coltivazione del fondo funzionale esclusivamente per chi lo coltiva è sempre più spesso accompagnata (per non dire sostituita) da un suo sfruttamento per fini ulteriori (es. produttivi su larga scala), non sono accompagnati di pari passo da una parallela evoluzione della normativa di riferimento (ferma, come già detto, quantomeno nel tono letterale, alla formulazione della legge 865/71). Né aiutano le interpretazioni ed applicazioni della stessa, le quali fanno sì che le astratte previsioni legislative si rivelino alle volte troppo lontane dalle concrete realtà agricole, ed in particolare da quelle su cui insistono aziende agricole che possono dirsi costituire il fenomeno prevalente e sempre più crescente anche in relazione alle diverse aree geografiche del paese.

I dubbi sorgono, infatti, proprio dalla lettura delle norme richiamate dalla sentenza in esame, nelle quali si fa espresso riferimento all'azienda agricola quale elemento che deve essere preso in considerazione per arrivare ad una corretta valutazione dell'indennità di esproprio (o di asservimento, come nel caso di specie), senza però avere il coraggio di trarne le giuste implicazioni.

La perplessità nasce dal fatto che in entrambe le formulazioni della regola normativa, vale a dire sia quella del 1971, sia quella del nuovo T.U. sugli espropri, il riferimento delle norme all'azienda agricola sembra piuttosto marginale, quasi dovuto per esigenze di completezza espositiva, ma alquanto sfuggente, non convinto né convincente. Le norme, infatti, semplicemente stabilendo che il valore agricolo medio (v.a.m.) per le aree agricole da espropriare vada

calcolato «anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola», sembrano quasi lasciare aperta la possibilità di effettuare questa valutazione solo in via residua. Insomma, mancava all'epoca e manca tuttora nella legge, se non uno specifico precetto, quantomeno un'indicazione meno evasiva tale da dare il giusto rilievo nel caso dell'esproprio di aree agricole sulle quali operi una azienda agricola. La «lacuna», lo si ribadisce, lascia nell'incertezza non solo l'operatore giuridico, bensì anche il tecnico estimatore chiamato ad affrontare le problematiche determinatorie già in sede di offerta delle medesime indennità allorché egli si trovi di fronte un'azienda agricola compromessa, in tutto o in parte, dalla procedura espropriativa.

3. - Il problema più spinoso, che merita un'attenzione maggiore da parte del legislatore, il quale non può lasciare ogni questione al giudice, è quello relativo alla commisurazione dell'indennità ove la stessa sia composta di più voci, soprattutto in rapporto alla possibilità, concessa al proprietario coltivatore diretto che viene espropriato, di veder triplicata la cifra determinata in suo favore nel caso in cui egli accetti la somma offertagli.

Si tratta dell'annoso problema che può sinteticamente riassumersi nel concetto di «unicità» dell'indennizzo che ha avuto e tuttora ha costanti riferimenti giurisprudenziali (3).

A questo proposito, per maggiore chiarezza, appare opportuno fare un esempio che consenta di mettere in luce il problema ancora irrisolto dal legislatore o, se si vuole, genericamente lasciato all'interprete. Si dia il caso in cui ad un coltivatore diretto proprietario del bene da espropriare venga offerta un'indennità composta per una parte dal valore del terreno coltivato, per una parte dal valore degli immobili o degli impianti (es. di irrigazione) insediati sullo stesso e funzionali all'esercizio della sua attività imprenditoriale e per una restante parte dal valore di alcuni soprassuoli arborei (p. es. piante secolari) non ricompresi nel valore agricolo medio del fondo secondo le previste tabelle. Il soggetto espropriato potrebbe beneficiare della triplicazione esclusivamente con riguardo al valore agricolo medio (v.a.m.) determinato quale ristoro per la perdita del solo terreno coltivato, mentre la stessa moltiplicazione non potrebbe valere per le altre due voci. Tuttavia, l'indennità offerta al soggetto espropriato è sempre stata considerata, come si è detto, come un *unicum* inscindibile, e l'eventuale contestazione (e successivo rifiuto) anche di una sola delle differenti voci avrebbe come effetto quello di estendersi all'intera cifra proposta, con tutte le conseguenze del caso. Per tornare all'esempio fatto in precedenza, se il proprietario coltivatore condividesse le valutazioni compiute per il terreno e per i manufatti aziendali ma contestasse la voce indennitaria riferita ai soprassuoli (es. agli alberi secolari) – da lui ritenuti di maggior valore – egli sarebbe costretto a rifiutare la complessiva indennità offertagli (così perdendo il diritto alla triplicazione) e perciò dovrebbe muovere un giudizio di opposizione contro l'intero ammontare. Come conseguenza di questa procedura, nell'ipotesi in cui la Corte di appello adita accogliesse le sue doglianze determinando così una nuova indennità che desse al soprassuolo il valore indicato dall'istante, questi, tuttavia, perderebbe egualmente il beneficio della triplicazione dell'indennità con riferimento al v.a.m. In un caso del genere, al coltivatore non resterebbe altra via che quella di instaurare un ulteriore giudizio civile (con le ulteriori spese di lite), questa volta davanti al Tribunale, per il risarcimento dei danni

(2) Cfr. Cass. Sez. I 14 marzo 2001, n. 3662, in *Foro it.*, Rep., 2001, *Espropriazione per p.i.*, n. 168; Cass. Sez. I 7 giugno 1994, n. 5506, *ivi*, 1994, *Espropriazione per p.i.*, n. 108.

(3) Da ultimo: Cass. Sez. I 20 febbraio 2004, n. 3384, in *Sett. giur.*, 2004, II, 878. In passato, fra le altre, Cass. Sez. I 22 giugno 1983, n. 4270, in *Foro it.* Rep., 1983, voce *Espropriazioni per p.i.*, n. 198.

subiti (cioè la perdita della triplicazione dell'indennità), a causa della non congrua offerta della indennità.

Una siffatta eventualità – è il caso di dirlo – potrebbe non restare saldamente collocata su di un piano di astrattezza esemplificativa ma verificarsi in concreto: questo perché l'evoluzione economica dell'utilizzo di fondi agricoli ha conosciuto sviluppi probabilmente impensati da parte del primo legislatore e, altrettanto probabilmente, trascurati dai successivi interventi legislativi nonché dalla giurisprudenza progressivamente formatasi: in buona sostanza, le odierne regole normative sui criteri di determinazione delle indennità per le aree agricole e le attuali pronunce della giurisprudenza sembrano non considerare la realtà delle aree agricole «complesse», quelle aree agricole, cioè, che non sono composte esclusivamente di una porzione di terreno semplicemente coltivata da un agricoltore (proprietario o titolare di altro diritto reale), ma sono formate da una serie di elementi che, ancorché legati da un vincolo in certo qual modo funzionale al terreno, e sebbene non facciano in modo da modificarne la natura agricola, finiscono tuttavia col dare all'area agricola cui accedono un valore diverso da quello di un semplice fondo coltivato. Inutile dire che tale (maggiore) valore globale viene sicuramente riconosciuto e rivendicato dal proprietario di una tale area, il quale, di sicuro, difenderà la sua convinzione nelle sedi volta per volta a disposizione, fino ad arrivare, quale estremo rimedio, alla sede giudiziale.

Il problema indicato, però, potrebbe trovare anche a breve una soluzione nella interpretazione che può darsi alle recenti scelte legislative. La figura dell'imprenditore agricolo (alla fine, è il soggetto che con ogni probabilità potrebbe trovarsi nella condizione sopra illustrata) sta trovando lentamente spazio nella normativa in materia di espropri. Come è già stato notato (4), egli viene per la prima volta menzionato nella legislazione di settore nel T.U. sugli espropri (d.p.r. 327/01), dove, all'art. 40, comma 4, viene previsto, in materia di determinazione dell'indennità per l'esproprio di un'area non edificabile, la corresponsione di un'indennità aggiuntiva, oltre che al proprietario coltivatore diretto, anche all'imprenditore agricolo a titolo principale. Questa progressiva (sebbene ancora incompleta) assimilazione della (moderna) figura dell'imprenditore agricolo a quella (tradizionale) del coltivatore diretto trova la sua logica nell'adeguamento alle normative comunitarie orientate nel senso già proposto.

4. - Quanto esposto in via evolutiva non può far dimenticare che le soluzioni che al momento si presentano per il riferito problema lasciano entrambe delle forti perplessità. Infatti, se l'indennità (da triplicare) fosse la somma complessiva risultata dalla individuazione delle voci presenti in una realtà aziendale, comprensiva cioè di tutte le effettive componenti del fondo, allora la cifra che risulterebbe a seguito della moltiplicazione della somma base offerta ed accettata sarebbe, probabilmente, sproporzionata, di sicuro una somma notevolmente alta (in rapporto, magari, ad un esproprio solamente parziale). In tal senso si può convenire con la giurisprudenza che non sarebbe fondato triplicare il valore anche dei manufatti rurali, degli impianti etc. Viceversa, triplicare solo il valore agricolo medio (determinato quale indennizzo per la parte coltivata), e semplicemente sommare al risultato il valore delle altre componenti l'azienda agricola è pacificamente ritenuto dagli stessi imprenditori espropriati insufficiente e, dunque, neanche lontanamente bastevole

a ristorare quel che si perde (si pensi, ad es., ai costi di produzione dovuti alla limitazione del fondo e alle difficoltà di operare su terreni ridotti; alla ricerca di nuove fonti idriche, etc.).

Alla base, le incertezze che accompagnano il delicato problema della determinazione delle indennità per i fondi agricoli sono indubbiamente legate ad una concezione che non appare azzardato definire obsoleta dei v.a.m. Le sole tabelle su cui si fonda la valutazione da dare all'esproprio di un terreno non edificabile non sembra tengano in alcun conto quella che è oggi la realtà agricola, una realtà ormai ineluttabilmente orientata verso il mondo dell'impresa. A fronte di questa evoluzione, la odierna disciplina normativa sui valori agricoli medi è, invece, profondamente legata alla concezione che gli stessi avevano quando sono apparsi nel panorama legislativo italiano, vale a dire più di trenta anni fa. Alla base di tale criterio determinativo vi è una concezione in qualche maniera «statica» del fondo coltivato: questo infatti appare considerato solo per il tipo di coltura impiantata (es. agrumeto, vigneto, seminativo, boschivo), senza tener conto di quello che comporta l'utilizzo del terreno secondo la prevista coltura, che viene, poi, concretamente effettuata. E non basta, a voler essere completi ed esaurienti, il semplice richiamo, operato dalle norme, a tenere in conto l'eventuale azienda agricola che eserciti la sua attività sul fondo stesso. D'altronde, il fatto che il tenore letterale delle due norme (art. 15 legge 865/71 e oggi art. 40 T.U. sugli espropri) sia pressappoco identico a distanza di trent'anni l'una dall'altra la dice lunga sulla (scarsa) considerazione che il legislatore ha voluto dare all'effettivo utilizzo del fondo, un utilizzo, come detto, profondamente variato da tre decenni ad oggi.

A prescindere da ogni valutazione di merito sul dettato normativo delle regole sui valori agricoli medi, preme segnalare che a tutt'oggi la giurisprudenza è profondamente oscillante sul punto, passando da una concezione dei valori agricoli medi – calcolati con riferimento ai tipi di coltura effettivamente praticati – come in grado di ristorare pienamente il fondo agricolo espropriato, senza lasciare spazio a valutazioni ulteriori (5), ad una visione che, viceversa, ritiene tale criterio determinativo solo parzialmente satisfattivo (e dunque incompleto) e, pertanto, da completare con ulteriori (ma in senso limitato) voci indennitarie (6).

L'incertezza della giurisprudenza rispecchia appieno le riportate perplessità sulla modalità di determinazione delle indennità da offrire per procedure ablative su aree agricole.

Il dato che sicuramente emerge dal dibattito sul punto è che la norma di riferimento presta con troppa facilità il fianco ad interpretazioni troppo divergenti e alle relative – e legittime – critiche. Fino a quando non si renderà la norma più chiaramente rispondente alla realtà attuale del mondo agricolo si resterà in questa incertezza, a tutto danno, lo si dica, dei titolari di fondi agricoli espropriati, costretti dalle regole del mercato ad operare in un meccanismo di tipo imprenditoriale (con le debite difficoltà per le piccole realtà imprenditoriali nel sistema delle economie di scala), ma poi, quantomeno per quanto riguarda le procedure espropriative, considerati come semplici coltivatori, il cui unico danno (quello che viene valutato) è la sola perdita del fondo, senza effettive considerazioni circa l'utilizzo dello stesso.

Paolo Costantino

(4) D. SALAMENA, *L'indennità aggiuntiva e il risarcimento del danno in tema di aree agricole. Problematiche (vecchie) e prospettive (nuove) dopo l'entrata in vigore del nuovo Testo. Unico sull'espropriazione*, in questa

Riv., 2003, 567.

(5) Cass. Sez. I 9 marzo 2004, n. 4732, inedita.

(6) Cass. Sez. I 27 febbraio 2004, n. 3977, in *Sett. giur.*, 2004, II, 949.

Cass. Sez. III Civ. - 28-11-2003, n. 18292 (ord.) - Nicastro, pres.; Finocchiaro, est.; Frazzini, P.M. (diff.) - Longo (avv. Gaglione) c. Cappelli (avv. Spaziano). (Regola sospensione Trib. S. Maria Capua Vetere 19 marzo 2002)

Procedimento civile - Sospensione del processo - Necessaria - Azione di usucapione proposta dall'affittuario di un fondo agrario - Carattere pregiudiziale rispetto all'azione di rilascio promossa dal concedente - Configurabilità - Condizioni - Accertamento dell'antiorità del rapporto per usucapione rispetto alla cessazione del rapporto contrattuale - Necessità. (C.p.c., artt. 34, 295; l. 26 novembre 1990, n. 353, art. 35)

Sussiste il rapporto di pregiudizialità che, ai sensi dell'art. 295 c.p.c., impone la sospensione del processo, tra il giudizio promosso dal concedente nei confronti dell'affittuario per il rilascio di un fondo rustico ed il giudizio vertente tra le stesse parti, avente ad oggetto l'accertamento dell'acquisto della proprietà del fondo da parte dell'affittuario per effetto della usucapione, qualora quest'ultimo deduca di avere acquistato il bene in data anteriore a quella dedotta dal concedente quale data di cessazione del rapporto contrattuale, poiché, in tale ipotesi, siffatto accertamento è logicamente incompatibile con l'accertamento della esistenza di obbligazioni contrattuali al tempo in cui l'affittuario avrebbe già acquistato la proprietà del fondo (1).

(Omissis). FATTO. - Con ricorso 9 giugno 1998 Longo Livia, Vizzaccaro Marianna e Vizzaccaro Concetta, rispettivamente moglie e figlie del defunto Vizzaccaro Domenico, convenivano in giudizio, innanzi al Tribunale di S. Maria Capua Vetere, Sezione specializzata agraria, Cappelli Antonio.

Premesso che il loro dante causa aveva concluso, l'11 agosto 1970, per la durata di cinque anni, un contratto di affitto relativamente a un fondo agricolo già di sua proprietà per il canone di lire 120 mila annue, oltre altre prestazioni, le attrici chiedevano che la adita Sezione dichiarasse cessato, per scadenza, il contratto in questione, o - comunque - pronunziasse la sua risoluzione per grave inadempimento di parte conduttrice che non aveva pagato i canoni del caso.

Costituitosi in giudizio il Cappelli eccepiva che cessato, il 1° settembre 1975, il contratto descritto in ricorso, esso concludente aveva cominciato a possedere *uti dominus* il fondo, pacificamente e ininterrottamente, senza più corrispondere alcun canone e senza che nessuna richiesta gli fosse mai rivolta per oltre venti anni.

Il fondo, peraltro, insisteva in diversi Comuni e, per la maggior parte, nei Comuni di Pietravairano e Vairano Patenora.

Tutto ciò esposto il convenuto chiedeva fosse accertato l'avvenuto acquisto, da parte sua, per usucapione, del fondo in questione, eccependo che competente a conoscere della pretesa era non la Sezione adita, ma il Tribunale in composizione ordinaria di Carinola.

Comunque, precisava ancora il convenuto, il ricorso introduttivo era nullo per non essere esattamente indicati i fondi oggetto di controversia né la loro ubicazione e la domanda avversaria era improcedibile, perché nella convocazione per il tentativo di conciliazione (di cui all'art. 46 della l. 3 maggio 1982, n. 203) era indicato solo il fondo in agro di Pietravairano.

Le attrici, inoltre, eccepiva ancora il convenuto, non avevano provato il loro diritto di proprietà ed esso concludente, comunque, aveva eseguito, sui fondi oggetto di controversia, miglioramenti e addizioni dei quali pretendeva di essere risarcito, in caso di accoglimento della domanda avversaria.

Svoltasi la istruttoria del caso, l'adita Sezione con sentenza 27 febbraio - 19 marzo 2002, non definitivamente pronunciando, da una parte dichiarava la propria incompetenza, *ratione materiae*, sulla domanda riconvenzionale di usucapione per la quale rimetteva le parti innanzi al Tribunale di Carinola, con termine di mesi sei per la riassunzione, dall'altra sospendeva il giudizio atteso che l'esito del giudizio sulla domanda riconvenzionale era pregiudiziale rispetto all'esame della domanda principale.

Avverso tale pronunzia hanno proposto regolamento di competenza Longo Livia, Vizzaccaro Marianna e Vizzaccaro Concetta, censurando, in particolare, la disposta sospensione del giudizio, quanto alla domanda principale.

Resiste, con memoria, il Cappelli.

Il P.G. ha chiesto l'accoglimento dell'istanza di regolamento di competenza.

DIRITTO. - 1. Assume la ricorrente, nel censurare il provvedimento in questa sede impugnato, nella parte in cui ha disposto la sospensione del giudizio avente ad oggetto la risoluzione del contratto di affitto *inter partes* (pendente innanzi alla Sezione specializzata agraria presso il Tribunale di S. Maria Capua Vetere), sino alla definizione del giudizio diretto all'accertamento dell'avvenuto acquisto del fondo oggetto di controversia da parte del Cappelli (già) affittuario del fondo stesso (pendente tra le stesse parti dell'altro giudizio e rimesso, *ratione territorii e materiae* al Tribunale di Carinola, in composizione ordinaria) che la Sezione specializzata agraria presso il Tribunale di S. Maria Capua Vetere ha violato con la pronuncia impugnata:

- da un lato, «l'art. 295 c.p.c., in relazione agli artt. 34, 35, 36, 40 e 360, n. 3 stesso codice» (primo motivo);

- dall'altro, «gli artt. 35 e 36 c.p.c. in relazione agli artt. 116 e 360, nn. 3 e 5 stesso codice» (secondo motivo).

Si osserva, infatti, che come statuito da questa Corte, l'accertamento dell'acquisto della proprietà per usucapione non è affatto pregiudiziale all'accertamento della scadenza, ovvero della risoluzione per inadempimento del rapporto di affitto, per cui il giudice *a quo* doveva pronunciare nel merito sulle domande di propria competenza «con sentenza che, se di accoglimento della domanda di rilascio e di risoluzione, era per legge risolutivamente condizionata al sopravvenire dell'accertamento dell'usucapione dell'*ex* affittuario, a cautela del quale la Sezione poteva semmai imporre una cauzione alle ricorrenti».

Esclusa la pregiudizialità e, di conseguenza, ogni possibilità in radice di addivenire alla sospensione, proseguono i ricorrenti, «la Sezione ha manifestamente omesso qualsiasi motivazione circa la ricorrenza della pronta e facile risoluzione delle domande principali».

2. Il ricorso non può trovare accoglimento.

Deve, al riguardo, infatti, ribadirsi che la sospensione necessaria per pregiudizialità può ammettersi, in base alla nuova formulazione dell'art. 295 c.p.c., quando, ricorrendo l'ipotesi normativa prevista dall'art. 34 stesso codice, e cioè essendo necessario per legge o per esplicita domanda di una delle parti decidere con efficacia di giudicato una questione pregiudiziale che appartiene per materia o valore alla competenza di altro giudice, non sia possibile per ragioni di competenza o di rito realizzare il *simultaneus processus* né davanti al giudice della causa pregiudiziale né davanti a quello della causa dipendente.

Pertanto, rispetto alla controversia promossa dal concedente nei confronti dell'affittuario per il rilascio di un fondo rustico, ha carattere pregiudiziale la causa, fra le stesse parti, concernente l'accertamento dell'intervenuto acquisto della proprietà del fondo da parte dell'affittuario (Cass. 15 settembre 1997, n. 9191, nonché Cass. 21 ottobre 1996, n. 9163, Cass. 30 dicembre 1993, n. 13012, e, con riguardo alla precedente formulazione dell'art. 295 c.p.c., Cass. 11 agosto 1988, n. 4924, tutte rese in fattispecie in cui l'affittuario assumeva di essere divenuto proprietario del fondo per effetto della prelazione esercitata. Sempre nel senso che a norma dell'art. 295 c.p.c., nel testo novellato, il giudice dispone che il processo sia sospeso, nel caso in cui egli stesso o altro giudice deve risolvere una controversia, dalla cui definizione dipende la decisione della causa e che l'accertamento della proprietà del fondo non è intimamente connesso a quello dell'esistenza del rapporto agrario, essendone invece pregiudiziale, tale rapporto potendo essere esaminato solo dopo che sia stata esclusa l'allegata usucapione, Cass. 21 giugno 1996, n. 5746, specie in motivazione).

La ricordata giurisprudenza, si osserva al riguardo, non si pone, altresì, in contrasto con quanto affermato, da questa stessa Corte, in altre occasioni e, in particolare allorché è stato ritenuto - come evidenzia parte ora ricorrente nonché il P.G. nelle sue conclusioni - che non ricorre la possibilità di un conflitto di giudicati nell'ipotesi in cui il locatore abbia agito per ottenere il rilascio dell'immobile e il conduttore abbia a sua volta promosso giudizio tendente all'accertamento dell'acquisto a suo favore della proprietà dell'immobile per usucapione, non ravvisandosi la possibilità di conflitto di giudicati tra le eventuali sentenze di accoglimento delle rispettive domande [Cass. 23 ottobre 1998, n. 10558, ove il rilievo che, per effetto dell'accoglimento della domanda che accerti la titolarità del bene in capo al conduttore, il locatore sarà costretto a restituire l'immobile che quello aveva dovuto consegnargli in ottemperanza della prima sentenza, resa, peraltro, come risulta dalla sua lettura per esteso, in una fattispecie in cui non solo non esisteva coincidenza soggettiva tra le parti del giudizio

sul rapporto personale e quello volto all'accertamento della perfezionata usucapione, ma non era precisata la data in cui i singoli eventi (acquisto della proprietà per usucapione e cessazione del rapporto agrario) si sarebbero perfezionati].

In realtà, in fattispecie come la presente, in cui il convenuto con azione personale di rilascio di un determinato bene opponga di non essere tenuto al rilascio dello stesso in favore della controparte, per essere proprietario dello stesso e chieda, contestualmente, l'accertamento di tale sua qualità, nei confronti della stessa controparte, per verificare se dalla definizione di una controversia dipenda, o, meno, la decisione dell'altra, e se quindi sussista, o meno, la necessità di sospendere un giudizio in attesa della definizione dell'altro, ai sensi dell'art. 295 c.p.c., ciò che rileva è la verifica dell'epoca cui, in caso di ipotetico accoglimento, nelle opportune sedi, di entrambe le domande, opereranno gli effetti di tali pronunzie.

Se, in particolare, è chiesto l'accertamento che il rapporto personale (affitto, locazione) in forza del quale il convenuto detiene il bene è cessato o verrà a cessare in una data anteriore a quella in cui è maturato (o maturerà) l'acquisto della proprietà di quello stesso bene in favore del convenuto (per il perfezionarsi dell'usucapione o in forza di altro titolo) è palese che sono corretti i rilievi svolti in ricorso e fatti presenti dalla sentenza di questa Corte sopra ricordata (Cass. 23 ottobre 1998, n. 10558, cit., nella stessa ottica, altresì, Cass. 20 giugno 1985, n. 3709).

In una tale ipotesi, infatti – a prescindere dall'epoca in cui interverranno le sentenze esecutive – non esiste alcun contrasto, neppure ipotetico, tra i giudicati, essendo cessato il rapporto di locazione, o di affitto, in epoca anteriore a quello in cui il conduttore è divenuto proprietario.

Totamente diversa, per contro, è la situazione nella eventualità il conduttore chieda sia accertato che lo stesso ha acquistato il bene, già condotto in locazione o in affitto, con effetto da una data anteriore a quella nella quale cesserà (o è chiesto sia cessato) il rapporto personale.

In una tale eventualità, è palese, a prescindere da quale delle due controversie sia di più rapida definizione e quale delle due pronunzie possa essere eseguita con precedenza rispetto all'altra, la possibilità di un contrasto di giudicati.

Se, infatti, «il contratto è l'accordo di due o più parti per costituire, regolare o estinguere tra loro un rapporto giuridico patrimoniale» (art. 1321 c.c.), e se, contemporaneamente, «quando la qualità di creditore e di debitore si riuniscono nella stessa persona, l'obbligazione si estingue» (art. 1253, prima parte, c.c.), è palese, da un lato, che non è neppure in tesi ipotizzabile un contratto di un soggetto con sé stesso (salvo che lo stesso non agisca, ma non è la presente vicenda, anche nel nome o nell'interesse di altri, cfr. art. 1395 c.c.), dall'altro, che al momento in cui l'affittuario è divenuto proprietario si sono estinte, a norma dell'art. 1253 c.c., tutte le obbligazioni nascenti dal contratto di affitto già stipulato e, in particolare, da un lato, l'obbligo di far godere il fondo, dall'altro, quello di pagare un canone, per cui è logicamente incompatibile con un tale accertamento una pronunzia di cessazione del rapporto di affitto per una data successiva a quella in cui il conduttore ha acquisito la (ulteriore) qualità di proprietario del fondo (con conseguente estinzione del contratto già esistente).

Applicando i detti principi al caso di specie si osserva che mentre nel giudizio innanzi al Tribunale in composizione ordinaria il Cappelli chiede sia accertato che esso concludente ha acquistato la proprietà del bene oggetto di controversia per il maturarsi della usucapione alla data del 1° settembre 1995, nel diverso giudizio, tra le stesse parti, innanzi alla Sezione specializzata agraria, Longo Livia, Vizzaccaro Marianna e Concetta hanno chiesto che il contratto di affitto sia dichiarato risolto, alla scadenza del contratto, cioè al 10 novembre 1997 o in altra data successiva.

Certo che, nell'eventualità dovesse risultare fondata la domanda del Cappelli, il contratto di affitto che lega(va) costui alla Longo e alle altre consorti di lite è cessato alla data del 1° settembre 1995, ed è evidente la contraddittorietà tra un tale accertamento e quello recato da una sentenza che, nell'eventualità accolga la domanda delle controparti, accerti la cessazione del rapporto in un'epoca successiva al 1° settembre 1995 e, in particolare, al 10 novembre 1997, da cui la necessità di sospendere quest'ultimo giudizio (innanzi Sezione specializzata agraria), sino alla definizione di quello sull'accertamento dell'eventuale avvenuto acquisto della proprietà

del fondo in questione per usucapione da parte del Cappelli, avente carattere pregiudiziale rispetto al precedente (certo essendo che in tanto il contratto *inter partes* potrà cessare, per scadenza, il 10 novembre 1997 o in altra data successiva, in quanto non sia, previamente, cessato – per altra causa – in epoca anteriore).

3. Atteso, in conclusione, che correttamente è stata disposta, dal Tribunale di S. Maria Capua Vetere, Sezione specializzata agraria, la sospensione del giudizio innanzi a sé, sino alla definizione della controversia rimessa alla competenza del Tribunale di Carinola, il proposto ricorso deve rigettarsi. (*Omissis*)

(1) EFFETTI DELLA CONFUSIONE NELL'USUCAPIONE DELL'AFFITTO DI FONDO RUSTICO.

1. - Senza alcuna riserva si condivide l'ordinanza che si annota, molto puntuale ed esaustiva, in particolare là dove indica il discrimine tra posizioni apparentemente analoghe ma sostanzialmente contrapposte e, quindi, come in seguito si rileverà, fonte di effetti diametralmente diversi. L'adesione alla decisione, nondimeno, sollecita alcune considerazioni generiche (che potranno essere utili all'operatore pratico) e specifiche, che nascono *per relationem* nel ricercatore sulla base di contributi dottrinari, considerazioni che, quantomeno in chiave problematica, potrebbero proporre una soluzione diversa da quella adottata dalla S.C.

Ricostruiamo, per migliore intelligibilità delle successive riflessioni, i punti più rilevanti della vicenda ai quali si collega il commento della decisione.

2. - Nell'agosto del 1970, Tizia dava in affitto a Caio un fondo rustico per la durata di cinque anni. Nel 1975, cessato il termine di affitto, Caio cominciava – a suo dire – a possedere il fondo *uti dominus* pacificamente ed ininterrottamente senza corrispondere alcun canone e senza che alcuna richiesta gli venisse mai rivolta per venti anni. Nel 1998 la concedente conveniva innanzi alla Sezione specializzata agraria del Tribunale l'affittuario chiedendo la cessazione del rapporto per scadenza del termine. Caio spiegava domanda riconvenzionale eccependo l'avvenuto acquisto del fondo per usucapione ed indicando la competenza del Tribunale in composizione ordinaria. In altri termini l'affittuario indicava, come causa estintiva del diritto preteso dalla concedente, l'avvenuta usucapione da accertarsi innanzi al Tribunale ordinario.

La Sezione specializzata agraria dichiarava la propria incompetenza, *ratione materiae*, sulla domanda di usucapione e rimetteva le parti innanzi al Tribunale in composizione ordinaria sospendendo il giudizio di cessazione del contratto di affitto e ritenendo l'esito del giudizio sulla domanda riconvenzionale di Caio (*idest*: usucapione) pregiudiziale rispetto alla domanda di Tizia (*idest*: cessazione del contratto di affitto).

Contro tale decisione Tizia proponeva ricorso per regolamento di competenza censurando la sospensione del processo.

La S.C. si è pronunciata con ordinanza, la cui massima è sopra riportata, rigettando il ricorso e, quindi, giudicando giusta la sospensione del processo.

Come già si faceva riferimento innanzi, aderiamo alla decisione con qualche notazione pratica e qualche considerazione, solo apparentemente teorica, non ritenendo esservi frattura tra teoria e pratica, tra il linguaggio parlato nel Foro e quello cui ricorrono i dottrinari (1).

3. - Preliminarmente si rileva la natura del provvedimento. A prima vista, infatti, sorprende la qualificazione del provvedimento come «ordinanza» e non come «sentenza». La perplessità è potenziata da un'affrettata lettura (o forse, piuttosto, da

(1) PERLINGIERI P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Napoli,

uno svarione del legislatore) delle norme che disciplinano il procedimento di regolamento di competenza. Difatti mentre gli artt. 47 ss. c.p.c. dichiarano che l'istanza di regolamento di competenza si propone alla Corte di cassazione, la quale decide con sentenza in Camera di consiglio, l'art. 375 c.p.c., come modificato dalla l. 24 marzo 2001 n. 89 recante «previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'art. 375 c.p.c.», sancisce che «La Corte (...) pronuncia con ordinanza in Camera di consiglio quando riconosce di dovere (omissis) pronunciare sulle istanze di regolamento di competenza e di giurisdizione» (2). Contro questa ordinanza è proponibile soltanto, sussistendone i presupposti, il rimedio del ricorso per revocazione ex art. 391 bis c.p.c. (3). La nuova disposizione riteniamo abrogata – per incompatibilità – la precedente disposizione di cui all'art. 49 c.p.c. in forza del principio che la legge posteriore deroga la legge antecedente, senza scomodare l'altro principio per cui la legge speciale deroga la legge generale, posto che il novellato art. 375 c.p.c. prevede espressamente, tra le ipotesi di rito camerale che si conclude con ordinanza, il regolamento di competenza. La *ratio* del nuovo procedimento è fondata sull'esigenza di rendere più snelle le forme del giudizio quando si profila una pronuncia sul rito in senso ampio e quando è manifesta la fondatezza o l'infondatezza del ricorso principale e/o incidentale. In siffatta ipotesi, che attiene la fattispecie che ci occupa, la pronuncia avviene senza udienza, ossia in Camera di consiglio, e con ordinanza (4).

La questione potrebbe apparire soltanto nominalistica e priva di rilevanza, dacché il provvedimento – che sia ordinanza o sentenza – ha identica efficacia, in linea con l'art. 382 c.p.c., qualunque ne sia la forma, e non è soggetto ad ulteriore controllo se si fa salva la revocazione che non attiene al vizio di forma. Pur tuttavia – si ribadisce – la scelta dell'ordinanza ha il valore di indicare la via di un provvedimento la cui motivazione è tradizionalmente semplificata e basata sulle sole questioni decisive, si da consentire il conseguimento del fine della legge n. 89 del 2001 di un processo più equo e più spedito.

È infine da rilevare che la scelta del legislatore nell'indicare la forma del provvedimento ha determinato l'intervento del primo presidente della S.C. di numerare anche le ordinanze con un'unica numerazione comune alle sentenze (5).

In questa prospettiva bene ha operato la S.C. pronunziandosi con ordinanza.

4. - Parimenti si può condividere la questione sulla pregiudizialità che determina la sospensione del processo agrario in attesa della definizione del processo di accertamento di acquisto per usucapione della proprietà del fondo.

Posto che la nuova disciplina dell'art. 295 c.p.c., introdotta con la legge del 26 novembre 1990, n. 353, non è rilevante per

la fattispecie in esame, dacché di codesto articolo è abolito soltanto la parte che regola la pregiudizialità ex art. 3 c.p.p. lasciando identica la parte in virtù della quale il giudice sospende la causa (per cui la sospensione è necessaria – non facoltativa – e va disposta anche d'ufficio) tutte le volte in cui valuta che sussiste il presupposto che la legge esprime con le parole «dalla cui definizione dipende la decisione della causa» e nelle quali è compresa l'ipotesi che nelle due cause siano dedotti diritti tra loro incompatibili (6), sembra che la S.C. ha correttamente ritenuto sussistere la pregiudizialità, anche con riferimento alla tesi riduttiva, secondo la quale l'art. 295 c.p.c. andrebbe applicato solo nel caso in cui la pregiudizialità sorga nello stesso processo e sussistano le ragioni che l'art. 34 c.p.c. prevede come ostative di una pronuncia incidentale (7). Il fondamento della decisione che si annota si rinviene nel potenziale contrasto di giudicato che si avrebbe in caso di omessa sospensione e si contrappone alla tesi del P.G., il quale stima non esservi conflitto nell'ipotesi in cui il concedente abbia agito per ottenere il rilascio del fondo e l'affittuario abbia promosso il giudizio tendente all'accertamento dell'acquisto a suo favore della proprietà del fondo per usucapione. E qui, la S.C. opera un determinante ed opportuno distinguo pervenendo ad una conclusione che – come si rilevava innanzi – apparentemente contrasta con precedenti giudicati (8).

Il ragionamento della S.C. è molto logico: per decidere se vi è o meno pregiudizialità, cioè per decidere se nella fattispecie la soluzione del processo civile influisca sulla decisione del processo agrario, occorre preventivamente verificare in che epoca la usucapione si è (o si sarebbe) perfezionata, dacché l'accertamento dell'acquisto della proprietà per usucapione in un'epoca anteriore (nella fattispecie: nel 1996) a quella nella quale si chiede la cessazione del contratto di affitto (nella fattispecie: nel 1998) estingue – per confusione – ogni obbligazione a carico dell'affittuario nei confronti del concedente. Poiché nell'ipotesi di cui è causa la questione pregiudicante appartiene ad un giudice diverso da quello adito e, quindi, non è possibile una pronuncia *incidenter tantum* ex art. 34 c.p.c. – dacché trattasi di questione di merito che si inserisce come passaggio obbligato nell'*iter* logico-giuridico che conduce alla decisione sulla domanda principale – è chiaro che la S.C. non poteva che sospendere il processo agrario. In realtà la mancata sospensione avrebbe potuto determinare un pericoloso contrasto tra giudicati stante – nel caso in esame – l'antecedenza logico-giuridica necessaria del processo civile, dal quale dipende la decisione della causa pregiudicata (*idest*: quella dell'affitto), rispetto a quello agrario, nel senso che l'uno si appalesa logicamente e giuridicamente incompatibile con l'altro (9). Chiaramente se il contrasto non riguarda

(2) L'art. 375 c.p.c., nella precedente formulazione, non comprendeva l'attuale n. 5 riportato sopra.

(3) Cass. 8 febbraio 2000, n. 1373, in *Giust. it.*, 2000, 1254 e, in dottrina, MANDRIOLI C., *Diritto processuale*, tomo II, Torino, 2003, 505.

(4) MANDRIOLI C., *op. loc. ult. cit.*

(5) CIVININI M.G., *Il nuovo art. 375 c.p.c.: il diritto a un processo in tempi ragionevoli in Cassazione*, in *Foro it.*, 2001, V, 150; BRIGUGLIO A., *La pronuncia in camera di consiglio della Corte di Cassazione (riflessioni sul nuovo art. 375 c.p.c.)*, in *Riv. dir. proc.*, 2001, 1006.

(6) RECCHIONI S., *Appunti in tema di incompatibilità...*, in *Riv. dir. proc.*, 1996, 231; MANDRIOLI C., *Diritto processuale*, cit., 328; PROTO PISANI A., *Commento senza titolo a Cass. Sez. Un. 7 gennaio 1981, n. 79*, in *Foro it.*, 1981, I, 1065; MONTESANO L., *La sospensione per dipendenza di cause civili e l'efficacia dell'accertamento contenuto nelle sentenze*, in *Riv. dir. proc.*, 1983, 387; e, in giurisprudenza, sulla sospensione necessaria, Cass., Sez. Un. 18 aprile 2000, n. 5026, in *Rep. Foro it.*, 2000, voce *Procedimento civile*, 1806.

(7) CIPRIANI F., *La sospensione del processo civile per pregiudizialità*, in *Riv. dir. proc.*, 1984, 239 e ss.

(8) La S.C. con sentenza n. 10558 del 23 ottobre 1998, in *Rep. Foro it.*, 1998, voce *Procedimento civile*, 1678, così si è pronunciata: «L'ipotesi della sospensione necessaria del processo, che non sia imposta da una specifica disposizione, ha per fondamento non solo l'indispensabilità logica

dell'antecedente, avente carattere pregiudiziale nel senso che la definizione della relativa controversia si ponga come momento ineliminabile del processo logico della causa dipendente prendendo questa contenuto anche da quanto affermato con la pronuncia sulla controversia pregiudiziale, ma anche l'indispensabilità giuridica, nel senso che l'accertamento dell'antecedente logico venga postulato con effetto di giudicato per modo che possa eventualmente verificarsi conflitto di giudicati; non ricorre, pertanto, questa ipotesi nel caso in cui il locatore abbia agito per ottenere il rilascio dell'immobile ed il conduttore abbia a sua volta promosso giudizio tendente all'accertamento dell'acquisto a suo favore della proprietà dell'immobile per usucapione, non ravvisandosi la possibilità di conflitto di giudicati tra le eventuali sentenze di accoglimento delle rispettive domande, attesa l'unica conseguenza che – per effetto della seconda che accerti la titolarità del bene in capo al conduttore – il locatore sarà costretto a restituire l'immobile che quello aveva dovuto consegnargli in ottemperanza della prima sentenza».

(9) In senso analogo, in giurisprudenza, Cass. Sez. Un. 6 giugno 2000, n. 408, in *Rep. Foro it.*, 2000, voce *Procedimento civile*, 1804; Cass. 13 novembre 2002, n. 15953, *ivi*, 2002, voce *Procedimento civile*, 1629; Cass. 22 febbraio 1994, n. 1719, *ivi*, 1994, voce *Procedimento civile*, 1557 ed in dottrina, CALVOSA C., *Sospensione del processo civile (di cognizione)*, in *Noviss. Dig. it.*, XVII, Torino, 1970, 956; MANDRIOLI C., *Diritto processuale*, cit., 330.

direttamente il giudizio, ma soltanto gli effetti pratici dell'una e dell'altra pronuncia non ci troviamo al cospetto di contrasto di giudicati.

Soluzione analoga a quella decisa oggi – e sembra che la S.C. ne abbia seguito l'indicazione, rimarcandone l'aspetto temporale – si rinviene nella questione, risolta nel senso della pregiudizialità necessaria, in cui l'affittuario di fondo rustico instauri, in seguito al trasferimento oneroso della proprietà del fondo stesso, giudizio per l'accertamento del proprio diritto di riscatto rispetto alla domanda del terzo acquirente per il rilascio del fondo, adducendo la cessazione del rapporto di affitto per fatti successivi al sorgere del diritto di riscatto. Qui la giurisprudenza (10) ha ritenuto la prima causa – diretta ad ottenere una sentenza dichiarativa implicante la sostituzione (*ex tunc*) dell'avente diritto alla prelazione al terzo acquirente – pregiudiziale al secondo giudizio imponendo di questo la sospensione *ex art. 295 c.p.c.*

5. - La S.C. fonda la sospensione ricorrendo – benvero in modo poco convincente – a principi generali del nostro ordinamento civile.

Vediamo qual'è il sillogismo attuato: la concedente ha chiesto che il contratto venisse dichiarato cessato al 10 novembre 1997; l'affittuario ha eccepito che a detta epoca già era proprietario, per aver acquistato il fondo per usucapione maturata al primo settembre 1995. L'accertamento contemporaneo delle due domande avrebbe determinato la possibilità di contrasto di giudicati, per cui, stante l'indispensabile antecedente logico-giuridico del giudizio di usucapione dal quale dipende la decisione della causa ad oggetto la cessazione del contratto di affitto, diventa necessaria per il giudice la sospensione di questa causa. Tale convincimento si fonda sull'operatività dell'art. 1253 c.c., che disciplina l'estinzione dell'obbligazione per confusione, dacché «al momento in cui l'affittuario è divenuto proprietario si sono estinte, a norma dell'art. 1253 c.c., tutte le obbligazioni nascenti dal contratto di affitto già stipulato e, in particolare, da un lato, l'obbligo di far godere il fondo, dall'altro, quello di pagare un canone». In altri termini sembra di capire che si sarebbe verificata una confusione, *ex art. 1253 c.c.*, tra la situazione giuridica del contratto di affitto e la maturata situazione giuridica della qualità di proprietario dell'affittuario.

Se tale è l'argomentazione logica fondamentale cui è ricorso la S.C. la sentenza desta qualche perplessità.

5.1. - Difatti la S.C. pone l'accento sull'estinzione di tutte le situazioni giuridiche in capo all'affittuario, cioè in capo a questi vi è stata la riunione «dell'obbligo del concedente di far godere» e quella dell'obbligo di pagare un canone per cui, continua la Corte, «è logicamente incompatibile con un tale accertamento una pronuncia della cessazione del rapporto di affitto per una data successiva a quella in cui il conduttore ha acquisito la ulteriore qualità di proprietario del fondo».

Preliminarmente, qui, sembra vi sia poca chiarezza tra l'incompatibilità di rito e quella di merito. Pur superando codesto dubbio, col ritenere che alla seconda è inscindibilmente collegata la prima, occorre rilevare che nella confusione non si ravvisa una fattispecie esclusivamente strutturale e meccanicistica delle due opposte qualità, ma una fat-

tispecie complessa, teleologicamente volta alle valutazioni degli interessi, che hanno provocato la riunione, e della funzione che caratterizza la riunione. In tale prospettiva, affinché si verifichi l'estinzione dell'obbligazione per confusione (nella fattispecie: quella dell'obbligo di pagare il canone e di consegnare il fondo) è necessario che la riunione delle qualità abbia il carattere della definitività e della certezza e che non vi sia utilità qualificata della permanenza in vita del rapporto. «Questa riunione, infatti, se fosse soltanto provvisoria, non sarebbe sufficiente a mettere in moto il meccanismo estintivo della confusione, perché mancherebbe l'interesse giuridico all'estinzione di quel rapporto obbligatorio» (11).

Pertanto la riunione delle qualità non è definitiva quando l'atto di trasferimento o l'acquisto fatto dal creditore o dal debitore della situazione giuridica soggettiva opposta sia condizionato risolutivamente e sottoposto a termine finale o a verifica giudiziaria. In tale ipotesi la riunione delle due qualità, pur verificandosi, non è definitiva o certa e, quindi, non è sufficiente a giustificare l'estinzione dell'obbligazione, che riviverebbe (*ergo*: reviviscenza di un'obbligazione estinta) venendo meno la definitività e la certezza del fenomeno dell'estinzione.

Questa prospettiva consente di considerare, sotto un profilo non formale, la presenza di fenomeni analoghi di confluenza di qualità nello stesso soggetto (si pensi alla consolidazione *ex art. 1014, n. 2, c.c.*; alla confusione *ex art. 1072 c.c.*; all'affrancazione *ex art. 2815, c. 4, c.c.*) nonostante tali qualità siano di due distinti ma collegati rapporti (12).

Se tali considerazioni sono corrette e si adeguano – come sembra – alla fattispecie pratica in esame, appare la fragilità del discorso della S.C. che ha ritenuto fenomeno confusorio quello scaturente da una domanda di accertamento di usucapione, creando nel lettore perplessità su una decisione già saldamente costruita su argomentazioni procedurali di mancanza di coesistenza logicamente compatibile tra i due processi.

5.2. - Altro punto oscuro, almeno sotto l'aspetto dottrinario, è l'operatività della confusione quale riunione del diritto di proprietà con un diritto personale.

A meno che la S.C. non abbia voluto riferirsi – ma il riferimento non sembra pertinente – alla confusione quale riunione delle obbligazioni nascenti dal contratto di affitto con i diritti collegati alla proprietà, sembra infatti doversi escludere nei diritti reali un fenomeno confusorio, che, sotto altre spoglie, appare nei diritti reali limitati ove può riscontrarsi coincidenza delle reciproche qualifiche: si pensi alla servitù, all'usufrutto, alle garanzie reali. La dottrina (13) infatti, definita la confusione quale riunione nel medesimo soggetto di qualità opposte, pur estendendola ad ipotesi estranee alla natura delle obbligazioni, individua, in linea di principio, tre modi di atteggiarsi del fenomeno: quale riunione del diritto di proprietà con un diritto reale limitato, nel qual caso si ha estinzione *ipso iure* del diritto reale limitato; quale riunione del debito e credito; quale riunione in capo allo stesso soggetto del rapporto obbligatorio principale e del rapporto accessorio di garanzia (14).

Escluso, per la fattispecie che ci occupa, l'ultimo caso e non essendo chiarita l'ipotesi del secondo caso, resterebbe il primo. Ma qui si rileva che la confusione nel campo dei diritti

(10) Cass. 15 settembre 1997, n. 9191, in Rep. Foro it., 1997, voce *Procedimento civile*, 1683; Cass. Sez. Un. 26 marzo 1992, n. 3730, in Foro it., 1992, I, 2105, nonché in questa Riv., 1992, 213, con nota di CAPPIELLO I.; Cass. 20 dicembre 1991, n. 13757, in Rep. Foro it., 1991, voce *Locazione*, 1946; Cass. 11 agosto 1988, n. 4924, *ivi*, 1988, voce *Agricoltura*, 71.

(11) PERLINGIERI P., *Il fenomeno dell'estinzione nelle obbligazioni*, Camerino, 1971, 59; Id., *Dei modi di estinzione dell'obbligazione diversi dall'adempimento*, in *Commentario del codice civile*, a cura di SCIALOJA e

BRANCA, Libro quarto delle obbligazioni, artt. 1230-1259, Bologna-Roma, 1975, 423 e, con qualche cenno, FAVERO G., in *Enc. del diritto*, voce *Confusione*, Milano, 1961, 1054 ss.

(12) PERLINGIERI P., *Dei modi di estinzione...*, cit., 423.

(13) RUSCELLO F., *Codice civile*, libro IV, tomo I, *Obbligazioni e contratti*, Napoli-Bologna, 1991, 125, ma già prima, PERLINGIERI P., *Dei modi di estinzione...*, cit., 429; FAVERO C., *Confusione...*, cit., 1049.

(14) FAVERO C., *op. loc. ult. cit.*

reali – che si configura come consolidazione, rinsaldamento o assorbimento – presenterebbe un meccanismo diverso da quello configurato nel rapporto personale, che riguarda la posizione dell'elemento soggettivo dacché non potendo nell'ambito dei diritti reali aversi coincidenza di opposte qualità soggettive attive e passive a vantaggio di una coincidenza di titolarità di diversi diritti, non si avrebbe una confusione riguardo alle qualifiche del soggetto ma riguardo ai diritti (15). Si suole, pertanto, ritenere ed applicare la confusione soltanto come modo di estinzione del rapporto obbligatorio, conclusione, questa, molto oscura nell'ordinanza che si annota ove l'incompatibilità della coesistenza dei due giudizi si configura come cessazione del rapporto di affitto a favore della situazione proprietaria, che è di natura reale. Chiaramente il discorso sarebbe diverso se nella pratica giudiziale prendesse piede quella corrente dottrinarica che qualifica la situazione di affitto come situazione reale (16) o mista (17) o, ancor meglio, come diritto personale di godimento (18).

In questa sede, per evidenti ragioni di economia del lavoro, non si può fare un'analisi esaustiva di tali teorie, ma non possiamo esimerci dal richiamare alcune considerazioni della prima, che più si avvicina al nostro discorso (*idest*: riunione del diritto di proprietà con un diritto reale limitato) di adeguamento dell'ordinanza alla situazione di diritto.

Questa tesi (19) ritiene i diritti personali di godimento della stessa origine e contenuto dei diritti reali limitati, nel senso che entrambi «nascono per derivazione o filiazione, direttamente o indirettamente dal diritto di proprietà»; che i poteri, che formano il contenuto del diritto personale di godimento, «non si staccano dal diritto madre, ma si aggiungono a quelli, ciò che consente al titolare del diritto madre di continuare ad esercitare tale diritto, in quanto tale esercizio non entri in conflitto con quello del diritto derivato»; che i diritti personali di godimento sono caratterizzati alla pari dei diritti reali di godimento dalla «immediatezza» (nel senso che il titolare del diritto ha la possibilità di soddisfare il suo interesse, mediante il semplice esercizio dei suoi poteri diretti sulla cosa); dalla «attualità del bene» (nel senso che il bene fin dalla nascita del rapporto è nel potere del soggetto); dall'«assolutezza» del diritto (nel senso che il soggetto passivo del rapporto si individua solo al momento della violazione del diritto); dall'«astensione» di turbative da parte del soggetto che ha costituito il diritto di godimento.

Qualificata, così, la situazione di affitto come diritto personale di godimento, con meno difficoltà, si potrebbe pensare – come ha ritenuto la S.C. – una estinzione del contratto di affitto per usucapione.

6. - Per le considerazioni svolte, pur ribadendo l'adesione alla decisione della S.C., si ribadiscono le perplessità che incidono (o potrebbero incidere) sulla questione di diritto sostanziale là dove, per motivare la necessità della sospensione, si ricorre al fenomeno della confusione.

Antonietta De Simone

(15) RUSCELLO F., *Codice civile*, cit., 125; PERLINGIERI P., *Dei modi di estinzione...*, cit., 430.

(16) COMPORRI M., *Contributo allo studio del diritto reale*, Milano, 1977, 336 ss.; *incidenter tantum*, GALLONI G., *Potere di destinazione e impresa agricola*, Milano, 1974, 99, il quale, opponendosi alla qualificazione del contratto di affitto di fondo rustico come diritto reale, si chiede comunque «se non siano già stati introdotti alcuni elementi di trasformazione del diritto dell'affittuario in un diritto reale».

(17) DE SIMONE F., *Codice civile annotato*, a cura di P. Perlingieri, IV, sub artt. 1572-1614, Torino, 1980, 863; *Id.*, *L'assegnazione delle terre incolte*, Napoli, 1982, 194.

(18) GIORGIANNI M., *Contributo alla teoria dei diritti di godimento su cosa altrui*, Milano, 1974, *passim*; LUMINOSO A., *La tutela aquiliana dei diritti personali di godimento*, Milano, 1977, 211, nota 170, e 218 ss.; LAZZARA C., *Il contratto di locazione (profili dommatici)*, Milano, 1961, 148.

(19) GIORGIANNI M., *Contributo alla teoria...*, cit., 103 ss.; 135 ss.; 149 ss.

Cass. Sez. Lav. - 14-6-2003, n. 9536 - Trezza, pres.; Lamorgese, est.; Sepe, P.M. (conf.) - B.N. (avv. Pettinari) c. INPS (avv. Corraja, Ponturo e Fonzo). (*Conferma Trib. Camerino 29 settembre 1999*)

Previdenza sociale - Lavoratori agricoli autonomi - Elenchi - Atto di cancellazione - Controversia promossa dal coltivatore diretto, colono o mezzadro per fare accertare il suo diritto all'iscrizione - Prova dei requisiti - Onere relativo. (L. 9 gennaio 1963, n. 9, art. 11)

Con riguardo ad un atto di cancellazione, con efficacia retroattiva o meno, dagli elenchi dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri, l'interessato può adire l'autorità giudiziaria con un'azione volta non già ad impugnare il provvedimento dello SCAU, ma a far accertare il suo diritto soggettivo all'iscrizione con decorrenza dal momento in cui risultino sussistenti i requisiti di legge necessari per l'iscrizione stessa; in tale controversia è posto a carico dell'interessato l'onere di provare la sussistenza dei suddetti requisiti (1).

(Omissis)

FATTO. - Con sentenza del 22 settembre 1997 il Pretore di Camerino accoglieva la domanda proposta nei confronti dell'INPS da N.B., che aveva richiesto la ricostruzione della sua posizione contributiva, quale mezzadro iscritto al Servizio contributi agricoli unificati (SCAU), per il periodo dal 1962 al 1967, non risultando dagli estratti contributivi dell'Istituto.

La decisione, appellata dall'ente previdenziale soccombente, è stata riformata dal Tribunale della stessa sede, con pronuncia depositata il 29 settembre 1999, in base alla rilevata cancellazione del B. dagli elenchi nominativi formati dallo SCAU per gli anni dal 1963 al 1967, cancellazione confermata dalla Commissione centrale per l'accertamento e la riscossione dei contributi agricoli unificati con delibera del 10 marzo 1997, anche ai fini della restituzione dei relativi contributi al concedente. Il giudice del gravame ha inoltre osservato che il B., nel ricorso introduttivo del giudizio, non aveva prospettato, almeno direttamente, profili di illiceità della cancellazione, avendo richiesto la ricostruzione della sua posizione assicurativa di cui l'INPS aveva opposto l'inesistenza, per il periodo suddetto, della copertura contributiva, e neppure aveva dedotto una responsabilità dell'INPS in ordine alla cancellazione. Ha poi aggiunto il Tribunale che la eliminazione del B. dagli elenchi nominativi dello SCAU era stata determinata, secondo quanto era emerso dalle risultanze di causa, dal suo trasferimento, nel periodo indicato, a Roma per proseguire negli studi, e che, per quest'ultima circostanza, l'apporto dell'assicurato alla famiglia mezzadrile non poteva essere stato che sporadico e occasionale, e comunque non era stato tale da ritenere integrati i requisiti per il mantenimento della iscrizione negli elenchi nominativi.

Avverso questa sentenza il B. ha proposto ricorso per cassazione, con due motivi.

L'Istituto intimato ha resistito con controricorso.

DIRITTO. - Con il primo motivo il ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione di norme di diritto, senza però che siano specificate le disposizioni di legge violate. Dopo aver richiamato gli artt. 10 e 11 della legge n. 9 del 1963, deduce che la sua cancellazione dagli elenchi nominativi dello SCAU non era avvenuta nel rispetto della legge e delle procedure a tutela degli assicurati, poiché il suo nucleo familiare era rimasto estraneo alle decisioni adottate all'epoca dallo SCAU in merito alla cancellazione di esso ricorrente. Lamenta la incongruenza del comportamento dello SCAU, il quale aveva affermato di aver cancellato esso B. dagli elenchi e provveduto alla restituzione dei contributi per sei anni (dal 1962 al 1967), mentre non era dimostrato il rimborso dei contributi al concedente per cinque anni, rimborso peraltro ininfluenza ai fini del rapporto previdenziale. Assume poi che, per la illegittimità della esclusione del proprio nucleo familiare dalla procedura di cancellazione, si trattava di domanda diretta non ad affermare la responsabilità dell'Istituto previdenziale, ma ad ottenere il riconoscimento dei contributi regolarmente versati dallo SCAU.

Il secondo motivo denuncia vizio di motivazione della sentenza impugnata, che critica *a)* per non avere spiegato la dichiarata ininfluenza della procedura di cancellazione dall'elenco dei coltivatori diretti rispetto al diritto al riconoscimento dei contributi; *b)* per avere affermato la restituzione dei contributi al concedente,

senza dare conto degli elementi da cui era stata desunta tale circostanza; c) per la contraddittorietà fra l'argomentazione secondo cui era «pressoché totalmente oscura la ragione per la quale venne disposta tale cancellazione» e l'affermazione che la cancellazione dagli elenchi nominativi era conseguenza diretta della prosecuzione degli studi da parte del ricorrente; d) per il contrasto fra il ritenuto inadempimento da parte del concedente all'obbligo contributivo e la asserita restituzione a costui dei contributi; e) per la parziale attendibilità della deposizione di G.B., valorizzata dal Tribunale in ordine alla circostanza del trasferimento del ricorrente da Matelica a Roma, e invece disattesa per lo svolgimento da parte dello stesso dei lavori agricoli.

I due motivi, che per la loro connessione vanno congiuntamente trattati, sono infondati.

La sentenza qui impugnata ha negato la sussistenza del diritto dell'odierno ricorrente ad ottenere l'accreditamento, nella sua posizione contributiva, dei contributi afferenti al periodo in contestazione – anni 1963/1967 – per la prestazione svolta nella coltivazione del fondo quale componente della famiglia coltivatrice, in base ad un duplice ordine di ragione, e precisamente sia per l'avvenuta cancellazione dagli elenchi nominativi formati dallo SCAU per gli anni indicati, sia per l'accertamento compiuto circa l'apporto lavorativo del ricorrente nel periodo specificato, tale da non integrare, essendo sporadico ed occasionale, i requisiti richiesti per il mantenimento negli elenchi nominativi.

Quest'ultimo accertamento non risulta contrastato dal ricorrente. È pur vero che costui si è doluto della ritenuta inattendibilità della deposizione del teste G.B. in ordine alla circostanza dello svolgimento di lavori agricoli da parte di esso ricorrente, ma, a prescindere dalla inammissibilità della censura per la violazione del principio di autosufficienza del ricorso per cassazione derivante dalla omessa trascrizione della deposizione testimoniale (cfr., fra le tante e le più recenti, Cass. 12 giugno 2002, n. 8388), la doglianza sull'espletamento dell'attività lavorativa non è decisiva. Infatti, per il riconoscimento della qualifica di coltivatore diretto, ai fini dell'applicabilità dell'assicurazione, secondo quanto evidenziato dalla giurisprudenza di questa Corte (cfr., per tutte, la sentenza delle Sez. Un. 1° settembre 1999, n. 616), devono ricorrere i requisiti della diretta, abituale e manuale coltivazione dei fondi, o del diretto e abituale governo del bestiame, i quali possono ritenersi sussistenti allorché l'interessato si dedichi in modo esclusivo a tali attività, o anche in modo soltanto prevalente, cioè tale che le attività stesse lo impegnino per la maggior parte dell'anno e costituiscano per lui la maggior fonte di reddito; e sono, inoltre, necessari una prestazione lavorativa del nucleo familiare non inferiore ad un terzo di quella occorrente per le normali necessità delle coltivazioni del fondo e per l'allevamento e il governo del bestiame, nonché un fabbisogno di manodopera per lo svolgimento delle suddette attività non inferiore a centoquattro giornate lavorative annue. Ma questi presupposti ora elencati non sono stati neppure prospettati dal ricorrente, limitatosi ad asserire lo svolgimento di lavori agricoli, e risulta, invece, accertato, con statuizione non sottoposta a censura, che nel suddetto periodo l'apporto lavorativo dell'assicurato nella coltivazione del fondo condotto dal nucleo familiare del ricorrente era stato soltanto sporadico e occasionale, in quanto, come ha spiegato in modo esauriente la sentenza impugnata, anche qui con ricostruzione dei fatti non censurata, il B. in quel periodo si era allontanato da Matelica, ove era sito il fondo, per trasferirsi a Roma al fine di proseguire gli studi.

E sono privi di qualsiasi incidenza sulla decisione impugnata le violazioni di legge che il ricorrente deduce per la illegittimità della sua cancellazione dagli elenchi nominativi formati dal Servizio per i contributi agricoli unificati per gli anni 1963/67 e i vizi di motivazione innanzi indicati, i quali si riferiscono sempre al provvedimento di cancellazione. Si deve infatti rilevare, in base alla consolidata giurisprudenza di legittimità, che, nelle controversie promosse dai lavoratori agricoli per il riconoscimento del diritto all'iscrizione negli elenchi del (soppresso) Servizio per i contributi agricoli unificati e nella ipotesi di cancellazione da detti elenchi, l'interessato può adire l'Autorità giudiziaria con un'azione volta non già ad impugnare il provvedimento dello SCAU, ma a far accertare il suo diritto soggettivo all'iscrizione con decorrenza dal momento in cui risultino sussistenti i requisiti di legge necessari per la iscrizione stessa e che egli è tenuto a dimostrare (cfr. Cass. 5 maggio 1989, n. 2108, e v. pure Cass. 10 aprile 1990, n. 3022, Cass. 4 gennaio 1995, n. 67, Cass. 14 luglio 1997, n. 6382), onere che, secondo l'apprezzamento del giudice di merito, non è stato adempiuto dal ricorrente. In definitiva, la doglianza sulla illegittima cancellazione dagli elenchi dei coltivatori

diretti, non può avere rilevanza ai fini della decisione sulla esistenza del rapporto previdenziale, una volta accertata la inesistenza dell'esercizio dell'attività lavorativa, che costituisce il presupposto del medesimo rapporto previdenziale.

Il ricorso va dunque rigettato, ma il ricorrente, sebbene soccombente, resta esonerato, ai sensi dell'art. 152 disp. att. c.p.c., dal pagamento delle spese del presente giudizio. (*Omissis*)

(1) CANCELLAZIONE DAGLI ELENCHI DEI COLTIVATORI DIRETTI, COLONI E MEZZADRI, PRESUNTI VIZI DELLA RELATIVA PROCEDURA ED ONERE PROBATORIO DEL DIRITTO ALL'ISCRIZIONE.

1. - La fattispecie che ha dato origine alla decisione in epigrafe si desume dall'esposizione in fatto sopra riportata.

In breve, l'interessato aveva proposto domanda, in sede giudiziaria, nei confronti dell'INPS per ottenere la ricostruzione della propria posizione assicurativa non risultando annotato negli estratti contributivi di tale Istituto il periodo relativo agli anni 1962-1967 per i quali egli era stato iscritto, quale unità attiva di nucleo colonico, negli elenchi nominativi compilati dal Servizio per i contributi agricoli unificati.

Tale domanda, accolta dal Pretore adito, è stata successivamente ritenuta infondata dal Tribunale su ricorso d'appello dell'ente previdenziale, per il rilievo che, per il periodo in questione, era intervenuto provvedimento di cancellazione dell'interessato dagli elenchi, provvedimento confermato, in sede contenziosa amministrativa, nel 1997, dalla Commissione centrale per l'accertamento e la riscossione dei contributi agricoli unificati (già Commissione centrale preposta alla gestione dello SCAU, nel frattempo disciolto), anche ai fini della restituzione dei relativi contributi al concedente; la cancellazione, secondo quanto era emerso dalle risultanze di causa, era stata determinata dal fatto che l'interessato, negli anni indicati, si era trasferito a Roma per proseguire negli studi, e che, per quest'ultima circostanza, l'apporto dell'interessato alla famiglia colonica, «non poteva essere stato che sporadico e occasionale, e comunque non era stato tale da ritenere integrati i requisiti per il mantenimento della iscrizione negli elenchi nominativi».

Avverso la sentenza d'appello l'interessato ha proposto ricorso per cassazione, con due motivi.

Con il primo motivo il ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione di norme di diritto, però non puntualmente specificate. In sostanza l'interessato lamenta l'illegittimità della cancellazione in quanto il nucleo familiare di cui egli faceva parte «era rimasto estraneo alle decisioni adottate all'epoca dallo SCAU»; inoltre, circa la restituzione dei contributi, rileva la mancata dimostrazione del rimborso di essi al concedente per alcuni anni. Per tali motivi egli insiste nel sostenere il proprio diritto «ad ottenere il riconoscimento dei contributi regolarmente versati e percepiti» dall'ente impositore.

Con il secondo motivo il ricorrente denuncia vizio di motivazione della sentenza impugnata che critica per alcuni aspetti, in cui vengono ravvisate omissioni ed incongruenze, e per la parziale attendibilità riconosciuta al testo escusso, la cui deposizione sarebbe stata valorizzata dal Tribunale in ordine alla circostanza del suo trasferimento a Roma e disattesa invece quanto alla parte relativa alla sua partecipazione ai lavori agricoli.

2. - Entrambi i motivi, congiuntamente trattati per la loro connessione, sono stati ritenuti infondati con la decisione in commento, con motivazioni essenziali che rinviano ad orientamenti consolidati nella giurisprudenza di legittimità.

Osservo, preliminarmente, che per l'accredito dei contributi per l'assicurazione i.v.s. dei coloni e mezzadri, categoria alla quale sarebbe appartenuto il ricorrente, non è sufficiente dimostrare l'avvenuto versamento dei contributi

stessi – obbligo quest'ultimo che, peraltro, fa capo esclusivamente al concedente, il quale è per ciò unico titolare dell'eventuale diritto alla restituzione da parte dell'ente percettore – ma è necessaria l'esistenza della previa iscrizione del soggetto interessato negli elenchi nominativi, e in assenza di essa per intervenuta cancellazione, la sussistenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi che condizionano per legge l'insorgenza del diritto a detta iscrizione da cui consegue l'acquisizione della qualità di soggetto assicurato.

È per tali implicite considerazioni che la decisione in commento ha circoscritto i motivi rilevanti per i quali la sentenza impugnata ha negato la sussistenza del diritto del ricorrente «ad ottenere l'accreditamento, nella sua posizione contributiva, dei contributi afferenti al periodo in contestazione», essenzialmente a due: per l'intervenuta cancellazione del ricorrente dagli elenchi nominativi formati dallo SCAU per gli anni indicati; per l'accertamento compiuto circa l'apporto lavorativo dello stesso nel periodo in questione, tale da non integrare, essendo sporadico ed occasionale, i requisiti richiesti per il mantenimento dell'iscrizione negli elenchi nominativi.

Orbene, quest'ultimo accertamento (che è, in definitiva, quello veramente rilevante nella materia *de qua*) non risulta contrastato dal ricorrente. A questo proposito, l'unico elemento offerto dallo stesso è individuabile nella doglianza sollevata circa la parziale attendibilità riconosciuta dal Tribunale alla prova testimoniale, come sopra riferito; «ma, a prescindere dalla inammissibilità della censura per violazione del principio di autosufficienza del ricorso per cassazione derivante dalla omessa trascrizione della deposizione testimoniale» (orientamento da ultimo confermato da Cass. 12 giugno 2002, n. 8388, in *Foro it. Mass.*, 2002), «la doglianza sull'espletamento dell'attività lavorativa non è decisiva».

Infatti, per il riconoscimento della qualifica di coltivatore diretto (e di mezzadro-colono) ai fini assicurativi, debbono sussistere i requisiti previsti dalla l. 9 gennaio 1963, n. 9 e più volte evidenziati dalla giurisprudenza di legittimità – il richiamo, in motivazione, è, per tutte, alla recente sentenza delle Sez. Un. 1° settembre 1999, n. 616 (in questa Riv., 2000, 102, con nota di GATTA, *Nozione di «coltivatore diretto» ai fini previdenziali*) – «della diretta, abituale e manuale coltivazione dei fondi, o del diretto e abituale governo del bestiame, i quali possono ritenersi sussistenti allorché l'interessato si dedichi in modo esclusivo a tali attività, o anche in modo soltanto prevalente, cioè tale che le attività stesse lo impegnino per la maggior parte dell'anno e costituiscano per lui la maggior fonte di reddito; e sono, inoltre, necessari una prestazione lavorativa del nucleo familiare non inferiore ad un terzo di quella occorrente per le normali necessità delle coltivazioni del fondo e per l'allevamento e il governo del bestiame, nonché un fabbisogno di manodopera per lo svolgimento delle suddette attività non inferiore a centoquattro giornate lavorative annue» (per i coloni e mezzadri, non inferiore a centoventi giornate, *ex art. 20, l. 26 ottobre 1957, n. 1047*).

L'onere della sussistenza di tali presupposti incombeva, nella fattispecie, al ricorrente, il quale invece non li ha nemmeno prospettati limitandosi ad affermare genericamente la propria partecipazione ai lavori agricoli mentre risulta accertato, «con statuizione non sottoposta a censura», che il suo apporto lavorativo nella coltivazione del fondo condotto dal nucleo familiare colonico di cui faceva parte, negli anni in contestazione, «era stato soltanto sporadico e occasionale» – come evidenziato in modo esauriente nella sentenza impugnata, con ricostruzione dei fatti non censurata – a cagione del suo trasferimento in città lontana dalla sede di ubicazione del fondo al fine di proseguire gli studi.

Infine, la sentenza in commento ha ritenuto «privi di qualsiasi incidenza sulla decisione impugnata» le violazioni di legge dedotte dal ricorrente, che avrebbero comportato l'illegittimità del procedimento di cancellazione dagli elenchi nominativi formati dallo SCAU, ed i vizi di motivazione della stessa decisione, sempre in riferimento al provvedimento di cancellazione, in

quanto – secondo la consolidata giurisprudenza di legittimità – «nelle controversie promosse dai lavoratori agricoli per il riconoscimento del diritto all'iscrizione negli elenchi del (soppresso) Servizio per i contributi agricoli unificati e nella ipotesi di cancellazione da detti elenchi, l'interessato può adire l'Autorità giudiziaria con un'azione volta non già ad impugnare il provvedimento dello SCAU, ma a far accertare il suo diritto soggettivo all'iscrizione con decorrenza dal momento in cui risultino sussistenti i requisiti di legge necessari per la iscrizione stessa e che egli è tenuto a dimostrare» [in senso conforme, Cass. 5 maggio 1989, n. 2108 (la cui massima può leggersi in *Giur. agr. it.*, 1990, 189); ma v. pure Cass. 10 aprile 1990, n. 3022 (*ibidem*, 1992, 233, con nota di GATTA, *Brevi osservazioni in ordine agli aspetti sostanziali e processuali dell'iscrizione dei lavoratori agricoli negli elenchi nominativi*); Cass. 4 gennaio 1995, n. 67 (in *Foro it. Mass.*, 1995); Cass. 14 luglio 1997, n. 6832 (la cui massima può leggersi in questa Riv., 1998, 378) tutte richiamate in motivazione]: onere che, secondo l'apprezzamento del giudice di merito, non è stato adempiuto dal ricorrente.

Carlo Gatta

*

Cass. Sez. II Civ. - 18-4-2003, n. 6318 - Calfapietra, pres.; Triola, est.; Ceniccola, P.M. (conf.) - Comune di Cori (avv. Marchetti ed altro) c. Pietromarchi ed altro (avv. Petronio). (*Dichiara inamm. Comm. liquid. usi civici Reg. Toscana 16 febbraio 2000*)

Usi civici - Impugnazioni - Ricorso per cassazione - Decisioni del Commissario per la liquidazione degli usi civici - In materia di esistenza, natura ed estensione degli usi civici - Mezzi d'impugnazione - Ricorso per cassazione ex art. 111 Cost. - Ammissibilità - Esclusione - Reclamo alla Corte d'appello di Roma - Necessità. (L. 16 giugno 1927, n. 1766, art. 32)

Avverso le decisioni dei Commissari regionali per la liquidazione degli usi civici, concernenti l'esistenza, la natura e l'estensione dei diritti di uso civico, è ammesso reclamo alla Corte d'appello di Roma (1).

(Omissis)

FATTO. - Nell'ambito di procedimenti diretti all'accertamento di usi civici sui terreni costituenti la tenuta di Giulianello, in Comune di Cori, e dei quali era stata parte Attilia Sbardella, cui in corso di causa erano subentrati gli eredi Maurizio e Francesca Pietromarchi, il Commissario degli usi civici per Toscana, Lazio ed Umbria ha emesso, in data 16 febbraio 2000, una ordinanza del seguente tenore:

« - ritenuto che detti procedimenti sono affetti da radicale nullità per incertezza assoluta sulle parti in causa e sull'oggetto del contendere;

- rilevato in particolare che mancano agli atti le sentenze che avevano deciso la controversia in precedenti fasi del giudizio – in particolare la decisione con la quale Sbardella Attilia era stata estromessa (sic) dagli ultimi giudizi fra il Comune di Cori ed i signori Sbardella, nonché quella della Suprema Corte che ne aveva esclusa la qualifica di litisconsorte necessaria (cfr. ricorso 10 gennaio 1993, iscritto *sub n. 3/93 rg.*);

- rilevato che ciononostante nei confronti della Sbardella Attilia il Comune di Cori aveva promosso un nuovo procedimento, recante il n. 14/83; che tale procedimento, a detta del difensore della Sbardella, si sarebbe interrotto all'udienza del 13 luglio 1990 (per la morte dell'avv. Maccaroni Ugo, difensore della Sbardella) e si sarebbe successivamente estinto in quanto non riassunto nei sei mesi successivi;

- rilevato peraltro che con ricorso depositato il 21 maggio 1993, il Comune di Cori, con gli avvocati Marchetti e Lorzio, instava per la prosecuzione del giudizio (ricorso in riassunzione del 21 maggio 1993, assegnato al Comm. agg. cons. Roberto Napoletano, ma fin dall'udienza del 23 ottobre 1993 trattato davanti allo scrivente);

- rilevato che, mancando gli atti delle fasi precedenti, non è possibile valutare la tempestività del ricorso in riassunzione;

- rilevato infine che, secondo le ordinanze 30 giugno 1994, emesse sia nel proc. n. 14/83 sia nel proc. n. 3/93, era all'epoca

pendente davanti all'Ufficio commissariale di Roma un terzo procedimento tra il Comune di Cori e tal Sbardella Ettore, contraddistinto dal n. 48/91 e chiamato per l'udienza del 15 luglio 1994; che alla medesima udienza furono rinviati gli altri due procedimenti per decidere in ordine alla possibile riunione; che tale udienza non risulta peraltro celebrata;

- ritenuto che nessuno degli atti menzionati contiene una compiuta identificazione della parti in causa né quella dei terreni controversi;

- ritenuto che la contraddittoria, confusa e lacunosa vicenda processuale non ha neppure consentito il rispetto del principio del contraddittorio;

- ritenuto che allo stato va dichiarata la nullità del procedimento in narrativa, ogni ulteriore iniziativa - anche ufficiosa - dovendo essere subordinata all'esame degli atti delle precedenti fasi del procedimento e dei provvedimenti che in vario modo le conclusero - in particolare, della sentenza della Corte d'appello 16 marzo 1990.

P.Q.M.: dichiara la radicale nullità del presente procedimento e di tutti i suoi atti per la mancata identificazione delle parti e dell'oggetto del contendere nonché per la palese inosservanza del principio del contraddittorio, ai sensi di motivazione; si riserva di promuovere nuovo accertamento dei diritti civili eventualmente esistenti in Comune di Cori sui terreni degli eredi o aventi causa da Sbardella Attilia, una volta acquisiti i precedenti provvedimenti giurisdizionali che li riguardano».

Contro tale provvedimento ha proposto ricorso per cassazione il Comune di Cori, con due motivi.

Resistono con controricorso Maurizio Pietromarchi e Francesca Pietromarchi, che hanno anche proposto ricorso incidentale, con due motivi.

Entrambe le parti hanno depositato memoria.

DIRITTO. - I ricorsi sono inammissibili.

Va, infatti, ricordato che in base all'art. 32, primo comma, 16 giugno 1927, n. 1766, contro le decisioni dei Commissari concernenti l'esistenza, la natura e l'estensione dei diritti di uso civico è ammesso reclamo alla Corte d'appello di Roma.

Nella specie la decisione impugnata con ricorso per cassazione è stata emessa in un procedimento avente ad oggetto proprio l'accertamento di usi civici, a nulla rilevando la natura esclusivamente processuale della pronuncia in questione. (*Omissis*)

(1) IMPUGNAZIONI RELATIVE ALLE CONTROVERSIE IN TEMA DI ACCERTAMENTO DI USI CIVICI.

Il Commissario regionale per gli usi civici ha attribuzioni giurisdizionali ed amministrative congiuntamente. Mentre l'ambito delle prime, a norma dell'art. 29, l. 16 giugno 1927, n. 1766, è circoscritto alle controversie sull'esistenza, natura ed estensione dei diritti di uso civico, nonché a tutte le questioni cui dà luogo lo svolgimento delle operazioni ad esso affidate, sempreché involgano una controversia per un diritto, quello delle altre ha come oggetto la determinazione concreta della parte o quota del fondo da assegnarsi al Comune e l'attività ulteriore, fino al distacco della medesima (1).

Rientrano, pertanto, nella competenza giurisdizionale, le questioni cui dà luogo lo svolgimento delle operazioni commissariali, che, cioè, o traggono da questa origine o su questa vengono comunque ad incidere, sì da ostacolare il corso (2).

La sentenza pubblicata ribadisce alcune regole fondamentali in tema di appellabilità di decisioni del Commissario per la liquidazione degli usi civici.

Per quel che riguarda, in particolare, la questione relativa all'ammissibilità del reclamo avverso i provvedimenti commissariali, si rileva che il Commissario regionale deve decidere con sentenza, a norma dell'art. 29 anzi citato, tutte le controversie relative all'accertamento (positivo o negativo) e alla liquidazione degli usi civici gravanti sulla proprietà privata e quelle riguardanti la rivendica di terre demaniali usurpate, anche se sia contestata la qualità demaniale del suolo (3).

A norma dell'art. 32 della legge n. 1766/27, sono appellabili soltanto le decisioni dei Commissari liquidatori degli usi civici sulle questioni concernenti l'esistenza, la natura e l'estensione dei diritti di uso civico e di godimento promiscuo delle terre spettanti agli abitanti di un Comune o di una frazione di Comune; mentre l'art. 111 della Costituzione dispone che contro le sentenze pronunciate dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali è sempre ammesso ricorso per cassazione per violazione di legge.

Viene, dunque, costantemente affermata la competenza della Corte d'appello, quale giudice di secondo grado, a pronunciare sulle impugnazioni relative alle controversie riguardanti l'esistenza, la natura e l'estensione dei diritti di uso civico, con conseguente esclusione del rimedio, residuale, di ricorso diretto alla Corte di cassazione ai sensi dell'art. 111 Cost. (4).

Trattandosi di un rimedio residuale, pertanto, il ricorso straordinario in cassazione è consentito solo avverso quelle decisioni del Commissario che, in ragione del loro oggetto, si sottraggono alla esperibilità del reclamo alla Corte d'appello, venendo, così, pronunciate in un unico grado di merito (è ovvio, per quanto concerne le decisioni reclamabili alla Corte d'appello, che le sentenze rese in sede di reclamo dalla predetta Corte saranno soggette all'ordinaria impugnazione in sede di legittimità) (5).

Precisamente, sono direttamente impugnabili con ricorso (straordinario) per cassazione, a norma dell'art. 111 Cost., le decisioni con cui il Commissario regionale per gli usi civici, in via provvisoria ed in attesa di decisioni irrevocabili sui diritti in contestazione, abbia definito questioni inerenti al possesso o all'esercizio dei diritti medesimi, ovvero risolto incidenti od opposizioni sollevati in sede di esecuzione di tali determinazioni e statuizioni provvisorie o questioni concernenti somme e compensi dovuti in esito ad operazioni liquidatorie.

Il problema in esame concerneva l'ammissibilità o meno del ricorso *ex art.* 111 Cost. avverso la decisione del Commissario regionale per gli usi civici della Toscana-Umbria-Lazio.

La Suprema Corte ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso proposto avverso il provvedimento del Commissario agli usi civici, rilevando che le relative doglianze avrebbero dovuto costituire oggetto di reclamo alla Corte d'appello.

Nel caso di specie, infatti, la decisione impugnata con ricorso per cassazione è stata emessa in un procedimento avente ad oggetto proprio l'accertamento di usi civici, a nulla rilevando la natura esclusivamente processuale della pronuncia in questione.

Stefania Conventi

(1) Cfr. Cass. Sez. Un. 23 ottobre 1961, n. 2346, in *Giust. civ.*, 1962, I, 741; Cass. Sez. Un. 4 giugno 1956, n. 1874, *ivi*, 1956, 1667; Cass. 13 gennaio 1941, n. 100, in *Foro it. Mass.*, 1941, 16.

(2) Cass. Sez. Un. 20 febbraio 1958, n. 528, in *Giust. civ.*, 1958, I, 864.

(3) Cass. Sez. Un. 29 aprile 1937, n. 1372, in *Foro it. Rep.*, 1937, 591.

(4) Cass. 27 ottobre 1993, n. 10689, in *Giust. civ. Mass.*, 1993; Cass. 10 marzo 1992, n. 2853, *ivi*, 1992; Cass. 9 giugno 1992, n. 7071, *ivi*, 1992; Cass. 6 febbraio 1978, n. 520, in *Giur. agr. it.*, 1980, 228, con nota di RIZZO,

Decisioni del Commissario liquidatore degli usi civici soggette a reclamo davanti alla Corte d'appello. Nello stesso senso, sulla limitazione dell'ambito esclusivo di ammissibilità del reclamo alle questioni relative all'esistenza, alla natura e all'estensione dei diritti di uso civico, cfr. Cass. 20 gennaio 1989, n. 298, in *Giust. civ. Mass.*, 1989; Cass. 26 dicembre 1986, n. 7540, *ivi*, 1986.

(5) Cass. Sez. Un. 13 giugno 1996, n. 5441, in questa Riv., 1997, 321, con nota di STOLFI, *Vecchi e nuovi problemi in materia di usi civici.*

Cass. Sez. I Civ. - 25-3-2003, n. 4357 - De Musis, pres.; De Chiara, est.; Sorrentino, P.M. (conf.) - Achille (avv. Scuola) c. Comune Pavia (avv. Bartoli). (Conferma App. Milano 14 settembre 1999)

Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - Terreni agricoli - «Tabelle» dei valori agricoli medi formate dalla speciale Commissione ex art. 16 legge 865/1971 - Carattere vincolante per il giudice - Sussistenza - Limiti. (L. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 16)

Nella determinazione dell'indennità di espropriazione per i terreni agricoli, le «tabelle» dei valori agricoli medi formate dalla speciale Commissione prevista dall'art. 16 della legge n. 865 del 1971 costituiscono provvedimenti amministrativi vincolanti per il giudice, che ad essi deve obbligatoriamente attenersi, e la possibilità della diretta determinazione, da parte sua, del valore agricolo medio (sulla scorta di consulenza tecnica) è fatta salva esclusivamente nell'ipotesi in cui dette «tabelle» siano da disapplicare in quanto illegittime (1).

(Omissis)

FATTO. - Con citazione del 15 ottobre 1997 Maria Grazia Achille e Giampiero e Gianluca Blora, eredi di Alfredo Blora, convenivano il Comune di Pavia davanti alla Corte di appello di Milano per la determinazione delle indennità di esproprio e di occupazione di terreni coltivati dal loro dante causa, occupati (parzialmente) in via di urgenza il 12 dicembre 1972 ed espropriati il 29 aprile 1974. Gli attori, premesso che il Tribunale di Pavia, con sentenza del 21 giugno 1996, aveva dichiarato l'obbligo del Comune di corrispondere loro l'indennità di cui all'art. 17, secondo comma, legge 865/1971, chiedevano procedersi alla liquidazione secondo il criterio stabilito dall'art. 5 bis, terzo comma, legge 359/1992, trattandosi di terreni edificabili.

Resisteva il Comune eccependo - per quanto qui ancora rileva - l'intervenuto giudicato in ordine al criterio di liquidazione (giacché la citata sentenza del Tribunale di Pavia aveva riconosciuto agli attori l'indennità di cui all'art. 17, secondo comma, legge 865/1971 e doveva, pertanto, ritenersi preclusa l'adozione dei parametri di cui all'art. 5 bis legge 359/1992) e contestando nel merito la fondatezza della pretesa.

La Corte adita, con sentenza del 14 settembre 1999, sulla scorta di consulenza tecnica di ufficio, determinava l'indennità di cui all'art. 17, secondo comma, legge 865/1971 in L. 9.958.000, oltre interessi legali dal 29 aprile 1974, e condannava il Comune alle spese di lite, con esclusione di quelle di consulenza tecnica di parte in quanto non provate. Respingeva, invece, la richiesta di indennità di occupazione, non essendo questa prevista per il coltivatore non proprietario; respingeva, altresì, la richiesta di rivalutazione monetaria della somma liquidata, corrispondendo questa a un debito di valuta e non essendo stato allegato alcunché in ordine al maggior danno ex art. 1224, secondo comma, c.c.

Con riguardo, in particolare, alla indennità liquidata, affermava la Corte che la liquidazione andava eseguita secondo il valore agricolo medio corrispondente al tipo di colture effettivamente praticato, di cui all'art. 16 legge 865/1971 sia perché su tale criterio si era formato il giudicato, sia, comunque, perché questo è l'unico criterio di liquidazione dell'indennità in favore del fittavolo, mezzadro, colono o compartecipe previsto, anche per i terreni edificabili, dall'art. 17, terzo comma, della stessa legge.

Avverso la sentenza i sigg. Achille e Blora propongono ricorso per cassazione, affidato a cinque motivi. Resiste il Comune di Pavia con controricorso illustrato da memoria.

DIRITTO. - 1. I primi due motivi di ricorso vanno esaminati congiuntamente, contenendo essi censure rivolte alla medesima statuizione della sentenza impugnata: quella secondo cui nella specie è applicabile esclusivamente il criterio di liquidazione dell'indennità di esproprio stabilito dall'art. 16 legge n. 865/1971, cui rinvia l'art. 17, terzo comma, della stessa legge, e non i criteri di cui all'art. 5 bis d.l. n. 333/1992, conv., con modif., nella legge n. 359/1992. La Corte di appello ha fondato tale affermazione su una duplice *ratio decidendi*: a) la preclusione della applicazione di criteri diversi da quello adottato, derivante dal giudicato sul punto contenuto nella precedente sentenza del Tribunale di Pavia; b) la infondatezza, comunque, della tesi giuridica dell'applicabilità, nella fattispecie, di criteri diversi. Il primo ed il secondo motivo di ricorso contestano, appunto, rispettivamente la prima e la seconda di tali ragioni.

Con il primo motivo i ricorrenti, denunciando violazione dell'art. 2909 c.c. in relazione agli artt. 112 e 360, n. 3 c.p.c., falsa

applicazione dell'art. 17, terzo comma, legge 865/1971 e vizio di motivazione, sostengono che:

- il preteso giudicato in realtà non sussiste, essendosi il Tribunale di Pavia limitato ad individuare l'avevte diritto alla indennità, espressamente escludendo qualsiasi determinazione in ordine all'ammontare della stessa, in conformità, del resto, al contenuto delle domande proposte in quel giudizio;

- sul punto la sentenza della Corte di appello è viziata da omessa motivazione (per non aver vagliato le puntuali argomentazioni degli attori e non aver tenuto conto delle domande proposte dalle parti davanti al Tribunale e del tenore inequivocabile della sentenza di quest'ultimo), nonché da motivazione perplessa e contraddittoria (per avere proceduto all'esame nel merito della questione dell'applicabilità dell'art. 5 bis cit., che pure aveva ritenuto preclusa dal precedente giudicato).

Con il secondo motivo, denunciando violazione degli artt. 5 bis, cit., commi primo e terzo, e 17, cit., comma secondo, falsa applicazione degli stessi artt. 5 bis, comma quarto, e 17, comma terzo, nonché vizio di motivazione, i ricorrenti sostengono che:

a) la motivazione della sentenza è viziata, oltre che per la contraddittorietà denunciata nel primo motivo, anche per la perplessità derivante dall'aver la sentenza respinto la domanda degli eredi Blora senza menzionarne i presupposti, risultanti dalla consulenza tecnica di ufficio, ossia che le aree coltivate dall'affittuario erano suscettibili di edificazione; con ciò violando, altresì, l'art. 112 c.p.c. per non essersi la sentenza esplicitamente pronunciata sulla domanda principale degli attori accertandone gli esatti presupposti;

b) l'art. 5 bis, cit., che prevede due soli criteri di calcolo dell'indennità, a seconda del carattere edificatorio o meno del suolo, è applicabile a tutte le espropriazioni preordinate alla realizzazione di opere di pubblica utilità, a prescindere dalla condizione dei soggetti espropriati, ed è da escludere che le norme di cui al titolo II, legge 865/1971, relative alla liquidazione dell'indennità per i terreni non edificabili, possano essere applicate anche alle aree edificabili ove il soggetto espropriato sia un coltivatore diretto.

1.1. - Il secondo motivo è infondato sotto entrambi i profili indicati.

Quanto alla profilo *sub b)*, è sufficiente rammentare che la presente controversia attiene alla determinazione non già dell'indennità di esproprio in favore del proprietario, bensì dell'indennità aggiuntiva in favore di affittuario coltivatore diretto, la quale, per univoco orientamento di questa Corte, va in ogni caso determinata, ai sensi degli artt. 16 e 17, terzo comma, legge 865/1971, con riferimento al valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticato, ancorché si riferisca a suolo edificabile (Cass. 15744/2001, 1959/1997, 11609/1992).

Tanto chiarito, risulta evidente la mancanza di pregio, altresì, del profilo *sub a)*.

La Corte di appello, in primo luogo, non è incorsa in alcuna contraddizione affermando la necessità di applicare il criterio di calcolo dell'indennità appena indicato: semplicemente, ha ritenuto di poter fondare tale affermazione su due autonome ragioni - la preclusione derivante dal giudicato e, comunque, la insostenibilità in diritto della diversa pretesa attorea - niente affatto contrastanti tra loro.

In secondo luogo, una volta che la sentenza aveva escluso la sostenibilità in diritto della pretesa di liquidare l'indennità secondo il criterio di cui all'art. 5 bis (d.l. 333/1992, conv. in) legge 359/1992 relativo ai suoli edificabili, essendo invece obbligatoria in ogni caso l'adozione del criterio del valore agricolo, la eventuale edificabilità del suolo diveniva del tutto irrilevante, onde non vi era motivo di darsi carico di essa in motivazione. È poi appena il caso di aggiungere che del tutto fuori luogo è il riferimento alla violazione del principio della corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato (art. 112 c.c.): la sentenza, invero, non ha fatto altro che pronunciare sulla domanda come effettivamente formulata dagli attori - i quali pretendevano, come si è visto, l'applicazione del criterio stabilito dall'art. 5 bis, cit., per i terreni edificabili - escludendone il fondamento in diritto.

1.2. - Il rigetto del secondo motivo, e dunque la conferma della correttezza della *ratio decidendi*, corrispondentemente impugnata, della sentenza, rende inammissibile, per difetto di interesse, il primo motivo di ricorso, inteso, come si è visto, a contrastare l'ulteriore, autonoma *ratio* della medesima statuizione concernente il criterio di liquidazione dell'indennità da applicare.

2. - Con il terzo, subordinato motivo, denunciando violazione degli artt. 17, terzo comma, e 19 legge 865/1971, degli artt. 122, 113, primo comma, 115, primo comma, 116, primo comma, e 221 c.p.c., degli artt. 191, 193 e 196 c.p.c., in relazione all'art. 360, n. 4, c.p.c., nonché violazione dell'art. 2909 c.c., in relazione all'art.

360, n. 3, c.p.c. e omessa valutazione di un punto decisivo della controversia, i ricorrenti lamentano che la Corte di appello abbia:

a) travisato la domanda, respingendo una richiesta di riconoscimento di ulteriori indennità per soprassuolo, in realtà non formulata, perché gli attori avevano, invece, richiesto di porre al CTU specifico quesito inteso ad accertare il valore agricolo medio del fondo adibito a vivaio, in mancanza di apposita determinazione nelle tabelle redatte dalla Commissione di cui all'art. 16 legge 865/1971;

b) illegittimamente omesso di disporre detto accertamento tecnico, indispensabile, invece, «per determinare il valore agricolo medio del vivaio, essendo riconosciuta alle parti la facoltà di chiedere la determinazione dell'indennità a prescindere dalla stima amministrativa, per effetto della sentenza n. 67/1990 della Corte costituzionale»;

c) erroneamente argomentato che dal verbale dello stato di consistenza redatto il 25 agosto 1972 risulta che il soprassuolo era già stato asportato dal proprietario e contraddittoriamente argomentato che gli attori non avevano dimostrato che tale soprassuolo esistesse: con ciò violando il precedente giudicato del Tribunale di Pavia (il quale aveva escluso che quel verbale avesse valore di prova ed aveva accertato che il fondo, fino al momento dell'espropriazione, era coltivato a vivaio di pioppelle), nonché falsamente applicando l'art. 221 c.p.c. con l'attribuire «valore di documento che fa prova fino a querela di parte» al verbale predetto;

d) omesso di motivare «circa il suddetto punto decisivo della controversia».

2.1. - Il motivo muove da un presupposto giuridico errato: che sia, cioè, consentito al giudice determinare il valore agricolo medio del fondo, in relazione al tipo di coltura effettivamente praticato, prescindendo dalle «tabelle» elaborate, ai sensi dell'art. 16, quarto comma, legge 865/1971, dalla speciale Commissione prevista al primo comma - e procedendo, quindi, direttamente alla determinazione mediante consulenza tecnica di ufficio - tutte le volte in cui la coltura cui è adibito il fondo espropriato non risulti specificamente menzionata nelle tabelle con apposita determinazione del relativo valore agricolo medio.

Vero è, invece, che quelle tabelle costituiscono provvedimenti amministrativi, cui il giudice deve obbligatoriamente attenersi nella determinazione dell'indennità. La possibilità della diretta determinazione del valore agricolo medio da parte del giudice è fatta salva esclusivamente nell'ipotesi in cui le tabelle siano dallo stesso disapplicabili in quanto illegittime (sul potere del giudice ordinario di disapplicare le tabelle illegittime cfr. Corte cost. n. 261/1997 e, più di recente, Cass. n. 15016/2001). Né è pertinente il richiamo a Corte cost. n. 67/1990, la quale ha soltanto riconosciuto il diritto dell'espropriato di proporre il giudizio per la determinazione dell'indennità anche prima della esecuzione della stima amministrativa, ai sensi dell'art. 15, primo comma, legge 865/1971, da parte della competente Commissione, non certo la possibilità di prescindere dai parametri stabiliti, in generale, dalla stessa Commissione ai sensi dell'art. 16, quarto comma, della medesima legge.

Nella fattispecie, la Corte di merito ha applicato le tabelle, prendendo in considerazione il valore agricolo medio da esse stabilito per il «seminativo arborato», tipo di coltura al quale ha ricondotto i terreni espropriati.

I ricorrenti lamentano che, invece, il terreno era coltivato a vivaio di pioppi e che il vivaio costituisce una categoria a sé, non prevista dalle tabelle, per cui il suo valore medio andrebbe determinato a parte direttamente dal giudice (mediante consulenza tecnica). Essi, dunque, non pongono la questione della corretta applicazione delle tabelle, ma affermano, in sostanza, il superamento di esse. Senonché non indicano la ragione giuridica per cui le tabelle dovrebbero essere nella specie trascurate, né pongono la questione della legittimità (e dunque della disapplicazione per tal motivo) delle stesse, e neppure indicano la ragione per cui il vivaio di pioppi avrebbe dovuto essere oggetto di apposita considerazione nelle tabelle. Non si comprende, dunque, quale sia il fondamento giuridico della doglianza dei ricorrenti, che è pertanto inammissibile per genericità.

L'inammissibilità del motivo sotto il profilo esaminato [relativo al punto b), che precede] comporta l'inammissibilità anche dei restanti profili dello stesso. Invero, una volta escluso il superamento delle tabelle e (conseguentemente) la possibilità della diretta determinazione del valore agricolo medio del terreno in questione da parte del giudice, perdono ogni rilievo sia l'accertamento relativo alla esistenza del vivaio [sopra richiamato *sub c)* e *d)*] sia il preteso travisamento della richiesta di consulenza tecnica [richiamato alla lett. a)], che sono funzionali, nel ricorso, alla diretta determinazione del valore da parte del giudice.

3. - Con il quarto motivo, deducendo violazione dell'art. 1224, secondo comma, c.c., degli artt. 2727 e 2729, primo comma, c.c. e degli artt. 112, 115 e 116 c.p.c., nonché nullità del procedimento in relazione all'art. 360, n. 4, c.p.c., i ricorrenti lamentano che la Corte di appello non abbia loro riconosciuto, per il difetto di allegazione circa il maggior danno, il diritto alla rivalutazione monetaria dell'indennità liquidata. Sostengono, in contrario: a) che «il debito della P.A. per l'indennità di espropriazione è suscettibile di rivalutazione anche in difetto di specifica deduzione e allegazione del maggior danno avendo natura compensativa»; b) che, comunque, il maggior danno derivante dalla svalutazione era presumibile in base alla loro qualità di coltivatori diretti, i quali impiegano anche capitali, oltre al proprio lavoro, nella conduzione del fondo.

3.1 - Il motivo è infondato sotto il primo profilo. Invero, come costantemente affermato da questa Corte (*ex multis*, Cass. nn. 1867/1999, 6583/1998, 1113/1997), il diritto alla indennità di espropriazione costituisce credito di valuta, non di valore, e dunque è sottoposto alla automatica applicazione di meccanismi rivalutativi. È del tutto fuori luogo, poi, il riferimento, in ricorso, a Cass. nn. 2063/1995 e 1873/1996, che si sono limitate ad affermare la natura compensativa degli interessi sull'indennità di espropriazione.

Per il resto il motivo è inammissibile in quanto contiene una mera censura di merito.

4. - Con il quinto motivo, denunciando violazione dell'art. 91 c.p.c., i ricorrenti lamentano che la Corte di appello non abbia loro riconosciuto le spese di consulenza tecnica di parte, in quanto non provate. Sostengono che, invece, la condanna alle spese processuali prescinde dalla prova del pagamento, che può essere richiesta solo dalla parte condannata, in sede di esecuzione.

4.1. - Il motivo è infondato. Se, infatti, la condanna del soccombente al rimborso delle spese di consulenza tecnica di parte sostenute dall'avversario non presuppone la prova dell'avvenuto pagamento di esse ad opera di quest'ultimo, è comunque necessaria la prova della effettività delle stesse, ossia che la parte vittoriosa abbia quantomeno assunto la relativa obbligazione (Cass. n. 3897/1985). E nella specie la Corte di appello non si è limitata ad escludere la prova del pagamento, ma ha affermato, più ampiamente, che «la voce esposta per consulenza tecnica di parte non risulta sostenuta da adeguate pezze giustificative».

5. - Il ricorso va dunque rigettato. (*Omissis*)

(1) POTERE DI INGERENZA DEL GIUDICE, E RELATIVI LIMITI, NELLA DETERMINAZIONE DEL VALORE AGRICOLO MEDIO OPERATA DALLA COMMISSIONE PROVINCIALE TRA VECCHIO E NUOVO REGIME ESPROPRIATIVO.

La pronuncia in esame si inserisce nel dibattito tema concernente l'individuazione della rilevanza, nonché dei limiti di ingerenza che l'autorità giudiziaria può esercitare, in merito alla determinazione, operata dall'apposita Commissione provinciale, del valore agricolo medio quale parametro ai fini del computo dell'indennità di esproprio per le relative aree (oggi formalmente ricomprese nella sezione IV del nuovo T.U. espropri, dedicata in via generale alle aree non edificabili).

A tal riguardo, prima di affrontare nel merito la sentenza in esame, appare opportuno delineare, seppur brevemente, il quadro normativo recante la disciplina della determinazione definitiva in via amministrativa dell'indennità in tema di aree agricole (che, come si è visto, non esauriscono la categoria delle aree non edificabili) allorché la stessa sia rifiutata dall'espropriando. In particolare, alla luce del nuovo T.U. approvato con il d.p.r. n. 327/2001 (1), occorre verificare se permane ed entro quali limiti la competenza in merito della Commissione provinciale espropri.

1. - Con riferimento alla composizione ed alle funzioni svolte dalla Commissione occorre, anzitutto, prendere spunto dall'art. 41 del citato T.U. il quale, pur non apportando sostanziali modifiche rispetto a quanto già previsto dal previgente art. 16 della legge n. 865/71, ha formalmente consacrato alla sfera di competenza regionale l'istituzione, da prevedere in ogni Provincia, della Commissione espropri.

(1) In *G.U.* 16 agosto 2001, n. 189 suppl. ord.

In particolare, l'art. 41 prevede che debbano necessariamente farvi parte:

- a) il presidente della Provincia, o un suo delegato, che la presiede;
- b) l'ingegnere capo dell'ufficio tecnico erariale, o un suo delegato;
- c) l'ingegnere capo del genio civile, o un suo delegato;
- d) il presidente dell'Istituto autonomo delle case popolari della Provincia, o un suo delegato;
- e) due esperti in materia urbanistica ed edilizia, nominati dalla Regione;
- f) tre esperti in materia di agricoltura e di foreste, nominati dalla Regione su terne proposte dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Relativamente, poi, ai poteri ed alle funzioni attribuite alla Commissione in tema di aree agricole, l'art. 41 ha previsto che «nell'ambito delle singole regioni agrarie, delimitate secondo l'ultima pubblicazione ufficiale dell'Istituto centrale di statistica, entro il 31 gennaio di ogni anno la Commissione determina il valore agricolo medio, nel precedente anno solare, dei terreni, considerati non oggetto di contratto agrario, secondo i tipi di coltura effettivamente praticati».

Rispetto alla previgente disciplina dettata dall'art. 16 della legge n. 865/71, l'unica novità introdotta dal nuovo T.U. attiene alla sostituzione della figura dell'intendente di finanza, ormai superata sul piano positivo, con quella del dirigente dell'Ufficio distrettuale delle imposte, ma sempre con lo stesso compito di curare la costituzione della segreteria della Commissione e l'assegnazione del personale necessario (2).

Ad ogni modo, come già in precedenza evidenziato, compito principale della Commissione, ma non esclusivo come si evince dalla nuova rubrica dell'art. 41 in parola a seguito della modifica introdotta dal d.lgs. n. 302/2002 (3), rimane quello di individuare, su base annuale, il valore agricolo medio dei terreni oggetto di espropriazione, la cui determinazione rileva, come noto, ai fini del successivo calcolo dell'indennità da offrire ai proprietari, o ai coltivatori diretti, del fondo espropriato, secondo i criteri dettati dagli artt. 40 e seg. del T.U.

2. - Passando all'esame del caso di specie, occorre innanzitutto sottolineare quanto statuito dalla Corte di cassazione in merito alla esatta individuazione dell'oggetto della controversia posta al suo scrutinio.

Al riguardo, ed in via del tutto preliminare, la Corte ha osservato che, dalla ricostruzione dei fatti e dalle domande avanzate dalle parti, la materia del contendere doveva essere inquadrata nell'ambito di una procedura di espropriazione di fondo agricolo coltivato da soggetto diverso dal proprietario. Ne è derivato, a giudizio della Corte, la necessità di operare la determinazione dell'indennità aggiuntiva in favore dell'affittuario coltivatore diretto, conformemente a quanto previsto dagli artt. 16 e 17 della legge n. 865/1971 (oggi dagli artt. 39, 41 e 42 del d.p.r. n. 327/2001), con riferimento al valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticato sul terreno espropriato, ancorché nel caso di specie il terreno fosse astrattamente edificabile (4) (ipotesi, quest'ultima, espressamente contemplata nell'art. 39 del nuovo T.U. espropri).

Chiarita preliminarmente l'esatta delimitazione dell'oggetto della controversia, la Cassazione è passata poi ad esaminare quanto ulteriormente dedotto da parte ricorrente, e, pertanto, a verificare se nell'ordinamento giuridico sussista o meno la possibilità per il giudice di discostarsi

dalle tabelle elaborate dalla Commissione provinciale, specialmente nell'ipotesi in cui la coltura cui è adibito il fondo espropriato non risulti menzionata nelle apposite tabelle, con la relativa determinazione del valore agricolo medio.

Secondo la ricostruzione operata da parte ricorrente, infatti, in presenza di una siffatta ipotesi (assenza, cioè, di una qualsiasi menzione nelle tabelle di una specifica coltura) al giudice dovrebbe riconoscersi il potere di determinare il valore agricolo medio del fondo, in relazione al tipo di coltura effettivamente praticato, prescindendo evidentemente dalle tabelle elaborate dalla speciale Commissione e procedendo, invece, direttamente alla sua determinazione mediante consulenza tecnica d'ufficio.

Di contrario avviso a tale ricostruzione dogmatica, la Cassazione ha ritenuto invece che le tabelle di cui trattasi costituiscono provvedimenti amministrativi, cui il giudice deve obbligatoriamente attenersi nella determinazione dell'indennità. Ed infatti, con la pronuncia in esame, la Suprema Corte ha esplicitamente richiamato quell'orientamento, ormai costante della giurisprudenza, secondo il quale la possibilità della diretta determinazione del valore agricolo medio da parte del giudice è fatta salva esclusivamente nell'ipotesi in cui le tabelle siano dallo stesso disapplicate in quanto illegittime. Laddove, invece, non siano rinvenibili profili di illegittimità ovvero questi non vengano denunciati ai fini della disapplicazione delle tabelle, al giudice non sarebbe consentito discostarsi dalle tabelle medesime elaborate dalla speciale Commissione.

Ne deriva per conseguenza che, in questi casi, il giudice dovrebbe sempre trovare nelle tabelle una categoria nella quale fare rientrare la coltura relativa al caso sottoposto alla sua attenzione (come è avvenuto nella fattispecie nella quale il giudice ha ritenuto che la coltura «vivaio di pioppi» di cui non si parlava nelle tabelle potesse farsi rientrare nell'ambito del «seminativo arborato»).

3. - Con riferimento ad altri precedenti intervenuti in materia di determinazione del valore agricolo medio, deve osservarsi che la giurisprudenza ha costantemente affermato che la facoltà, riconosciuta alle parti, di chiedere la determinazione dell'indennità anche a prescindere dalla stima amministrativa (5), comporta soltanto che, qualora l'opposizione venga proposta dopo il decreto di esproprio, ma prima della stima definitiva della Commissione provinciale, il giudice possa fondare il proprio convincimento - riguardo al valore del fondo - basandosi esclusivamente sulle tabelle oppure sulla stima amministrativa intervenuta in corso di causa, non essendo obbligato a disporre consulenza tecnica, tanto più se l'espropriato non riesce ad addurre a sostegno delle proprie tesi elementi atti a contestare i dati oggettivi (tipo di coltura, valore agricolo medio, estensione del terreno) su cui si basano le tabelle stesse oppure la valutazione definitiva della Commissione provinciale (6).

Sotto altro e diverso profilo si è ulteriormente chiarito che la pubblicazione della stima definitiva effettuata dall'apposita Commissione provinciale presso l'Ufficio tecnico erariale, costituendo l'atto finale di un procedimento amministrativo incidente sulla determinazione dei beni espropriati e dei corrispettivi indennitari relativi ad essi, deve contenere l'esatta indicazione dei proprietari e delle aree espropriate, necessaria per l'individuazione dei soggetti interessati; in mancanza, essa deve ritenersi nulla per inesistenza dell'oggetto, con la conseguenza che, in tali ipotesi, non comincia a decorrere il termine di decadenza per proporre opposizione alla stima (7).

(2) Sul punto, CARINGELLA, DE MARZO, DE NICOLIS e MARUOTTI, *L'espropriazione per pubblica utilità*, Milano, 2003, 574.

(3) In *G.U.* 22 gennaio 2003, n. 17.

(4) Sull'ammissibilità di tali fattispecie, cfr. Cass. Sez. I Civ. 13 dicembre 2001, n. 15744, in *Giust. civ. Mass.*, 2002, 352; Cass. Sez. I Civ. 6 marzo 1997, n. 1959, in questa Riv., 1998, 227; Cass. Sez. I Civ. 26 ottobre 1992, n. 11609, *ivi*, 1994, 232.

(5) Facoltà introdotta nell'ordinamento giuridico per effetto della sentenza 22 febbraio 1990, n. 67 della Corte costituzionale, in *Foro it.*, 1990, I, 3057.

(6) Cfr. Cass. Sez. I Civ. 15 marzo 1999, n. 2272, in *Giust. civ. Mass.*, 1999, 563 e in *Foro it.*, 1999, I, 1432.

(7) Cfr. Cass. Sez. I Civ. 11 giugno 2002, n. 8330, in *Giust. civ. Mass.*, 2002, 995.

4. - Orbene, tornando all'esame della decisione di cui ci si occupa, la Cassazione, aderendo al surrichiamato orientamento giurisprudenziale, non ha così ritenuto pertinente il richiamo, operato da parte ricorrente, a quanto statuito dalla Corte costituzionale con la citata pronuncia n. 67/1990. Difatti, a giudizio della Cassazione, tale pronuncia ha soltanto riconosciuto il diritto dell'espropriato di proporre ricorso per la determinazione dell'indennità anche prima dell'esecuzione della stima amministrativa, ai sensi dell'art. 15, primo comma, legge n. 865/1971, da parte della competente Commissione, ma non ha certo riconosciuto al giudice il potere di prescindere, al di là di ipotesi di palese illegittimità, dai parametri stabiliti, mediante le apposite tabelle, dalla stessa Commissione (8).

Ebbene, nel caso di specie, osserva ancora la Cassazione, la Corte di merito aveva giustamente fatto riferimento alle tabelle, ritenendole perfettamente rispondenti ai criteri di legge ed applicando il valore agricolo medio previsto per il «seminativo arborato», tipo di coltura al quale venivano ricondotti i terreni espropriati dedicati nel concreto a vivaio di pioppi. Viceversa, del tutto prive di fondamento si rivelavano le doglianze prospettate da parte ricorrente, secondo la cui ricostruzione la coltura effettivamente praticata nei terreni individuata nel «vivaio di pioppi», non essendo prevista nelle tabelle, avrebbe dovuto costituire una categoria a sé ed il valore agricolo dello stesso avrebbe dovuto essere determinato, mediante consulenza tecnica, direttamente dal giudice.

Nelle pieghe delle motivazioni esposte in precedenza, invece, la Cassazione offre uno spiraglio all'interprete anche per il futuro, posto che non ci sono differenze sostanziali nel nuovo T.U., laddove evidenzia la circostanza che parte ricorrente non ha mai in realtà sollevato la questione della corretta applicazione delle tabelle, ma si è limitata, in sostanza, ad affermarne la possibilità di un superamento, in quanto incomplete, mediante assunzione di consulenza tecnica disposta dal giudice. In altre parole, parte ricorrente non ha indicato la ragione tecnico-giuridica per cui le tabelle avrebbero dovuto essere nella specie trascurate, né tantomeno ha posto la questione della legittimità (e dunque della disapplicazione per tal motivo) delle stesse, specificando la ragione per cui il «vivaio di pioppi» avrebbe dovuto essere oggetto di apposita specifica considerazione nelle tabelle e quindi perché non poteva venire ricompreso nella categoria «seminativo arborato» come invece ha ritenuto il giudice.

Ritenendo prive di fondamento giuridico le doglianze di parte ricorrente, la Corte si limitava pertanto a dichiararne l'inammissibilità stante la loro genericità.

A ben interpretare la posizione assunta dalla Cassazione (e prima ancora dalla Corte costituzionale) ne deriverebbe che qualora un operatore agricolo dovesse intravedere, a seguito dell'espropriazione, una lesione delle sue pretese indennitarie, dovuta alla mancanza nelle tabelle dei valori agricoli medi della specifica coltura praticata, dovrebbe, prima ancora di contestare la offerta e/o la stima delle indennità, impugnare davanti al giudice amministrativo le tabelle predisposte dalla Commissione provinciale espropri (presumibilmente entro 60 gg. dalla piena conoscenza ove le stesse non vengano contestate all'atto della loro pubblicazione) oppure chiederne formalmente ed espressamente la disapplicazione davanti al giudice ordinario (Corte d'appello) adito in sede di opposizione.

Tali considerazioni, per le ragioni sopraindicate, possono valere pertanto anche nel nuovo sistema espropriativo introdotto dalle soprarichiamate norme del T.U. espropri di cui al d.p.r. n. 327/2001.

David Salamena

(8) Cfr. Corte costituzionale 23 luglio 1997, n. 261, in *Foro it.*, 1998, I, 1021, con nota di BENINI, in cui si afferma che, laddove siano rinvenibili profili di illegittimità, «le tabelle formate dalle commissioni amministrative e le relative applicazioni non restano sottratte al sindacato giurisdizionale sugli atti dell'amministrazione e al potere di disapplicazione del giudice ordinario».

Cass. Sez. III Civ. - 5-3-2003, n. 3280 - Duva, pres.; Segreto, est.; Golia, P.M. (conf.) - Meola ed altri (avv. Dalmaso ed altra) c. Iannelli ed altra (avv. N.C.). (*Conferma Trib. Benevento 1° giugno 1999*)

Prelazione e riscatto - Confinante proprietario - Ricorrenza di tutti i requisiti - Definizione. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7)

Prelazione e riscatto - Riscatto - Requisiti soggettivi e oggettivi - Accertamento d'ufficio - Ammissibilità - In appello - Estensione. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7)

In tema di diritto di prelazione e riscatto per il disposto dell'art. 7 della l. 14 agosto 1971, n. 817 al proprietario di un fondo agrario confinante con altro offerto in vendita compete il diritto di prelazione, ovvero il succedaneo diritto di riscatto, se ricorrono nei suoi confronti tutte le condizioni previste dall'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, cui il citato art. 7 rinvia, e quindi la qualifica di coltivatore diretto, la coltivazione biennale dei terreni agricoli confinanti di sua proprietà, il possesso della forza lavorativa adeguata e il non aver effettuato vendite di fondi rustici nel biennio precedente l'esercizio dell'azione di riscatto (1).

In ipotesi di esercizio del riscatto da parte del confinante, la ricorrenza di ciascuno dei requisiti soggettivi e oggettivi deve essere accertata dal giudice indipendentemente da eccezioni della controparte, sicché non incorre in vizio di ultrapetizione il giudice d'appello che rilevi d'ufficio la mancanza di uno degli anzidetti presupposti nel caso in cui la questione non sia stata esaminata nel grado precedente, né viola il giudicato interno il giudice d'appello che rilevi d'ufficio la mancanza degli anzidetti presupposti nel caso in cui la questione non sia stata esaminata dal giudice di primo grado (2).

(Omissis)

FATTO. - Con atto notificato il 19 novembre 1996 Meola Maria Nunzia, Meola Nicolantonio, Meola Teresa Filomena, figli del defunto Meola Antonio, proponevano appello avverso la sentenza n. 130/1996, con la quale il Pretore di Benevento aveva rigettato la domanda di riscatto di un fondo rustico, nella qualità di proprietario-coltivatore diretto di un fondo confinante, proposta nei confronti dei coniugi Iannelli Antonio e Vetere Maria Dolores.

Assumevano gli appellanti che l'impugnata sentenza era errata perché fondata sul convincimento dell'esistenza di un contratto di fitto avente ad oggetto il fondo in contestazione, in favore di Pennucci Giandomenico, marito dell'alienante D'Agostino Pierina. Il Tribunale di Benevento, con sentenza depositata il 1° giugno 1999, rigettava l'appello.

Riteneva il Tribunale che, prescindendo dall'effettiva esistenza di un contratto di affitto in favore del Pennucci e dalla veridicità di tale rapporto, nella fattispecie la domanda non poteva essere accolta, poiché l'attore, Meola Antonio, e poi i suoi eredi non avevano provato il proprio diritto di proprietà sul fondo confinante, né la mancata alienazione nel biennio precedente di fondi rustici.

Avverso questa sentenza hanno proposto ricorso per cassazione Meola Maria Nunzia, Nicolantonio e Teresa Filomena.

Non si sono costituiti gli intimati.

DIRITTO. - 1. Con il primo motivo di ricorso i ricorrenti lamentano l'omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia.

Assumono i ricorrenti che la sentenza di appello non si è pronunciata sul motivo di impugnazione, consistente nel fatto che sul terreno oggetto del riscatto non vi era una famiglia colonica, in virtù di un contratto agrario.

2. Con il secondo motivo di ricorso i ricorrenti lamentano la nullità della sentenza, per aver la stessa rigettato la domanda, in quanto non sarebbero state provate le condizioni dell'azione, costituita dall'essere gli attori proprietari di un fondo confinante e di non aver venduto fondi nel biennio precedente. Sostengono i ricorrenti che tale fatto era da considerarsi pacifico, poiché fin dal primo atto il Meola si era qualificato come proprietario del fondo confinante e coltivatore diretto.

3.1. Ritiene questa Corte che i due motivi di ricorso siano strettamente connessi e vadano esaminati congiuntamente.

Essi sono infondati e vanno rigettati.

Va, anzitutto, osservato che la sentenza impugnata ha rigettato l'appello, in quanto ha ritenuto che non era stato provato il diritto di proprietà dell'attore sul fondo confinante ed il requisito della mancata alienazione di fondi rustici nel biennio precedente

con imponibile superiore a lire mille, da parte di chi esercitava l'azione di riscatto.

Rileva questa Corte che in tema di diritto di prelazione e riscatto per il disposto dell'art. 7 l. 14 agosto 1971, n. 817, al proprietario di un fondo agrario confinante con altro offerto in vendita compete il diritto di prelazione, ovvero il succedaneo diritto di riscatto, se ricorrono nei suoi confronti tutte le condizioni previste dall'art. 8 l. 26 maggio 1965, n. 590, cui il citato art. 7 rinvia, e quindi la qualifica di coltivatore diretto, la coltivazione biennale dei terreni agricoli confinanti di sua proprietà, il possesso della forza lavorativa adeguata ed il non avere effettuato vendite di fondi rustici nel biennio precedente l'esercizio dell'azione di riscatto.

Tali circostanze integrano nel loro insieme il fatto giuridico costitutivo del diritto del proprietario confinante di essere preferito nel caso di trasferimento a titolo oneroso del fondo, conformemente alla loro funzione, che è quella di individuare a quali condizioni, rispetto alla sola circostanza della coltivazione di un fondo confinante, risponde all'interesse generale di favorire l'accesso di questi alla proprietà del fondo.

Pertanto in ipotesi di esercizio del riscatto da parte del confinante, la ricorrenza di ciascuna di tali situazioni (*ivi* compresa la non alienazione da parte sua di altri terreni nel biennio precedente) deve essere accertata dal giudice indipendentemente da eccezioni della controparte, sicché non incorre in vizio di ultrapetizione, il giudice d'appello che rilevi d'ufficio la mancanza di uno degli anzidetti presupposti nel caso in cui la questione non sia stata esaminata nel grado precedente né viola il giudicato interno, il giudice d'appello che rilevi d'ufficio la mancanza degli anzidetti presupposti nel caso in cui la questione non sia stata esaminata dal giudice di primo grado (cfr. Cass. 10 aprile 1998, n. 3732; Cass. 25 marzo 1997, n. 2603).

3.2. Va anche ricordato che l'onere della prova dell'esistenza dei requisiti richiesti dalla legge per il riconoscimento del diritto di prelazione e quindi di riscatto incombe al retraente, che quel diritto intende esercitare. Ciò in base al principio di carattere generale di cui all'art. 2697 c.c., dal momento che le situazioni considerate dall'art. 8, co. 1, l. 26 maggio 1965, n. 590 e dall'art. 7 l. 14 agosto 1971, n. 817, integrano fatti costitutivi del diritto azionato e non circostanze impeditive della nascita del diritto stesso (Cass. 27 luglio 1990, n. 7579; Cass. 1° aprile 1995, n. 3836).

3.3. Ne consegue che nella fattispecie non avendo la parte attrice fornito la prova dei suddetti elementi e non essendosi sul punto formato il giudicato interno, neppure implicito, per non essere stato il punto esaminato dal primo giudice né discusso tra le parti, correttamente il giudice d'appello ha rigettato l'appello.

Il rigetto dell'appello sotto questo profilo assorbiva l'altra questione attinente al punto se detto terreno effettivamente era condotto in affitto da un coltivatore diretto, poiché in ogni caso gli attori non avevano diritto al riscatto esercitato.

Il ricorso va pertanto rigettato. (*Omissis*)

(1-2) Con la sentenza in epigrafe la Suprema Corte conferma un indirizzo giurisprudenziale consolidato secondo il quale non incorre in vizio di ultrapetizione il giudice che accerti, indipendentemente dalle eccezioni delle parti, la ricorrenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi per l'esercizio della prelazione o del riscatto.

Tale indirizzo si fonda sul rilievo che i cennati requisiti, l'onere probatorio dei quali incombe sul retraente, costituiscono condizioni dell'azione e pertanto la loro sussistenza o meno ben può essere accertata d'ufficio dal giudice.

Nella fattispecie il giudice d'appello ha potuto validamente effettuare l'accertamento della ricorrenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi in quanto il giudice di primo grado aveva omesso di prendere in esame la questione e pertanto sul punto non si era formato alcun giudicato.

Si richiamano al riguardo le seguenti sentenze: Cassazione 10 aprile 1998, n. 3732, in questa Riv., 1998, 379; Cass. 25 marzo 1997, n. 2603, *ivi* (M) 1997, 281 e Cass. 16 aprile 1996, n. 3561, *ivi*, 1996, 515.

In dottrina, rimandiamo a C. CAMERDI, A. CORSARO, G.B. MACRÌ, R. TRIOLA, *Legislazione agraria*, Milano, 1998, 451 e ss. (G. Busetto)

Cass. Sez. V Civ. - 5-8-2002, n. 11676 Papa, pres.; Ragonesi est.; Gambardella, P.M. (conf.) - Aziende agricole Centro Sud di A. De Vincentis e C. (avv. De Sena) c. Min. Finanze (avv. gen. Stato) (*Conferma Comm. Trib. Reg. Abruzzo 13 ottobre 1998*)

Imposte e tasse - Accertamento delle imposte sui redditi - Rettifica delle dichiarazioni - Poteri dell'amministrazione finanziaria - Simulazione di un contratto - Deduzione - Ammissibilità - Preventivo giudizio di simulazione - Necessità - Esclusione - Potere del giudice tributario di accertamento incidentale della simulazione - Configurabilità - Fattispecie. (D.p.r. 29 settembre 1973, n. 600, artt. 38, 39; c.c., artt. 1362, 1414)

In tema di accertamento delle imposte sui redditi, l'ufficio finanziario ha il potere di accertare la sussistenza della eventuale simulazione di un contratto in grado di pregiudicare il diritto dell'amministrazione alla percezione dell'esatto tributo, senza la necessità di un preventivo giudizio di simulazione, spettando poi al giudice tributario, in caso di contestazione, il potere di controllare incidenter tantum, attraverso l'interpretazione del negozio ritenuto simulato, l'esattezza di tale accertamento, al fine di verificare la legittimità della pretesa tributaria (nella fattispecie, la Suprema Corte ha rigettato il ricorso avverso la sentenza della Commissione regionale che aveva ritenuto legittimo l'accertamento fondato sulla dedotta simulazione di contratti di affitto dissimulanti contratti di compravendita di prodotti agricoli) (1).

(*Omissis*). - Con il primo motivo di ricorso la società ricorrente deduce la violazione e falsa applicazione dell'art. 39, comma 2, del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 600 nonché il vizio di motivazione. Secondo la ricorrente i giudici del merito avrebbero dovuto accogliere l'eccezione di illegittimità del metodo di accertamento induttivo o extracontabile utilizzato nella fattispecie dall'Ufficio impositore, poiché, in presenza di una contabilità regolarmente tenuta, non ricorrevano i presupposti per far luogo all'accertamento induttivo.

Con il secondo motivo di ricorso deduce la violazione degli artt. 1322, 1372, 1414, e 1421 c.c. nonché il vizio di motivazione poiché l'ufficio avrebbe arbitrariamente riquilificato i contratti di affitto stipulati dalla società affittuaria quali contratti di vendita dei frutti dei terreni da parte degli affittanti.

Con il terzo motivo di ricorso censura il mancato rispetto delle norme disciplinanti le modalità di determinazione del reddito agrario. Con il quarto motivo deduce la violazione dell'art. 7 del d.lgs. 546/92 per essere state utilizzate ai fini decisori delle dichiarazioni testimoniali raccolte dagli organi impositivi nell'ambito dell'attività istruttoria. Va preliminarmente dichiarato inammissibile il controricorso dell'Amministrazione finanziaria, e di conseguenza la successiva memoria illustrativa, in quanto presentato oltre il termine di cui all'art. 370 c.p.c. (ultima notifica del ricorso 25 novembre 1999 - notifica del controricorso 2 febbraio 2000).

Il primo motivo di ricorso è infondato.

Occorre preliminarmente osservare che la qualificazione dell'accertamento effettuato, se, cioè, ai sensi del comma primo del comma secondo dell'art. 39 d.p.r. 600/73, non rileva di per sé ai fini della legittimità dell'accertamento stesso poiché ciò che conta è, comunque, la sussistenza dei presupposti previsti dalla legge che lo giustificano (Cass. 5863/99). Nel caso di specie, ancorché la sentenza impugnata non abbia dato conto della sussistenza dei requisiti per l'accertamento induttivo ex art. 39, comma 2 d.p.r. 600/73, ha comunque indicato una serie di presupposti idonei a giustificare l'accertamento ai sensi dell'art. 39, comma 1, lett. d) del medesimo decreto presidenziale. In particolare, la sentenza impugnata ha dato conto della esistenza di una serie di elementi (dichiarazioni dei contadini circa la natura dei contratti di affitto stipulati; quantitativi di sementi utilizzati per la coltivazione; rapporto tra i costi per sementi e coltivazioni con quelli per attività commerciali) che di per sé costituiscono presunzioni ex art. 2729 c.c. e che giustificano comunque l'accertamento analitico-induttivo di cui all'art. 39, comma 1, lett. d) del d.p.r. 600/73 poiché, pur in presenza di una contabilità formalmente corretta, rendono la stessa complessivamente inattendibile in quanto confliggente con regole fondamentali di ragionevolezza (Cass. 5266/01). Né il contribuente, invero, ha titolo per lamentare l'emissione nei suoi confronti di un accertamento analitico ex art. 39, comma 1 d.p.r. 600/73, invece che di un accertamento induttivo e sintetico ai

sensi del secondo comma del medesimo articolo, posto che l'eventuale adozione di quest'ultimo implicherebbe per lui garanzie minori di quelle correlabili alla emissione del primo (Cass. 5557/00).

Anche il secondo motivo di ricorso è infondato.

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che l'Ufficio finanziario dispone del potere di accertare la presenza di una eventuale simulazione in grado di pregiudicare il diritto dell'Amministrazione alla percezione dell'esatto tributo e che di conseguenza il giudice tributario può verificare, in caso di contestazione, l'esattezza di un tale accertamento attraverso l'interpretazione del negozio o dei negozi giuridici ritenuti simulati (sul punto Cass. 4097/84). Privo di fondamento è quindi l'assunto della società ricorrente per la quale la legittimità dell'avviso presupponeva l'esito favorevole di un'espressa azione di simulazione, rientrando, invece, nei compiti del giudice tributario l'interpretazione degli atti - di cui sia stata sostanzialmente dedotta la simulazione con la prospettazione dell'espedito usato, consistente, nel caso in esame, nella stipulazione di contratti d'affitto in luogo di contratti di compravendita di prodotti agricoli - al fine di un accertamento *incidenter tantum* volto a verificare la legittimità del tributo applicato. (Cass. 11424/98).

Il terzo motivo di ricorso è inammissibile.

Con tale motivo, con cui si contesta la violazione delle norme in tema di determinazione del reddito agrario, vengono, da un lato, avanzate delle censure che attengono al merito della valutazione effettuata dal giudice di secondo grado mentre, dall'altro, si fa riferimento ad elementi fattuali ed a documenti allegati agli atti di causa che non possono essere oggetto di esame in sede di legittimità (verbali esibiti dall'ufficio, percentuali di prodotti provenienti dai terreni oggetto dei contratti di affitto, quantitativi dei sementi e concimi necessari per la coltivazione etc.).

Il quarto motivo di ricorso è infondato.

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che il divieto di ammissione della prova testimoniale nel giudizio innanzi alle Commissioni tributarie, sancito dall'art. 7, quarto comma, del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 (che riproduce la disposizione analoga contenuta nell'art. 35, quinto comma, del d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 636) si riferisce alla prova testimoniale quale prova da assumere nel processo con le garanzie del contraddittorio e non implica, pertanto, l'impossibilità di utilizzare, ai fini della decisione, le dichiarazioni che gli organi dell'Amministrazione finanziaria sono autorizzati a richiedere anche ai privati nella fase amministrativa di accertamento sul conto di un determinato contribuente ai sensi dell'art. 32, primo comma, d.p.r. 29 settembre 1973, n. 600 (Cass. 14774/00). Tali dichiarazioni, proprio perché assunte in sede extraprocessuale, rilevano quali semplici elementi «indiziari», il cui valore può essere sempre contestato dal contribuente nell'esercizio del suo diritto di difesa (Corte cost. 21 gennaio 2000, n. 18). Nel caso di specie quindi del tutto correttamente il giudice di merito si è avvalso (in concorso con gli altri elementi presuntivi dianzi evidenziati) delle dichiarazioni dei contadini che hanno stipulato i contratti di affitto dei loro fondi per accertare - ai fini incidentali della verifica della fondatezza della pretesa tributaria - la simulazione o meno di tali contratti.

Il ricorso va pertanto rigettato. Stante l'inammissibilità del controricorso non si procede a liquidazione di spese (*Omissis*).

(1) ACCERTAMENTO E DETERMINAZIONE DEL REDDITO IMPONIBILE IN UNA SOCIETÀ AGRICOLA IN PRESENZA DI NEGOZI SIMULATI.

La sentenza in commento, ben oltre il principio evidenziato nella massima, prende in considerazione una fattispecie complessa ed articolata che comprende diverse fasi, tutte coordinate al fine della esatta e corretta determinazione del reddito imponibile di una società

semplice, che svolge attività agricola. La società semplice, allo stato attuale, appare la forma organizzativa che meglio risponde alle esigenze di un'attività agricola esercitata in forma collettiva sia per l'essenzialità della struttura sia per l'assenza di particolari adempimenti di gestione ed amministrazione (1). Per quanto gli adempimenti possano essere ridotti, ciò non toglie, però, che la società debba ugualmente tenere una propria contabilità non solo ai fini della compilazione del rendiconto annuale *ex art.* 2261 c.c., ma anche ai fini della predisposizione delle dichiarazioni fiscali relative all'Iva ed alle imposte dirette. Per questo si presta, visto il diverso trattamento che le riserva la normativa fiscale, ad essere oggetto di una particolare attenzione da parte dell'Amministrazione finanziaria che, spesso, individua o crede di individuare forme di evasione fiscale in settori che svolgono attività agricole avanzate o complesse.

Non è raro che il disconoscimento della natura agricola della attività esercitata porti ad una diversa qualificazione del reddito, magari come reddito d'impresa ed in tal caso è possibile che l'imponibile venga aumentato in modo esponenziale. Nel caso di specie il reddito accertato è risultato di ben trecento volte superiore a quello dichiarato dalla società.

Un semplice controllo formale sulle dichiarazioni dei redditi può portare, in base alla formulazione di un'ipotesi valutativa, ad un successivo accertamento consistente in indagini più approfondite circa l'attività della società semplice. L'accertamento, così come regolato dagli art. 38 e 39 del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 600 per le imposte sui redditi e dagli art. 54 e 55 del d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633 e ss.mm. per quanto riguarda l'Iva, comprende l'insieme delle attività e degli atti volti ad assicurare l'attuazione delle norme sostanziali impositive e viene distinto in due tipi:

a) accertamento analitico, detto anche contabile;

b) accertamento induttivo, detto anche semplificato o extracontabile.

L'accertamento analitico muove dai dati contabili dell'impresa, ma mira ad individuare specifici ricavi o compensi che non sono stati dichiarati, costi non documentati o fittizi o non inerenti all'attività esercitata. Quasi sempre vengono utilizzate delle «presunzioni» riferite a specifiche componenti del reddito o riguardanti particolari operazioni messe in essere. Così, per esempio, l'accertamento che ridetermina la base imponibile basandosi su caratteristiche esteriori dell'attività, si allontana certamente dalla contabilità, ma non può classificarsi come illegittimo o irregolare. Vi sono una serie di elementi che l'art. 39 del d.p.r. 600/73 e l'art. 54 del d.p.r. 633/72, individuano come ipotesi di verifica e conseguentemente di rettifica dei dati fiscali e sono:

1) mancata corrispondenza tra gli elementi indicati nella dichiarazione e quelli del conto economico;

2) mancata o non corretta applicazione della normativa sul reddito d'impresa;

3) incompletezza, falsità o inesattezza delle scritture contabili;

4) incompletezza, falsità o inesattezza delle scritture contabili a seguito di riscontro con fatture o altri documenti di soggetti sottoposti ad ispezione o verifica.

L'accertamento induttivo muove da presupposti formali che consistono in omissioni contabili o documentali quali:

1) mancata allegazione del bilancio o di altro documento contabile;

2) omessa tenuta di libri contabili obbligatori;

(1) S. CARMIGNANI, *La società agricola*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario* (diretto da Luigi Costato), Pado-

va, 2003, 279 ss.

- 3) irregolare tenuta dei libri contabili obbligatori;
- 4) omessa dichiarazione del reddito d'impresa;
- 8) omessa dichiarazione dei redditi prodotti;
- 6) omesse, false ed inesatte indicazioni, numerose e ripetute, tali da rendere inattendibili le scritture contabili.

L'accertamento induttivo è fondato su presunzioni, stime o argomentazioni dotate di un basso grado di probabilità, notizie e dati, comunque raccolti, in grado, però, di consentire una rideterminazione dei dati risultanti dalle dichiarazioni fiscali. In ogni caso, l'accertamento dovrà possedere una certa attitudine al convincimento e non essere fondato su elementi di arbitrarietà o di assoluta discrezionalità. La commistione tra le due tipologie, come si può notare, costituisce un evento non solo ordinario, ma anche utile ai fini dell'individuazione della reale base imponibile.

«Quando l'accertamento – afferma il LUPU (2) – induttivo extracontabile non deriva da violazioni formali, esiste perciò una frequente sostanziale identità tra la parte distruttiva dell'accertamento, che smentisce la contabilità e la parte costruttiva, che spiega come sono stati determinati i maggiori imponibili».

A così buon gioco la S.C. nel ribadire che tra le due tipologie di accertamento non può esserci «contrapposizione» e quindi un procedimento non esclude automaticamente l'altro, considerato anche che, in ogni caso, il provvedimento deve essere fondato su una motivazione congrua ed idonea a consentire al contribuente la verifica dei presupposti dell'accertamento e la eventuale contestazione della effettiva sussistenza ed entità del maggiore reddito accertato (3). Come dire che il contribuente ha tutto il tempo e possiede tutti gli strumenti per contestare i risultati cui è pervenuta l'Amministrazione finanziaria essendo stato posto a sua disposizione, attraverso il provvedimento notificato, l'iter seguito dall'Ufficio.

L'acquisizione di nuovi elementi, che dà luogo nel corso del procedimento avviato con metodo induttivo, ad una modifica dell'attività d'indagine in senso analitico, non rappresenta una violazione della normativa fiscale tale da inficiare l'intero accertamento. Così, per esempio, l'accertamento induttivo non impedisce all'Ufficio di utilizzare elementi tratti dalle scritture contabili e non contestati, quali i costi d'acquisto, le giacenze medie, il *turn over* di magazzino ed il numero di addetti. In presenza di una pluralità di elementi, gravi e precisi, nonché circostanziati e concordanti, il metodo d'accertamento deve ritenersi immune da vizi di legittimità (4). La rettifica investe, dunque, singole poste della contabilità dell'impresa e non la globalità della stessa sicché non vi è ragione di ritenere che le irregolarità siano di tale rilievo da comportare una totale inattendibilità dei dati contabili.

L'adozione del metodo analitico implica, per il contribuente, maggiori garanzie sul piano del contraddittorio e la possibilità di far valere le scritture eseguite correttamente e correlate alle effettive attività esercitate (5). Ben oltre le semplici presunzioni, i documenti contabili possono delineare la realtà e l'effettività dei rapporti instaurati dal contribuente con i propri fornitori, clienti o collaboratori.

Il dispiegarsi dell'attività di verifica, però, consente all'Amministrazione finanziaria di accertare la situazione di tutti i rapporti giuridici e ciò porta, inevitabilmente, alla sottoposizione degli atti e dei contratti ad una valutazione propriamente giuridica, anche al fine di valutare la presenza di eventuali negozi simulati. Allorquando il titolo o la forma apparente non corrispondono al contenuto, alla natura ed agli effetti dell'atto, spetta al giudice interpretarne e qualificarne natura ed effetti giuridici, quali si possono desumere dall'oggettività del suo contenuto e dalla ricognizione positiva del suo significato. Un'indagine di questo genere, implicando un'operazione giuridica, cioè a dire l'esplicazione di un'attività interpretativa di un negozio giuridico al fine di individuare gli effetti che esso è idoneo a produrre, può e deve essere compiuta anche dal giudice tributario, dato che non si tratta di una valutazione puramente estimativa (6). La individuazione di una simulazione, in tal caso, dimostra il tentativo messo in atto dal contribuente di pregiudicare il diritto dell'Amministrazione all'esatta percezione del tributo dovuto.

L'avvenuta simulazione può essere, perciò, provata anche mediante l'utilizzazione di dichiarazioni rese da terzi che hanno intrattenuto rapporti con il contribuente in quanto tali dichiarazioni non si vengono a configurare come «prove testimoniali», non ammesse nel giudizio tributario (art. 7 d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546), bensì come semplici elementi indiziari, il cui valore potrà, eventualmente, essere contestato nell'esercizio del diritto di difesa (7).

La Corte costituzionale, proprio in riferimento al nuovo processo tributario, afferma che le dichiarazioni di terzi, raccolte dall'Amministrazione nella fase procedimentale, «(...) sono essenzialmente diverse dalla prova testimoniale, che è necessariamente orale e di solito ad iniziativa di parte, richiede la specificazione di determinati capitoli, comporta il giuramento dei testi e riveste, conseguentemente, in particolare valore probatorio». Al contrario le dichiarazioni di terzi hanno un carattere meramente indiziario e di per se non sono idonee, da sole, a costituire il fondamento della decisione, mentre possono concorrere a formare il convincimento del giudice.

La S.C. non affronta, però, l'argomento, dal punto di vista, fiscale, decisivo e cioè quello della modalità di determinazione del reddito agrario che, automaticamente, comporta anche una valutazione sulla natura agricola o meno dell'impresa. Certo i supremi giudici non possono entrare nel merito di censure che attengono a valutazioni spettanti al giudice di merito, tanto più se si tratta di elementi fattuali, quali verbali, atti interni della società, prospetti vari, etc., ma, nel procedimento di accertamento, appare decisivo e fondamentale proprio questo aspetto. In ultima analisi, si crea una relazione strettissima tra il presupposto iniziale, disconoscimento della natura agricola dell'impresa, e la sua conclusione applicativa cioè la determinazione, o se si vuole, rideterminazione della base imponibile e di conseguenza nuovo calcolo delle imposte dovute. Tutte le verifiche intermedie, le tipologie di accertamento e l'individuazio-

(2) R. LUPU, *Diritto Tributario – parte generale*, vol. I, Milano, 1996, 161-162 e G. GIULIANI, *Codice dell'Iva – annotato con Legislazione, giurisprudenza e prassi*, Milano, 2001.

(3) Cass. Sez. I, 14 giugno 1999, n. 5863, in *Giust. civ.*, Mass., 1999, 1364 e Id. 3 maggio 1991, n. 4834, in *Boll. Trib.*, 1992, 877.

(4) Cass. 22 maggio 2001, n. 6943 in *Dir. e prat. trib.*, 2001, XXIV, 88; Cass. 28 giugno 2001, n. 8835, in *Giust. civ.*, Mass., 2001, 1285.

(5) Cass. Sez. V, 3 maggio 2000, n. 5557, in *Giust. civ.*, Mass.,

2000, 923.

(6) Cass. Sez. I, 12 luglio 1984, n. 4097, in *Rass. Trib.*, II, 1984 e Cass. 12 novembre 1998, n. 11424, in *Riv. giur. trib.*, 1999, 756, con nota di STEVANATO.

(7) Sull'argomento: Cass. Sez. trib., 15 novembre 2000, n. 14774, in *Giust. civ.*, Mass., 2000, 2377; per l'esercizio del diritto di difesa v. Corte cost. 21 gennaio 2000, n. 8, in *Riv. dir. Trib.*, 2000, II, 327, con nota di MURCIANO.

ne di eventuali negozi simulati possono essere, per così dire, resi innocui sul piano applicativo se si accerta e si stabilisce che il reddito prodotto è incontestabilmente di natura agraria.

La Corte costituzionale, (8), ribadendo precedenti e più remote decisioni, ha stabilito che la «(...) determinazione della base imponibile, mediante ricorso alle tariffe d'estimo costituisce una scelta discrezionale per nulla irragionevole del legislatore, il quale, seguendo un'antica tradizione di politica tributaria, ha inteso avvalersi di un criterio (...) realistico ed estremamente utile alla semplificazione ed alla rapidità dei procedimenti di accertamento dei redditi, nonché a prevenire un notevole contenzioso». Si ricavano da questo principio, anche sul piano operativo e quindi dell'accertamento tributario, delle interessanti conseguenze delle quali i giudici tributari debbono necessariamente tenere conto.

Intanto l'accertamento catastale è l'unico criterio di determinazione dei redditi fondiari, risultando incompatibili ulteriori forme di accertamento, compreso l'utilizzo del metodo sintetico. Infatti, l'accertamento sintetico è un criterio sussidiario che, grazie all'applicazione di indici, di coefficienti presuntivi e di parametri, determina un reddito imponibile non dichiarato.

In secondo luogo, tutte le valutazioni e le considerazioni presuntive, comunque acquisite, quali il tenore di vita elevato e sproporzionato rispetto al reddito dichiarato, non possono dare luogo ad ulteriori approfondimenti se si tratta di reddito agrario e questo sia stato correttamente quantificato e dichiarato.

In terzo luogo, una verifica della reale capacità reddituale del contribuente attraverso l'impiego di elementi e circostanze di fatto certi, è possibile ed è lecita, salva sempre la facoltà del contribuente di potere fornire la prova della provenienza del maggior reddito come realmente conseguito nell'esercizio di attività agricole.

L'impostazione data dalla Consulta è ineccepibile, ma essa non può che essere riferita alla determinazione del reddito ai fini dell'applicazione delle imposte dirette, poiché per quanto concerne le altre imposte e, in particolare, l'Iva si deve tener conto della diversa modulazione dell'imposta stessa. La questione, quindi, si sposta su un piano più generale ad un livello in cui appare più conveniente prendere in considerazione gli aspetti giuridici sostanziali e reali per poi diversificare il trattamento sul piano tributario.

La S.C., proprio recentemente, pur confermando in linea di principio questo indirizzo, in modo ancor più puntuale, ha stabilito che la natura di un'attività imprenditoriale va accertata non sulla base di criteri generali ed astratti, quali possono essere quelli stabiliti ai fini dell'applicazione delle norme in materia previdenziale o in tema di determinazione del reddito agrario, bensì sulla base dell'attività «effettivamente» esercitata dall'imprenditore (9). La natura dell'attività, quindi, va considerata in concreto a prescindere sia dalla denominazione autoattribuitasi dal soggetto sia dall'applicazione di criteri meramente merceologici.

Si tenga conto, infine, che l'art. 5 del d.lgs. 2 settembre 1997, n. 313, ha completamente sostituito l'art. 34 del d.p.r. 633/72 dell'Iva, apportando sostanziali modifiche al regime speciale previsto per i produttori agricoli ai fini dell'applicazione di questa imposta.

Antonio Orlando

(8) Corte cost. 25 luglio 1995, n. 377, in *Foro it.*, I, 1996, 3658, con nota di ANNECHINO.

(9) Cass. Sez. Lav., 20 maggio 2002, n. 7316, in questa Riv., 2003, 34, con nota di Fontana.

Cass. Sez. III Pen. - 2-10-2003, n. 37508 - Toriello, pres.; Postiglione, est.; Iacoviello, P.M. (diff.) - Papa, ric. (*Annulla senza rinvio Trib. Macerata 16 ottobre 2002*)

Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Materiali da demolizione di manufatti - Natura di rifiuto - Esclusione - Fondamento. (L. 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1, comma 17; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 8, 6)

I materiali inerti derivanti dalla demolizione di un manufatto e reimpiegati nell'ambito dello stesso cantiere non assumono la natura di rifiuto stante l'interpretazione autentica della nozione di «rifiuto» contenuta nel d.l. 8 luglio 2002, n. 138, convertito con l. 8 agosto 2002, n. 178, atteso che sono conseguenza di un processo di produzione, comprendente la demolizione del manufatto ed il reimpiego integrale sul posto, e l'assenza di prova di un reale pericolo per l'ambiente (1).

(Omissis)

FATTO e DIRITTO. - Personale del Corpo forestale dello Stato, in data 19 settembre 2001, sequestrava un'area riempita con materiali inerti di demolizione appartenente al Consorzio intercomunale per il disinquinamento ambientale della Provincia di Macerata, in località Piane di Chienti del Comune di Tolentino.

La Polizia giudiziaria riteneva che gli inerti utilizzati per l'ampliamento del piazzale del Consorzio predetto, costituivano rifiuti e che fosse ravvisabile il reato di cui all'art. 51, 1° comma d.lgs. 22/97.

Il P.M. chiedeva la convalida del sequestro, ma il G.I.P., con provvedimento del 21 settembre 2002, rigettava la richiesta, osservando che il materiale utilizzato non poteva essere classificato come rifiuto e, comunque, era stato utilizzato secondo un criterio di compatibilità ambientale.

Su appello del P.M., il Tribunale di Macerata, con ordinanza del 16 ottobre 2002 convalidava il sequestro preventivo, ravvisando la possibile violazione dell'art. 51, primo comma, del d.lgs. 22/97, nonché del d.m. 5 febbraio 1998.

Secondo il Tribunale la nuova legge 178/2002 con l'art. 14 non avrebbe modificato la precedente disciplina giuridica, anche nell'ipotesi di riutilizzo di inerti *in loco*.

Contro l'ordinanza citata ha proposto ricorso per cassazione l'indagato Papa Primo, deducendo violazione dell'art. 14 legge 178/2002, nonché carenza di motivazione sulle esigenze cautelari. Il ricorso è fondato.

Risulta dal provvedimento impugnato e dagli atti che i materiali inerti erano scaturiti dalla parziale demolizione di un preesistente muro dello stabilimento del Consorzio intercomunale disinquinamento ambientale della Provincia di Macerata (Con.Sma.RI), e che furono *in loco* immediatamente reimpiegati (senza alcun trattamento) quali sottofondo di un piazzale appartenente allo stesso Consorzio, all'interno della recinzione: invece di riempire il lieve dislivello con materiali esterni (esempio, pietre da qualche cava), l'indagato ritenne di poter reimpiegare sul posto i materiali di demolizione del preesistente muro (che era stato demolito per altre finalità), allargando il piazzale esistente di alcuni metri (circa 20 per 15), fino al muro di recinzione, ravvisando la compatibilità ambientale dell'opera.

In relazione a questo fatto si è posto il problema dell'applicabilità della nuova norma di cui all'art. 14 legge 178/2002 e del rapporto con il regime preesistente.

La Corte osserva che, contrariamente a quanto ritenuto nella ordinanza impugnata, la nuova norma - del tutto legittima quale espressione della volontà del Parlamento - fornisce una «interpretazione autentica» della nozione di rifiuto, pur senza innovare radicalmente rispetto alla normativa comunitaria e nazionale. L'elemento di novità non è costituito dalla restrizione del concetto di rifiuto, ma dalla eliminazione degli elementi di incertezza derivanti da un eccesso di dilatazione della nozione medesima. La norma mira a favorire il riutilizzo, nel senso di escludere il concetto di rifiuto, allorché il soggetto economico interessato abbia deciso di non disfarsi di beni, sostanze e materiali di produzione e di consumo aventi ancora una valenza economica.

La norma precisa le due condizioni per escludere la nozione di rifiuto:

a) se beni, sostanze e materiali possono essere e sono effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diurno ciclo produttivo o di consumo, senza subire alcun intervento preventivo di trattamento e senza recare pregiudizio all'ambiente;

b) se gli stessi possono essere e sono effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diurno ciclo produttivo o di consumo, dopo aver subito un trattamento preventivo senza che si renda necessaria alcuna operazione di recu-

pero tra quelle individuate nell'allegato C del decreto legislativo n. 22».

Da tale impostazione consegue che, per escludere una sostanza, un bene od un materiale dalla nozione giuridica di rifiuto, occorre che il suo riutilizzo sia, non solo possibile, ma, soprattutto, certo e che esso avvenga senza che si renda necessaria alcuna operazione di recupero, tra quelle contemplate dall'allegato C al d.lgs. n. 22/97, anche se ha subito un mero «trattamento preventivo». La norma nazionale di interpretazione autentica non appare in contrasto con i principi comunitari, così come ribaditi in una recente sentenza della Corte di giustizia in data 18 aprile 2002.

La Corte di giustizia era chiamata a decidere se i detriti provenienti da una cava di granito, suscettibili di essere riutilizzati come ghiaia o materiale di riporto per sottofondi stradali od altro, dovessero essere considerati residui derivanti dall'attività (principale) di gestione della cava (e, quindi, rifiuti) ovvero, quali materie prime riutilizzabili. La Corte ha precisato che «è rifiuto tutto ciò che viene prodotto accidentalmente nel corso della lavorazione di un materiale o di un oggetto e che non è il risultato cui il processo di fabbricazione mira direttamente».

Poiché, tuttavia, tale circostanza, di per sé, non esclude che l'impresa che ha prodotto il bene o la sostanza di cui trattasi non «intenda disfarsene», la Corte ha ritenuto che l'obbligo di interpretare in maniera estensiva la nozione di rifiuto (obbligo derivante dalle finalità, imposte dalla medesima direttiva 75/442/CEE, di tutelare i beni primari della salute e dell'ambiente) trova un limite nelle «situazioni in cui il riutilizzo di un bene, di un materiale o di una materia prima non sia solo eventuale, ma certo senza trasformazione preliminare, e nel corso del processo di produzione. Appare, quindi, evidente che, oltre al criterio derivante dalla natura o meno del residuo di produzione di una sostanza, il grado di probabilità di riutilizzo di tale sostanza, senza operazioni di trasformazione preliminare, costituisce un secondo criterio ai fini di valutare se essa sia o meno un rifiuto ai sensi della direttiva 75/442».

Accertato che l'integrale riutilizzo dei detriti provenienti dalla predetta cava non era previsto come certo, né tantomeno come prevedibile, la Corte di giustizia ha ritenuto che essi dovessero essere qualificati come rifiuti.

I criteri così individuati dal Giudice comunitario possono, pertanto, sintetizzarsi come segue:

a) la circostanza che un materiale possieda determinate caratteristiche merceologiche, che lo rendano commerciabile, non ne esclude, comunque, la natura di residui di produzione (*id. est.* rifiuti);

b) perché un materiale possa essere considerato, a tutti gli effetti, come materia prima secondaria, occorre che il suo riutilizzo non sia solo eventuale, ma certo, senza trasformazione preliminare, e nel corso del processo di produzione e che, inoltre, sia integrale.

Nel caso che interessa il presente giudizio i detriti erano conseguenza di un processo di produzione (comprendente la demolizione di un muro ed il reimpiego integrale sul posto), senza trasformazione preliminare, con riutilizzo certo in attività compatibile (materiale di riporto per sottofondo di un piazzale antistante). Il materiale presente nel muro demolito (compresi alcuni blocchi di cemento misto a ferro) non presentava carattere di disomogeneità, né era mescolato a sostanze diverse (tipo eternit, gomme di veicoli e comunque sostanze estranee a quelle già presenti nell'opera demolita), sicché non si poneva in concreto un problema di preventivo trattamento per non compatibilità ambientale. Il materiale non è stato trasferito da un soggetto (produttore) ad un altro (utilizzatore), perché è mancata la volontà di disfarsi di esso. Il legislatore nazionale è già intervenuto con la legge 443/2001 escludendo le «terre e rocce da scavo», anche di gallerie, dall'ambito dei rifiuti e dalla relativa normativa (d.lgs. 22/97), perfino nell'ipotesi che siano state contaminate durante il ciclo produttivo (purché non oltre determinate concentrazioni).

Si consente in tal modo il riutilizzo di materiali derivanti da attività di escavazione, perforazione e costruzione.

Certamente esiste una differenza con i materiali di demolizione degli edifici, ossia con i cosiddetti inerti. Tale differenza non comporta una ontologica diversità, posto che il riutilizzo di rocce e terre di scavo può avvenire – a certe condizioni – anche se esista una contaminazione.

Nel caso concreto, i detriti di demolizione non contengono materiali disomogenei significativi, sicché alla luce dell'art. 14 legge 178/2002 e dell'indirizzo comunitario sopra citato, si può pervenire allo stesso risultato di cui alla legge 443/2001 escludendo la natura di rifiuto secondo un criterio non astratto di valutazione. Manca la prova di un reale pericolo per l'ambiente ed il riutilizzo è avvenuto secondo i principi enunciati.

P.Q.M., la Corte annulla senza rinvio l'ordinanza impugnata. (Omissis)

(1) I RIFIUTI DA DEMOLIZIONE TRA REGIME DEI «NON RIFIUTI» E ASSIMILABILITÀ ALLE TERRE E ROCCE DA SCAVO.

La questione affrontata da questa sentenza verte sul conflitto mai sopito relativo alla natura del «rifiuto». Essa si apprezza in particolare per aver analizzato la problematica anche alla luce della recente normativa di cui all'art. 14, d.l. n. 138/2002, convertito in legge n. 178/2002.

Il fatto prende le mosse da un sequestro operato dal Corpo forestale dello Stato di un'area riempita con materiali inerti di demolizione ritenuti rifiuti, ravvisandosi in ciò la conduzione di una discarica non autorizzata. Dopo alterne vicende, passanti attraverso il rigetto della convalida del sequestro da parte del G.I.P. e la convalida del medesimo da parte del Tribunale di Macerata, la questione approdava in Cassazione, su istanza dell'imputato, con accoglimento del ricorso sulla base, come detto, della nuova normativa interpretativa della definizione di «disfarsi» insita nella nozione di rifiuto *ex art. 6, co. 1, lett. a)*, d.lgs. n. 22/1997.

Innanzitutto la Cassazione esordisce riflettendo sulla portata della «interpretazione autentica» di cui si discute, la cui novità non risiede, come alcuni riterrebbero, nella restrizione del concetto di rifiuto, bensì nella «(...) eliminazione degli elementi di incertezza derivanti da un eccesso di dilatazione della nozione medesima», mirando la norma a «(...) favorire il riutilizzo, nel senso di escludere il concetto di rifiuto, allorché il soggetto economico interessato abbia deciso di non disfarsi di beni, sostanze e materiali di produzione e di consumo aventi una valenza economica». Viene, quindi, riletto il secondo comma del citato art. 14, recante, com'è noto, l'esclusione del concetto di disfarsi (e dunque della nozione di rifiuto) qualora i beni, le sostanze o materiali «possono essere e sono effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, senza subire alcun intervento preventivo di trattamento e senza recare pregiudizio all'ambiente» ovvero qualora detti beni, sostanze o materiali «possono essere e sono effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, dopo aver subito un trattamento preventivo senza che si renda necessaria alcuna operazione di recupero tra quelle individuate nell'allegato C del decreto legislativo n. 22/1997».

Ora la Cassazione ben coglie il segno della portata della norma, ravvisando, sostanzialmente, nella oggettiva riutilizzabilità di un bene (materiale o sostanza) e, soprattutto, nel non ricorrere di una delle operazioni di recupero di cui all'allegato C, d.lgs. n. 22/1997, la non applicabilità della nozione di disfarsi e, dunque, la non assoggettabilità di un bene (materiale o sostanza) alla disciplina dei rifiuti (con relative sanzioni penali), affermando, inoltre, la conformità di tale linea interpretativa alla giurisprudenza anche di matrice comunitaria (Corte di giustizia delle Comunità europee, sent. del 18 aprile 2002). Sotto l'ultimo profilo, in particolare, il Giudice comunitario perverrebbe a due conclusioni fondamentali: 1) la circostanza che un materiale possieda determinate caratteristiche merceologiche, che lo rendono commerciabile, non ne esclude, comunque, la natura di residui di produzione; 2) affinché un materiale possa essere considerato come materia prima secondaria (non rifiuto) occorre che il suo riutilizzo non sia solo eventuale, ma certo, senza trasformazione preliminare e, nel corso del processo di produzione, che, inoltre, sia integrale. Su tale scorta, analizzando i dati di fatto, dove il produttore medesimo dei presunti rifiuti li riutilizzava integralmente *in loco*, senza miscelazione con altre categorie di rifiuti, senza alcun preventivo trattamento e, dunque, senza alcun pregiudizio ambientale, ebbene, su tale basi il Giudice di legittimità perveniva agevolmente all'accoglimento del ricorso, annullando l'ordinanza impugnata.

Un ulteriore aspetto portato *ad abundantiam* alla tesi della non pericolosità ambientale del riutilizzo integrale dei beni in questione risultava, inoltre, dalla ravvisata ontologica

analogia della tipologia dei rifiuti in questione (si ricorda provenienti dalle attività di demolizione) con le terre e rocce da scavo, com'è noto espunte dal regime dei rifiuti in virtù del regime delle esclusioni previsto dall'art. 8, co. 1, lett. *f-bis*), d.lgs. n. 22/1997 e relativa interpretazione *ex art.* 1, co. 17, legge n. 443/2001 (c.d. legge Lunardi). Sostanzialmente ragionando sul fatto che, seppure a certe condizioni, sia possibile il riutilizzo di terre e rocce da scavo anche «se contaminate», la Cassazione perveniva ad affermare la possibilità di giungere allo stesso risultato (assenza di natura di rifiuto) di cui alla citata legge n. 443/2001 anche per i detriti di demolizione.

Condividendo il percorso seguito dalla Cassazione in ordine all'applicabilità del regime previsto dall'art. 14, d.l. n. 138/2002, non concordiamo, tuttavia, con le ultime conclusioni sopra riportate.

Per quanto riguarda la disciplina prevista dal citato art. 14, abbiamo già espresso in altra sede (1) come la normativa sulla definizione di «disfarsi» incontri, tuttavia, alcune ambiguità relativamente ai concetti di «pregiudizio ambientale» ritenuto dal legislatore (ed anche dalla sentenza in questione) uno dei limiti al non ricorrere del quale è possibile parlare di riutilizzo alle condizioni sopra viste e, quindi, al non ricorrere del quale è possibile parlare di «non-rifiuto». Il pregiudizio ambientale è, infatti, un concetto oltremodo ampio e, in quanto tale, portatore di ambiguità in una materia che sappiamo già essere ambigua. Come affermato altrove non è chiaro cioè, se con tale espressione il legislatore abbia inteso affermare il superamento di valori limite di contaminazione del suolo (com'è noto previsti dall'allegato I, *sub* 1, d.m. n. 471/1999), ovvero delle emissioni in atmosfera (*ex d.m.* 12 luglio 1990) o degli scarichi di acque reflue industriali (*sub* tabella 3, allegato V, d.lgs. n. 152/1999), ovvero abbia, piuttosto, inteso indicare un concetto correlato alla percezione soggettiva di soggetti portatori di diversi tipi di diritti o interessi in ordine all'eventuale processo di riutilizzo. Si consideri in tal senso che qualsiasi attività umana, in quanto tale, comporta un'alterazione dell'ambiente. Ebbene, quando tale alterazione è significativa al punto da «pregiudicare» l'ambiente? La sentenza in commento non prende posizione su tale interessante aspetto su cui, purtroppo, anche il legislatore non ci ha fornito indicazioni.

Peraltro la Cassazione non si pronuncia neanche su un altro aspetto estremamente importante al fine di tracciare il *discrimen* tra ciò che è rifiuto e ciò che non lo è, e cioè la definizione di «trattamento». Sappiamo che la presenza di un «intervento preventivo di trattamento» è, al pari dell'assenza di «pregiudizio ambientale», una condizione necessaria affinché si possa escludere la natura di rifiuto (art. 14, co. 2, lett. *a*), d.l. n. 138/2002). Ma v'è di più. Il «trattamento preventivo» potrebbe, infatti, anche ricorrere nel riutilizzo oggettivo ed effettivo di un bene (materiale o sostanza) e non per questo ci si dovrebbe trovare innanzi ad un rifiuto, ma ciò avverrebbe (disfarsi e, dunque, natura di rifiuto) soltanto in ipotesi che tale trattamento comporti lo svolgimento di una delle operazioni di recupero *ex* allegato C, d.lgs. n. 22/1997. La nozione di «trattamento» è, dunque un altro aspetto fondamentale della disciplina sul disfarsi, la cui definizione sarebbe necessaria per comprendere la natura o meno di un rifiuto. Purtroppo anche su tale aspetto il legislatore non si è espresso, almeno al momento della stesura del medesimo art. 14, d.l. n. 138/2002 citato, e, pedissequamente, la Cassazione, pur avendone la possibilità, non si è soffermata. Sul punto è, tuttavia, nota la recente inserzione di una nozione di «trattamento» in altro e contiguo testo di legge, quale il d.lgs. n. 36/2003 in materia di

discariche di rifiuti. In particolare l'art. 2, c. 1, lett. *b*), del citato d.lgs. n. 36/2003 (in *G.U.* n. 59 del 12 marzo 2003, s.o.), definisce trattamento «i processi fisici, termici, chimici o biologici, incluse le operazioni di cernita, che modificano le caratteristiche dei rifiuti, allo scopo di ridurre il volume o la natura pericolosa, di facilitarne il trasporto, di agevolarne il recupero o di favorirne lo smaltimento in condizioni di sicurezza». Si vede come trattasi di una definizione particolarmente ampia. Peraltro esso, anche dalla normativa nella quale risulta collocata, sembrerebbe voler indicare una serie di operazioni e attività intermedie al successivo smaltimento finale in discarica di rifiuti e, per l'effetto, sarebbe sorretto da una *ratio* opposta, invece, al trattamento di cui si parla nell'art. 14 del d.l. n. 138/2002, bensì funzionale ad operazioni di recupero *tout court*, esattamente opposte ad uno smaltimento finale.

A parte queste questioni sulle quali il Giudice di legittimità, pur occupandosi della normativa sulla definizione di disfarsi (art. 14, d.l. n. 138/2002), non si è soffermato, non concordiamo, invece, sulla parte conclusiva della sentenza, dove sostanzialmente si avvicinano i rifiuti da attività di demolizione alle terre e rocce da scavo. Su quest'aspetto la sentenza si presenta, infatti, in contrasto con altre pronunce della medesima Sezione, al contrario affermanti la «strutturale diversità» delle due tipologie di rifiuti e, dunque, dichiarative della non riconducibilità dei rifiuti da demolizione al regime plusfavorevole di cui all'art. 8, co. 1, lett. *f-bis*), d.lgs. n. 22/1997, e art. 1, co. 17, legge n. 443/2001, bensì valido per le terre e rocce da scavo (in tal senso Cass. 26 febbraio 2002, n. 7430, e Cass. 6 maggio 2002, n. 16383) (2). La sentenza oggi in commento, al contrario delle precedenti afferma, infatti, che pur esistendo «una differenza» tra i materiali (terre e rocce) derivanti da attività di escavazione, perforazione e costruzione, con quelli derivanti dalla demolizione degli edifici, essa, tuttavia, «(...) non comporta una ontologica diversità, posto che il riutilizzo di rocce e terre di scavo può avvenire – a certe condizioni – anche se esista una contaminazione». Sarebbe, dunque, auspicabile una pronuncia della Corte di cassazione a Sezioni Unite al fine di sanare il contrasto suddetto.

Circa il regime plusfavorevole previsto per le terre e rocce da scavo è, peraltro, necessario dare conto della recentissima ulteriore novella legislativa che è andata a precisare, limitandoli, i termini dell'esclusione delle terre e rocce da scavo dal regime dei rifiuti. Com'è noto in forza dell'art. 10, co. 1, della legge n. 93/2001 (3), veniva inserita in corpo al comma 1 dell'art. 8 (*Esclusioni*) del d.lgs. n. 22/1997, la lettera *f-bis*), venendo così escluse dal campo di applicazione della normativa sui rifiuti «le terre e rocce da scavo destinate all'effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevanti e macinati, con esclusione di materiali provenienti da siti inquinati e da bonifiche con concentrazione di inquinanti superiore ai limiti di accettabilità stabiliti dalle norme vigenti». Tale disposizione veniva, successivamente, interpretata in maniera «autentica» dall'art. 1, comma 17, della legge n. 443/2001 (c.d. legge Lunardi), il quale affermava, innanzitutto, come la detta esclusione rilevasse anche quando le terre e rocce da scavo fossero state, per avventura «(...) contaminate, durante il ciclo produttivo, da sostanze inquinanti derivanti dalle attività di escavazione, perforazione e costruzione, sempreché la composizione della intera massa non presenti una concentrazione di inquinanti superiore ai limiti di massimi previsti dalle norme vigenti», aggiungendo, inoltre, come la verifica del rispetto di tali limiti dovesse avvenire presso «(...) i siti di destinazione – e non già di estrazione – dei materiali di scavo» secondo i valori all'uopo indicati in tabella 1, allegato I del d.m. n. 471/1999 (art. 1, co. 18, legge n. 443/2001 cit.). La

(1) Sia consentito rinviare al nostro *Brevi note sulla natura delle «terre e rocce da scavo»*, in questa Riv., n. 12/2002, 674 e ss. Per una prima lettura della nuova disciplina, v. anche M. FABRIZIO, *Se il bene o il residuo è riutilizzabile non esiste l'obbligo di disfarsi*, in *Ambiente e Sicurezza*, n. 16/2002, 78.

(2) Entrambe pubblicate in questa Riv., n. 3/2003, 170 e ss., con nostra nota intitolata: *L'abbandono di materiali da demolizione non è riconducibile al regime delle terre e rocce da scavo*.

(3) L. 23 marzo 2001, n. 93, recante *Disposizioni in campo ambientale* (*G.U.* n. 79 del 4 aprile 2001).

novella introdotta dalla legge Lunardi indicava, infine, cosa dovesse intendersi per «effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati», affermando come le terre e rocce da scavo avrebbero potuto, in tal senso, anche essere destinate a «differenti cicli di produzione industriali, ivi incluso il riempimento delle cave coltivate, nonché la ricollocazione in altro sito» con gli unici limiti della previa autorizzazione in tal senso, del rispetto dei valori limite di contaminazione del suolo o sottosuolo ex d.m. n. 471/1999 citato, e purché la ricollocazione avvenisse secondo le modalità di rimodellazione ambientale del territorio interessato (art. 1, co. 19, legge n. 443/2001 cit.). Non è questa la sede per approfondire tale disciplina (4). È, tuttavia, doveroso dare sinteticamente conto della nuova disciplina (una novella alla precedente novella) come detto recentemente introdotta dall'art. 23 della l. 31 ottobre 2003, n. 306 (c.d. legge Comunitaria per il 2003, pubblicata in *G.U.* n. 266 del 15 novembre 2003). Si tratta, in quest'ultimo caso, di una correzione di rotta introdotta dal legislatore verosimilmente al fine di cautelarsi da un'imminente condanna che sarà inflitta allo Stato italiano per aver sottratto (seppur a certe condizioni) al regime dei rifiuti le terre e rocce da scavo. Il citato art. 23 dell'ultima legge Comunitaria va, in tal senso, a modificare proprio l'art. 1, commi 17-19, della legge Lunardi. Rileva, in tal senso, soprattutto, la nuova condizione di esclusione dei detti materiali dal regime dei rifiuti. A parte le condizioni sopra richiamate, in primo luogo date dall'assenza di contaminazione con superamento dei valori limite ex d.m. n. 471/1999, è necessario, ora, che le terre e rocce da scavo «(...) siano utilizzate, senza trasformazioni preliminari, secondo le modalità previste nel progetto sottoposto a VIA ovvero, qualora non sottoposto a VIA, secondo le modalità previste nel progetto approvato dall'autorità amministrativa competente previo parere dell'ARPA» (nuovo art. 1, comma 17, legge n. 443/2001, come mod. dall'art. 23, co. 1, lett. a), n. 2, legge n. 266/2003). Coerentemente con tale impostazione (e al di là delle ulteriori modifiche) risulta modificato anche il comma 19 del citato art. 1, legge n. 443/2001, come abbiamo visto già interpretativo del senso da dare al concetto di «effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati». In particolare quest'ultima disposizione risulta precisata nel senso che la destinazione anche ad altri cicli industriali e/o la ricollocazione in altro sito potranno sempre avvenire oltre che previa autorizzazione in tal senso (e non superamento dei valori limite di contaminazione del suolo) anche (e solo) al ricorrere di una previa valutazione di impatto ambientale, indicativa in tal senso, ovvero, nel caso di progetto di riutilizzo non soggetto a valutazione di impatto ambientale, previo parere della locale Agenzia regionale di protezione ambientale (ARPA). Si vede, dunque, come accanto alle condizioni già previste precedentemente, la previa valutazione di impatto ambientale o, in difetto, il previo parere (positivo) dell'ARPA divengono, ora, ulteriori requisiti legittimanti il riutilizzo delle terre e rocce da scavo (e quindi la loro esclusione dal regime dei rifiuti).

Una norma di chiusura è, infine, prevista al fine di realizzare un minimo di controlli sui materiali effettivamente riutilizzati. Al riguardo l'art. 23 della legge Comunitaria 2003 introduce, infatti, un'ulteriore modifica al comma 19 dell'art. 1 della legge Lunardi con un doppio onere: da un lato a carico degli organi di vigilanza e controllo ambientale che, nel caso di terre e rocce da scavo destinate a differenti cicli di produzione industriale, dovranno verificare l'effettiva destinazione all'uso autorizzato di detti materiali (anche attraverso controlli periodici), e dall'altro a carico degli imprenditori utilizzatori dei materiali in questione, con onere di documentazione della provenienza, quantità e specifica destinazione dei materiali medesimi.

Marco Fabrizio

(4) Si rinvia in tal senso ai contributi indicati sopra, alle note 1 e 2.

Cass. Sez. III Pen. - 5-2-2003, n. 5441 - Toriello, pres.; Postiglione, est.; Albano, P.M. (conf.) - Gramigni e Nannotti, ric. (*Conferma Trib. Firenze 12 marzo 2001*).

Caccia e pesca - Caccia - Concorso di reati - Reato di esercizio venatorio in periodo di divieto generale - Reato di esercizio venatorio nei confronti di specie non cacciabile - Risarcimento danni ambientali a favore dell'ente pubblico costituitosi parte civile. [L. 11 febbraio 1992, n. 157, art. 30, lett. a) e b); l. 8 luglio 1986, n. 349, art. 18; l. 3 agosto 1999, n. 265]

Il reato di esercizio della caccia in periodo di divieto generale può concorrere con quello di esercizio illegittimo della stessa nei confronti di specie per cui l'attività venatoria non è consentita: la relativa condanna al risarcimento dei danni ambientali (nei quali vanno ricompresi quelli alla specie di fauna protetta) compete a favore dell'ente pubblico, Provincia di Firenze, costituitasi parte civile; eventuali privati ed associazioni che si siano attivati in sostituzione processuale dell'ente pubblico hanno diritto solo al rimborso delle spese processuali sostenute (1).

(*Omissis*). - Nel merito la sentenza del Tribunale di Firenze ha ravvisato correttamente il reato di esercizio illegittimo della caccia, tenendo conto di tutte le circostanze di tempo e luogo, nonché dei mezzi utilizzati (fucili da caccia, fuoristrada nell'area interessata, sparo, effettivo ritrovamento di un'istrice morta, di specie protetta).

Trattasi di un apprezzamento di merito ben motivato, come tale incensurabile in cassazione, perché aderente agli indirizzi molto chiari più volte enunciati da questa Corte (Cass. Sez. III 23 luglio 1994, n. 8322, Scilironi; Cass. Sez. III 24 settembre 1999, n. 1930, Gasperi; Cass. Sez. III 15 gennaio 1999, n. 452, Giovagnoli).

Nel caso di caccia chiusa ex art. 18, legge 157/92 l'esercizio della caccia integra il reato ex art. 30, lett. a) stessa legge (Cass. Sez. III 6 aprile 1993, n. 3157, Batia e Cass. Sez. III 15 aprile 1998, n. 4454, Perfetto).

Non sussiste alcun vizio di motivazione, perché i reati contestati agli imputati [art. 30, lett. a); art. 30, lett. b)] possono concorrere tra loro e possono trovare la base di prova in testimonianza e riscontri obiettivi (istrice, di specie protetta, uccisa e trovata sul posto), come è avvenuto nel caso in esame alla luce della dettagliata deposizione del teste, agente del Corpo provinciale di Polizia.

Anche la doglianza relativa alla pretesa illegittimità della costituzione di parte civile della Provincia di Firenze va respinta, perché l'atto di costituzione è stato sottoscritto dal rappresentante legale dell'ente locale, cioè dal Presidente della Provincia. Non era necessario un avallo della Giunta provinciale, che, comunque, intervenne, come risulta dagli estremi della menzione del numero e della data (n. 2 del 5 gennaio 2001) della delibera della stessa Giunta, per sua natura pubblica e come tale di facile conoscibilità e accessibilità (Cass. Sez. Un. 21 giugno 2000, n. 17, Primavera).

Nel merito la condanna al risarcimento dei danni ambientali (nei quali vanno ricompresi quelli alla specie di fauna protetta) a favore dell'ente pubblico, Provincia di Firenze, ha una chiara base legale non solo nell'art. 18, legge 349/86 - come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale e ordinaria - ma anche nella l. 3 agosto 1999, n. 265.

Questa legge ha modificato per un verso la legge 142 del 1990 sulle autonomie locali e per l'altro la stessa legge citata n. 349/86, (che parlava di risarcimento solo a favore dello Stato) nel senso di precisare che ciascun elettore può far valere in giudizio le azioni ed i ricorsi che spettano al Comune (ivi compresi quelli ambientali, data la portata generale del principio) e che le associazioni di protezione dell'ambiente possono proporre le azioni ed i ricorsi che spettano ai Comuni ed alle Province, in caso di loro inerzia, ed il risarcimento compete a favore dell'ente pubblico, mentre privati ed associazioni non hanno diritto ad alcun risarcimento in proprio, ma solo al rimborso delle spese processuali sostenute.

Nel caso in esame il risarcimento a favore della Provincia ha, dunque, una base legale certa (in coerenza con i principi sopra indicati, la Corte di cassazione Sez. III 3 dicembre 2002, n. 43238, Veronese, ha escluso, invece, il risarcimento a favore del WWF, riconoscendo soltanto la legittimità della costituzione ed il diritto al rimborso delle sole spese processuali per l'opera promozionale espletata nell'interesse generale). La prescrizione non opera in forza della sospensione per rinvii del dibattito (Cass. S.U. 11 gennaio 2002, n. 1021, imp. Cremonese) ex art. 15, l. 8 agosto 1995, n. 332. (*Omissis*)

(1) L'ATTIVITÀ VENATORIA DI SPECIE NON CACCIABILE IN PERIODO DI DIVIETO GENERALE: LA DIMENSIONE SOCIALE DEL DANNO AMBIENTALE.

Con la sentenza della Corte di cassazione in esame si è voluto, da un lato, sanzionare penalmente il reato di esercizio della caccia in periodo di divieto generale e, nello stesso tempo, il reato di esercizio illegittimo della stessa nei confronti di specie per cui l'attività venatoria non è consentita; dall'altro, accertare processualmente che la relativa condanna al risarcimento dei danni ambientali (nei quali vanno ricompresi quelli alla specie di fauna protetta) compete a favore dell'ente pubblico, rappresentato in questo caso dalla Provincia di Firenze, costituitasi per l'occasione parte civile.

1. - La disposizione con cui è stata sanzionata la fattispecie di reato dell'esercizio della caccia in periodo di divieto generale è quella prevista dalla legge quadro n. 157/92, art. 30, primo comma, lettera a): si tratta di una delle forme di bracconaggio per antonomasia.

L'art. 18 della stessa legge quadro, infatti, fissa la durata massima della stagione di caccia (pur con ulteriori restrizioni temporali per alcune specie) tra la terza domenica di settembre ed il 31 gennaio (1).

Conseguentemente l'esercizio della caccia nel rimanente periodo dell'anno, solitamente tra il 1° febbraio ed il giorno antecedente la terza domenica di settembre, comporterà l'applicazione di quella che è una delle sanzioni più aspre previste dalla legge n. 157/92.

Si è posto anche il problema dell'esercizio venatorio, in periodo di caccia aperta, nei confronti di specie abbattibili in un arco temporale più ristretto rispetto all'intera stagione venatoria (che è, ad esempio, di due mesi per caprioli, cervi e daini, oppure di tre mesi per il cinghiale, rispetto alla stagione media di circa quattro mesi e mezzo fissata dai calendari venatori regionali).

Sul tema si è espressa sempre la III Sez. Penale della Corte di cassazione con sentenza n. 2499 depositata il 9 ottobre 1999 (in *Riv. pen.*, 2000, 366), sostenendo che tale reato è configurabile anche nel caso sia stato abbattuto un animale nel periodo della stagione venatoria, ma al di fuori del più limitato arco di tempo nel quale sia consentita, ex art. 18 della legge quadro, la caccia alla specie cui l'animale predetto appartenga.

La Corte ha motivato tale interpretazione rilevando come la norma sanzionatoria penale faccia riferimento «all'intero contenuto dell'articolo 18 e non solo al comma secondo» (quello che fissa l'arco temporale massimo della stagione venatoria); la Corte nella medesima occasione ha precisato, se ce ne fosse bisogno, che il reato sussiste anche in assenza di abbattimento materiale dell'animale.

In linea generale, al momento dell'accertamento del reato in questione, di esercizio dell'attività venatoria in periodo di divieto generale, è previsto il sequestro delle armi, della fauna illecitamente catturata o abbattuta e dei mezzi di caccia (esclusi cani e richiami vivi autorizzati). Armi e mezzi di caccia saranno in ogni caso confiscati, in caso di condanna, ai sensi dell'art. 28, secondo comma, della legge.

In caso di mancata oblazione entro 30 giorni, andrà inoltrata, da parte dell'organo accertatore, la comunicazione al questore per l'eventuale sospensione cautelare e ritiro temporaneo della licenza di porto di fucile per uso di caccia a norma delle leggi di pubblica sicurezza.

In caso di condanna definitiva si applicherà altresì la sospensione della licenza di porto di fucile per uso di caccia per un periodo da uno a tre anni [art. 32, primo comma, lett. a)] (2).

Il tenore della disposizione è dunque chiaro e non presta fianco a confusioni con altre violazioni di tipo temporale, poiché la caccia in giorni di silenzio venatorio è invece sanzionata penalmente ai sensi del primo comma, lett. f), dell'art. 30, mentre quella esercitata in ore notturne costituisce una violazione amministrativa sanzionata ai sensi dell'art. 31, primo comma, lett. g).

Sul tema si è espressa ancora una volta la Sezione III della Corte di cassazione con la sentenza n. 22335 del 1° giugno 2001, sostenendo che l'art. 30, lett. a) della l. 11 febbraio 1992 n. 157, nel prevedere come reato l'esercizio della caccia in «periodo di divieto generale», si riferisce ai periodi di divieto rapportati all'anno solare e non alle limitazioni di orario che vigono anche durante i periodi in cui la caccia è consentita.

L'infrazione di dette limitazioni integra pertanto «solo» gli estremi dell'illecito amministrativo sanzionato appunto dall'art. 31, lett. g) della stessa legge.

Forse si potrebbe unicamente disquisire sull'ipotesi di esercizio della caccia in orario tra la mezzanotte ed un'ora prima dell'alba della giornata di apertura, o tra il tramonto e la mezzanotte della giornata di chiusura (è caccia in periodo di divieto generale, o semplice violazione degli orari giornalieri consentiti?).

Un'eventualità quest'ultima tutt'altro che fantasiosa, considerando la tentazione di catturare in orario anticipato, ad esempio, la selvaggina da ripopolamento spesso immessa sul territorio nei giorni immediatamente antecedenti la data di apertura, o alcuni episodi di lassismo che accompagnano i momenti conclusivi della stagione venatoria.

Il tenore letterale del primo comma, lett. a), dell'art. 30 in questione, facendo riferimento al periodo intercorrente tra la «data di chiusura» e la «data di apertura» (e non già al periodo tra i momenti/orari veri e propri della chiusura e della riapertura) lascerebbe intendere che per tale ultima fattispecie debba applicarsi la più tenue sanzione amministrativa concernente la caccia in orario giornaliero non consentito.

Questa violazione, insomma, è considerata una delle più gravi in relazione all'esigenza sia di tutelare le popolazioni di specie selvatiche nel periodo riproduttivo e di dipendenza dei giovani nati dagli adulti, sia per l'importanza di salvaguardare il capitale potenziale costituito dai futuri riproduttori che, dopo il 31 gennaio, si accingono a superare la fase critica della selezione naturale provocata dai rigori invernali, oltre che la selezione artificiale determinata dalla caccia stessa e da altri fattori di origine antropica.

La minore durata della stagione di caccia, rispetto alla precedente legge n. 968/77, è da considerarsi infatti con tutta probabilità la più rilevante innovazione introdotta dalla legge n. 157/92, sotto il profilo proprio delle ripercussioni connesse alla gestione faunistica.

2. - La Suprema Corte riconosce contemporaneamente anche la sussistenza della fattispecie di cui all'art. 30, primo comma, lett. b), ossia la previsione legale di colpevolezza (con relativa ammenda) per aver abbattuto esemplari appartenenti a specie di mammiferi ed uccelli nei cui confronti la caccia non è consentita, reato che concorre con quello, già esaminato, previsto dalla lett. a) dello stesso articolo.

Innanzitutto, occorrerà escludere le specie già classificate come «particolarmente protette» ai sensi dell'art. 2, o considerabili appartenenti alla tipica fauna stanziale alpina,

(1) Sono possibili le eventuali eccezioni di cui al secondo comma, ovvero la possibilità di anticipare la caccia di selezione agli ungulati sulla base di piani di abbattimento selettivi a partire dal 1° agosto (tipico nelle realtà locali dove si voglia, ad esempio, consentire il prelievo venatorio dei capi di cervidi di sesso maschile nel periodo dopo gli accoppiamenti e in cui sono ancora dotati di palchi), o di anticipare - attraverso la cosiddetta «pre-apertura» -

l'inizio della stagione venatoria a partire dal 1° settembre sulla base di piani faunistico-venatori, soluzione questa adottata da un sempre maggior numero di Regioni per alcuni gruppi di specie, in gran parte migratrici.

(2) Mentre nell'eventualità di recidiva e di condanna passata in giudicato, è prevista l'esclusione definitiva della concessione della licenza di porto di fucile per uso di caccia [art. 32, primo comma, lett. c)].

tutte interessate da sanzioni penali di maggiore gravità [art. 30, primo comma, lettere *b*) e *g*]).

Per esclusione, dunque, l'applicazione di questa ammen- da dovrà necessariamente riferirsi all'apprensione illecita di tutte le altre specie non cacciabili di cui esistono popolazioni viventi temporaneamente o stabilmente in stato di naturale libertà nel territorio nazionale (art. 2, primo comma).

Da notare che la norma può potenzialmente applicarsi sia alle specie per le quali la caccia non è mai consentita a livello nazionale, sia alle specie cacciabili di cui singole Regioni vietino la caccia sul proprio territorio (3).

3. - In ultimo, con riguardo al fatto che il risarcimento dei danni ambientali è stato riconosciuto a favore della Provincia di Firenze, costituitasi appositamente parte civile, la Corte richiama giustamente non solo l'art. 18 della legge n. 349/86, ma anche e soprattutto la «rivoluzionaria» l. 3 agosto 1999, n. 265 (4), con cui si è voluto apportare importanti modifiche alla nota legge n. 142/90 sulle autonomie locali.

Tra le modifiche che meritano di essere rilevate si segnalano alcune norme decisamente innovative in materia di partecipazione popolare, azione popolare, diritto di accesso ed informazione dei cittadini, con specifico riferimento all'ambiente (artt. 3 e 4 della nuova legge).

La principale novità riguarda proprio l'azione per il danno ambientale, riconosciuta a favore delle associazioni di protezione ambientale (5), in «sostituzione» del Comune o della Provincia, che non si siano attivati davanti al giudice ordinario (civile e penale).

In effetti, come legittimamente riconosciuto dalla stessa Corte di cassazione nella sentenza in commento, la nuova legge prevede che le spese processuali seguano i criteri ordinari, e quindi siano a favore o a carico delle associazioni, e che l'eventuale risarcimento sia appunto liquidato a favore dell'ente «sostituito» (6).

Si tratta di una politica legislativa in completa aderenza con tutti quegli orientamenti giurisprudenziali e dottrinali che a loro tempo erano emersi nella interpretazione dell'art. 18, legge n. 349/86 sull'istituzione del Ministero dell'ambiente (7).

Il danno ambientale, in sostanza, non presenta un carattere esclusivamente «statale», ma tocca in maniera più diretta anche e soprattutto altri soggetti pubblici (Regioni, Province, Comuni, Comunità montane, Enti Parco, ecc.), insomma presenta una dimensione «sociale» vera e propria: ecco il senso della «sostituzione» processuale a favore delle associazioni di protezione dell'ambiente (come anche a favore di un singolo cittadino elettore di un Comune) qualora ad esempio Comuni e Province non si siano attivati tempestivamente per l'esercizio delle relative azioni risarcitorie.

Fulvio Di Dio

(3) Le sanzioni penali di cui all'art. 30 della legge n. 157/92 si applicano infatti anche per le violazioni delle leggi regionali; e l'art. 19, primo comma, prevede espressamente che le Regioni possano vietare o ridurre per periodi prestabiliti la caccia a determinate specie di fauna selvatica di cui all'art. 18 (elenco specie cacciabili) «per importanti e motivate ragioni connesse alla consistenza faunistica o per sopravvenute condizioni ambientali, stagionali o climatiche o per malattie o altre calamità».

(4) L. 3 agosto 1999, n. 265, recante «Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali» (pubblicata nella *G.U.* del 6 agosto 1999, n. 183, suppl. ord. n. 149).

(5) Cass. Sez. III 20 dicembre 2002, n. 43238: in questa occasione si è escluso il risarcimento a favore del WWF, mentre si sono riconosciuti la legittimità della costituzione ed il diritto al rimborso delle sole spese processuali «per l'opera promozionale espletata nell'interesse generale».

(6) L'art. 4.3 della legge n. 265/99 parla chiaro: «Le associazioni di protezione ambientale di cui all'art. 13 della l. 8 luglio 1986, n. 349, possono proporre le azioni risarcitorie di competenza del giudice ordinario che spettano al Comune e alla Provincia, conseguenti a danno ambientale. L'eventuale risarcimento è liquidato in favore dell'ente sostituito e le spese processuali sono liquidate in favore o a carico dell'associazione».

(7) Per una interessante disamina sull'argomento, v. A. POSTIGLIONE, *Novità positive per l'accesso sociale alla giustizia per la protezione dell'ambiente*, in questa Riv., 1999, 526, che parla di un «diritto fondamentale all'ambiente inteso quale attributo di ogni persona umana» quando la comunità agisce per mezzo di singoli, associazioni e formazioni sociali anche locali.

Trib. Parma, Sez. spec. agr. - 31-7-2003 - Federico, pres.; Miglio, est. - Rossi e altra (avv. Cantarelli) c. Az. agr. Ucelli SS (avv. Bertora).

Contratti agrari - Affitto - Durata del rapporto in corso o in regime di proroga al momento della entrata in vigore della legge n. 203/1982 - Disdetta e rinnovazione - Impeparatività della norma - Scadenza convenzionalmente pattuita in deroga - Necessaria assistenza delle associazioni di categoria - Controversia e previo esperimento del tentativo di conciliazione - Sostituzione delle clausole nulle con quelle imposte dalla legge. (L. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 2, 4, 58, 45, 46; c.c., artt. 1339 e 1419, 2° comma)

L'accordo con cui le parti hanno pattuito, in deroga alle norme di legge, e senza l'assistenza delle organizzazioni professionali, la scadenza di un contratto di affitto di fondo rustico, importa la nullità della convenzione e la sostituzione delle clausole difformi con quelle espressamente previste come inderogabili dalla legge n. 203/82. In mancanza di disdetta, pertanto, il contratto di affitto si intende tacitamente rinnovato per il periodo minimo di anni quindici. La controversia sorta tra le parti ed avente ad oggetto l'accertamento della scadenza del contratto non implica il necessario esperimento del tentativo di conciliazione, dovendo l'autorità giudiziaria limitarsi a sostituire le clausole nulle con quelle imposte dalla legge (1).

(Omissis)

FATTO. - Con ricorso depositato in data 16 settembre 2002, Rossi Franca e Nizioli Elvira adivano la Sezione specializzata agraria presso questo Tribunale esponendo che avevano in essere con la SS Azienda agricola Ucelli un contratto di affitto di un fondo agricolo di loro proprietà, contratto che era stato stipulato nel 1981, la cui scadenza convenzionale era stata convenuta con l'assistenza del Servizio agricoltura e alimentazione di Parma per l'11 novembre 2002; che esse ricorrenti in vista della detta scadenza avevano chiesto la liberazione del fondo; che a detta richiesta la SS Ucelli non aveva neppure risposto.

Tanto premesso, le ricorrenti chiedevano che si dichiarasse che il contratto in oggetto aveva termine l'11 novembre 2002 o nella diversa data conforme a diritto.

Si costituiva ritualmente l'Azienda agricola Ucelli eccependo il non corretto assolvimento dell'incombente di cui all'art. 46 legge n. 203/82.

Nel merito la resistente deduceva che la convenzione invocata *ex adverso* era nulla poiché, contenendo accordi in deroga, non vi era stata l'assistenza delle organizzazioni professionali, per cui la domanda avversaria doveva essere respinta nella parte in cui era indicata la scadenza all'11 novembre 2002 con accertamento che il contratto avrà scadenza all'11 novembre 2012.

Il Tribunale, esaurita la discussione, pronunziava sentenza dando lettura del dispositivo.

DIRITTO. - Preliminarmente parte resistente ha dedotto che non era stato assolto l'incombente di cui all'art. 46 della legge n. 203/82.

Ciò in quanto essa convenuta era stata convocata dall'Assessorato agricoltura e alimentazione della Provincia di Parma senza conoscerne la ragione ed aveva saputo solo a seguito della sua presentazione che le ricorrenti avevano trasmesso ricorso con cui era chiesta la convocazione delle parti per un tentativo di conciliazione.

Il Tribunale ritiene l'eccezione di rito infondata.

Risulta invero dal verbale innanzi al Servizio provinciale dell'agricoltura in data 9 agosto 2002 che, a fronte dell'eccepita mancata comunicazione della nota con cui era stata richiesta la convocazione, veniva disposta altra convocazione delle parti per la data del 3 settembre 2002, alla quale peraltro gli Ucelli non si presentavano, avendo comunicato tramite il loro legale la volontà di non partecipare al tentativo di conciliazione.

L'incombente del previo esperimento del tentativo di conciliazione innanzi al Servizio dell'agricoltura, alla stregua della concatenazione degli eventi sopra riepilogati, deve ritenersi certamente adempiuto.

L'invio della comunicazione dell'intenzione di proporre in giudizio una domanda relativa a controversia agraria assolve invero alla finalità di fare conoscere alla controparte i termini della contesa in modo tale che, in vista dell'esperimento del tentativo di

conciliazione, essa sia posta nelle condizioni di poter valutare le pretese avversarie e di contrapporvi le proprie ragioni.

Non vi è alcun dubbio che nel caso di specie lo scopo sia stato raggiunto, poiché alla prima convocazione, come si legge nel verbale, gli Ucelli sono stati notiziati del motivo (intenzione delle proprietarie di ottenere il rilascio del fondo e dei fabbricati) per cui hanno avuto, nel tempo fissato per la nuova convocazione, piena facoltà di valutare le richieste della controparte ai fini del tentativo di conciliazione che poi hanno preferito disertare.

Nel merito parte ricorrente ha chiesto l'accertamento della scadenza del contratto in oggetto alla data dell'11 novembre 2002 o in quella diversa che risulti conforme a diritto.

La scadenza dell'11 novembre 2002 è stata indicata dalle ricorrenti in relazione a convenzione con l'assistenza del Servizio agricoltura e alimentazione di Parma.

Si tratta, in particolare, del tentativo di conciliazione tenutosi alla data dell'8 settembre 1997 (documento n. 2 di parte ricorrente) ad esito del quale le parti dichiaravano di conciliare e transigere la vertenza stabilendo, tra l'altro, che l'affittanza agraria in atto di circa sei biolche site in località Ardola di Zibello veniva consensualmente convenuta con scadenza all'11 novembre 2002.

In relazione al fatto che, come risulta dalla stessa narrativa del ricorso introduttivo, il contratto era stato stipulato nel 1981, e tenuto conto della durata stabilita dall'art. 2 per i contratti, come quello in esame in corso all'entrata in vigore della legge, la data convenuta nel modo detto era certamente in deroga rispetto a quanto previsto per la durata dei contratti di affitto dalla legge n. 203/82 che stabilisce che, in mancanza di disdetta, il contratto di affitto si intende tacitamente rinnovato per il periodo minimo di quindici anni per l'affitto ordinario.

Risulta altresì dal verbale di conciliazione detto che le parti non erano state assistite dalle organizzazioni professionali agricole, tanto che esse, come si legge, si erano impegnate a redigere regolare contratto ex art. 45 innanzi alle organizzazioni professionali.

Ed invero l'assistenza delle organizzazioni professionali è indispensabile anche negli accordi conciliativi dinanzi al servizio agricoltura ogni qual volta in detta sede vengono stipulate convenzioni, come nel caso in esame, in deroga alle norme vigenti in materia di contratti agrari.

Ciò risulta in primo luogo dal dato testuale dell'art. 46 legge n. 203/82, comma 3 («se la conciliazione riesce, viene redatto processo verbale sottoscritto da entrambe le parti, dai rappresentanti delle associazioni di categoria e dal funzionario dell'Ispezzato»).

La stessa lettera della legge, pertanto, esclude che la sede dell'Ispezzato, ora Servizio dell'agricoltura, sia di per sé pienamente idonea a garantire l'imparzialità e la competenza necessarie per assicurare quella tutela degli interessi delle parti, costituente la ratio dell'art. 45.

Non solo, ma l'art. 45 legge n. 203/82 è oltre modo chiaro e categorico nello stabilire la validità tra le parti degli accordi in deroga nel solo caso in cui siano stati stipulati con l'assistenza delle rispettive organizzazioni professionali.

Le disposizioni legislative in materia di contratti agrari sono infatti, in linea di massima, inderogabili, salvi eventuali accordi stipulati con l'assistenza delle rispettive organizzazioni professionali agricole.

Per il disposto dell'art. 58 della legge n. 203/82, le norme della legge in questione si configurano come imperative, e perciò inderogabili, tutte le volte in cui le parti contraenti non siano, ai sensi dell'art. 45, assistite dalle organizzazioni professionali, assistenza che si risolve in un onere specifico, assolto il quale, quelle norme medesime si degradano a meramente dispositive.

Ne consegue che, nell'eventualità in cui si configurino, invece, per la mancanza dell'assistenza delle organizzazioni professionali, la inderogabilità delle norme in questione, le singole pattuizioni

nulle per contrasto con quelle medesime norme, conoscono la loro sostituzione con le disposizioni legali, ai sensi del combinato disposto degli artt. 1339 e 1419, comma 2, c.c., alla cui operatività non si rende di ostacolo il fatto che il legislatore non abbia espressamente previsto la sostituzione delle clausole e pattuizioni in contrasto con le disposizioni della legge n. 203 citata.

In tema di contratti di affitto agrario, infatti, la sostituzione delle clausole difformi a quelle che la legge n. 203/82 e le altre disposizioni in materia prevedono espressamente come inderogabili, salvo che siano state concordate tra le parti con l'assistenza delle associazioni di categoria (ma non è il caso di specie) con quelle contenute nella stessa legge e negli altri testi normativi, deriva dal combinato disposto di cui agli artt. 1339 c.c. (secondo cui «le clausole imposte dalla legge sono di diritto inserite nel contratto anche in sostituzione delle clausole difformi approvate dalle parti») e 58 della l. 3 maggio 1982, n. 203.

La pattuizione della scadenza del contratto alla data dell'11 novembre 2002 deroga il disposto di cui all'art. 4 legge n. 203/82 secondo cui, in mancanza di disdetta, da comunicarsi almeno un anno prima della scadenza, il contratto di affitto si intende tacitamente rinnovato per il periodo minimo di anni quindici.

Sostituendo alla detta clausola, affetta per quanto prima si è esposto da nullità, la previsione di legge citata, il contratto in oggetto verrà a scadere l'11 novembre 2012.

Lo stesso, invero, stipulato nel 1981, è scaduto la prima volta ex art. 2 legge n. 203 l'11 novembre 1997; non essendo pervenuta alcuna disdetta entro l'11 novembre 1996, il contratto si è quindi rinnovato per un quindicennio, fino all'11 novembre 2012.

In relazione all'accertata nullità, rilevabile d'ufficio, deve inoltre escludersi che la difesa svolta da parte resistente abbia introdotto una domanda riconvenzionale, essendosi, viceversa, limitata a svolgere eccezione allo scopo di paralizzare la domanda.

Il *thema decidendum*, invero, non è stato affatto ampliato per effetto della difesa della resistente, avendo già, tra l'altro, le ricorrenti introdotto la domanda avente ad oggetto l'accertamento della scadenza del contratto in esame all'11 novembre 2002 o alla diversa data che risulti conforme a diritto.

Diversa data conforme a diritto che, appunto, alla stregua di tutto quanto precede, è quella dell'11 novembre 2012.

Non vi era, pertanto, non solo alcuna necessità di far precedere l'atto difensivo della resistente dal tentativo di conciliazione, ma addirittura, anche in difetto dello stesso, il Tribunale, trattandosi di nullità, avrebbe comunque dovuto pervenire alla presente decisione, dovendo, proprio alla stregua di quanto richiesto in ricorso, valutare la validità della convenzione richiamata e procedere alla sostituzione delle clausole nulle con quelle imposte dalla legge. (*Omissis*)

(1) IL TENTATIVO DI CONCILIAZIONE E LA NULLITÀ DELL'ACCORDO IN DEROGA STIPULATO IN ASSENZA DELLE ORGANIZZAZIONI PROFESSIONALI.

Con la sentenza in commento, il Tribunale di Parma ha affrontato questioni giuridiche che, per lungo tempo, hanno costituito oggetto di approfondimento da parte di copiosa dottrina e giurisprudenza.

Il caso evidenziava due problematiche attinenti: l'una, alla nullità dell'accordo stipulato senza l'assistenza delle organizzazioni professionali, in deroga alle norme di legge (1) sulla durata del contratto di affitto; l'altra, alla necessità di esperire il tentativo di conciliazione prima di adire la Sezione

(1) L'art. 45 legge n. 203/1982, sostituendo l'ultimo comma dell'art. 23 legge n. 11/1971, ha ampliato l'ambito di applicazione degli accordi in deroga, non limitandolo più solo ai contratti di affitto (art. 23), ma a qualsiasi accordo tendente a derogare le norme dettate in materia agraria. Il legislatore del 1982, oltre tutto, con l'espressione «accordi, anche non aventi natura transattiva», ha esteso l'applicazione della norma non solo a qualsiasi tipo di convenzione ma a qualsivoglia contrattazione bilaterale o plurilaterale (esclusi contratti di mezzadria, colonia parziaria, partecipazione agraria, stagionali, di soccida e corresponsione di somme per buona entrata), nei limiti di quanto stabilito dal secondo comma dell'art. 23.

Sull'argomento, tra i tanti, v. GIUFFRIDA G., *L'art. 45 della legge 203 del 1982, in La legge sui patti agrari. Problemi della legge sui patti agrari*, in Atti del Convegno di Verona 16 aprile 1983, Padova, 1984, 94 e ss.; ID., *Dall'art. 23 della legge 11 febbraio 1971 n. 11, all'art. 45 della legge 3 maggio 1982 n. 203, in Autonomia privata assistita e autonomia collettiva nei contratti agrari, art. 45 legge 3 maggio 1982, n. 203*, in Atti del Convegno di Firenze 22-24 novembre 1990, Milano, 1992, 29; COSTATO, *Commento all'art. 45, in Le nuove leggi civ. comm.*, 1982, 1499 e ss.; GIUFFRIDA M., *I contratti agrari tra inderogabilità delle norme ed autonomia privata*, Milano, 1996, 44 e ss.

gurano come inderogabili, in fase di contrattazione assistita, si degradano a meramente dispositive, e, le pattuizioni nulle perché stipulate senza l'intervento sindacale, devono intendersi sostituite con le norme imperative (19).

Appare, dunque, corretto il richiamo operato dal Tribunale di Parma ai principi più generali contenuti nelle disposizioni codicistiche di cui agli artt. 1339 e 1419, 2° comma, c.c. L'art. 1339 c.c., più precisamente, prevedendo l'inserzione, automatica e di diritto, nel contratto di clausole in sostituzione di quelle difformi apposte dalle parti, assolve ad una funzione integrativa della volontà delle stesse; viceversa, l'art. 1419, 2° comma, disponendo che le clausole nulle di un contratto sono sostituite di diritto da norme imperative, non determinando la nullità dell'intero contratto, risponde ad una funzione di conservazione del negozio giuridico. Nel caso di specie, essendo stata prevista una durata del contratto inferiore a quindici anni senza l'assistenza delle organizzazioni professionali che controlli la avvenuta realizzazione del contemperamento degli interessi contrapposti delle parti, si verifica l'inserzione automatica delle clausole conformi alla legge, con conseguente conservazione del rapporto posto in essere. E ciò in quanto, le parti, per non avere preteso la presenza dei rappresentanti sindacali, non hanno – in effetti – consacrato le rispettive determinazioni secondo lo schema dell'accordo in deroga, come previsto dal legislatore, bensì hanno dato vita semplicemente ad una convenzione in contrasto con le disposizioni di cui alla legge n. 203/1982. Diverse sarebbero state le conseguenze se l'accordo, per quanto raggiunto – come previsto dal legislatore del 1982 – con la consulenza dei rappresentanti delle organizzazioni professionali di categoria, fosse risultato, comunque, viziato a causa di una assistenza prestata in maniera inadeguata. Si pensi, ad

esempio, all'ipotesi in cui intervenga un solo rappresentante di una delle organizzazioni professionali maggiormente rappresentative a livello nazionale (20) o a quella in cui, pur essendovi entrambi i rappresentanti sindacali, questi ultimi, di fatto, svolgano una presenza meramente passiva e non di effettivo controllo (21); o, ancora, a quell'altra in cui l'accordo venga sottoposto alla convalida delle organizzazioni legittimate a prestare assistenza successivamente alla stipula. In tutte queste fattispecie, il negozio concluso tra le parti sarà – senz'altro – riconducibile alla categoria dell'accordo in deroga, anche se questo risulterà integralmente nullo ai sensi dell'art. 1418, 2° comma, c.c., con la conseguente perdita di efficacia *ex tunc*, a meno che non si provi la sussistenza di un errore essenziale del tipo previsto dall'art. 1429, n. 4) c.c. (22), per cui la nullità degraderà a mera annullabilità.

Sostenendo la nullità – seppur parziale – della convenuta pattuizione, parte resistente, come – peraltro – correttamente esposto nella parte motiva della sentenza, non ha proposto una domanda riconvenzionale (23), bensì, soltanto una eccezione volta a paralizzare la domanda (24). L'Azienda agricola, infatti, non ha ampliato il *thema decidendum*, essendo la sua difesa fondata sugli stessi fatti dedotti in giudizio dalle parti ricorrenti (25) che avevano richiesto, per l'appunto, «l'accertamento della scadenza del contratto all'11 novembre 2002 o alla diversa data che risulti conforme a diritto». Limitandosi la difesa ad una eccezione (26) (la nullità della pattuizione derogatoria è strettamente connessa all'accertamento della scadenza del contratto) non era necessario, dunque, esperire un apposito tentativo di conciliazione, venendo lo stesso assorbito in quello concernente la domanda attorea (27).

Si precisa, comunque, che, una volta accertata, come nella questione in esame, la parziale nullità dell'accordo, sulla

(19) GIUFFRIDA M., *I contratti agrari tra inderogabilità delle norme ed autonomia privata*, cit., 163, precisa che nell'ipotesi in cui l'assistenza sia del tutto carente «poiché i privati hanno stipulato la convenzione solo tra loro, prevedendo deroga alla disciplina imperativa, il negozio così stipulato non può ascrivere alla categoria degli "accordi in deroga", poiché le parti non hanno inteso consacrare la loro determinazione in un atto legalmente valido, servendosi dell'apposito strumento offerto dalla stessa legge. Tale negozio potrà essere definito: se si tratta di contratto di affitto contenente clausole derogative, come "convenzione in contrasto con le norme della l. n. 203 o di altre leggi" e, in quanto tale, assoggettato alla nullità parziale prevista nell'art. 58; se si tratta di contratto agrario atipico, come "contratto agrario di concessione di terreno" e, come tale, riconducibile all'affitto, *ex art. 27, l. cit.*».

(20) MASINI, *Funzione sindacale, controllo di meritevolezza degli interessi delle parti e valore giuridico dell'invalidità di un accordo in deroga*, in questa Riv., 1997, 209, annota Trib. Roma, Sez. spec. agr. 12 dicembre 1995, che statuisce che «la mancata assistenza di una delle parti di un contratto di affitto stipulato ai sensi dell'art. 45, l. 3 maggio 1982, n. 203, non configura un'ipotesi di nullità parziale con la sostituzione delle pattuizioni nulle con clausole aventi contenuto conforme alle norme violate, richiedendo l'applicazione dell'art. 1419, comma 1°, c.c., in base al quale le pattuizioni in deroga adottate senza la prevista assistenza determinano la nullità dell'intero contratto ove risulti che lo stesso non sarebbe stato concluso senza quelle clausole». L'unica eccezione potrebbe essere rappresentata dall'ipotesi in cui sia il proprietario del fondo rustico sia l'affittuario si rivolgano alla medesima organizzazione per farsi assistere nella stipula dell'accordo in deroga. Sul punto, Trib. Roma, Sez. spec. agr. 27 ottobre 1993, in questa Riv., 1994, 635, ha statuito che – comunque – anche in tal caso, sarebbe necessario che l'assistenza venga prestata da due Sezioni autonome e separate della medesima organizzazione.

(21) GIUFFRIDA M., *La rilevanza d'ufficio della assenza dei rappresentanti delle organizzazioni preposte alla funzione di assistenza*, in Riv. dir. agr., 1995, II, 252 e ss., fa rilevare che, in tale ipotesi, il vizio deve essere eccepito dalla parte, mentre, negli altri due casi esemplificati, essendo il vizio immediatamente accertabile, lo stesso può essere sollevato anche d'ufficio.

(22) L'accordo in deroga, in buona sostanza, non è affetto da nullità bensì da annullabilità allorché ricorra un errore di diritto essenziale, riconoscibile da entrambi i contraenti, che «è stato la ragione unica o principale del contratto» (v. art. 1429, n. 4, c.c.).

(23) NAPPI, *Domanda riconvenzionale e tentativo di conciliazione nel processo agrario*, in Riv. dir. agr., 1990, II, 12, fa rilevare che «una volta che la riconvenzionale non sia stata preceduta dal tentativo, l'improponibi-

lità non è certo una sanzione idonea; infatti essa penalizza più l'ordinamento nel suo complesso che non il convenuto inetto, al quale resta sempre aperta la possibilità di proporre la sua domanda in via autonoma e principale, con la conseguenza che gli organi giurisdizionali dovranno sopportare il peso di due procedimenti distinti, anziché quello, minore, di un unico procedimento in cui trattare le due cause (salva poi la possibilità ulteriore di riunione innanzi palesata). Id., *Tutela giurisdizionale e contratti agrari*, Milano, 1994, 377.

(24) Cass. 21 luglio 2001, n. 9965, in Giust. civ. Mass., 2001, 1442, statuisce che «l'elemento che distingue l'eccezione riconvenzionale dalla domanda riconvenzionale non è la natura del diritto fatto valere dal convenuto, ma il fine che egli si propone, cioè il contenuto della sua istanza processuale: se con la stessa il deducente si limita a richiedere il rigetto della domanda avversaria si è in presenza di una eccezione, se invece egli tende ad un risultato concreto diverso ed ulteriore, consistente nella richiesta con effetto di giudicato di un provvedimento giudiziale a sé favorevole e sfavorevole alla controparte, si configura la proposizione di una domanda riconvenzionale».

(25) CONTI, *Riconvenzionale "impropria" e tentativo di conciliazione, nota a Cassazione 4 aprile 2001, n. 4982*, in Nuovo dir. agr., 2002, 46, esclude che l'onere del tentativo di conciliazione «possa, simmetricamente, gravare anche sulla parte convenuta, la quale si limiti in sede difensiva a spiegare delle mere eccezioni in senso tecnico: una diversa interpretazione della norma contrasterebbe con i principi costituzionali sanciti dagli artt. 3 e 24 Cost., in quanto il giudice, col dichiarare improponibile l'eccezione del convenuto, dovrebbe sempre accogliere la domanda dell'attore in mancanza di qualsivoglia difesa di controparte».

(26) MORTARA, *Commentario al codice di procedura civile*, Milano, 1923, 180 e ss., ha elaborato la nozione di eccezione riconvenzionale. Nell'ultimo trentennio, sull'argomento, v. DENTI, *In tema di eccezioni riconvenzionali*, in Giur. it., 1964, I, c. 119 e ss.; COLESANTI, *Alcune osservazioni in tema di eccezioni riconvenzionali*, in Riv. dir. proc., 1964, 492 e ss.; MONTESANO, *Questioni e cause pregiudiziali nella cognizione ordinaria del codice di procedura civile*, in Riv. dir. proc., 1988, I, 297.

(27) PAVONE, *Tentativo di conciliazione e domanda riconvenzionale*, in questa Riv., 2003, 449; RAUSEO, *Il tentativo obbligatorio di conciliazione ex art. 46 della legge n. 203/82 alla luce dell'introduzione dell'art. 412 bis c.p.c.*, *ivi*, 2003, 118 e ss.; TORTOLINI, *Sulla obbligatorietà del tentativo di conciliazione per le domande riconvenzionali nelle controversie sui contratti agrari*, *ivi*, 1998, 83; VILLIRILLI, *Tentativo di conciliazione e successiva domanda giudiziale nelle controversie in materia agraria*, *ivi*, 1998, 414; ORLANDO, *Criteri per l'esperimento del tentativo di conciliazione di una controversia agraria*, *ivi*, 1996, 378; TRIGGIANI, *Domanda riconvenzionale e tentativo obbligatorio di conciliazione*, in Riv. dir. agr., 1987, II, 249.

base della locuzione codicistica «sono sostituite di diritto», non è necessaria una ulteriore espressa previsione che imponga – per l'appunto – la sostituzione delle clausole nulle di un contratto, perché contrastanti con norme inderogabili, con la normativa legale. E ciò in quanto si tratta di un meccanismo che opera automaticamente (28), essendo la durata (come d'altronde il corrispettivo o il diritto-potere all'esecuzione dei miglioramenti) elemento necessario del contratto, per il quale la legge ha previsto una disciplina inderogabile.

Con la conseguenza che, stante la richiesta di applicazione dell'art. 1419, 2° comma, c.c., pur in mancanza dei tentativi di conciliazione, il Tribunale avrebbe dovuto – senz'altro – procedere alla sostituzione delle clausole nulle con quelle imposte dalla legge. Trattasi, invero, di eccezione rilevabile anche d'ufficio (29) in qualsiasi stato e grado del giudizio, che avrebbe in ogni caso imposto ai giudici di merito di pervenire alla decisione in commento, dichiarando la nullità dell'atto perché stipulato in assenza dei rappresentanti sindacali. Il Tribunale di Parma, infatti, per pronunciarsi sulla richiesta di rilascio del fondo rustico avanzata da parte ricorrente, ha dovuto preliminarmente valutare tutte le circostanze che in qualche modo hanno influito sull'esistenza del diritto stesso fatto valere, e, dunque, anche su quei fatti estintivi, impeditivi o modificativi che abbiano automaticamente prodotto i loro effetti anch'essi impeditivi, estintivi o modificativi (30). Quale è, per l'appunto, la nullità di un atto in deroga stipulato in assenza delle organizzazioni professionali, del quale il giudice deve tener conto, anche *ex officio*.

(28) Cass. 21 agosto 1997, n. 7822, in questa Riv., 1997, 666, ha statuito, sul punto, che «a fini dell'operatività della disposizione di cui al 2° comma art. 1419 c.c., il quale contempla la sostituzione delle clausole nulle di un contratto contrastanti con norme inderogabili, con la normativa legale, non si richiede che le disposizioni inderogabili, oltre a prevedere la nullità delle clausole difformi, ne impongano e dispongano – altresì – espressamente la sostituzione; infatti, la locuzione codicistica (sono sostituite di diritto) va interpretata non nel senso dell'esigenza di una previsione espressa della sostituzione, ma in quello dell'automaticità della stessa, trattandosi di elementi necessari del contratto o di aspetti tipici del rapporto, cui la legge ha apprestato una propria inderogabile disciplina».

(29) Le eccezioni rilevabili anche *ex officio* dal giudice sono le c.d. eccezioni in senso lato, mentre quelle in senso stretto possono essere sollevate solo ad istanza di parte. Sul punto, per un'ampia disamina dell'argomento, SAJIA, *Profili applicativi e dogmatici dell'art. 416 c.p.c. nel processo del lavoro e nel processo agrario*, in Riv. dir. agr., 2001, 185.

(30) In tal senso, v. MANDRIOLI, *Diritto processuale civile*, vol. I, 13ª ed., Torino, 2000, 127 e ss., il quale, nell'individuare le eccezioni in senso stretto, fa riferimento a quei fatti che il giudice non può rilevare d'ufficio in quanto riservati al resistente, e, cioè, più precisamente, «a quei fatti estintivi impeditivi o modificativi che producono questi loro effetti non automaticamente», come, ad esempio, allorché gli stessi diventano oggetto di un controdiritto che parte convenuta può fare valere mediante una azione autonoma.

(31) La durata di un contratto di affitto agrario – in relazione all'interesse dell'affittuario e della razionale gestione dell'impresa – deve essere necessariamente correlata alla durata del ciclo produttivo del fondo oggetto del rapporto, cosicché tale ciclo, la cui durata temporale viene definita «annata agraria», assume rilievo anche con riguardo all'inizio ed alla fine del contratto stesso. Il che significa che i contratti di affitto, secondo quanto previsto dal legislatore del 1982, non potranno avere altra data iniziale e finale che quelle dell'annata agraria, quali risultano dall'applicazione della norma generale di cui all'art. 39.

(32) Corte d'appello Salerno, Sez. spec. agr. 26 maggio 1994, n. 206, in questa Riv., 1994, 507, fa riferimento, per la durata ulteriore dei contratti in corso, alla data di entrata in vigore della legge (6 maggio 1982), sul presupposto che ogni qual volta il legislatore ha voluto riferirsi all'annata agraria lo ha fatto espressamente, per cui l'art. 2, comma 2, deve interpretarsi nel senso letterale di anno solare.

(33) GIGLIOTTI T., *Ancora in tema di interpretazione dell'art. 2 della legge n. 203/1982*, in questa Riv., 1996, 194, annota Trib. Padova, Sez. spec. agr. 2 maggio 1995, *ivi*, 1996, 192, precisando che «l'interprete non deve fermarsi al dato testuale della norma, in modo particolare quando c'è disarmonia con le altre disposizioni della stessa legge, ma deve adoperare il criterio logico e sistematico dell'interpretazione. (...) Considerare come termine di scadenza dei contratti in corso la data del 6 maggio è assolutamente irrazionale nel campo dell'attività agricola, non assumendo tale data alcun particolare significato nello sviluppo del ciclo produttivo agrario».

Stante la rilevata nullità parziale dell'accordo in deroga, i giudici di merito hanno correttamente ritenuto che il contratto di affitto debba scadere nell'anno 2012, anche se – diversamente da quanto dagli stessi statuito – non l'11 novembre, bensì il 10 novembre, giorno in cui, ai sensi dell'art. 39 legge n. 203/1982 (31), è stato fissato il termine dell'annata agraria. Con ciò, peraltro, aderendo a quell'orientamento sostenuto in dottrina e giurisprudenza secondo il quale per la cessazione della durata di un contratto di cui all'art. 2 legge n. 203/1982, bisogna fare riferimento non alla data di entrata in vigore della legge (32), bensì, per l'appunto, a quella dell'annata agraria (33). Al termine «anni», genericamente utilizzato nell'art. 2 su indicato, non può, invero, sulla base di una interpretazione logico-sistematica, essere attribuito un senso diverso da quello di «annata agraria», cui il legislatore del 1982 ha sempre fatto riferimento nel regolamentare la decorrenza dei rapporti agrari, la loro efficacia o la loro cessazione (34). Il che, d'altronde, trova una giustificazione razionale nell'esigenza di salvaguardare le ragioni dell'impresa agricola insediata sul fondo nonché degli operatori economici del settore i quali hanno tutto il diritto di completare la raccolta dei frutti ancora sul campo (35). Il termine temporale del 10 novembre individuato dal legislatore, per l'appunto, coincide con un periodo dell'anno in cui «ogni ciclo può essere idealmente separato dal successivo» (36) ed in cui sul fondo è presente un minimo di frutti pendenti. Siffatta scelta interpretativa dell'art. 2 (37), come è facile intuire, acquista –

Nella giurisprudenza di legittimità, cfr. Cass. 11 settembre 1996, n. 8220, *ivi*, 1996, 676; Cass. Sez. Un. 28 novembre 1994, n. 10130, *ivi*, 1995, 150.

(34) RAUSEO, *La durata dei contratti di affitto in corso secondo la Corte di cassazione*, in questa Riv., 1996, 679, specifica che «la legge n. 203/82, non soltanto, con l'art. 39 della stessa legge, ha ricondotto l'annata agraria all'arco temporale che si svolge tra l'11 novembre di un anno al 10 novembre dell'anno successivo (...). Così l'art. 5, che disciplina il recesso del conduttore, l'art. 25, nella conversione dei contratti associativi, l'art. 34, sulla durata dei contratti non convertiti, l'art. 49, sullo scioglimento del contratto per morte dell'affittuario. (...) Secondo l'art. 12 delle Preleggi, nell'applicare la legge, il giudice non può attribuire ad essa altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole, «secondo la connessione di esse e dell'intenzione del legislatore». È però vero che, quando la lettera della norma sia ambigua (come nel caso di specie) e l'elemento letterale nonché l'intenzione del legislatore si rivelino insufficienti nel procedimento interpretativo, la *ratio legis* può fungere da criterio compriario di ermeneutica, idonea ad ovviare alla equivocità del testo da interpretare».

(35) MANDRICI, *Sul termine iniziale del rapporto agrario in corso o in regime di proroga ai fini del computo della durata di cui all'art. 2 l. 3 maggio 1982, n. 203*, in questa Riv., 1998, 37, annota Cass. 13 febbraio 1997, n. 1329. L'Autrice, a pag. 38, precisa, sul punto, che «il principio ispiratore è, quindi, evidentemente quello del rispetto dei tempi naturali per la coltivazione ed il raccolto e della non interruzione delle relative operazioni. Eventuali «sfasamenti» tra la cessazione convenzionale del rapporto e l'epoca delle lavorazioni preparatorie per le nuove colture o per l'esecuzione delle operazioni di raccolta successive alla scadenza sono regolate dall'art. 1646 c.c. (rapporti tra gli affittuari uscenti e subentranti): norma, questa, tuttora in vigore dopo la fissazione di un termine legale».

(36) GERMANÒ, *Sulla scadenza dei contratti di affitto in corso al momento dell'entrata in vigore della legge n. 203/1982*, in questa Riv., 1992, 521; ROOK BASILE, *Commento all'art. 39, l. 3 maggio 1982, n. 203*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1982, 1470.

(37) LIPARI, *La durata legale dei contratti agrari in corso e la data di inizio del rapporto*, in questa Riv., 1996, 756 e ss., commenta Cass. 15 febbraio 1996, n. 1162, secondo cui «al fine di stabilire la durata legale dei contratti agrari in corso alla data di entrata in vigore della l. 3 maggio 1982, n. 203, va individuata l'annata agraria in cui il rapporto ha avuto inizio, avendo riguardo esclusivamente al momento genetico di tale rapporto, ossia all'epoca in cui il conduttore si è in concreto installato sul fondo, con la correlativa perdita di disponibilità di questo da parte del concedente, senza che possa assumere rilievo la circostanza che, dopo la stipulazione dell'originario contratto, siano stati conclusi nuovi accordi parzialmente modificativi per quanto attiene all'estensione del fondo, o che siano intervenute delle novazioni soggettive del rapporto stesso per subentro dei discendenti». Cfr. anche ORLANDO, *Durata dei contratti in corso: determinazione del «dies a quo»*, *ivi*, 2001, 114, annota Cass. 29 ottobre 1999, n. 12195; CIMATTI, *La scadenza dei contratti in corso alla data di entrata in vigore della legge n. 203 e l'inizio del rapporto*, *ivi*, 2000, 341, commenta Trib. Udine 27 marzo 1998, n. 242.

oltre tutto – una importante rilevanza anche ai fini dell'accertamento della tempestività della disdetta che, come è noto, ai sensi dell'art. 4 legge n. 203/1982, «(...) deve essere comunicata almeno un anno prima della scadenza del contratto mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento (...) in mancanza (...) il contratto di affitto si intende tacitamente rinnovato (...)» (38). La disdetta, dunque, deve essere comunicata necessariamente, per essere valida, entro il 10 novembre dell'anno precedente a quello in cui verrà a cessare il rapporto agrario (39). Nella fattispecie oggetto di statuizione, pertanto, il Tribunale di Parma avrebbe dovuto dichiarare che il contratto, stipulato nel 1981, e scaduto per la prima volta, ai sensi dell'art. 2 legge n. 203/1982, il 10 novembre 1997, in mancanza di disdetta (40) entro il 10 novembre 1996, si è rinnovato per altri quindici anni fino al 10 novembre 2012 (e non fino al giorno 11 novembre 2012).

A prescindere, comunque, da tale imprecisione, si ribadisce che i giudici di merito hanno correttamente statuito sulla base del combinato disposto degli artt. 27, 45 e 58 legge n. 203/82, assoggettando alla normativa prevista per l'affitto di fondo rustico la regolamentazione convenzionale raggiunta dalle parti senza l'assistenza dei rappresentanti delle organizzazioni professionali di categoria. In mancanza, infatti, l'ordinamento non ritiene garantite le parti e non presume che, nella conformazione dell'accordo alle concrete esigenze di cui le stesse si sono fatte portatrici, si sia ottenuto il giusto contemperamento tra una tutela sostanziale, dinamica ed efficace dei loro interessi con il perseguimento dei fini più generali emergenti nel sistema. In presenza di un accordo che non si è raggiunto secondo gli schemi rigidamente previsti dal legislatore, l'unica possibilità è quella di provvedere automaticamente e *de auctoritate*, all'applicazione delle regole legali dettate in materia di affitto, senza che sia necessaria alcuna ulteriore previsione in tal senso.

Alessandra Tommasini

(38) In tal senso, Russo, *La durata dei contratti di affitto di fondo rustico a coltivatore diretto in corso o in regime di proroga al momento dell'entrata in vigore della legge n. 203 del 1982*, in *Studi iuris*, 1998, 63.

(39) ORLANDO, *Ancora sull'inizio e termine dell'annata agraria*, in questa Riv., 1998, 356, sottolinea come «da un punto di vista strettamente economico-produttivo, l'aver stabilito una data di inizio dell'annata agraria unica, valevole, *ex lege*, per tutto il territorio nazionale, è, di per sé, una forzatura. In alcune regioni e in alcune zone agricole per esigenze legate alle tipologie di coltivazione, i tempi ed i modi di organizzazione dell'attività produttiva sono diversi. Il periodo di coltivazione può essere più limitato o più contenuto oppure, in altre circostanze, alcune fasi della produzione tendono ad allungarsi fino ad interessare l'annata successiva o ancora occorre ripartire il periodo in più cicli di lavorazione, ciascuno dei quali può essere considerato anche come a sé stante. (...) Il pregio di questa unificazione di date sta nel fatto di riuscire, in ogni caso, a comprendere dentro l'intero arco dei dodici mesi, il ciclo biologico completo della produzione agraria, di qualunque tipo si tratti (...)».

(40) TORTOLINI, *Durata del contratto di affitto di fondi rustici e accordi in deroga*, in questa Riv., 2000, 479, si occupa dell'ipotesi in cui «la clausola non si limita a fissare il termine del contratto derogando al principio della durata minima (...) ma contempla anche l'obbligo di rilascio del fondo. La scadenza del contratto si verifica automaticamente per effetto del decorso del tempo, né trova posto nella elaborata motivazione l'idea di un diritto alla rinnovazione del contratto, in quanto le parti lo hanno già fissato con l'assistenza delle associazioni professionali agricole». Con la conseguenza, dunque, che risulterebbe «superflua la disdetta in quanto il solo decorso del tempo è sufficiente per provocare la scadenza del contratto. A questo punto si pone anche un problema di regole di interpretazione stabilite negli artt. 1362 e ss. c.c. In proposito, è opportuno tenere presente il principio di «conservazione del contratto» contenuto nell'art. 1367 c.c. che è la conseguenza del principio di interpretazione secondo buona fede contenuto nell'articolo precedente. In base al principio di buona fede il contratto deve essere interpretato secondo l'aspettativa logica e obiettiva della controparte. Non vi è dubbio che la previsione di un termine di scadenza inferiore a quello contemplato dall'art. 1 della legge n. 203/1982 soddisfa l'interesse del proprietario ad ottenere la restituzione del fondo e quello del coltivatore ad una conduzione economica più proficua».

Trib. Pesaro, Sez. spec. agr. - 14-10-2003 - Cormio, pres.; Carbini, est. - Mari (avv. Giorgini, Catelani) c. Bacchiocchi (avv. Blasi, Lucchetti).

Contratti agrari - Affitto di fondo rustico - Canone d'affitto pagato come previsto dalla legge 203/82 - Richiesta del concedente di determinazione del canone d'affitto secondo i valori di mercato a far tempo dall'annata agraria 1994/95, con il pagamento delle differenze - Sopravvenuta incostituzionalità del canone legale con la sentenza della Corte cost. n. 318/2002 - Determinazione del canone legale secondo i valori di mercato e condanna dell'affittuario al pagamento delle differenze.

Proposta dal concedente domanda di determinazione del canone d'affitto e di pagamento delle eccedenze rispetto al canone legale pagato dall'affittuario, secondo i criteri stabiliti dalla legge 203/82, e sopravvenuta la incostituzionalità del canone «equo» con la sentenza della Corte cost. n. 318/2002, in mancanza della nuova normativa in sostituzione di quella dichiarata incostituzionale, il canone d'affitto dovuto va determinato secondo i valori di mercato, con la condanna dell'affittuario al pagamento delle differenze sulla base dei detti valori di mercato (1).

(Omissis)

FATTO. - Con ricorso depositato l'8 ottobre 1999, Mari Rossana chiedeva che, previa se del caso rimessione degli atti alla Corte costituzionale, venisse fissato il canone di affitto per il fondo di proprietà della ricorrente stessa e sito in Marotta di Mondolfo nella misura di lire 15 milioni per anno o in quella maggiore o minore ritenuta congrua alla stregua dei criteri fissati dalla legge 203/82 e condannato il Bacchiocchi alla corresponsione delle differenze dovute per tutte le annate agrarie decorse ad iniziare dall'annata agraria 1994/95, con gli interessi legali dal giorno della domanda al saldo. Deduceva di essere proprietaria di un terreno di circa 14 ettari; il fondo era stato concesso al Bacchiocchi coltivatore diretto a seguito della obbligatoria conversione in affitto a far tempo dall'annata 1983/84, conversione disposta con sentenza della Sezione agraria di questo Tribunale. Negli ultimi cinque anni l'affittuario aveva versato come canone: nell'annata agraria 1994/95 lire 1.664.097; nell'annata 1995/96 lire 1.730.661; nell'annata 1996/97 lire 1.730.661; nell'annata 1997/98 lire 1.835.192; nell'annata 1998/99 lire 1.835.192. Il reddito dominicale del terreno ammontava a lire 1.166.166 in base al r.d. 39/976; si trattava di terreno classificato seminativo arborato nel gruppo di coltura A (zona più fertile dal punto di vista agrario). Nei poderi limitrofi di pari estensione il canone era fissato in lire 15 milioni annui; la concedente pagava un milione di imposte l'anno per tale terreno e quindi chiedeva di determinarsi il canone di affitto nella misura di 15 milioni di lire l'anno o in quella diversa somma ritenuta congrua e la condanna del Bacchiocchi a pagare le differenze dall'annata agraria 1994/95, nei termini prescrizione del diritto. Prospettava nella narrativa del ricorso la necessità di ricorrere alla Corte costituzionale che, investita in precedenza, aveva peraltro dichiarato infondata la medesima questione (sentenza del 1984, n. 139).

Si costituiva il Bacchiocchi chiedendo il rigetto della domanda attrice. In particolare deduceva che il canone era stato legittimamente fissato ai sensi della legge 1982/203 dichiarati legittimi dalla Corte costituzionale con la ridetta sentenza del 1984; se pure la Mari riteneva il canone insufficiente, comunque sia, quello era il canone equo per legge; le modifiche normative in materia catastale non avevano alcuna rilevanza nella determinazione dei canoni equi, stante il richiamo dell'art. 62, legge 203/82 ai valori della legge 976/1939.

All'udienza del 30 novembre 1999 il Tribunale - Sezione agraria pronunciava una prima ordinanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale dichiarando non manifestamente infondata la questione di legittimità degli artt. 9 e 62 legge 203/82 per contrasto con gli artt. 3, 42 e 44 Cost., sospendendo il giudizio. Veniva decisa la questione dalla Corte con ordinanza 449/2000 che dichiarava la manifesta inammissibilità della questione sollevata, stante la lacuna espositiva dell'ordinanza di rimessione che non aveva indicato i termini della fattispecie concreta oggetto del giudizio principale.

Con successivo provvedimento del 3 novembre 2000 veniva fissata l'udienza di prosecuzione del giudizio dinanzi a questa Sezione e mutato il relatore; all'udienza del 30 gennaio 2001 le parti discutevano la causa.

Veniva nuovamente investita la Corte con ordinanza del 30 gennaio 2001 e con sentenza del 5 luglio 2002 la Corte costituzio-

nale dichiarava la illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 62 della legge 203/1982.

Per la prosecuzione era fissata udienza per il 26 novembre 2002.

Con successiva ordinanza di questa Sezione si riteneva la necessità di nominare c.t.u. al fine di accertare il canone di mercato relativo ai terreni di cui è causa.

Conferito l'incarico, veniva depositata la consulenza il 4 luglio 2003 e dato un termine per note alle parti. All'udienza del 14 ottobre 2003 le parti discutevano la causa che veniva decisa come da dispositivo.

DIRITTO. - 1. - La domanda di parte ricorrente che chiedeva fissarsi il canone di affitto del terreno sito in Marotta di Mondolfo in lire 15.000.000 annuali o in una diversa somma e la condanna alla corresponsione delle differenze dovute a decorrere dall'annata 1994/95, viene parzialmente accolta.

Si determina l'equo canone per l'annata agraria 2002/2003 pari a € 250,00 a ettaro, annuale; quanto alla seconda domanda, per calcolare le differenze tra il dovuto e il percepito per le pregresse 5 annate agrarie, si svaluta secondo gli indici ISTAT tale importo alla annata agraria 1994/95 ed alle annate agrarie successive, e si procede poi al calcolo della differenza dovuta per ciascun anno. Ne viene quindi una spettanza complessiva, per le annate non coperte dalla prescrizione quinquennale, di € 15.434,96.

2. - La Sezione agraria all'esito dell'accoglimento della questione di legittimità costituzionale, sollevata in questa stessa controversia, si trova dinanzi ad una attuale lacuna normativa, difettando un criterio legale di calcolo dell'equo canone di affitto agrario.

La sentenza 318 del 5 luglio 2003 ha dichiarato infatti l'illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 62 della legge 203/1982 affermando in particolare: «Il meccanismo di determinazione del canone di equo affitto di cui agli artt. 9 e 62 legge 203/82 basato sul reddito dominicale risultante dal catasto terreni del 1939, rivalutato in base a meri coefficienti di moltiplicazione, risulta privo, ormai, come già evidenziato da questa Corte, di qualsiasi razionale giustificazione, sia perché esistono dati catastali più recenti ed attendibili ai quali fare eventualmente riferimento, sia perché in ogni caso a distanza di oltre un sessantennio dal suo impianto, quel catasto ha perso qualsiasi idoneità a rappresentare le effettive e diverse caratteristiche dei terreni agricoli cosicché non può sicuramente essere posto a base di una disciplina dei contratti agrari rispettosa della garanzia costituzionale della proprietà terriera privata e tale da soddisfare nello stesso tempo la finalità della instaurazione di equi rapporti sociali imposta dall'art. 44 della Costituzione. Esula evidentemente dai poteri di questa Corte la scelta di un diverso criterio di calcolo del canone di equo affitto in quanto riservata per sua natura alla discrezionalità del legislatore».

Ebbene, le tre organizzazioni agricole maggiormente rappresentative hanno sottoscritto il 23 luglio 2003 un accordo nazionale che verte sugli effetti di tale sentenza; con tale accordo le organizzazioni si sono impegnate a favorire la stipula di accordi in deroga ex art. 45 legge 203/82 al fine di risolvere o di prevenire le controversie relative alla determinazione del canone. Alcun accordo in deroga nel caso di specie è stato tuttavia preso.

3. - Parte resistente ha eccepito che questa Sezione non può determinare autonomamente quale sia l'equo canone perché la questione è coperta da una riserva di legge di cui all'art. 44 Costituzione, spettando, la determinazione, esclusivamente al legislatore; eccepisce poi che la pronuncia della Corte costituzionale non avrebbe di per sé annullato i canoni risultanti dalla indicazione delle Commissioni provinciali, richiamando il disposto dell'art. 8, terzo comma, legge 203/82; in subordine sostiene che comunque il canone del Bacchiocchi sarebbe rimasto invariato rispetto a quello stabilito a decorrere dall'annata agraria 1983/1984 sulla scorta del disposto dell'art. 1597 c.c. a seguito di rinnovazione tacita del contratto nel 1996.

Le tre eccezioni vanno disattese. Vero è che sussiste una riserva di legge rinforzata che come tale vincola il legislatore imponendogli di disciplinare la questione della determinazione dell'equo canone; vero è anche però che, per il principio della completezza dell'ordinamento giuridico, esiste la possibilità per il Giudice di ricorrere alla cd. analogia *iuris*, ovvero a quei principi generali dell'ordinamento laddove vi sia una lacuna normativa. In altre parole, non potendo il Giudice decidere per il *non liquet*, deve trovare la soluzione al caso concreto e il codice consente di ricorrere all'analogia *legis* e, se il caso rimane ancora dubbio, ai principi generali dell'ordinamento (art. 12 disp. prel. c.c.). Tale norma di chiusura permette quindi di fare riferimento, per determinare l'equo canone, ai principi dettati dall'art. 44 Cost. (richiamato dalla stessa sentenza 318/2003), dall'art.

42 Cost. e dall'art. 35 Costituzione (richiamato dalle sentenze 155/72 e 139/84 della Corte costituzionale).

La invocata – da parte del Bacchiocchi – pronuncia della Cassazione 5794/1984 che esclude la possibilità di una autonoma determinazione operata dal Giudice sulla base di un principio di perequabilità ed esclude quindi una integrazione del contratto da parte del Giudice, non può attagliarsi al caso del vuoto normativo (infatti la pronuncia dell'Alta Corte risale a data anteriore alla sentenza della Corte costituzionale).

Vanno quindi considerate da un lato le garanzie costituzionali della proprietà terriera privata e dall'altro l'instaurazione di equi rapporti sociali; va anche considerato, ancorché l'ultima pronuncia della Corte costituzionale non vi abbia fatto espresso riferimento, che l'affittuario coltivatore diretto gode della situazione che gli artt. 35 e ss. della Costituzione garantiscono al lavoratore (retribuzione sufficiente ad assicurare allo stesso e alla famiglia una esistenza libera e dignitosa).

Il richiamo poi che in questa sede si opera ai fini della quantificazione dell'equo canone, all'art. 42 Costituzione, va inteso alla necessità di assicurare la cd. funzione sociale della proprietà, fonte di un limite alla rendita di posizione a fronte del valore-lavoro. In sostanza nessun terreno agricolo può essere concesso in affitto, con patto in deroga o non, che non assicuri la equa remunerazione del coltivatore diretto e della sua famiglia (così già in Corte costituzionale 139/84).

A chiudere sul punto, si osserva poi che la determinazione da parte di questa Sezione è circoscritta al caso in esame, non trattandosi, all'evidenza, di una statuizione generale ed astratta che compete solo al legislatore, ed è quindi limitata alla necessità di risoluzione della presente controversia.

Va esclusa poi, ai fini della determinazione del canone, l'applicabilità alla fattispecie del disposto dell'art. 1597, sec. co., c.c. secondo cui il contratto di locazione si rinnova alle medesime condizioni e quindi anche con il medesimo canone. Il contratto si sarebbe rinnovato tacitamente alla scadenza dell'11 novembre 1996 per mancata disdetta delle parti e quindi alle medesime condizioni contrattuali (ivi compreso l'equo canone). La disciplina dettata dalla legislazione agraria è tuttavia speciale e quindi ad essa non può applicarsi la normativa sulla locazione.

Da ultimo, venendo alla terza eccezione, premesso che le tabelle della Commissione provinciale sono caducate essendo l'art. 9 legge 203/82, che le prevedeva, stato dichiarato incostituzionale (il resistente parla invece di vigenza interinale delle medesime), va escluso che l'art. 8 legge 203/82 consenta, ancora, alle Commissioni tecniche provinciali di fissare l'equo canone di fitto dei fondi rustici mediante emanazione di nuove tabelle. L'art. 8 recita infatti: «Nelle zone e nei casi in cui il canone risulti gravemente sperequato in base ai criteri della presente legge, gli uffici tecnici erariali provvedono (...) di concerto con le commissioni tecniche provinciali alla revisione di ufficio dei valori catastali». Posto che i criteri di legge, all'esito della pronuncia della Corte, non sono più previsti, manca il presupposto per l'operatività attuale della norma.

4. - Tanto premesso, si descrive preliminarmente il terreno di cui è causa. Esso è attualmente di 11.42.51 ettari, destinato a seminativo arborato, distinto in tre corpi, due al di sopra dell'autostrada e uno al di sotto, con altitudine della parte superiore degradante di circa 50 metri sino a circa 20 metri. È terreno di medio impasto tendente all'argilloso con strato arabile mediamente profondo, con rotazione del seminativo (frumento, orzo, mais granella), barbabietola da zucchero, foraggio (medica).

In particolare il corpo posto a monte dell'autostrada dotato di notevole volumetria di fabbricati rurali e urbani pur urbanisticamente inserito in zona rurale per la sua panoramica vista sul mare e per la sua collocazione sul crinale collinare, è uno dei più appetibili della costa locale a dire del c.t.u. ed è prevedibile una futura utilizzazione in attività residenziale; il corpo mediano sarà espropriato in occasione dei lavori della terza corsia; il corpo posto a valle, sprovvisto di fabbricati, è inserito in adiacenza all'abitato di Marotta ed è in buona parte già edificabile. I coltivatori risiedono sul fondo.

Si addivene ora al calcolo del canone equo d'affitto, partendo dal valore di mercato del canone per il terreno di cui è causa, e decurtando tale valore in via equitativa, alla luce dei suddetti principi costituzionali cui ci si ispira e tenendo conto delle caratteristiche del terreno.

La c.t.u., le cui conclusioni per l'esperienza di chi l'ha redatta e per la analiticità e esaustività dell'elaborato, si condivide in gran parte: essa ha indicato il canone corrente di mercato in base ai contratti in deroga per erba medica nella pianura irrigua in € 460/570 (minimo/massimo) all'ettaro; in base ai contratti in deroga per frutteti nella pianura litoranea di Pesaro in 480/650 € all'ettaro e per cereali in asciutta nella media collina in € 260/360.

Il consulente poi, per dare una indicazione di massima di un canone equo, ha preso in considerazione un terreno nella medesima posizione e con medesime caratteristiche rispetto a quello della Mari e ha fatto riferimento al contratto stipulato dalla amministrazione di Fano con tale Polverari ove per esso il canone era pattuito in €/ha 180,76; lo ha poi aumentato di una percentuale pari al 20 per cento, tenendo conto della possibilità per Bacchiocchi di effettuare colture irrigue (maggiore fertilità del terreno), e della possibilità di operare le cosiddette economie di scala per la diminuzione dei costi generali della produzione; quindi ha prospettato un equo canone pari a €/ha 217,00.

Si ritiene di discostarsi da tale importo e di considerare equo il maggior canone di 250 €/ha sia in base alle conoscenze professionali degli esperti della Sezione sia perché è notorio che il canone pattuito da enti pubblici-concedenti gode di un *favor* per gli affittuari; sia perché le tabelle INEA, allegate alla c.t.u., sui canoni dei contratti in deroga delle Marche prevedono relativamente all'alta collina di Macerata una media - con un minimo e un massimo di 210/310 €/ha - superiore al canone prospettato dal c.t.u. per il presente terreno che è invece di media collina e quindi in base a tale confronto il canone di €/ha 217,00 va di necessità aumentato. Si è poi considerato che i contratti in deroga per cereali in asciutto nella media collina in provincia di Ancona prevedono un minimo di € 260,00 fino ad un massimo di €/ha 360,00.

Deve inoltre considerarsi che le colture praticate hanno una integrazione da parte della UE per l'impianto e l'espianto (grano duro, mais, cereali, girasole), e che il terreno ha una notevole estensione (poco più di 11 ettari); si ritiene quindi di dare maggior peso all'incidenza della superficie podereale e alla diminuzione dei costi generali di produzione (rispetto a quello dato dal consulente), e alla destinazione urbanistica extra-agricola della maggior parte del terreno.

D'altro canto va considerato che nel caso in esame il contratto va a scadere nel 2011 mentre nei contratti in deroga in generale (così il c.t.u.) i contratti sono brevi, anche ad un anno; va poi considerato il modo di conduzione del terreno in questione (con coltivatore diretto, laddove il canone previsto per imprenditori non coltivatori è ben maggiore) e la sua posizione (corpi separati dal passaggio dell'autostrada A14 che fa registrare scomodità per la coltivazione, sia per i tempi operativi occorrenti per gli spostamenti aziendali sia per le responsabilità e il maggior aggravio di costi assicurativi derivanti dal dover far transitare i mezzi e i prodotti del fondo e tutte le materie prime ed ausiliarie occorrenti per la coltivazione e l'applicazione delle cure culturali su strade comunali).

In altre parole si è partiti dal valore minimo dei canoni di mercato per aree omogenee a quelle che interessano e situate nelle medesime zone, per poi ridurlo a seconda delle caratteristiche specifiche del terreno, della sua conduzione e del contratto di affitto (durata).

Si ritiene quindi che l'importo di 250,00 €/ha contemperi le esigenze della proprietà e dell'affittuario, evitando sperequazioni in un senso o nell'altro.

5. - Per la presente annata agraria 2002/2003, dunque, il canone viene stimato, in forza dell'equità integrativa del contratto, in € 250,00 all'ettaro; tale importo andrà a rivalutarsi dalla prossima annata agraria ai sensi dell'art. 10 legge 203/82 annualmente; quanto agli arretrati, la somma di 250 € viene svalutata all'anno 1994 (202,18 €/ha), al 1995 (€ 214,32), al 1996 (€/ha 219,98), al 1997 (€/ha 223,55), al 1998 (€/ha 226,91), al 1999 (€/ha 231,53), al 2000 (€/ha 237,83), al 2001 (€/ha 243,28), al 2002 (248,33 €/ha).

Tali importi annuali vengono poi moltiplicati per gli ettari della superficie, che fino alla prima annata agraria era pari a 13.34.09 ettari e a seguito di una ulteriore espropriazione (dopo quella degli anni '60) in favore del terreno autostradale si è ridotto a 11.42.51 ha.

Si è poi preceduto a sottrarre dal dovuto quanto pagato nelle singole annualità e quindi a sommare le differenze (anno 94: 1837,15; anno 95: 1553,72; anno 96: 1618,36; anno 97: 1605,14; anno 98: 1643,51; anno 99: 1696,27; anno 2000: 1762,22; anno 2001: 1830,46; anno 2002: 1888,13) per un complessivo importo di 15.434,96 €.

Gli interessi legali di mora decorrono dalla domanda giudiziale perché in sede di ricorso la domanda è stata limitata agli interessi a decorrere dalla domanda. Sulle singole annualità pertanto, a decorrere dall'11 novembre 1999 (la domanda giudiziale è del 1999), si riconoscono gli interessi al tasso legale sino alla data della sentenza.

Vanno poi riconosciuti gli interessi sulla somma complessiva (arretrati più i ridetti interessi) dalla data della sentenza sino al saldo.

6. - Le spese processuali si compensano in parte, sussistendo giusti motivi *ex art.* 92 c.p.c., quali la novità della questione, l'opinabilità della questione sul *quantum* dell'equo canone tanto che è stata sollevata questione di legittimità costituzionale, poi accolta, la parziale soccombenza reciproca, venendo accolta la domanda in modo ben più ridotto rispetto al *petitum* della ricorrente (che chiedeva 400,00 € nelle mem. 15 settembre 2003 e da ultimo il riconoscimento di un canone di €/ha 305,00); in parte seguono il principio della soccombenza e si liquidano come da dispositivo. (*Omissis*)

(1) LA DETERMINAZIONE DEL CANONE «EQUO» D'AFFITTO DEI FONDI RUSTICI SECONDO I VALORI DI MERCATO, A SEGUITO DI CORTE COST. N. 318/2002.

1. Il proprietario concedente di ettari quattordici di terreni agricoli in Marotta di Mondolfo (Pesaro), con ricorso dell'8 ottobre 1999 adiva la competente Sezione specializzata agraria perché fosse fissato il canone d'affitto nella misura di quindici milioni vecchie lire per anno, o in quell'altra maggiore o minore a ritenersi alla stregua dei criteri fissati dalla legge 203/82, con la condanna dell'affittuario, coltivatore diretto, alla corresponsione delle differenze dovute ad iniziare dall'annata 1994/95, con interessi legali dalla domanda al saldo, previa se del caso rimessione della controversia alla Corte costituzionale.

Precisava il proprietario concedente che l'iniziale contratto di natura associativa era stato convertito in affitto, ai sensi dell'art. 25 legge 203/82, dall'annata 1983/84; che le domande da esso proposte riguardavano quanto dovuto dall'annata agraria 1994/95, e quindi per cinque annate agrarie, nei termini prescrizionali del diritto; che nei terreni limitrofi di pari estensione il canone d'affitto era fissato in quindici milioni vecchie lire all'anno, e che esso proprietario concedente pagava un milione di vecchie lire di imposte all'anno.

L'affittuario resisteva in giudizio, eccependo di avere pagato il canone legale d'affitto, secondo quanto previsto dalla legge 203/82.

La Sez. spec. agr. adita, ritenuta non manifestamente infondata la proposta questione di legittimità costituzionale del canone d'affitto, come stabilito dalla legge 203/82, rimetteva gli atti alla Corte cost., sospendendo il giudizio.

La Corte cost., con ordinanza 27 ottobre 2000, n. 449, riteneva inammissibile la questione di costituzionalità sollevata, per via della lacuna espositiva dell'ordinanza di rimessione, che non aveva indicato i termini della fattispecie concreta oggetto del giudizio principale (1).

Riassunta la causa, l'adita Sez. spec. agr. investiva la Corte cost. sulla questione del canone «equo», e la Corte cost. con sentenza 5 luglio 2002, n. 318 riteneva la incostituzionalità del canone «equo» per violazione degli art. 9 e 62 legge 203/82, in riferimento agli artt. 3, 42 e 44 Cost. (2).

Riassunta di nuovo la causa, veniva disposta dalla adita Sez. spec. agr. consulenza tecnica d'ufficio, al fine di determinare il canone di mercato relativo ai terreni in controversia, e l'ammontare delle somme dovute al concedente.

Espletata la c.t.u., la sentenza riportata determinava l'«equo canone» per l'annata agraria 2002/2003 in euro 250,00 per ettaro, adottando i criteri ritenuti dalla detta c.t.u., e per la condanna dell'affittuario al pagamento per le pregresse cinque annate, svalutava il detto canone d'affitto secondo gli indici Istat alla annata agraria 1994/95 ed alle annate successive, procedendo poi al calcolo della differenza dovuta per ciascun anno.

(1) *Giur. cost.*, 2000, 3344.

(2) In questa Riv., 2002, 437, con commento di O. CINQUETTI, *ibidem*, 477, di

E. ROMAGNOLI e, 621, di A. SCIAUDONE; in *Foro it.*, 2002, 1, 2943, con commento di D. BELLANTUONO; in *Nuovo dir. agr.*, 2002, 293, con commento di A. GRASSO.

2. Costituendosi in giudizio, l'affittuario aveva eccepito che l'adita Sez. spec. agr. non poteva determinare autonomamente l'importo del «canone equo» essendo tale determinazione coperta dalla riserva di legge di cui all'art. 44 Cost., e spettando la stessa determinazione al legislatore; che Corte cost. n. 318/2002 non aveva di per sé annullato i canoni risultanti dalle indicazioni delle Commissioni provinciali, richiamando il disposto dell'art. 8 legge 203/82; in subordine, comunque, aveva eccepito che il canone sarebbe rimasto invariato rispetto a quello stabilito a decorrere dall'annata agraria 1983/84, sulla scorta di quanto disposto dall'art. 1597 c.c., a seguito di rinnovazione tacita del contratto nel 1996.

La sentenza riportata ha disatteso quanto eccepito dall'affittuario, ritenendo che la riserva di legge di cui all'art. 44 Cost., per il principio della completezza dell'ordinamento giuridico, non impedisce al Giudice di ricorrere alla «analogia», ovvero a quei principi generali dell'ordinamento (art. 12 disp. prel. c.c.), ove vi sia una «lacuna normativa», «non potendo il Giudice decidere per il *non liquet*».

Ha ritenuto ancora la sentenza riportata, che Cass. 15 novembre 1984, n. 5794 (3), richiamata dall'affittuario, non si attagliava al caso del vuoto normativo, essendo detta sentenza della Cassazione anteriore a Corte cost. n. 318/2002.

È stata esclusa la rinnovazione tacita del contratto di affitto, per mancata disdetta delle parti, e quindi alle medesime condizioni contrattuali – ivi compreso l'«equo canone» – e ciò perché la disciplina dettata dalla legislazione agraria è tuttavia speciale e quindi non può applicarsi ad essa la normativa sulla locazione.

È stato pure escluso, per via della ritenuta incostituzionalità, il richiamo all'art. 8 legge 203/82, secondo cui nelle zone in cui il canone risulti gravemente sperequato in base ai criteri di detta legge, gli uffici tecnici erariali provvedono, con precedenza assoluta, su richiesta della Commissione tecnica centrale, di concerto con le Commissioni tecniche provinciali, alla revisione d'ufficio dei valori catastali.

Dalla relazione del c.t.u. era risultato che il fondo in controversia era di ha 11.42.51, destinato a seminativo arborato, distinto in tre corpi, due al di sopra dell'autostrada e uno al di sotto. Si legge nella sentenza riportata che, dalla relazione del c.t.u., era risultato: «In particolare il corpo posto a monte dell'autostrada dotato di notevole volumetria di fabbricati rurali e urbani, pur urbanisticamente inserito in zona rurale per la sua panoramica vista sul mare e per la sua collocazione sul crinale collinare, è uno dei più appetibili della costa locale, ed è prevedibile una futura utilizzazione in attività residenziale; il corpo mediano sarà espropriato in occasione dei lavori della terza corsia; il corpo posto a valle è inserito in adiacenza dell'abitato di Marotta ed è in buona parte già edificabile. I coltivatori risiedono sul fondo».

Il c.t.u. aveva determinato il «canone equo» secondo i valori di mercato, facendo riferimento ai «contratti in deroga» per l'«erba medica» nella pianura irrigua, per «frutteti» nella pianura litoranea, e per «cereali in asciutta» nella media collina.

La sentenza riportata, condividendo i criteri di determinazione del «canone equo» individuati dal c.t.u., ha tuttavia stabilito il «canone equo» in euro 250,00 per ettaro, con la svalutazione per le annate precedenti a quella del 2002/2003, come innanzi precisato, ed al c.t.u. non era stato demandato di accertare se con il pagamento del «canone equo» secondo i valori di mercato, era assicurata una adeguata remunerazione del lavoro dell'affittuario.

3. Vanno richiamati gli orientamenti conosciuti, a seguito della incostituzionalità di cui a Corte cost. n. 318/2003.

Corte d'app. Bari, Sez. spec. agr., 30 dicembre 2002, in *Foro it.*, 2003, I, 1247, ha ritenuto che in attesa della nuova normativa sul canone legale, ove il canone di affitto convenuto tra le parti assicuri al concedente una remuneratività non irrisoria della rendita, ma anche l'esercizio dell'impresa da parte dell'affittuario, non v'è necessità di alcuna attività integrativa da parte del giudice adito, a cui l'affittuario ha chiesto la restituzione di quanto pagato in eccedenza rispetto al canone legale (in detta sentenza, non era stato indicato il canone d'affitto per ettaro convenuto tra le parti).

Di diverso avviso Corte d'app. Catania, Sez. spec. agr., 17 marzo 2004, n. 139, Failla c. Liuzzo (in corso di pubblicazione in questa Riv.): gli affittuari avevano richiesto la riforma della sentenza di 1° grado, ed il rigetto della domanda del concedente di determinazione del canone legale e di restituzione delle maggiori somme pagate da essi affittuari, e ciò a seguito di Corte cost. n. 318/2002, che aveva dichiarato costituzionalmente illegittimi gli artt. 9 e 62, relativi al canone legale, per violazione degli artt. 3, 42 e 44 Cost.

La Corte catanese ha ritenuto la reviviscenza della disciplina provvisoria di cui alle leggi 10 maggio 1978, n. 176 e 23 novembre 1979, n. 595 che, pur prevedendo il principio della determinazione del canone legale d'affitto, non prevedevano però alcun criterio di determinazione dello stesso. E per via della anzidetta reviviscenza, i canoni d'affitto versati dagli affittuari dovevano ritenersi acconti, in attesa della nuova normativa in sostituzione delle norme dichiarate illegittime, con la conseguenza che prima della nuova normativa non poteva essere proposta l'azione volta ad ottenere la determinazione del canone legale, e neppure l'azione volta a ripetere quanto pagato in eccedenza rispetto al canone legale. Ed ha aggiunto la Corte catanese che, ai sensi dell'art. 2935 c.c., il termine di prescrizione per le azioni di affittuario e concedente, per la determinazione del dare e dell'avere, doveva iniziare a decorrere dall'entrata in vigore della futura normativa del canone legale dovuto.

Corte d'App. Bari, Sez. spec. agr., 30 dicembre 2002, è stata favorevolmente commentata da G. MURGIDA, *Accordo nazionale per la definizione delle controversie in materia di determinazione del canone d'affitto agrario* (4), il quale ha riferito che le organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative (Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti, Confederazione Nazionale dell'Agricoltura, Confederazione Italiana Agricoltori, Federazione Nazionale della Proprietà Fondiaria), in occasione di audizioni informali volute dalla Commissione Agricoltura della Camera dei Deputati, subito dopo Corte cost. n. 318/2002, avevano espresso una concorde opinione, nel senso di non ritenere necessaria la presentazione di un disegno di legge *ad hoc*, per colmare la lacuna legislativa creata a seguito della incostituzionalità del canone legale, in quanto i dati statistici relativi ai contratti in deroga *ex art.* 45 legge 203/82, dimostravano in tutta la loro evidenza l'interesse dei contraenti alla utilizzazione dei detti contratti in deroga.

In data 23 luglio 2003, le organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative avevano stipulato un «Accordo Nazionale», con il quale avevano assunto il reciproco impegno di favorire il ricorso alla stipula dei contratti in deroga, ai sensi dell'art. 45 legge 203/82, per le controversie originate da Corte cost. n. 318/2002, dichiarando la loro disponibilità a convocare un tavolo finalizzato alla predisposizione di un «Nuovo Accordo Collettivo Nazionale» in materia di contratti agrari (5).

(3) Cass. 15 novembre 1984, n. 5794, in *Foro it.*, Rep. 1984, voce *Contratti agrari*, n. 353, con la seguente massima: «È manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della l. 12 giugno 1962, n. 567, per preteso contrasto con l'art. 41 Cost., sotto il profilo che il limite massimo da applicare al canone convenzionale nei contratti di affitto di fondi rustici, ai fini dell'azione tendente alla sua riduzione, non sarebbe determi-

nato con riferimento a criteri oggettivi diretti ad una equa definizione dei rapporti sociali, avendo il legislatore adeguatamente considerato, in un equilibrio dei rapporti sociali, la preminenza del lavoro e dell'occupazione ed avendo altresì tenuto presente la diversità delle aziende agrarie.

(4) In questa Riv., 2004, 23.

(5) In questa Riv., 2004, 25.

Per una valutazione critica del richiamato «Accordo Nazionale» 23 luglio 2003, v. D. BELLANTUONO, *Sulle proposte di accordo collettivo per la determinazione del canone legale d'affitto (dei fondi rustici, dopo la incostituzionalità del canone legale di cui a Corte cost. n. 318/2002)*, laddove si sostiene la necessità della determinazione del nuovo canone legale da parte del legislatore, anche per i dubbi di costituzionalità espressi da parte della dottrina sui contratti in deroga (6).

Secondo Trib. Lucera, Sez. spec. agr., 20 giugno 2003, ove il contratto di affitto sia stato risolto, e la sentenza sia passata in giudicato, prima di Corte cost. n. 318/2003, il canone d'affitto voluto dall'affittuario va determinato con i criteri di cui alla legge 203/82, non essendo pendente il contratto di affitto al momento della pronuncia di incostituzionalità (7).

4. Richiamati i precedenti conosciuti a seguito di Corte cost. n. 318/2002, vanno svolte brevi considerazioni sulla riportata sentenza del Trib. Pesaro, Sez. spec. agr., 14 ottobre 2003.

Non si condivide il ricorso alla «analogia» per la determinazione del «canone equo» in quanto, ove manchi una disposizione precisamente rispondente al caso in controversia, la decisione deve informarsi, in primo luogo, ai principi che si desumono dalla Costituzione, ed in particolare, nei rapporti privati, alla preminente tutela del soggetto che sia in grado sfruttare un bene, e concretamente lo utilizzi, contro l'inerzia del soggetto titolare (8).

Non va dimenticato quanto ritenuto dalla Corte cost., che nel contratto di affitto va in primo luogo assicurata la remunerazione del lavoro dell'affittuario (9), tutela che, per gli «alti» canoni d'affitto praticati, può essere assicurata soltanto dal legislatore.

E va anche ricordato che la l. 9 dicembre 1998, n. 431, contenente la disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo, ha abrogato il «canone equo», ma ha tuttavia disposto all'art. 4 regole per la definizione di un canone possibile ed accettabile stabilito in base ad accordi locali: principio questo, disposto dal legislatore, che è in netta antitesi con gli intenti delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative, di «sostituirsi» al legislatore per il pagamento del canone legale.

Un'ultima notazione sulla sentenza riportata.

Il contratto tra le parti, inizialmente di natura associativa, era stato convertito in affitto, ex art. 25 legge 203/82, con decorrenza dall'annata agraria 1983/84, ma il concedente non aveva chiesto la cessazione del rapporto, preferendo lucrare un canone d'affitto divenuto rilevante a seguito della incostituzionalità di cui a Corte cost. n. 318/2002, per fare pesare la onerosa coltivazione dei terreni sull'affittuario, in attesa di locupletare una rendita maggiore per una utilizzazione dei terreni per attività non agricole (10).

Domenico Bellantuono

(6) In quest. Riv., 2004, 387.

(7) In questa Riv., 2004, 114, con commento di N. RAUSEO.

(8) P. RESCIGNO, *Manuale di diritto privato*, Milano, 2000, 85. E sul primato dei principi della Costituzione, v. anche P. TRIMARCHI, *Istituzioni di diritto privato*, Milano, 2002, 5 ss.; V. ROPPO, *Istituzioni di diritto privato*, Bologna, 2001, 29 ss.; P. PERLINGIERI, *Istituzioni di diritto civile*, Napoli, 2001, 51; F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, Napoli, 2003, 49 ss.

(9) Corte cost. 7 maggio 1984, n. 139, in *Giur. agr. it.*, 1984, 297, e in *Foro it.*, 1984, 1, 1153, con commento di D. BELLANTUONO; Corte cost. 27 luglio 1972, n. 155, in *Giur. agr. it.*, 1972, 663, con commento di G. ZAPPALÀ. *Il Sole 24 ore - Agrisole* del 14-20 maggio 2004, riporta il resoconto di un convegno organizzato dalla Confederazione Italiana Agricoltori a Bologna, nel quale si è discusso dell'aumento negli ultimi anni del 40 per cento del prezzo dei terreni agricoli e del raddoppio dei canoni d'affitto, specialmente per vigneti e frutteti, aumenti che hanno creato difficoltà alle aziende agricole per il raggiungimento della media Ue.

(10) Cass. Sez. Un. civ. 28 novembre 1994, n. 10130, in *Foro it.*, 1995, 1, 552, con commento di D. BELLANTUONO, ha ritenuto che per i contratti associativi convertiti in affitto, ai sensi dell'art. 25 legge 203/82, ai fini della cessazione del rapporto vale la disciplina prevista dall'art. 2 e non già quella dell'art. 1 di detta legge, e ciò perché la durata quindicennale di cui all'art. 1 vale per i contratti stipulati successivamente all'entrata in vigore della legge, e non già per i contratti convertiti, non producendo la conversione l'estinzione del rapporto ma solo la modificazione del rapporto originario che, pertanto, prosegue tra i medesimi soggetti e con il medesimo oggetto.

Cons. Stato, Sez. V - 23-1-2004, n. 177 - Quaranta, pres.; Zaccardi, est. - Casarotto (avv. ti Canotto e Romanelli) c. Comune di Torri di Quartesolo (n.c.) e Calero M.A. (avv. Bertacche).

Edilizia ed urbanistica - Concessione di costruzione - Distanze - Distanze per annessi agricoli - Vasca per smaltimento rifiuti organici animali - Inapplicabilità.

La realizzazione di una vasca diretta a modificare la gestione dei liquami provenienti da un allevamento suinicolo, prevedendone l'uso diretto agronomico e rinunciando allo scarico dei reflui depurati, costituisce una fase nuova e peculiare dell'attività produttiva svolta nella relativa azienda, trattandosi di una componente significativa, se non essenziale, dell'attività di allevamento aziendale; pertanto, a tale manufatto non sono applicabili le distanze che il locale regolamento edilizio prescrive per i c.d. annessi agricoli («silos, depositi, ricoveri per macchine agricole a diretto uso dell'azienda, serbatoi idrici, costruzioni per la prima trasformazione e conservazione dei prodotti agricoli»), bensì quelle - ben maggiori - che si riferiscono agli allevamenti stessi (e cioè alle «stalle, porcilaie, scuderie, ricoveri in genere») (1).

(Omissis)

1) L'appellante Mario Casarotto, che conduce un'azienda di allevamento suinicolo in cui vengono allevati fino a 1900 capi del peso medio di 95 Kg cadauno, impugna la decisione indicata in epigrafe con cui è stato accolto il ricorso proposto in primo grado da Maria Anna Calero per l'annullamento della concessione edilizia n. 7133 in data 8 luglio 1993 rilasciata dal Comune di Torri di Quartesolo all'attuale appellante per la realizzazione di una vasca di 23 mt. di diametro, di 6 mt. di profondità e del volume di complessivi 2992 mc. per il deposito ed il trattamento dei liquami.

La sentenza qui in esame ha ritenuto, essenzialmente, che le caratteristiche dell'opera da realizzare fossero tali da non consentire l'applicazione delle norme del regolamento edilizio comunale relative agli annessi agricoli (art. 32, punto 2.2.2., b/1) che prevedono distanze di rispetto di 5 metri dai confini di proprietà e di 10 metri dai fabbricati, distanze che sarebbero state rispettate nel caso di specie, ma invece, che imponessero l'applicazione delle disposizioni del medesimo regolamento (art. 32, punto 2.2.2., b/2) che stabiliscono per gli allevamenti aziendali distanze di 25 metri dai confini di proprietà e di 50 metri dagli edifici residenziali non facenti parte dell'azienda, distanze non rispettate dalla concessione edilizia di cui trattasi.

Contro tale assunto è diretto l'appello nel quale la difesa del Casarotto sostiene che la vasca in questione non costituisce un allevamento aziendale, né un suo ampliamento, ma un mero impianto tecnologico per il quale non varrebbero le distanze previste dalle norme del regolamento edilizio qui richiamate ma quelle desumibili dall'art. 889 del codice civile di almeno due metri «tra il confine ed il punto più vicino del perimetro interno». In via subordinata l'opera andrebbe qualificata quale annesso rustico.

Si è costituita Maria Anna Calero che ha chiesto la reiezione dell'appello rilevando la genericità delle censure in esso contenute e ribadendo la posizione assunta dal primo giudice.

2) L'appello è, a giudizio del Collegio, infondato.

Il regolamento edilizio del Comune di Torri di Quartesolo nella parte che contiene la disciplina degli insediamenti («edifici ed attività») consentiti nelle zone agricole definisce nell'art. 30, punto 2, 1), lett. b) gli annessi rustici «silos, depositi, ricoveri per macchine agricole a diretto uso dell'azienda, serbatoi idrici, costruzioni per la prima trasformazione e conservazione dei prodotti agricoli».

In tale definizione non rientra la costruzione della vasca assentiata con la concessione edilizia annullata in primo grado perché la sua utilizzazione, diretta a modificare la gestione dei liquami suinicoli, prevedendone l'uso diretto agronomico e rinunciando allo scarico dei reflui depurati, costituisce una fase nuova e peculiare dell'attività produttiva svolta dall'attuale appellante nella sua azienda.

Si tratta, con evidenza, di una componente significativa, se non essenziale, dell'attività di allevamento aziendale del sig. Casarotto che riconduce il manufatto in parola tra quelli cui si rendono applicabili le norme del regolamento edilizio (art. 30, punto 2, 1), lett. c) che qualificano gli allevamenti aziendali «stalle, porcilaie, scuderie, ricoveri in genere».

Da ciò consegue che correttamente il primo giudice ha ritenuto che nel caso di specie dovessero esse rispettate le distanze pre-

viste per tale tipologia di attività e non quelle relative agli annessi agricoli.

Alla stregua delle considerazioni che precedono l'appello va respinto con conferma della sentenza di primo grado. (*Omissis*)

(1) LE VASCHE PER I LIQUAMI ZOOTECNICI E L'UTILIZZAZIONE AGRONOMICA DEGLI EFFLUENTI.

La sentenza del Consiglio di Stato, in commento, conferma un diffuso e costante orientamento giurisprudenziale, secondo cui gli allevamenti di bestiame sono considerati insediamenti produttivi e non agricoli.

Inoltre, assume, indirettamente, un rilievo fondamentale nell'ampio dibattito sull'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, stante l'incidenza ambientale di tali tipi di reflui sul territorio.

Nella sentenza in esame, il Collegio ha ritenuto che, per la realizzazione di una vasca diretta al trattamento ed al deposito di liquami provenienti da un allevamento suinicolo, si devono rispettare le distanze dai confini prescritte per l'attività produttiva.

Nello specifico, il titolare dell'allevamento ha sostenuto che la vasca in questione non costituisce un allevamento aziendale, ma un mero impianto tecnologico, quindi, l'opera andrebbe qualificata come annesso rustico.

Il Collegio, contrariamente a quanto dedotto dal titolare dell'allevamento, ha ritenuto che l'opera da realizzare non rientra tra quelle definite come annessi agricoli. Pertanto, la vasca deve essere realizzata rispettando le distanze dai confini prescritte per gli allevamenti aziendali.

Questo perché la vasca in questione, in quanto diretta a modificare la gestione dei liquami prevedendone l'uso diretto agronomico, costituisce una fase nuova e peculiare dell'attività produttiva svolta nell'azienda. La stessa Sezione del Consiglio di Stato già precedentemente si era pronunciata su un caso analogo, annullando delle concessioni edilizie in quanto «hanno consentito la realizzazione di un allevamento che per le sue dimensioni ed il numero dei suini, non può considerarsi in alcun modo connesso all'attività agricola (...). Le concessioni edilizie si sono poste in contrasto con esso, poiché le caratteristiche oggettive dei manufatti assenti non consentono di ritenere sussistente il necessario rapporto di connessione con la produzione agricola» (1).

La conclusione della sentenza in epigrafe è alquanto logica e pacifica, in quanto va a chiarire l'equivoco di fondo

determinato a volte dall'impropria qualifica di insediamento agricolo o ad esso assimilabile che si tende ad attribuire a tutti gli allevamenti, compresi quelli a carattere industriale, come nel caso di specie.

Quindi, basandosi sul principio di fondo per cui tutti gli allevamenti sono insediamenti produttivi-industriali, rileva che la vasca per la gestione dei liquami non può essere considerata di tipo agricolo neppure sotto il profilo urbanistico edilizio (2).

Infatti, secondo un indirizzo assolutamente costante nella giurisprudenza della Suprema Corte, le attività concernenti l'allevamento del bestiame hanno carattere industriale e come tali sono, quindi, da annoverare tra gli insediamenti produttivi tutte le volte in cui si perde ogni collegamento funzionale con la coltivazione del fondo (3).

In tale senso si è ancora espressa in modo preciso la Corte di cassazione, la quale, appunto, considera l'attività di allevamento del bestiame di tipo produttivo, con conseguente applicazione della normativa sugli scarichi da insediamenti produttivi, atteso che può essere assimilata a quella agricola solo in via eccezionale ed in presenza di precisi elementi (4).

Per beneficiare di tale eccezione, con conseguente regime di forte favore, l'azienda deve rispettare precise regole sostanziali e formali stabilite dal d.lgs. 152/99. In assenza del rispetto di tali regole l'allevamento torna nella sua disciplina base che è quella degli scarichi industriali (5).

Sul punto la Cassazione ha ribadito, alla luce dell'art. 2, lett. b) del d.lgs. 152/99 e successivo d.lgs. 258/2000, che «i reflui provenienti da un'azienda di allevamento zootecnico sono da classificare come reflui industriali allorché manchi la connessione funzionale tra fondo ed allevamento, sicché, non è sufficiente avere a disposizione uno spazio fisico di terreno se manca la coltivazione e soprattutto la compatibilità ambientale con il suolo e sottosuolo» (6).

La sentenza in epigrafe ci offre, inoltre, un'occasione di riflessione sulla problematica relativa all'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento.

Questa pratica, comunemente designata con il termine di fertirrigazione, è strettamente connessa e deve essere, in via preliminare, inquadrata nel contesto sinergico del rapporto tra il d.lgs. 22/97 sui rifiuti e il d.lgs. 152/99 sulle acque (7).

Infatti, secondo autorevole dottrina, la fertirrigazione, in quanto pratica agronomica finalizzata alla concimazione dei terreni, è soggetta alla disciplina specifica di settore solo nella sua fase dinamica dello spandimento sul terreno,

(1) Consiglio di Stato, Sez. V, 24 febbraio 1999, n. 202, in *Jurisdata*.

(2) Consiglio di Stato, Sez. V, 17 aprile 2000, n. 2008, in *Rep. Foro it.*, 2002, 947, 185, analogamente prevede che «l'aumento della distanza minima posta a tutela delle zone abitate in relazione agli allevamenti di suini è una misura di per sé tutt'altro che irragionevole, atteso l'impatto del detto allevamento sull'ambiente e sulla pubblica salubrità».

(3) Cass. Sez. III Pen. 30 gennaio 1991, n. 1018, Sonaglia, in questa Riv., 1992, 299, con nota di L. MAZZA, *Sulla pratica della fertirrigazione*. «gli allevamenti zootecnici sono insediamenti produttivi perché sul piano formale svolgono prevalentemente con carattere di stabilità e permanenza, attività di produzione di beni (...) e perché, sul piano sostanziale, i loro scarichi non possono ritenersi nella portata, nel contenuto e nelle caratteristiche assimilabili a quelli tipici degli investimenti abitativi».

(4) Cass. Sez. III Pen. 7 marzo 2001, n. 9422, in *RivistAmbiente*, 2000, 1196, Pistonesi: «l'attività di allevamento del bestiame, ontologicamente rientrante in quelle produttive, viene assimilata a quella agricola solo in via eccezionale e derogatoria alla generale disciplina, in cospetto di elementi tali da far ritenere che la stessa si svolga in connessione con la coltivazione della terra, alla condizione che quest'ultima sia, in concreto, capace di sopportare e smaltire naturalmente, in termini ecologici, e nell'ambito di un c.d. ciclo chiuso, il peso dell'allevamento stesso. In difetto di tali condizio-

ni, l'attività zootecnica va considerata, anche agli effetti degli scarichi, di tipo produttivo, con conseguente applicabilità della normativa regolante quelli provenienti da insediamenti industriali».

(5) Per un approfondimento, F. CERVELLI SPANO e C. PARODI, *La nuova tutela delle acque*, Milano, 2001, 180.

(6) Cass. Sez. III Pen. 13 novembre 2000, n. 11538, in questa Riv., 2002, 643, con nota di PALMIERI, *Le acque reflue industriali*; inoltre, v. Cass. Sez. III 11 ottobre 1999, n. 11542, Conti, in questa Riv., 2001, 189, con nota di SACCARDO, *Lo scarico di liquami da insediamento produttivo: riflessioni sulla differente nozione di immissione occasionale, rifiuti allo stato liquido ed utilizzazione agronomica*, secondo la quale i liquami provenienti da un allevamento di animali sono assimilabili alle acque reflue domestiche quanto trattati di liquami provenienti da imprese dedite all'allevamento del bestiame le quali dispongono di «almeno un ettaro di terreno agricolo funzionalmente connesso con le attività di allevamento e di coltivazione del fondo, per ogni 340 chilogrammi di azoto presente negli effluenti di allevamento al netto delle perdite».

(7) Per un approfondimento, M. SANTOLOCI, *Il concetto di scarichi assimilabili ai domestici nel decreto 52/99. In particolare: le aziende di allevamento e l'utilizzazione agronomica degli effluenti*, in questa Riv., 2001, 353 ss., e G. AMENDOLA, *Le nuove disposizioni contro l'inquinamento idrico*, in quaderni della *Riv. giuridica dell'ambiente*, Milano, 2001, 19 ss.

mentre tutte le altre attività precedenti devono essere regolate secondo il combinato disposto del d.lgs. 152/99 e del d.lgs. 22/97 (8).

Precisamente, se il liquame zootecnico è riversato secondo legge su un corpo ricettore, cioè tramite canalizzazione diretta, si deve applicare la disciplina prevista dal d.lgs. 152/99, in quanto il liquame viene considerato a tutti gli effetti come uno scarico di acque reflue industriali (9).

Tutto ciò comporta, inoltre, in via preventiva la necessità di un impianto di depurazione che riduca gli inconvenienti nella utilizzazione (10).

Se il liquame, invece, come nel caso di specie, è riversato in una vasca a tenuta si deve applicare la disciplina prevista dal d.lgs. 22/97 come deposito temporaneo, in quanto rifiuto liquido rappresentato da acque reflue (11).

Tale deposito sarà soggetto al registro di carico e scarico e al MUD; il suo trasporto dovrà essere assicurato da imprese iscritte all'Albo gestori ed accompagnato dal formulario (12).

Tali riversamenti di acque reflue aziendali in vasche e cisterne con successivo prelievo e trasferimento dei liquami, rappresentano un tema estremamente rilevante perché si pongono al confine tra la normativa sulle acque e quella sui rifiuti (13).

In tal senso la giurisprudenza di legittimità ha costantemente ricompreso nella categoria dei rifiuti, soggetta alla normativa di cui al d.lgs. 22/97 e non a quella sugli scarichi secondo il d.lgs. 152/99, i liquami provenienti dai trattamenti depurativi e gli stessi reflui di produzione industriale, ove abitualmente smaltiti, non attraverso condotte e simili nei corpi idrici recettori, ma mediante rimozione periodica (14).

Dunque, in conclusione, possiamo affermare che, seppure indirettamente, anche per la giurisprudenza amministrativa i liquami contenuti in una vasca diretti successivamente all'uso agronomico sono rifiuti liquidi di acque reflue industriali, disciplinati, quindi, secondo il d.lgs. 22/97.

Lina Murro

(8) P. FICCO, *La gestione dei rifiuti tra d.lgs. 22/97 e leggi complementari*, Ediz. Ambiente, 2003, Milano. Inoltre vd. P. FIGLIANI, *Acque, rifiuti e tutela penale*, 215, Milano, 2000, ove si può leggere che «la necessità di mantenere separata la disciplina in materia di fertirrigazione da quella in materia di acque *stricto sensu* intese, costituisce orientamento ormai consolidato della giurisprudenza di legittimità».

(9) Cass. Sez. III 26 ottobre 1999, n. 12174, Luna, con nota di SACCARDO, *La fertirrigazione nella disciplina sull'inquinamento delle acque: dalla legge Merli al d.lgs. 152/99*, in questa Riv., 2001, 57: «la giurisprudenza della Suprema Corte, aveva già precisato che l'autorizzazione allo scarico non va confusa con l'autorizzazione alla pratica della fertirrigazione che ubbidisce ad una logica diversa (...) l'utilizzazione agronomica ha una disciplina separata e distinta dallo scarico cioè l'obbligo di una comunicazione».

(10) Cass. Sez. III Pen. 26 ottobre 1999, n. 12174, Luna, con nota di SACCARDO, cit.

(11) Per un approfondimento vd. S. MAGLIA e F. ROCCA, *Il manuale pratico dei rifiuti*, Piacenza, 2002.

(12) Cass. Sez. III 24 febbraio 2003, n. 8758, Conte, in *Cons. Stato*, 2003, II, 1857: «In tema di tutela delle acque dall'inquinamento, l'interruzione funzionale del nesso di collegamento diretto tra la fonte di produzione del liquame ed il corpo ricettore determina la trasformazione del liquame di scarico in un ordinario rifiuto liquido, con la conseguente inapplicabilità delle disposizioni del d.lgs. 152/99, ed il necessario rispetto delle previsioni del d.lgs. 22/97».

(13) P. FICCO, op. cit. e M. SANTOLOCI, *La fertirrigazione, una prassi abusata tra acque e rifiuti*, in *Rifiuti. Bollettino di informazione normativa*, n. 99, 2003, 8-9, 23.

(14) Cass. Sez. III Pen. 11 dicembre 2002, n. 41468, Grasso, in *RivistAmbiente*, 2003, 450.

*

T.A.R. Abruzzo, Sez. L'Aquila - 4-6-2004, n. 745 - Balba, pres.; Specca, est. - Centro cinofilo del Fucino s.n.c. ed altro (avv. Milo) c. Comune di Trasacco ed altri (avv. Foglietti ed altri).

Edilizia e urbanistica - Edilizia in zona agricola - Concessione - Costruzione di boxes da adibire ad allevamento e pensione per cani - Attività cinotecnica - Attività agricola. (L. 23 agosto 1993, n. 349)

Ogni attività rientrante nella generale categoria dell'attività cinotecnica, in quanto attività agricola, è da ritenersi compatibile con la destinazione agricola di una determinata zona (1).

(Omissis)

FATTO. - Con ricorso (n. 174/2003) notificato in data 22 aprile 2003 l'epigrafato Centro cinofilo espone di avere ottenuto dal Comune di Trasacco, con atto n. 25 del 10 giugno 1999, concessione edilizia per realizzare una serie di boxes in struttura metallica, da adibire ad allevamento e pensione per cani, in adiacenza alla preesistente struttura ex porcilaia, in territorio di Trasacco, strada n. 37 del Fucino, in catasto al Fol. 2, particelle 79 e 84.

L'intervento, viene precisato, ricade in zona agricola, sottozona 1, del vigente P.R.G. e sottozona E della Variante ora vigente, ma al momento del rilascio solamente adottato.

Nei confronti della impugnata ordinanza di annullamento della menzionata concessione edilizia n. 25/99 il richiamato Centro deduce:

1) Violazione e/o falsa applicazione di legge, nella specie della mancata applicazione degli artt. 1 e 2, comma primo, legge 349/93.

L'impugnato provvedimento si fonda sulla urgente operatività nell'ordinamento della disposizione normativa contenuta nel titolo VII della l.r. n. 18/83 avente ad oggetto l'individuazione di quelle che possono essere considerate attività agricole e per quanto compatibili con la destinazione agricola di una determinata zona.

La norma non faceva infatti rientrare l'allevamento cinofilo nell'ambito delle attività agricole connesse con l'attività di una azienda agricola.

Ma tale norma è stata superata dalla legge n. 349/93 sull'attività cinotecnica, la quale, all'art. 2, comma primo, sancisce come l'attività cinotecnica vada considerata, a tutti gli effetti, come una attività imprenditoriale agricola purché i redditi che ne derivino siano prevalenti rispetto ad altre attività non agricole svolte dal medesimo soggetto.

Secondo il T.R.G.A. (sentenza n. 27 del 17 febbraio 1994) dopo l'entrata in vigore della legge n. 349/93, l'attività di allevamento e/o ricovero di cani devono essere ricomprese tra le attività agricole, stante il tenore della norma (art. 1, comma primo).

Quindi secondo le vigenti norme (legge n. 349/93) l'attività cinotecnica è di natura agricola e quindi perfettamente compatibile con la destinazione agricola.

2) Eccesso di potere per erroneità dei presupposti ed illogicità manifesta nella applicazione dell'autotutela.

Sotto altro profilo l'insediamento viene considerato incompatibile con la destinazione della zona, a poca distanza da un insediamento abitativo.

Viene però considerato solamente l'interesse privatistico di uno dei confinanti, sig. Nazzicone, che sostiene di essere disturbato dalla presenza di cani, mentre non viene valutato il prevalente interesse pubblico connesso con la salvaguardia della pubblica incolumità e connesso con la concessione della struttura del Centro cinofilo.

Va precisato che l'insediamento abitativo *in loco* altro non è che un nucleo rurale, come tale identificato dagli stessi strumenti urbanistici del Comune oltre che dai tecnici e dallo stesso ing. D'Aulerio, dell'Ufficio tecnico del Comune di Trasacco, il quale, al momento del rilascio della concessione edilizia venne dal P.R.G. classificata come «Zona G - nuclei elementari abitati nella zona agricola extraurbana, dotata di rete idrica e telefonica, di pubblica illuminazione».

Inoltre è da dire che manca del tutto la rete fognaria (elemento determinante dell'urbanizzazione primaria) e che il sig. Nazzicone ha chiesto al Comune la concessione in sanatoria per il mutamento di destinazione d'uso, da magazzino agricolo ad abitazione rurale solo nel 1996.

Ciò comprova che il ridetto non abitava nell'immobile prima del 30 aprile 1996 (data del deposito della istanza di concessione in sanatoria).

È da aggiungere, poi, che la attività svolta dal Centro cinofilo è stata riconosciuta di pubblica utilità sia dalla Commissione edilizia che dal CTU, ing. Agostino Carugi, come pure dal G.I. E. De Gregorio il quale, in sede cautelare precisava che «il servizio pubblico di canile sanitario e di rifugio svolto dal Centro cinofilo non possa essere bruscamente interrotto, pena inevitabili conseguenze per la salute collettiva».

Il Comune di Trasacco, quindi, avrebbe dovuto effettuare una diversa ponderazione degli interessi, considerando prevalentemente quello volto a garantire il proseguimento del servizio di pubblica utilità svolto dal ricorrente (raccolta e ricovero di cani randagi).

3) Eccesso di potere per erroneità dei presupposti, contraddittorietà ed illogicità manifesta nella motivazione.

Per quanto concerne la questione relativa alla vecchia porcaiaia la stessa ha trovato la sua definizione in via amministrativa avendo l'interessato provveduto al ripristino della destinazione d'uso liberando i boxes dalla presenza degli animali; abitualmente ricoverati presso la struttura di cui alla concessione edilizia n. 25/99.

Né deve ritenersi respinta l'istanza di sospensiva avendo il Comune di Trasacco provveduto ad esperire il relativo provvedimento di sanatoria.

Sempre in merito alla ex porcaiaia non può non rilevarsi contraddittorio il fatto che il centro costituirebbe un danno ambientale ed igienico, mentre la esistenza della porcaiaia sarebbe legittima e compatibile con il detto contesto.

Inoltre il responsabile dell'Ufficio tecnico ha mancato di enunciare il parere proveniente dal responsabile del Servizio urbanistico e pianificazione della Regione, il cui tenore risulta contrario rispetto alle note richiamate dall'ing. D'Aulerio.

La posizione del Centro cinofilo, cioè, deve essere considerata regolare da un punto di vista urbanistico, attesa la legge n. 349/93, che assimila l'attività cinotecnica a quella di natura agricola.

Peraltro il comportamento del responsabile del Comune di Trasacco e degli altri funzionari coinvolti si configura, per quanto già detto e per quanto ulteriormente richiamato in ricorso come «eccesso di potere» e «travisamento dei fatti».

4) Violazione di legge ed invalidità derivata dell'impugnata ordinanza per incompetenza dell'ing. D'Aulerio.

L'ing. D'Aulerio, inoltre, quale responsabile dell'Ufficio tecnico del Comune non era competente ad intimare la chiusura delle attività svolte presso il Centro cinofilo, dovendosi riconoscere la competenza del Sindaco.

5) Violazione di legge. Invalidità derivata del provvedimento.

Il Comune procedente non ha mai comunicato alla Società interessata l'avvio del procedimento diretto alla revoca della C.E., come previsto dall'art. 7 della legge n. 241/90.

Oltre ai motivi come in precedenza riportati parte ricorrente avanza una richiesta in sanatoria quantificabile come in atti.

Conclude quindi per l'accoglimento del ricorso con annullamento del provvedimento gravato e con condanna dell'Ente convenuto al risarcimento dei danni; il tutto con vittoria di spese, diritti ed onorari.

Con successiva memoria del 14 maggio 2003 l'istante Centro cinofilo, dopo aver provveduto ad una ricostruzione dei fatti, ha precisato che l'impugnata ordinanza lede irrimediabilmente la sfera giuridica della istante società, per cui deve ritenersi pretestuoso sostenere la carenza di interesse e/o di legittimazione del ricorrente.

Peraltro la C.E. n. 25 del 1999 è stata rilasciata al Centro cinofilo.

Quanto poi alla necessità di integrazione del contraddittorio va rilevato che la Provincia di L'Aquila non è l'Ente che ha emesso il provvedimento impugnato, ma solamente quello che ha emesso un parere endoprocedimentale.

L'Amministrazione provinciale di L'Aquila non può dunque considerarsi litisconsorte.

Viene inoltre ribadito: che sussiste il pubblico interesse allo svolgimento dell'attività; che sussiste la competenza del Sindaco e non del capo dell'Ufficio tecnico ad adottare l'ordinanza gravata; che è mancata la comunicazione di avvio del procedimento; che si ravvisa la sussistenza del danno lamentato.

Il Comune di Trasacco ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità del ricorso in quanto proposto dal Centro cinofilo s.n.c. e non dal titolare della concessione edilizia annullata d'ufficio ed in quanto v'è stata la mancata integrazione del contraddittorio con l'Amministrazione provinciale di L'Aquila.

Ha quindi ulteriormente presunto: che la gestione di una pensione per cani non rientra nell'attività cinotecnica; che l'annullamento d'ufficio è correttamente maturato con riferimento ad una valutazione di pubblico interesse; che l'Amministrazione ha inteso richia-

mare le stesse ragioni di legittimità e di pubblico interesse esposte in precedenza in sede di diniego della sanatoria urbanistica relativamente al cambio di destinazione a pensione per cani; che il dirigente dell'Ufficio urbanistico comunale era competente ad emettere i provvedimenti consequenziali all'annullamento della concessione edilizia, quali la cessazione dell'attività non più conforme alla destinazione urbanistica; che il ricorrente ha partecipato al procedimento amministrativo che si è concluso con il provvedimento impugnato; che deve escludersi il danno come lamentato in ricorso.

Chiede quindi la resistente Amministrazione comunale la reiezione del ricorso con il favore delle spese.

Con successiva memoria difensiva depositata in data 3 gennaio 2004 la medesima Amministrazione ha ribadito e puntualizzato quanto già dedotto nella memoria di costituzione confermando le conclusioni.

Con atto notificato in data 22 aprile 2003 sono intervenuti *ad resistendum* i sigg. Nazzicone e Ciofani, i quali hanno pregiudizialmente rilevato l'inammissibilità del ricorso per: 1) violazione dell'art. 21, comma 1, della legge T.A.R.; 2) mancata impugnazione degli atti presupposti; mancata notifica del ricorso alle Amministrazioni che hanno partecipato al procedimento amministrativo; 3) carenza di interesse a ricorrere-difetto di legittimazione.

Nel merito sostengono la legittimità del provvedimento impugnato.

Concludono quindi per la reiezione del ricorso in quanto inammissibile e infondato.

Con successiva memoria depositata in data 3 gennaio 2004 hanno ribadito che da parte ricorrente ci è stata acquiescenza alle ulteriori motivazioni dedotte dal Comune.

Insistono quindi per la reiezione del ricorso con il favore delle spese.

Con successivo ricorso (n. 261/2003) il sig. Corsi (legale rappresentante del Centro cinofilo del Fucino, S.n.c.) ha egli pure richiesto l'annullamento della ordinanza n. 3311 del 3 aprile 2003 emessa dal responsabile dell'Ufficio tecnico del Comune di Trasacco, con la quale veniva annullata la concessione edilizia n. 25 del 10 giugno 1999 disponendosi la chiusura dell'attività svolta dal menzionato Centro cinofilo del Fucino s.n.c.

L'istante deduce motivi di doglianza analoghi a quelli dedotti dal menzionato Centro cinofilo con l'anzidetto ricorso n. 174/2003, e cioè:

1) violazione e/o falsa applicazione di legge, nella specie della mancata applicazione degli artt. 1 e 2, comma primo, legge n. 349/931.

2) eccesso di potere per erroneità dei presupposti ed illogicità manifesta nell'applicazione della autotutela;

3) eccesso di potere per erroneità dei presupposti, contraddittorietà ed illogicità manifesta nella motivazione;

4) violazione di legge ed invalidità derivata della impugnata ordinanza per incompetenza dell'ing. D'Aulerio;

5) violazione di legge. Invalidità derivata del provvedimento.

Chiede quindi il ricorrente l'annullamento dell'impugnata ordinanza, con vittoria di spese, diritto ed onorari.

Il Comune di Trasacco con memoria di costituzione depositata in data 3 gennaio 2004 ha prospettato la possibile mancanza di notificazione nell'originale del ricorso, e, tenendo presente che i motivi di gravame proposti dal sig. Corsi sono i medesimi di quelli formulati dal Centro cinofilo, espressamente riconferma le già svolte difese.

Precisa inoltre che l'esercizio di una pensione per cani non risulta affatto connessa con l'attività imprenditoriale agricola; che comunque risultano violate le norme sanitarie sull'inquinamento acustico in quanto la attivazione del canile è avvenuta in zona vicina ad insediamenti abitativi.

Aggiunge, poi, che il ricorrente ha sicuramente partecipato al procedimento amministrativo e che lo stesso non ha contestato le motivazioni a sostegno dell'annullamento d'ufficio; inoltre una pensione per cani non attiene certamente ad un ampliamento per finalità residenziali (non rientrava quindi nelle previsioni di cui agli artt. 49 e 57 della N.T.A. connesse alla variante di P.R.G.).

Comunque nella specie trattasi di attività imprenditoriale e non di carattere agricolo.

Chiede quindi la resistente Amministrazione comunale che, previa una riunione del presente giudizio a quello di cui al n. 174/03, si disponga per la reiezione dello stesso in quanto inammissibile e comunque infondato; con vittoria delle spese di giudizio.

Con atto depositato in data 3 settembre 2004 si sono costituiti in giudizio i sigg. Nazzicone e Cofani, i quali hanno sostanzialmente ribadito quanto già dedotto in sede di intervento *ad resistendum* nel

precedente ricorso n. 174/03; insistono quindi per l'accoglimento del gravame con vittoria di spese e competenze del giudizio.

Alla pubblica udienza del 15 gennaio 2004 la causa è passata in decisione.

DIRITTO. - 1. Va preliminarmente disposta la riunione degli epigrafati ricorsi (n. 174/2003 e n. 261/2003) i quali, stante la evidente connessione, possono essere decisi con una unica sentenza, come peraltro richiesto sia dalla stessa parte ricorrente che da parte della resistente Amministrazione comunale.

2. Sempre in linea preliminare il Collegio ritiene di dover prendere in esame talune eccezioni sollevate dalle parti.

Per quanto concerne la omessa comunicazione di avvio del procedimento (ex art. 7 della legge n. 241/90) riferita alla impugnata ordinanza di annullamento della epigrafata concessione, non può non rilevarsi che la stessa parte ricorrente (che pure ha sollevato l'eccezione) ammette la circostanza «che il ricorrente abbia partecipato, di propria iniziativa, al procedimento relativo alle verifiche della situazione urbanistica».

Affermazione, questa ultima che, contrariamente a quanto *ex adverso* preteso, è certamente indicativa di una attività conoscitiva e partecipativa posta in essere dall'istante e che di certo non può essere sminuita facendo appello ad un rigorismo e/o formalismo che nulla aggiungono al contenuto reale della vicenda.

Né maggior pregio si ritiene possa assumere la censura di inammissibilità del ricorso, posta dalla resistente Amministrazione comunale, secondo la quale il Centro cinofilo, in quanto non titolare della concessione edilizia impugnata, non potrebbe ritenersi legittimato a promuovere impugnativa avverso la stessa.

In proposito va precisato che quella in esame è un'attività che comunque riguarda sia il Centro cinofilo del Fucino s.n.c. che il sig. Corsi, quale amministratore unico dello stesso, e che in ogni caso il voler distinguere fra la posizione dell'uno e quella dell'altro, non assume una pratica rilevanza posto che entrambi si sono doluti della ordinanza in parola con ricorsi che da questo Collegio sono stati riuniti.

Quanto poi ai rilievi avanzati da parte ricorrente per il fatto che l'impugnata ordinanza avrebbe dovuto essere adottata dal Sindaco e non dal dirigente dell'Ufficio urbanistico comunale è agevole notare che, come parte resistente non ha mancato di evidenziare, trattandosi di chiusura del ricovero per cani, per finalità urbanistiche, la competenza era da riconoscere al dirigente preposto al settore.

3. Nel merito il ricorso è fondato.

Le argomentazioni impugnatorie, che coincidono per entrambi i ricorsi (n. 174/2003 e n. 201/2003), sono dirette all'annullamento della ordinanza del Comune di Trasacco, prot. n. 3311 del 3 aprile 2003, disponente la chiusura totale della intera struttura, costituita da una serie di box (n. 86) in struttura metallica adibita ad allevamento e pensione per cani, posizionata in adiacenza della preesistente struttura - ex porcilaia, realizzata in base alla concessione edilizia n. 25 del 10 giugno 1999 (annullata con la anzidetta ordinanza) e ricadente in zona agricola - (sottozona I-I del vigente P.R.G. e sottozona E - della variante, alla data del rilascio della concessione adottata, ora vigente). La testé richiamata concessione edilizia (come emerge dagli atti) risulta rilasciata in applicazione della legge n. 349 del 23 agosto 1993 e della l.r. n. 36 del 24 marzo 1998 avendo il richiedente la prevista certificazione di cui all'art. 70, comma 4, della l.r. n. 70/95, rilasciata dall'INPS in data 31 maggio 1999.

A fronte delle ragioni a supporto sia della ordinanza di chiusura della struttura che dell'annullamento della concessione edilizia, il Collegio ritiene prevalente la tesi impugnatoria di parte ricorrente.

Nel caso di specie occorre fare riferimento alla legge n. 349 del 23 agosto 1993 la quale, all'art. 1, precisa che «per attività cinotecnica si intende l'attività volta all'allevamento, alla selezione e addestramento delle razze canine».

La stessa legge, peraltro, all'art. 2, precisa 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 soggetto».

Lo stesso articolo, al comma 2, aggiunge che «i soggetti, persone fisiche o giuridiche, singoli o associati, che esercitano attività cinotecnica di cui al comma 1 sono imprenditori agricoli, ai sensi dell'articolo 2135 del c.c.».

Tenendo dunque presente i testé riportati principi normativi non può non ritenersi condivisibile l'assunto di parte ricorrente secondo il quale, con l'entrata in vigore della legge n. 349/93, ogni attività rientrante nella generale categoria della attività cinotecnica debba ritenersi compatibile con la destinazione agricola di una determinata zona;

come pure deve ritenersi pacifico che nell'ambito della categoria della attività cinotecnica debbono farsi rientrare tutte quelle attività, nessuna esclusa, potenzialmente rientranti in tipologie analoghe.

Alle considerazioni che precedono deve senz'altro aggiungersi quella della sussistenza di un pubblico interesse allo svolgimento della attività di che trattasi.

Nel Centro cinofilo in parola sono infatti ricoverati ben 349 cani (come peraltro risulta dalla dichiarazione prodotta dal Centro ed allegata agli atti).

Per altro verso non avrebbe senso un ripristino della destinazione diverso da canile a porcilaia, posto che, sotto il profilo ambientale, un allevamento di maiali avrebbe un impatto maggiore sia per l'ambiente che per gli insediamenti abitativi presenti.

Senza dire che, a questo ultimo proposito, parte ricorrente sostiene che l'insediamento abitativo sarebbe del 1996 e dunque successivo al Centro cinofilo che è, invece del 1993.

4 - Per le considerazioni che precedono, e disattesa siccome inconferente ogni eccezione di controparte, i ricorsi, previamente riuniti, devono essere accolti. (*Omissis*)

(1) CONCESSIONE EDILIZIA TRA DESTINAZIONE «AGRICOLA» DELLA ZONA E QUALIFICAZIONE «AGRICOLA» DELL'ATTIVITÀ: UN RAPPORTO DA CHIARIRE.

La l. 23 agosto 1993, n. 349, «Norme in materia di attività cinotecnica», dopo aver chiarito che per attività cinotecnica deve intendersi «l'attività svolta all'allevamento, alla selezione e all'addestramento delle razze canine» (art. 1), ha disposto che tale attività è da considerarsi a tutti gli effetti attività imprenditoriale agricola sempre che i «redditi che ne derivano» siano «prevalenti rispetto a quelli di altre attività economiche non agricole svolte dallo stesso soggetto» (art. 2), con la conseguente qualifica di imprenditori agricoli ai sensi dell'art. 2135 c.c. per tutti coloro (persone fisiche o giuridiche, singoli o associati) che esercitino tale attività. Non pago del limite reddituale dianzi richiamato, cui si è inteso legare l'applicazione della qualifica, il d.m. 28 gennaio 1994, sulla scorta dell'ulteriore requisito di cui al comma 3° del medesimo art. 2 della legge, ha escluso la ricorrenza della qualifica di imprenditori agricoli agli «allevatori che tengono in allevamento un numero inferiore a cinque fattrici e che annualmente producono un numero di cuccioli inferiore alle trenta unità».

Con la decisione in epigrafe, il T.A.R. Abruzzo ha aggiunto il suo responso ai davvero pochi provvedimenti giurisdizionali (editi) intervenuti a proposito della legge in materia di attività cinotecnica (su cui v. infatti la sola pronuncia di Cass. 27 giugno 2001, n. 8781, in questa Riv., 2002, 102, con nota di ORLANDO, *Allevamento di cani ed applicazione dell'IVA* e in *Giust. civ.*, 2002, I, 1979). Purtroppo, a prescindere dai gravi limiti della legge del 1993, già investigati dalla letteratura giuridica (si v. per tutti N. FERRUCCI, *Il riconoscimento legale dell'agrarità dell'impresa cinotecnica*, in *Riv. dir. agr.*, 1994, I, 103 ss.), non può dirsi che la soluzione accolta dal T.A.R. Abruzzo abbia fornito una risposta convincente con specifico riferimento sia alla concreta fattispecie sottoposta alla sua attenzione, sia alla corretta ermeneutica della «leggina» sopra richiamata.

Infatti, nel caso di specie la controversia ruotava intorno ad una concessione edilizia in sanatoria, prima concessa e poi annullata, relativa alla realizzazione, in una zona a destinazione agricola, di una serie di boxes (nella specie 86) in struttura metallica da adibire ad allevamento e pensione per cani. In particolare, il Centro cinofilo ricorrente, nel quale risultavano «ricoverati ben 349 cani», contestava il provvedimento di annullamento della concessione, sostenendo che l'attività cui erano destinate le costruzioni da attuarsi era da qualificarsi come agricola, in quanto attività cinotecnica ai sensi della legge 349 del 1993, come tale del tutto compatibile con la destinazione urbanistica dell'area. Il Comune resistente, spalleggiato da alcuni privati interessati a non subire i disagi legati

alla presenza di quella struttura cinofila, a conforto del provvedimento di annullamento, contestava tale conclusione sostenendo specificatamente tra l'altro che la gestione di una pensione per cani non rientrerebbe nell'attività cinotecnica né risulterebbe connessa con l'attività imprenditoriale agricola.

Nell'accogliere il ricorso del Centro cinofilo, il T.A.R. Abruzzo, dopo aver richiamato il contenuto della legge 349 del 1993, ha concluso che «ogni attività rientrante nella generale categoria della attività cinotecnica debba ritenersi compatibile con la destinazione agricola di una determinata zona; come pure deve ritenersi pacifico che nell'ambito della categoria della attività cinotecnica debbono farsi rientrare tutte quelle attività, nessuna esclusa, potenzialmente rientranti in tipologie analoghe».

La motivazione posta a base del provvedimento, come è agevole osservare, è inaccettabile se, come risulta, viene assunta come frutto della sola interpretazione della legge n. 349 del 1993.

Infatti, una cosa è parlare in termini generici di attività cinotecnica, altra cosa è fare riferimento alle qualificazioni giuridiche, nella specie quelle al centro della disciplina di cui alla legge n. 349 del 1993. Invero, a prescindere dal giudizio che possa esprimersi in ordine a tale «leggina», non può in primo luogo dimenticarsi che il fenomeno concreto al cuore dell'attività cinotecnica individuata dalla legge del 1993 è rappresentato dall'allevamento (sul punto si v. FERUCCI, *op. cit.*). Questo, come del resto è confermato dal successivo decreto ministeriale del gennaio 1994, ricorre quando non si provvede semplicemente alla crescita di animali, nel caso di specie dei cani, ma ci si occupa anche della loro riproduzione, ossia della loro moltiplicazione che costituisce la premessa per la selezione e l'addestramento di cui parla anche l'art. 1 della legge n. 349 del 1993. Attività di allevamento che, in quanto assunta in termini di attività di impresa, non può che essere destinata a produrre profitto essenzialmente dalla vendita dei cuccioli o dei cani eventualmente anche addestrati: di qui la puntualizzazione contenuta nel decreto ministeriale del gennaio 1994 circa la presenza di un numero minimo di fattrici.

Nel caso di specie, il Centro cinofilo, come tanti centri nati sulla base dell'iniziativa privata molte volte anche *non profit*, appariva piuttosto orientato a svolgere una pluralità di compiti ben diversi da quello proprio dell'allevamento, tanto è vero che in sede cautelare il consulente tecnico aveva sostenuto la necessità della sospensiva del provvedimento di annullamento, poi concessa, proprio in quanto «il servizio pubblico di canile sanitario e di rifugio svolto dal Centro cinofilo non (avrebbe potuto) essere bruscamente interrotto, pena inevitabili conseguenze per la salute collettiva». In questo senso, la costruzione dei boxes sembrava legarsi verosimilmente all'espansione di una attività volta alla fornitura di servizi sotto forma di ricovero a pensione di cani appartenenti a terzi, più che allo svolgimento di una attività di allevamento in senso stretto di cui nulla si dice.

Sotto questo profilo, dunque, il principio sostenuto dal T.A.R. a supporto della sua decisione è errato in quanto, a fini della ricorrenza dell'attività cinotecnica di cui alla legge 349 del 1993, non può prescindersi dalla ricorrenza dell'attività fondamentale costituita dall'allevamento, inteso come attività volta alla riproduzione degli animali ed alla loro crescita. Anzi, a ben vedere, solo questa attività è da ritenersi «attività cinotecnica», la quale, a sua volta, nel rispetto di tutti gli altri requisiti previsti dalla stessa legge, può essere qualificata in termini di attività imprenditoriale agricola. Ne discende che sempre e solo dopo aver verificato la presenza dell'allevamento quale presupposto fattuale, indispensabile per l'applicazione della legge n. 349 del 1993, ossia della ricorrenza dell'attività cinotecnica di cui all'art. 1 della legge 349, si sarebbe potuto procedere all'eventuale ampliamento della sfera operativa della qualificazione agricola attraverso il meccanismo offerto dalla categoria delle «attività agricole per con-

nessione». Come dire, dunque, che lo svolgimento di attività diretta al mero pensionamento di cani appartenenti a terzi, attraverso l'impiego di attrezzature esistenti nella stessa struttura, se da una parte non costituisce in alcun caso attività cinotecnica ai sensi della legge n. 349 del 1993, dall'altra avrebbe potuto se mai configurarsi quale attività agricola per connessione ai sensi dell'art. 2135 (testo originario del 1942), sempre che ne ricorressero i presupposti richiesti dalla disciplina codicistica preesistente alla modifica che il d.lgs. n. 228 del 2001 ha apportato all'art. 2135 c.c. Ne discende, conclusivamente, che il principio di diritto assunto alla base della decisione del T.A.R. è errato in quanto stravolge il senso e la portata della disciplina di cui alla legge n. 349 del 1993.

Ciò non implica, è bene rimarcarlo, che il *decisum* sia a sua volta da respingere.

Mette conto precisare che, dal punto di vista urbanistico, in particolare delle valutazioni che sono alla base del rilascio di concessioni edificatorie in zona a destinazione agricola, la presenza di un siffatto vincolo per quello specifico territorio, non implica che la qualificazione agricola dell'attività economica imprenditoriale cui si lega l'eventuale attività edificatoria debba essere condizione necessaria e sufficiente per il rilascio della concessione. Come ha più volte chiarito la giurisprudenza, la «destinazione agricola» di una zona non coincide sempre e soltanto con lo svolgimento di attività agricole ai sensi dell'art. 2135 c.c., più esattamente rileva non soltanto «in positivo» in termini di destinazione del territorio ad attività produttive agricole, ma anche in negativo sotto forma da un lato di conservazione di valori naturalistici, non necessariamente coincidenti con interessi dell'agricoltura (così T.A.R. Campania, Napoli 7 maggio 2003, n. 5195, in *Foro amm.*, T.A.R., 2003, 1739, a proposito dell'ammessa edificazione legata all'installazione di impianti idroelettrici di centrali eoliche), dall'altro di mera preclusione di un diffuso sfruttamento edificatorio in senso residenziale (si v. Consiglio di Stato 15 giugno 2001, n. 3178, in *Foro amm.*, 2001) per cui, ad es., non può essere di impedimento all'insediamento di un impianto di distribuzione di carburante (v. T.A.R. Calabria, Catanzaro 30 luglio 2002, n. 1942, in *Foro amm.*, T.A.R., 2002, 2683) ovvero alla realizzazione tanto di una piscina quale pertinenza al servizio di un edificio residenziale già esistente (T.A.R. Liguria 25 novembre 2003, n. 1587, *ivi*, 2003, 3218) quanto di infrastrutture di interesse generale le quali non appaiano incompatibili con la destinazione della zona (si v. T.A.R. Campania, Salerno 16 settembre 2003, n. 885, *ivi*, 2003, 2719).

In questa prospettiva, non può ritenersi assiologicamente incompatibile con un territorio a destinazione agricola l'insediamento di un centro cinofilo, a nulla rilevando che l'attività svolta dallo stesso sia da qualificarsi in termini di attività commerciale o attività agricola ai sensi della disciplina del codice civile. Ciò che deve orientare nella decisione amministrativa non è la semplice qualificazione giuridica dell'attività da svolgere, ma l'impatto che tale attività è destinata ad avere sul territorio in relazione agli altri insediamenti esistenti a carattere residenziale e non. Nel caso sottoposto all'attenzione del T.A.R. Abruzzo l'insediamento del centro cinofilo si basava sulla destinazione a canile di una preesistente porcaia certamente di non minor impatto tanto per l'ambiente quanto per gli insediamenti abitativi presenti nel circondario. Per altro verso, a prescindere dalle costruzioni da realizzare, è evidente che anche una struttura destinata ad ospitare un numero considerevole di cani da tenere a pensione, ossia senza provvedere al relativo allevamento, non può non avvalersi di spazi aperti, oltre a quelli edificati, per cui la sua incompatibilità con una zona a destinazione agricola meriterebbe una giustificazione puntuale, non riducibile al solo criterio formale relativo alla qualificazione giuridica di tale attività.

Antonio Jannarelli

MASSIMARIO

Giurisprudenza civile

(a cura di PAOLA MANDRICI)

Previdenza sociale - Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali - Agricoltura - Ammissione degli infraquattordicenni al lavoro - Disciplina precedente la legge n. 977 del 1967 - Contributi previdenziali versati in favore di infraquattordicenni partecipante alla famiglia colonica - Commutabilità. (L. 17 ottobre 1967, n. 977; d.lgs. lgt. 9 aprile 1946, n. 212, art. 1)

Cass. Sez. Lav. - 8-7-2004, n. 12652 - Prestipino, pres.; Cuoco, est.; Apice, P.M. (conf.) - Pellegrini (avv. Romoli ed altro) c. INPS (avv. Coretti ed altro). (Cassa con rinvio Trib. Mantova 22 dicembre 2000)

Con riferimento alla disciplina precedente alla l. 17 ottobre 1967, n. 977, che ha tra l'altro fissato in quattordici anni il limite di età per il lavoro in agricoltura, il disposto dell'art. 1, lett. b) del d.lgs. lgt. 9 aprile 1946, n. 212, nel prevedere la contribuzione per i coloni ed i mezzadri di età superiore a dodici anni, presupponeva la legittima ammissione degli infraquattordicenni al lavoro (nella specie, quali partecipanti alla famiglia colonica), con la conseguenza che sono computabili, ai fini previdenziali, i contributi versati per il periodo precedente il compimento di quattordici anni, e deve escludersi ogni diritto di rivalsa dell'INPS per le prestazioni erogate computando anche i contributi suddetti (1).

(1) In senso conforme cfr. Cass. 3 novembre 1999, n. 12247, in questa Riv., 2000, 178, con nota di Rossi G., *La tutela del lavoro del minore infraquattordicenne in agricoltura antecedentemente alla legge n. 977/67.*

*

Consorti - Di bonifica - Contributi - Carezza di potere impositivo - Restituzione - Natura tributaria della controversia - Configurabilità - Giurisdizione dell'AGO - Controversie proposte anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 448 del 2001 - Competenza del Tribunale - Sussistenza. (C.p.c., artt. 5, 9; d.l. 31 dicembre 1992, n. 546; l. 28 gennaio 2001, n. 448, art. 79)

Consorti - Di bonifica - Contributi consortili - Carattere tributario della relativa obbligazione - Configurabilità - Conseguenza - Competenza esclusiva del Tribunale ex art. 9, secondo comma, c.p.c. - Sussistenza. (C.p.c., artt. 5, 9; d.l. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 2; l. 28 gennaio 2001, n. 448, art. 12)

Cass. Sez. V Civ. - 15-3-2004, n. 5261 - Papa, pres.; Monaci, est.; Matera, P.M. (conf) - Cons. bonifica Ugento e Li Foggi (avv. Compagno) c. Ricciuto (avv. n.c.). (Cassa senza rinvio Giud. Pace Trifase 17 maggio 1999)

La controversia avente ad oggetto la restituzione dei contributi corrisposti ad un consorzio di bonifica sulla base dell'allegata carezza del potere impositivo dell'ente, ha natura tributaria e - fino al momento della sua attribuzione alla giurisdizione delle Commissioni tributarie, avvenuta con la legge n. 448 del 2001, entrata in vigore dal primo gennaio 2002 - appartiene alla giurisdizione ordinaria e rientra nella competenza per materia del Tribunale (v. Corte costituzionale n. 26/98) (1).

I contribuiti spettanti ai consorzi di bonifica ed imposti ai proprietari per le spese di esecuzione, manutenzione ed esercizio delle opere di bonifica e di miglioramento fondiario, rientrano nella categoria generale dei tributi, con la conseguenza che, con riferimento alla legge vigente al momento della proposizione della domanda, la competenza per materia a conoscere della domanda con la quale il contribuente chiede la restituzione delle somme versate a tale titolo, spetta al Tribunale ordinario ai sensi dell'art. 9, comma secondo, c.p.c., non essendo stata attribuita dalla legge alla giurisdizione delle Commissioni tributarie con il d.lgs. n. 546 del 1992 e restando ininfluenti sui processi in corso, a norma dell'art. 5 c.p.c., le modifiche legislative introdotte dalla l. 28 dicembre 2001, n. 448 che, a partire dal primo gennaio 2002, hanno trasferito la controversia in materia di contributi consortili dalla cognizione del giudice ordinario a quello tributario (2).

(1-2) In merito alla prima massima vedi Cass. 18 giugno 2002, n. 521, in Foro it., 2002, 3363. La sentenza della Corte costituzionale 26 febbraio 1998, n. 26 richiamata nel dispositivo, è pubblicata in questa Riv., 1998, 405, con nota di NICOLUCCI S., *Sulla natura non tributaria dei contributi di bonifica: conseguenze e prospettive di una dirompente sentenza della Corte costituzionale.* Sul secondo principio, in senso conforme cfr. Cass. 24 aprile 2002, n. 5967, in Giust. civ. Mass., 2002, 713; Cass. 15 maggio 2002, n. 7025, *ivi*, 2002, 836.

*

Contratti agrari - Controversie - Procedimento - Competenza e giurisdizione - Sezioni specializzate - Competenza - Opposizione al precetto di rilascio di fondo rustico - Opposizione all'esecuzione - Competenza della Sezione agraria - Sussistenza - Fondamento - Opposizione al rilascio fondata su altro titolo sopravvenuto - Irrilevanza ai fini della competenza. (C.p.c., artt. 480, 615; l. 14 febbraio 1990, n. 29, art. 9)

Cass. Sez. III Civ. - 15-7-2003, n. 11080 (ord.) - Nicastro, pres.; Finocchiaro, est.; Frazzini, P.M. (conf.) - Paragliola (avv. Tagliatela) c. Cosentino (avv. Damiano). (Conferma Trib. Napoli 12 novembre 2001)

La competenza a decidere l'opposizione a precetto per il rilascio di un fondo rustico spetta alla Sezione specializzata agraria se, in relazione ai motivi, è qualificabile come opposizione all'esecuzione di una sentenza resa da tale Sezione (a definizione di una controversia in materia di contratti agrari), non rilevando, in senso opposto, la circostanza che la controparte opponga di non essere tenuta al rilascio in forza di un titolo, non agrario, sopravvenuto (1).

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 30 maggio 2001, n. 7399, in Giust. civ. Mass., 2001, 1095; Cass. 22 maggio 2001, n. 6972, in Giust. civ., 2002, 1630; Cass. 11 aprile 2001, n. 5405, in questa Riv., 2002, 174, con nota di CARMIGNANI S., *Competenza giurisdizionale e qualificazione del contratto*; Cass. 29 aprile 1999, n. 4339, in Giust. civ. Mass., 1999, 984; Cass. 2 febbraio 1996, n. 895, *ivi*, 1996, 138. Sul punto vedi anche Cass. 26 maggio 2000, n. 6970, in questa Riv., 2000, 522.

Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

Incendio - Reato di incendio boschivo (art. 423-bis c.p.) - Nozione di «incendio boschivo» - Elemento oggettivo - Indicazione. (C.p., art. 423 bis; d.l. 4 agosto 2000, n. 220, art. 1; l. 6 ottobre 2000, n. 275; l. 21 novembre 2000, n. 353, artt. 2, 11)

Cass. Sez. III Pen. - 27-5-2003, n. 23200 - Savignano, pres.; Gentile, est.; Fraticelli, P.M. (conf.) - Della Zoppa, ric. (*Conferma Trib. La Spezia 19 dicembre 2002*)

L'elemento oggettivo del reato di incendio boschivo (art. 423 bis c.p., introdotto dal decreto legge n. 220 del 2000, conv. nella legge n. 275 del 2000) può riferirsi anche ad estensioni di terreno a «bosaglia», «sterpaglia» e «macchia mediterranea», atteso che l'intento del legislatore è quello di dare tutela a entità naturalistiche la cui distruzione incide su un bene primario e insostituibile della vita, e che la l. 21 novembre 2000, n. 353, all'art. 11, ha riprodotto proprio il testo dell'art. 423 bis c.p. in un'altra disposizione (art. 2) che definisce l'incendio boschivo come un fuoco con suscettività ad espandersi su «aree boscate, cespugliate o arborate» nonché su «terreni coltivati o incolti e pascoli limitrofi alle dette aree» (1).

(1) In senso conforme Cass. Sez. III Pen. 26 giugno 2001, n. 25935, Cassavia, 219.589, in questa Riv., 2002, 589, con nota di Mazza, *La fattispecie di reato di incendio boschivo*. Sulla nozione di incendio boschivo cfr. Cass. Sez. III Pen. 27 maggio 2003, n. 23201, Tunì, in *Mass. dec. pen.*, 2003, 225.307. In dottrina, v. Di Dio, *Aspetti di politica legislativa nella lotta agli incendi boschivi, tra giurisprudenza di legittimità e speculazione edilizia*, in questa Riv., 2004, 470.

*

Sanità pubblica - Rifiuti - Produttore di rifiuti - Nozione - Riferimento ad un criterio non solo materiale, ma anche giuridico, di attività da cui derivi la produzione di rifiuti - Necessità - Conseguenze - Fattispecie concernente il titolare di una concessione edilizia per la cui realizzazione era necessaria la demolizione di precedenti fabbricati, con creazione, quindi, di materiali di risulta. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 6, co. 1, lett. b) e 10, co. 1)

Cass. Sez. III Pen. - 5-6-2003, n. 24347 - Savigano, pres.; Teresi, est.; Di Zanzo, P.M. (conf.) - De Michelis, ric. (*Conferma Trib. Mondovì 21 maggio 2001*)

Per «produttore» di rifiuti, ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. b), del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, deve intendersi non soltanto il soggetto dalla cui attività materiale sia derivata la produzione dei rifiuti, ma anche il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione ed a carico del quale sia quindi configurabile, quale titolare di una posizione definibile come di garanzia, l'obbligo, sancito dall'art. 10, comma 1, del citato d.lgs. n. 22 del 1997, di provvedere allo smaltimento dei detti rifiuti nei modi prescritti (nella specie, in applicazione di tali principi, la S.C. ha ritenuto che fosse da considerare «produttore» di rifiuti il titolare di una concessione edilizia la cui realizzazione aveva richiesto la demolizione di edifici preesistenti con conseguente accumulo di una cospicua quantità di materiali di risulta) (1).

(1) In senso conforme, ma in diversa fattispecie, Cass. Sez. III Pen. 21 aprile 2000, n. 4957, Rigotti, 215.942, in questa Riv. (M), 2001, 69 e in *Riv. pen.* 2000, 919, con nota di SANTOLOCI, *Rifiuti da demolizioni: chi è il produttore*.

*

Acque - Prelievo di acqua da un fiume oltre il quantitativo per cui vi è concessione - Furto aggravato ex art. 625, n. 7 c.p. - Configurabilità - Differenza con l'illecito amministrativo di cui agli artt. 17 e 219 r.d. 11 dicembre

1933, n. 1775. (C.p., art. 624, 625, co. 7; r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, artt. 17, 219)

Cass. Sez. IV Pen. - 7-11-2002, n. 37237 - Frangini, pres.; De Grazia, est.; Cedrangola P.M. (diff.) - Bricca, ric. (*Conferma App. Perugia 1 giugno 2001*)

Risponde di furto aggravato ex art. 625, n. 7 c.p., e non del mero illecito amministrativo previsto dagli artt. 17 e 219 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, il presidente di un consorzio di acquedotti che utilizzi l'acqua di un fiume in misura superiore a quanto stabilito nell'atto di concessione, trattandosi di norme che tutelano beni giuridici diversi, ossia la proprietà, con la sanzione penale, e l'ambiente e la salubrità delle acque, con quella amministrativa (1).

(1) Non risultano precedenti specifici in termini.

*

Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarico discontinuo - Nuova normativa di cui al d.lgs. n. 152 del 1999 - Rilevanza penale - Sussistenza. (D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258).

Cass. Sez. III Pen. - 20-6-2003, n. 26843 - Toriello, pres.; Grillo, est.; Favalli, P.M. (parz. diff.) - Nencioni, ric. (*Annulla con rinvio Trib. Firenze 25 ottobre 2001*)

In tema di tutela delle acque dall'inquinamento anche dopo la entrata in vigore del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, come modificato dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258, permane la rilevanza penale dello scarico discontinuo di reflui, che sia pure qualificato dai requisiti della irregolarità, dell'intermittenza e della saltuarietà, risulti collegato ad un determinato ciclo produttivo industriale (1).

(1) Giurisprudenza costante. Da ultimo in senso conforme Cass. Sez. III Pen. 14 dicembre 2000, n. 12974, Lotti, 218.320, in questa Riv., 2002, 452, con nota di PALMIERI, *Scarico discontinuo e scarico occasionale*.

*

Sanità pubblica - Smaltimento di rifiuti - Provenienza da attività di demolizione e costruzione - Natura di rifiuto speciale - Entrata in vigore della legge n. 443 del 2001 - Persistenza - Fondamento. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 7; l. 21 dicembre 2001, n. 443)

Cass. Sez. III Pen. - 29-8-2003, n. 35002 - Zumbo, pres.; Postiglione, est.; Meloni P.M. (diff.) - Fria, ric. (*Conferma Trib. Rovereto 22 ottobre 2002*).

In tema di gestione dei rifiuti, anche dopo la entrata in vigore della l. 21 dicembre 2001, n. 443 (delega al governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi - cd. legge obiettivo), continuano a costituire rifiuti speciali, ai sensi dell'art. 7, comma 3, lett. b), del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, quelli derivanti da attività di demolizione e costruzione che, incidendo su edifici, sono strutturalmente diverse dall'attività di scavo, che incide su terreni e per i cui prodotti soltanto l'art. 1, comma 17, della citata legge n. 443 prevede l'esclusione dall'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 22, che li considerava rifiuti speciali o pericolosi (1).

(1) In senso conforme Cass. Sez. III Pen. 26 febbraio 2002, n. 7430, Dessena, 221.382, in questa Riv., 2003, 170, con nota di FABRIZIO, *L'abbandono di materiali da demolizione non è riconducibile al regime delle terre e rocce da scavo*.

Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

Edilizia e urbanistica - Classificazione di zone - Zona agricola - Utilizzazione agricola - Limiti - Insediamento di impianto distribuzione carburanti - Possibilità - Eccezione - Previsione urbanistica di aree per insediamenti per attività produttive o industriali.

T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. II - 8-3-2004, n. 557 - Esposito, pres.; Iannini, est. - L. s.r.l. (avv. Santoro) c. Comune Corigliano Calabro (avv. Cipparrone).

La classificazione di aree come agricole non impone un obbligo di utilizzazione effettiva in tal senso e consente, di regola, interventi edilizi di vario genere, in quanto una tale previsione urbanistica non deve necessariamente rispondere a interessi dell'agricoltura, ben potendo essere imposta per soddisfare l'esigenza di impedire in determinate zone un'ulteriore edificazione, anche a fini di tutela ambientale; è, pertanto, ammissibile la localizzazione in zona agricola di impianti di distribuzione di carburanti per autotrazione, salvo che le previsioni dello strumento urbanistico comunale destinino specifiche aree alla allocazione di insediamenti per attività produttive e industriali (1).

(1) Sulla prima parte della massima, in senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. V, 25 maggio 1998, n. 869, 11 giugno 1990, n. 464 e 19 settembre 1991, n. 1168, in *Cons. Stato*, rispettivamente, 1998, I, 795; 1990, I, 727 e 1991, I, 1336; T.A.R. Lazio, Sez. II, 16 ottobre 2003, n. 8527, in questa Riv., retro, 444.

Per la localizzazione di impianti produttivi in zona agricola, v.: T.A.R. Calabria, Catanzaro, 20 febbraio 2003, n. 329 e 14 novembre 1994, n. 1075, in *Trib. amm. reg.*, rispettivamente, 2003, I, 1703 e 1994, I, 363.

*

Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Aiuti ai giovani agricoltori per primo insediamento - Riparto di giurisdizione - Criterio.

T.A.R. Toscana, Sez. III - 30-1-2004, n. 154 - Lazzeri, pres.; Del Guzzo, est. - T. R. (avv. ti Pippi e Pettini) c. Comunità Montana Monte Amiata - Zona I - Area grossetana (avv. Righi).

In tema di aiuti comunitari - nella specie, aiuti ai giovani agricoltori per primo insediamento - la posizione dei destinatari dei medesimi è di diritto soggettivo allorché le relative disposizioni comunitarie e nazionali determinano direttamente e automaticamente obbligazioni di diritto pubblico senza alcuna possibilità di apprezzamenti discrezionali da parte dell'Autorità amministrativa, mentre la relativa controversia rientra nella giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo, trattandosi di posizioni di interesse legittimo nascenti da norme di azioni e non già di relazione, allorché l'erogazione dei contributi ed il loro eventuale recupero non discendono automaticamente dall'accertamento di presupposti vincolanti, e costituiscono esercizio di una funzione discrezionale pubblicistica (1).

(1) In senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. IV, 12 aprile 2001, n. 2224; Sez. VI, 31 maggio 1996, n. 763, in *Cons. Stato*, rispettivamente 2001, I, 939 e 1996, I, 996.

Il T.A.R., dopo aver ritenuto la propria competenza in materia di aiuti comunitari, in base ai suddetti principi, ha affermato che, in ipotesi di

primo insediamento effettuato da giovani agricoltori, l'Ente erogante il particolare beneficio è tenuto ad appurare se l'azienda costituisca un *quid novi* rispetto al precedente assetto agricolo del territorio e sia, quindi, meritevole dell'incentivo finanziario richiesto.

*

Caccia e pesca - Pesca - Diritti esclusivi di pesca - Carattere - Conseguenze.

T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia - 9-1-2004, n. 13 - Mariuzzo, pres.; Tenca, est. - Naviglio civico di Cremona (avv. Magnoli) c. Provincia Cremona (avv. Martelli).

I diritti esclusivi di pesca, derivanti da antico titolo o lunghissimo possesso e previo riconoscimento da parte dell'autorità amministrativa, costituiscono, anche quando spettano ad un Comune, diritti patrimoniali perpetui, di natura privatistica e di carattere reale, i quali hanno per oggetto non l'utilizzazione del mare territoriale o del demanio idrico, ma della popolazione ittica di un determinato comprensorio, per cui essi non riguardano lo sfruttamento delle acque bensì quello del c.d. «banco di pesca», quale universitas del tutto distinta dalle acque (1).

(1) In senso conforme, v.: Cass. Sez. Un. 1° febbraio 1985, n. 653, in *Cons. Stato*, 1985, II, 778.

Nella specie il T.A.R. ha ritenuto che la disposta liberalizzazione della pesca nelle acque del corso d'acqua privato Naviglio civico di Cremona costituisca in effetti una «decadenza» non prevista dalle disposizioni in materia e segnatamente dal t.u. sulla pesca 8 ottobre 1931, n. 1604.

*

Edilizia ed urbanistica - Concessione di costruzione - Disciplina del silenzio-assenso - Applicabilità all'edilizia residenziale - Interventi in zona agricola - Esclusione. (D.l. 23 gennaio 1982, n. 9, art. 8, conv. in l. 25 marzo 1982, n. 94).

T.A.R. Campania - Salerno, Sez. II - 8-1-2004, n. 1 - Minichini, pres. ed est. - A.M.M. (avv. ti Improta e Mancusi) c. Comune di Scafati (avv. Di Lollo).

In materia edilizia, la disciplina del silenzio-assenso prevista dall'art. 8 del d.l. 23 gennaio 1982, n. 9, conv. in l. 25 marzo 1982, n. 94, si riferisce esclusivamente agli interventi abitativi realizzabili in zona residenziale e non anche agli interventi in zona agricola, nella quale l'esigenza abitativa si pone come funzionale e subordinata alle esigenze proprie dell'agricoltura (1).

(1) In senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. V, 15 gennaio 1997, n. 43; 1° febbraio 1995, n. 156 e 3 febbraio 1992, n. 89, in *Cons. Stato*, rispettivamente 1997, I, 56; 1995, I, 192 e 1992, I, 219.

In proposito, il T.A.R. ha osservato che la *ratio* della disciplina del silenzio-assenso è quella di porre rimedio ad una situazione del bene-casa e che, perciò, intende dare un immediato impulso al soddisfacimento del primario bisogno abitativo del solo tipo residenziale che è estraneo agli interessi ed ai bisogni agricoli.