

DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **9**

SETTEMBRE 2006 - ANNO XV

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

LUCIANO DI VIA: Gli accordi internazionali tra Comunità europea, Stati Uniti d'America ed Australia sul commercio del vino	485
STEFANO MASINI: Sulla funzione delle specialità tradizionali garantite: una nomenclatura tra tradizione e delocalizzazione	490
FULVIO DI DIO: La direttiva quadro sulle acque: un approccio ecosistemico alla pianificazione e gestione della risorsa idrica	496
NOTE A SENTENZA	
LUIGI COSTATO: La base giuridica del reg. 1782/2003 alla luce di una recente giurisprudenza della Corte	502
GIANFRANCO Busetto: Decadenza dai benefici e validità dell'atto di trasferimento	508
BENEDETTO RONCHI: La destinazione non agricola del fondo sulla base di strumenti urbanistici non definitivi.....	512
IVAN CIMATTI: Sull'ammissibilità del deposito di nuovi documenti in appello	516
MASSIMO BUSÀ E PAOLO COSTANTINO: La totale autonomia della tutela del coltivatore diretto nel giudizio di opposizione alla stima non si estende ai terzi ...	518
CARLO GATTA: Sulla decorrenza del diritto all'indennità di maternità della coltivatrice diretta iscritta negli elenchi con efficacia retroattiva	522
FERDINANDO ALBISINNI: Anche per la Corte di cassazione l'origine dell'olio è quella delle olive	526
ALESSANDRA COVIELLO: Il letame di origine agricola è rifiuto?	532
PATRIZIA MAZZA: La detenzione di animali in condizioni incompatibili con la loro natura fra vecchia e nuova disciplina	536
SILVIA BATTISTINI: L'attività di gestione di rifiuti non autorizzata	537

STEFANO MASINI: Sull'alternativa di destinazione del territorio agricolo: smaltimento di rifiuti o maneggio di cavalli?	543
MASSIMO ORLANDO: Consorzi di bonifica: problemi di giurisdizione in tema di controversie per il pagamento dei contributi consortili e di competenza nella procedura di espropriazione per pubblica utilità	545
MARCO BORRACCETTI: Giurisprudenza comunitaria in materia agraria, alimentare ed ambientale.....	546

Parte II - GIURISPRUDENZA (*)

AGRICOLTURA E FORESTE

Agricoltura e foreste - Produzione vini, aceti e mosti - Uso denominazione origine vini - Violazione - Misure repressive - Competenza - È dell'Ispettorato centrale repressione frodi del Ministero delle politiche agricole e forestali. <i>Cons. Stato, Sez. II 19 ottobre 2005, n. 2771/2005 (M)</i>	552
---	-----

AMBIENTE

Ambiente - Regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 28 gennaio 2003, n. 304/2003, sull'esportazione ed importazione di prodotti chimici pericolosi - Ricorso di annullamento - Scelta del fondamento normativo - Artt. 133 CE e 175 CE. <i>Corte di giustizia CE, Sez. II 10 gennaio 2006, in causa C - 178/03, con nota di L. COSTATO</i>	501
Ambiente - Vincoli paesaggistici - Deroghe - Ambito d'applicazione. <i>Cons. Stato, Sez. II 18 gennaio 2006, n. 2446/2004 (M)</i>	552
Ambiente - Organizzazione Ministero beni e attività culturali - Soprintendente beni architettonici e paesaggio - Competenze. <i>Cons. Stato, Sez. II 18 gennaio 2006, n. 2446/2004 (M)</i>	552

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

	pag.		pag.
ANIMALI		EDILIZIA E URBANISTICA	
Animali - Maltrattamenti - Reati contro la moralità pubblica e il buon costume - Contravvenzioni - Reato di cui all'art. 727 c.p. - Dolo - Necessità - Esclusione - Ipotesi colposa - Rilevabilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 2 settembre 2005, n. 32837</i> , con nota di P. MAZZA.....	536	Edilizia e urbanistica - Concessione edilizia - Zone soggette a vincolo paesistico - Nulla-osta - Congrua motivazione - Necessità. <i>Cons. Stato, Sez. II 18 gennaio 2006, n. 2446/2004 (M)</i>	552
CACCIA		ESPROPRIAZIONE P.P.U.	
Caccia - Esercizio - Reati di cui alla legge n. 157 del 1992 - Abbattimento di esemplari in periodo di caccia generale, ma in violazione delle più limitate previsioni di cui all'art. 18 - Reato di cui all'art. 30, lett. a) - Configurabilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 26 ottobre 2005, n. 39287 (M)</i>	551	Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - Opposizione alla stima. <i>Cass. Sez. I Civ. 20 maggio 2005, n. 10685</i> , con nota di M. BUSÀ e P. COSTANTINO.....	517
CONSORZI		LAVORO	
ConSORZI - Consorzi di bonifica - Contributi consortili - Avviso di pagamento - Impugnazione - Competenza del giudice amministrativo - Esclusione - Competenza del giudice tributario - Sussiste. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II 28 luglio 2005, n. 6045</i> , con nota di M. ORLANDO.....	545	Lavoro - Procedimenti speciali - Procedimenti in materia di lavoro e di previdenza - Impugnazioni - Appello - Prove nuove - Produzione di nuovi documenti - Ammissibilità - Termini e limiti. <i>Cass. Sez. III Civ. 28 luglio 2005, n. 15802</i> , con nota di I. CIMATTI.....	514
ConSORZI di bonifica - Contributi - Controversie - Competenza giurisdizionale - Dopo la legge n. 448 del 2001 - È delle Commissioni tributarie. <i>T.R.G.A. Bolzano 27 aprile 2006, n. 188 (M)</i>	552	NEGOZI GIURIDICI	
CONTRATTI AGRARI		Negozi giuridici - Unilaterali - Recettizi - Presunzione di conoscenza da parte del destinatario - Asserita non corrispondenza della dichiarazione ricevuta con quella conservata dal mittente - Onere probatorio a carico del destinatario. <i>Cass. Sez. III Civ. 28 luglio 2005, n. 15802</i> , con nota di I. CIMATTI.....	514
Contratti agrari - Piccola proprietà contadina - Vendita del fondo prima del decennio (quinquennio) - Decadenza dai benefici fiscali - Nullità dell'atto di trasferimento - Esclusione. <i>Cass. Sez. Un. Civ. 28 marzo 2006, n. 7033</i> , con nota di G. Busetto.....	505	PRELAZIONE E RISCATTO	
Contratti agrari - Affitto - Rinnovazione tacita - Permanenza del conduttore nell'immobile dopo la scadenza contrattuale conseguente alla spedizione della disdetta - Comportamento concludente ai fini della rinnovazione tacita - Esclusione - Univoca manifestazione di volontà di entrambe le parti successiva alla scadenza. <i>Cass. Sez. III Civ. 28 luglio 2005, n. 15802</i> , con nota di I. CIMATTI.....	514	Prelazione e riscatto - Prelazione - Esclusione - Condizioni - Natura non agricola del terreno - Destinazione edilizia in base a variante di piano regolatore ancora non approvata - Sufficienza - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Civ. 16 novembre 2005, n. 23090</i> , con nota di B. RONCHI.....	509
Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Inidoneità del fondo all'uso convenuto - Risoluzione per inadempiamento. <i>Trib. Genova 28 aprile 2005</i> , con nota di S. MASINI.....	542	Prelazione e riscatto - Prelazione - Esclusione - Condizioni - Natura non agricola del terreno - Destinazione edilizia in base a piano regolatore anche non approvato al momento di esercizio della prelazione o del riscatto - Sufficienza - Condizioni. <i>Cass. Sez. III Civ. 16 novembre 2005, n. 23090</i> , con nota di B. RONCHI.....	509
Contratti agrari - Morte di una delle parti - Del coltivatore - Successione nel contratto da parte di uno dei coeredi dell'affittuario coltivatore diretto - Condizioni - Onere della prova - Contenuto - Individuazione. <i>Cass. Sez. III Civ. 29 novembre 2005, n. 26045 (M)</i>	550	Prelazione e riscatto - Prelazione - In favore dell'affittuario o del proprietario del fondo confinante - Condizioni - Conferimento in società della proprietà del fondo - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 29 novembre 2005, n. 26044 (M)</i>	550
Contratti agrari - Ambito di applicazione - Rapporti oggetto di controversie - Azione di riscatto di fondo rustico - Competenza - Determinazione - Criteri - Accertamento del rapporto agrario - Normale cognizione in via incidentale. <i>Cass. Sez. III Civ. 18 novembre 2005, n. 24453 (M)</i>	550	Prelazione e riscatto - Riscatto agrario - Condizioni soggettive ed oggettive - Sussistenza - Momento determinante - Individuazione - Sopravvenuto mutamento della destinazione del fondo, venduto a terzi, da agraria ad edilizia - Successiva comunicazione della dichiarazione di esercizio del diritto di riscatto - Conseguenze. <i>Cass. Sez. III Civ. 18 novembre 2005, n. 24453 (M)</i>	550
		PREVIDENZA SOCIALE	
		Previdenza sociale - Assicurazione contro le malattie - Maternità - Coltivatrici dirette - Indennità giornaliera di maternità - Iscrizione d'ufficio retroattiva negli	

pag.	pag.
<p>elenchi dei coltivatori diretti - Diritto alle prestazioni a decorrere dall'iscrizione - Ammissibilità - Fondamento. <i>Cass. Sez. Lav. 26 agosto 2004, n. 16931</i>, con nota di C. GATTA</p>	<p>Sanità pubblica - Traffico illecito di rifiuti - Ingiusto profitto - Nozione - Individuazione - Fattispecie in termini di rafforzamento della posizione aziendale degli autori dell'illecito. <i>Cass. Sez. III Pen. 10 novembre 2005, n. 40828 (M)</i>.....</p>
520	551
PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO	
<p>Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Olio di oliva - Falsa indicazione di origine italiana - Violazione dell'art. 3, comma 49 della legge n. 350 del 2003 - <i>Made in Italy</i> - Codice doganale comunitario. <i>Cass. Sez. III Pen. 7 aprile 2006, n. 12452</i>, con nota di F. ALBISINNI.....</p>	<p>Sanità pubblica - Traffico illecito di rifiuti - Condotte rilevanti ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 53 <i>bis</i>, d.lgs. n. 22 del 1997 - Individuazione. <i>Cass. Sez. III Pen. 10 novembre 2005, n. 40828 (M)</i></p>
525	551
<p>Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Reati - Accertamento - Analisi - Diritto alla revisione - Comunicazione del risultato delle analisi - Con l'avviso di conclusione delle indagini - Possibilità - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 3 agosto 2005, n. 29248 (M)</i>.....</p>	<p>Sanità pubblica - Inquinamento atmosferico - Disposizioni di cui al decreto n. 203 del 1998 - Ambito di riferibilità - Soli impianti industriali <i>ex art.</i> 2195 c.c. - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 11 novembre 2005, n. 40944 (M)</i>.....</p>
551	551
RICORSO GIURISDIZIONALE	
<p>Ricorso giurisdizionale - Motivi di impugnazione - Eccesso di potere per disparità di trattamento - Atti emessi in conformità della disciplina operante - Inconfigurabilità. <i>Cons. Stato, Sez. II 18 gennaio 2006, n. 2446/2004 (M)</i>.....</p>	<p>Sanità pubblica - Inquinamento - Inquinamento idrico - Acque reflue domestiche - Scarico nel sottosuolo o in pubblica fognatura - Autorizzazione allo scarico - Competenza rispettivamente della Provincia e del Comune. <i>T.A.R. Campania, Sez. V 3 aprile 2006, n. 3314 (M)</i></p>
552	552
SANITÀ PUBBLICA	
<p>Sanità pubblica - Disciplina sui rifiuti - Rifiuto - Nozione - Letame di origine agricola. <i>Cass. Sez. III Pen. 19 dicembre 2005, n. 45974</i>, con nota di A. COVIELLO ...</p>	<p>MASSIMARIO</p> <p>- <i>Giurisprudenza civile</i></p> <p>- <i>Giurisprudenza penale</i></p> <p>- <i>Giurisprudenza amministrativa</i></p>
531	550
	551
	552
<p>Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Deposito incontrollato - Reato di cui all'art. 51, comma secondo del d.lgs. n. 22 del 1997 - Soggetti attivi - Individuazione. <i>Cass. Sez. III Pen. 2 marzo 2004, n. 9544</i>, con nota di S. BATTISTINI.....</p>	<p>Parte III - PANORAMI</p> <p>RASSEGNA DI LEGISLAZIONE</p> <p>- <i>comunitaria</i></p> <p>- <i>nazionale</i></p> <p>- <i>regionale</i></p>
536	553
	553
	554
<p>Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Raccolta e trasporto per conto terzi - Effettuata da ambulanti abilitati - Iscrizione all'albo dei gestori - Necessità - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 13 settembre 2005, n. 33310 (M)</i>.....</p>	<p>LIBRI</p> <p>A. SCIAUDONE: L'impresa agricola. Profili di qualificazione (A. De Simone).....</p>
551	555

Indice cronologico delle decisioni (*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
2004			<i>NOVEMBRE</i>		
<i>MARZO</i>			10	Cass. Sez. III Pen. n. 40828 (M)	551
2	Cass. Sez. III Pen. n. 9544	536	11	Cass. Sez. III Pen. n. 40944 (M)	551
<i>AGOSTO</i>			16	Cass. Sez. III Civ. n. 23090	509
26	Cass. Sez. Lav. n. 16931	520	18	Cass. Sez. III Civ. n. 24453	550
2005			29	Cass. Sez. III Civ. n. 26044 (M)	550
<i>APRILE</i>			29	Cass. Sez. III Civ. n. 26045 (M)	550
28	Trib. Genova	542	<i>DICEMBRE</i>		
<i>MAGGIO</i>			19	Cass. Sez. III Pen. n. 45974	531
20	Cass. Sez. I Civ. n. 10685	517	2006		
<i>LUGLIO</i>			<i>GENNAIO</i>		
28	Cass. Sez. III Civ. n. 15802	514	10	Corte di giustizia CE in causa C-178/03	501
28	T.A.R. Lazio, Sez. II n. 6045	545	10	Corte di giustizia CE in causa C-94/03	548
<i>AGOSTO</i>			18	Cons. Stato, Sez. II n. 2446/2004 (M)	552
3	Cass. Sez. III Pen. n. 29248 (M)	551	<i>MARZO</i>		
<i>SETTEMBRE</i>			28	Cass. Sez. Un. Civ. n. 7033	505
2	Cass. Sez. III Pen. n. 32837	536	<i>APRILE</i>		
13	Cass. Sez. III Pen. n. 33310 (M)	551	3	T.A.R. Campania, Sez. V n. 3314 (M)	552
<i>OTTOBRE</i>			7	Cass. Sez. III Pen. n. 12452	525
19	Cons. Stato, Sez. II n. 2771/2005 (M)	552	27	T.R.G.A. n. 188 (M)	552
26	Cass. Sez. III Pen. n. 39287 (M)	551	<i>GIUGNO</i>		
			14	Tribunale di primo grado CE in causa T-110/05	546
			29	Corte di giustizia CE in causa C-487/04	547

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

PARTE I - DOTTRINA

Gli accordi internazionali tra Comunità europea, Stati Uniti d'America ed Australia sul commercio del vino

di LUCIANO DI VIA

1. L'incidenza del fenomeno degli accordi bilaterali nel commercio internazionale di vino. - 2. Il fondamento giuridico degli accordi. - 3. Il contenuto dell'accordo tra Comunità europea e Stati Uniti. - 4. Il contenuto dell'accordo tra Comunità europea ed Australia. - 5. Gli effetti dei due accordi. - 6. Conclusioni.

1. - Il commercio internazionale del vino ha subito negli ultimi anni un notevole incremento per effetto degli accordi internazionali stipulati tra la Commissione europea ed altri importanti Paesi produttori (1).

L'accordo stipulato il 10 marzo 2006 tra Stati Uniti d'America e Comunità europea, nonché quello in fase di stipula tra la Comunità e l'Australia (2), costituiscono chiara applicazione di una prassi ormai consolidata. Nell'ultimo decennio, prima della conclusione degli accordi con gli Stati Uniti (3) e l'Australia (4), la Comunità europea ha, infatti, perfezionato

intese commerciali nel settore del vino con il Cile (5), il Sudafrica (6), l'Ungheria, la Bulgaria e la Romania (7). Anche in virtù di tali relazioni commerciali, nel quinquennio 1998-2003, Australia, Sudafrica, Cile e USA hanno incrementato il volume delle loro esportazioni verso il territorio comunitario del 130 per cento (8).

Il presente contributo si propone di analizzare gli accordi internazionali recentemente stipulati dalla Comunità, per mettere in evidenza gli effetti concreti, nella prospettiva dei produttori e consumatori comunitari, e soprattutto italiani.

(1) L'analisi dei quantitativi di vino importato sul territorio comunitario, pone in evidenza come l'incremento in assoluto dei volumi di importazioni dai Paesi con i quali l'UE ha stipulato tali pattuizioni, sia stato particolarmente significativo, passando dai 5.860.000 hl del 1998 ai 10 milioni di hl del 2003, con un aumento relativo del 42 per cento. Per effetto di tale incremento, i Paesi che sono legati all'UE con accordi bilaterali hanno esportato sul territorio comunitario, nel medesimo periodo di riferimento, il 92 per cento del totale di vino importato (che nel 1998 rappresentava il 52 per cento).

(2) Alla data di consegna delle bozze del presente contributo, l'accordo tra Unione europea ed Australia è in fase di discussione presso il Comitato degli Stati membri previsto dall'art. 133 del Trattato CE.

(3) Già nel 2003 Stati Uniti e Comunità europea avevano raggiunto un accordo limitato alle regole sull'etichettatura di vini americani importati nel territorio comunitario (reg. n. 2303/03, in *GUCE* L 342 del 30 dicembre 2003). Sempre nello stesso anno, inoltre, l'UE ha autorizzato l'offerta per il consumo umano nel territorio comunitario di vini sottoposti a pratiche enologiche non consentite dal reg. n. 1493/99 (reg. n. 2324/03, in *GUCE* L 345 del 31 dicembre 2003). Il trattamento di favore riservato alla produzione vinicola degli Stati Uniti dura, in realtà, da oltre un ventennio, tenuto conto che già il reg. n. 1873/84 autorizzava l'importazione di vini americani sottoposti a trattamenti enologici vietati dalle disposizioni comunitarie. Cfr. *GUCE* L 176 del 3 luglio 1984. Il reg. n. 1873/84 era peraltro stato modificato da ultimo dal reg. n. 2839/98, in *GUCE* L 354 del 30 dicembre 1998.

(4) L'accordo sul commercio di vino concluso nel 1994 tra Comunità europea ed Australia (decisione del Consiglio n. 184/94/CE, in *GUCE* L 86/1 del 31 marzo 1994) concerne pratiche e processi enologici riconosciuti dalle parti, la reciproca protezione delle denominazioni e prescrizioni sulla presentazione e la descrizione dei vini, i requisiti richiesti per il rilascio della certificazione; nonché previsioni circa la mutua assistenza tra le autorità di controllo.

(5) Nel 2002, l'UE e suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica del Cile, dall'altra, hanno concluso un accordo di associazione, che concerne norme specifiche sulla commercializzazione del vino (decisione del Consiglio n. 2002/979/CE del 18 novembre 2002, in *GUCE* L 352 del 30 dicembre 2002), riguardanti, in particolare, la protezione reciproca delle indicazioni geografiche e delle denominazioni dei vini, le pratiche e i trattamenti enologici e la certificazione per le importazioni. Anche questo accordo autorizza l'immissione sul territorio comunitario di vino trattato con metodi vie-

tati dalla disciplina comunitaria.

(6) Con l'accordo stipulato nel 2002 (accordo tra l'UE e la Repubblica Sudafricana sul commercio di vino, in *GUCE* L 28/4 del 30 gennaio 2002), la Comunità europea si è impegnata a riservare ai prodotti vinicoli sudafricani un trattamento doganale vantaggioso (in virtù di tale prescrizione, dall'entrata in vigore dell'accordo, ben 34 milioni di hl di vino sudafricano

hanno potuto beneficiare di condizioni doganali particolarmente vantaggiose. Cfr. all. IV all'accordo UE - Sudafrica, 5), nonché ad autorizzare l'ingresso nel territorio comunitario di vini sottoposti a trattamenti enologici non consentiti dalla normativa europea (tra le pratiche in questione, rientra per esempio l'uso di acido malico, il cui impiego da parte dei produttori comunitari è assolutamente vietato. Cfr. all. I all'accordo UE - Sudafrica, 19).

(7) Con questi tre Paesi, la Comunità europea ha concluso numerosi accordi concernenti diversi aspetti della commercializzazione di prodotti alcolici, ossia le quote tariffarie applicabili a certi vini (reg. n. 933/1995, in *GUCE* L 96 del 28 aprile 1995), il reciproco trattamento commerciale preferenziale per taluni vini e liquori (reg. n. 993/1995), e la protezione e il controllo reciproci delle denominazioni dei vini (decisioni del Consiglio n. 93/722/CE, 93/723/CE, 93/726/CE, in *GUCE* L 337 del 31 dicembre 1993).

(8) Quantitativi importati con riferimento ad ogni singolo Paese (fonte: Commissione europea, Direzione generale agricoltura):

Paesi esportatori (hl)	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Australia	1.045.949	1.378.213	1.855.836	2.221.240	2.356.442	2.605.000
Sudafrica	764.887	656.250	1.111.043	1.366.080	1.645.941	1.897.000
Cile	780.099	939.609	1.128.826	1.390.255	1.539.452	1.888.000
USA	805.043	931.626	995.485	1.445.301	1.340.660	1.657.000
Ungheria	427.846	392.746	411.467	348.623	366.752	1.657.000
Argentina	228.037	216.069	255.989	258.760	247.243	384.000
Bulgaria	602.637	622.596	431.268	402.992	321.620	365.000
Romania	281.927	211.572	169.876	280.283	232.125	250.000
Nuova Zelanda	103.313	116.671	136.670	121.911	126.983	134.000
Totale	3.085.356	5.263.298	6.496.860	7.827.445	7.877.018	9.376.000
%	52,6%	81,1%	87,1%	88,7%	86,9%	92,6%

2. - A seguito della stipula da parte della Comunità europea del Trattato di Marrakech del 15 aprile 1994 (9), che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio (10), l'Unione europea si è impegnata a livello internazionale a garantire una maggiore apertura dei mercati agricoli comunitari – attraverso la riduzione delle sovvenzioni all'esportazione e la previsione di un sistema di dazi doganali per le importazioni – e a far sì che, a partire dall'anno 2000, almeno il 5 per cento del consumo interno di vino fosse coperto dalle importazioni (11).

L'attuazione dei predetti impegni internazionali ha condotto ad una maggiore apertura del mercato vinicolo comunitario, che pur mantenendo sostanzialmente invariata la quota di esportazioni (12), ha visto notevolmente crescere le proprie importazioni, soprattutto in ragione dell'incremento dei consumi registrati nei due maggiori Paesi importatori europei: Regno Unito e Germania (13).

Tale processo è stato notevolmente agevolato dalla stipula di accordi bilaterali con Paesi produttori, aventi ad oggetto svariati aspetti concernenti la produzione vinicola, quali le pratiche enologiche ammissibili, le regole di commercializzazione ed il trattamento doganale.

Gli accordi sono stati negoziati e conclusi dalla Commissione per conto della Comunità, la quale è titolare della politica commerciale comune degli Stati membri (14), in esecuzione di mandati *ad hoc* conferiti dal Consiglio delle Comunità europee (15), che autorizzano ad avviare i negoziati nell'ambito di specifiche direttive. È il Consiglio che, con propria decisione, approva l'accordo.

3. - L'accordo stipulato tra Stati Uniti d'America e Comunità europea si propone di agevolare il commercio del vino e migliorare la cooperazione tra le due parti, accrescendo la trasparenza delle norme che lo disciplinano (16). Esso costituisce una pietra miliare nei rapporti commerciali in ambito agricolo tra Stati Uniti ed Unione europea e un modello che potrebbe essere utilmente replicato in relazione ad altri prodotti.

L'accordo prevede disposizioni di importante applicazione in relazione alle pratiche enologiche consentite, nonché ai nomi di origine ed introduce un metodo di risoluzione delle eventuali controversie fondato sul dialogo tra le autorità comunitarie e statunitensi.

La logica sottostante all'accordo è quella di riconosce-

re una tutela per i nomi di origine dei vini comunitari venduti sul territorio statunitense, a fronte della possibilità per i produttori statunitensi di vendere sul territorio europeo vini prodotti mediante pratiche enologiche non ammesse dalla normativa comunitaria.

La disciplina introdotta riguarda tanto le pratiche enologiche esistenti, quanto quelle nuove. In relazione alle prime, non soltanto è prevista una sorta di mutuo riconoscimento delle pratiche già autorizzate (17), ma viene stabilito esplicitamente anche il divieto di restrizioni all'importazione, alla commercializzazione o alla vendita di vino ottenuto mediante pratiche già autorizzate da una delle parti in forza di disposizioni legislative e regolamentari (art. 4). Quanto, invece, alle pratiche nuove, quando una delle due parti intende autorizzare, a fini commerciali, una nuova pratica nel proprio territorio, deve darne comunicazione all'altra, prevedendo un periodo di tempo ragionevole per l'esame, per la presentazione di eventuali osservazioni o per l'opposizione (art. 5).

Quando entrerà a regime, l'accordo derogherà, quindi, al divieto posto dall'art. 45 del reg. n. 1493/1999 che vieta l'offerta o l'avvio al consumo umano di prodotti vitivinicoli, comunitari o importati, che siano stati sottoposti a pratiche enologiche non ammesse dalla normativa comunitaria ovvero dalle normative nazionali. D'altronde, la deroga a tale divieto si riscontra già in vari accordi bilaterali (con la Repubblica del Cile e con la Repubblica del Sudafrica), nonché nel reg. n. 527/2003 del Consiglio (18), che ha autorizzato la vendita sul territorio comunitario di vino prodotto in Argentina sottoposto ad acidificazione mediante aggiunta di acido malico, pratica enologica non ammessa dalla normativa comunitaria.

Altro aspetto qualificante l'accordo è il riconoscimento, da parte statunitense, dei nomi di origine dei vini comunitari. In particolare, gli Stati Uniti si impegnano a vietare, mediante legge federale, l'utilizzo di alcune denominazioni vinicole comunitarie al momento definite semi-generiche, in quanto la loro diffusione è considerata non corrispondente ad una precisa indicazione geografica e quindi utilizzate, fino a questo momento, anche da produttori statunitensi. Si tratta delle indicazioni: Burgundy, Chablis, Champagne, Chianti, Claret, Haut Sauterne, Hock, Madeira, Malaga, Marsala, Moselle, Port, Retsina, Rhine, Sauterne, Sherry e Tokay (all. II).

(9) Ci si riferisce, in particolare, al c.d. accordo sull'agricoltura, contenuto nella decisione del Consiglio n. 94/800 del 22 dicembre 1994.

(10) Gli accordi commerciali riguardanti le merci (c.d. accordi GATT), di cui l'accordo sull'agricoltura è parte, costituiscono, insieme agli accordi riguardanti i servizi (c.d. accordi GATS) e la proprietà intellettuale (cd. accordi TRIPS), i tre pilastri che sostengono il quadro istituzionale dell'Organizzazione mondiale del commercio. Tale sistema si propone l'obiettivo di liberalizzare il commercio internazionale, azzerando le restrizioni agli scambi attraverso un sistema promosso e garantito da regole multilaterali decise per consenso. L'ampliamento dei mercati di sbocco mira ad estendere il confronto competitivo con l'obiettivo di creare, compatibilmente con la natura dei beni e servizi offerti, un unico mercato mondiale ispirato ai principi del libero scambio e della libera concorrenza.

(11) Per un commento, cfr. L. COSTATO, *Politica agricola comunitaria e commercio internazionale*, in L.S. ROSSI, *Commercio internazionale sostenibile? WTO e Unione europea*, Bologna, 2003, 253 e ss.

(12)

Scambi con l'esterno dell'UE (migliaia di hl)	2000	2001	2002	2003
Esportazioni	12.226.399	11.525.443	12.199.854	12.815.000
Importazioni	5.561.657	6.482.646	8.817.075	10.120.000

Fonte: Commissione europea, Direzione generale agricoltura.

(13) Per il Regno Unito, in particolare, si calcola che il prodotto extracomunitario rappresenti ormai oltre il 25 per cento del vino complessivamente consumato.

(14) Cfr. artt. 131 e ss. Trattato CE.

(15) Cfr. art. 133 Trattato CE.

(16) L'art. 3 dell'accordo definisce il vino come «la bevanda ottenuta esclusivamente dalla fermentazione alcolica totale o parziale di uve fresche, pigiate o no, eventualmente addizionata di una qualsiasi delle componenti delle uve fresche autorizzate nella parte produttrice, in conformità delle pratiche enologiche autorizzate dai meccanismi di regolamentazione di Stati Uniti d'America o Comunità europea sul cui territorio è prodotto il vino, che deve comunque avere un titolo alcolometrico volumico effettivo non inferiore a 7 per cento e non superiore a 22 per cento del volume e non deve contenere coloranti artificiali, né aromatizzanti, né aggiunta di acqua oltre a quanto necessario per esigenze tecniche».

(17) L'allegato I dell'accordo elenca le pratiche enologiche autorizzate negli Stati Uniti d'America e nella Comunità europea.

(18) Reg. n. 527/2003 del Consiglio, del 17 marzo 2003, che autorizza l'offerta e la consegna per il consumo umano diretto di taluni vini importati dall'Argentina che possono essere stati sottoposti a pratiche enologiche non previste dal reg. n. 1493/1999, in *GUCE* L 78 del 25 marzo 2003, la cui efficacia è stata prorogata al 30 settembre 2005 dal reg. n. 2067/2004.

La legge che il Governo degli Stati Uniti si è impegnato a far approvare dal Congresso evidentemente sarà valida soltanto sul territorio degli Stati Uniti. I membri delle organizzazioni di produttori *Wine Institute* e *Wine America* hanno, tuttavia, dichiarato che, finché l'accordo rimarrà in vigore, i vini esportati dagli Stati Uniti saranno etichettati rispettando le disposizioni della legge federale, a meno che tale etichettatura sia incompatibile con le disposizioni vigenti nel Paese importatore (cfr. dichiarazioni degli Stati Uniti sull'uso di alcuni termini per i vini esportati dagli Stati Uniti, che formano parte integrante dell'accordo). L'effetto di tale impegno è dunque quello di estendere l'efficacia sostanziale dell'emananda legge anche su mercati terzi, sui quali i produttori statunitensi esporteranno il prodotto.

Il divieto all'utilizzo di tali indicazioni, da parte dei produttori statunitensi, per la vendita del prodotto sul proprio territorio, però, non potrà applicarsi nei confronti dei soggetti che le abbiano utilizzate anteriormente alla data di stipula dell'accordo (c.d. *grandfather clause*), purché l'indicazione compaia su etichette per le quali il certificato di approvazione sia stato rilasciato prima della stipula dell'accordo (art. 6).

L'adozione, da parte degli Stati Uniti, di una legge federale che vieti l'utilizzo delle denominazioni vinicole comunitarie indicate nell'allegato II dell'accordo, è condizione per il riconoscimento, a livello comunitario, delle pratiche enologiche finora non ammesse, nonché per la semplificazione della certificazione di importazione del vino statunitense nel territorio comunitario (art. 17, par. 2, dell'accordo).

Una seconda categoria di indicazioni per le quali gli Stati Uniti riconoscono tutela sul proprio territorio al prodotto comunitario è costituita dalle indicazioni di origine che possono essere utilizzate soltanto per designare vini la cui origine è effettivamente indicata da tali nomi, in corrispondenza del nome delle Regioni e degli Stati membri da cui vengono prodotti. In tale elencazione rientrano nomi di vini di qualità prodotti in Regioni determinate o di vini da tavola a indicazione geografica (art. 7, par. 1, nonché all. IV).

Oltre ai nomi che possono essere utilizzati solo per designare vini la cui origine è effettivamente ad essi riconducibile, gli Stati Uniti riconoscono alcuni nomi non generici significativi sotto il profilo geografico, che valgono come denominazioni distintive di un vino specifico di un particolare luogo o di una particolare regione della Comunità (per quanto riguarda i vini italiani, si tratta dell'Asti Spumante, Barbaresco, Barbera d'Alba, Barbera d'Asti, Bardolino, Barolo, Brunello di Montalcino, Dolcetto d'Alba, Frascati, Gattinara, Lacrima Christi, Nebbiolo d'Alba, Orvieto, Soave, Valpolicella, Vino Nobile di Montepulciano) (art. 7, par. 4).

Infine, i produttori comunitari che esporteranno il loro prodotto negli Stati Uniti non saranno soggetti agli oneri amministrativi che derivano dalla nuova normativa sulla certificazione dei vini, accedendo, invece, ad un regime di certificazione semplificato.

Analogamente a quanto avviene per il prodotto comunitario negli Stati Uniti, il vino statunitense venduto nella Comunità potrà utilizzare nomi corrispondenti all'origine dei prodotti (art. 7, par. 2, nonché all. V). I produttori statunitensi possono, inoltre, commercializzare il loro prodotto sul territorio comunitario con le menzioni tradizionali *classic*, *cream*, *crusted/crusting*, *late bottled vintage*, *ruby*, *tawny*, *vintage*, *vintage character*, *fine*, *noble*, *superior*, *sur lie*. Tutto ciò per un periodo di tre anni dalla stipula dell'accordo, prorogabile per periodi di altri due anni, se non risulta esservi opposizione da nessuna delle parti (cfr. Protocollo, app. D).

Stati Uniti e Comunità europea si sono inoltre impegnati ad avviare un ulteriore negoziato che specificherà i punti sui quali è già stato stipulato l'accordo e affronterà nuove materie quali: le menzioni tradizionali, i vini a basso

tenore alcolico e l'istituzione di un comitato congiunto sulle questioni vinicole.

4. - Anche l'accordo, ormai in fase di avanzata negoziazione tra la Comunità europea e l'Australia, si propone, a condizioni di reciprocità e di non discriminazione, di promuovere il commercio del vino tra le due parti. Esso prevede disposizioni volte a disciplinare le pratiche enologiche consentite, la protezione dei nomi di origine e la documentazione di certificazione del vino.

La Comunità e l'Australia riconoscono reciprocamente le pratiche enologiche da ciascuna già autorizzate (art. 5, all. I dell'accordo), mentre è previsto un meccanismo di notifica all'altra parte per le nuove pratiche che ciascuna di esse intenda introdurre (art. 6). Le nuove pratiche sono immediatamente autorizzate, salva la possibilità dell'altra parte di avviare una procedura di opposizione (art. 9).

Quanto alla protezione dei nomi d'origine, l'accordo riconosce, per i vini comunitari, tutela per i nomi di origine utilizzati dagli Stati membri, per le indicazioni geografiche e le menzioni tradizionali; per i vini australiani, la tutela riguarda i nomi in cui compare il termine Australia o altre indicazioni geografiche (art. 13, par. 1). Inoltre, le due parti adotteranno tutte le misure necessarie per assicurare che, nei casi in cui il vino che origina da una di esse sia esportato e commercializzato al di fuori dei loro territori, non siano utilizzate denominazioni di origine che evocano un vino prodotto dall'altra parte contraente (art. 13, par. 2).

In linea di principio, in Australia non sarà permessa la registrazione o l'uso di un marchio che contiene una menzione tradizionale individuata dall'accordo (all. III), a meno che tale menzione non sia contenuta in marchi regolarmente già registrati in buona fede o la menzione sia stata utilizzata sul territorio australiano in buona fede prima della stipula dell'accordo (art. 17, par. 8).

È inoltre previsto un regime di semplificazione per la documentazione di certificazione di origine del vino.

5. - Una valutazione degli effetti degli accordi bilaterali per il commercio del vino e, dunque, anche di quelli tra Comunità europea, Stati Uniti ed Australia, muove dalla difficoltà di ricondurre ad unità una pluralità di disposizioni che creano condizioni di accesso e di svolgimento dell'attività economica non omogenee, tanto sui mercati terzi, quanto sul mercato comunitario. La realtà che discende dal complesso quadro di riferimento è infatti molto articolata.

Ciò premesso, occorre rilevare che i due accordi muovono da situazioni di fatto diverse. La popolazione statunitense - pari a 300 milioni di abitanti - rappresenta, infatti, un bacino di consumatori estremamente alllettante per l'industria vinicola comunitaria, e italiana in particolare, che può svilupparsi ulteriormente solo se riesce a guadagnare mercati di sbocco stranieri. In tale prospettiva, i dati relativi al 2005, diffusi dall'*Italian food and wine institute*, appaiono particolarmente incoraggianti. Le esportazioni di vino italiano negli Stati Uniti, infatti, dopo una crescita costante negli ultimi anni, coprono ormai un terzo del valore di mercato dei vini stranieri negli USA, seguite a distanza dal vino australiano con il 25 per cento e da quello francese con il 21 per cento. L'accordo appena stipulato non potrà che migliorare la penetrazione del prodotto italiano sul mercato statunitense.

In virtù della tutela direttamente riconosciuta dall'accordo sul territorio statunitense ai nomi di origine, e a quella che verrà riconosciuta alle denominazioni semigeneriche dalla legge federale che il Governo degli Stati Uniti si impegna a far adottare dal Congresso, le condizioni di commercializzazione del prodotto comunitario saranno, infatti, senz'altro migliorate. La conclusione dell'accordo rappresenta, dunque, un importante successo per i produt-

tori comunitari che possono avere maggiori garanzie circa le condizioni di commercializzazione dei propri prodotti sul territorio statunitense.

Il numero dei consumatori australiani è assai inferiore a quello dei consumatori statunitensi, contando l'Australia poco più di 20 milioni di abitanti, ma il mercato australiano presenta grandi potenzialità di sviluppo sotto il profilo dell'incremento della capacità produttiva (si pensi che in pochi anni la superficie vitata, costituita da piante giovani ed in buona salute, ha ormai superato i 150 mila ettari, che rappresentano un quinto dell'intera superficie vitata italiana).

La logica sottostante a quest'accordo, quindi, non è quella di consentire ai produttori comunitari di conquistare un importante mercato di sbocco, quanto quella di contenere la penetrazione del prodotto australiano sui mercati comunitari, evitando l'uso sul territorio comunitario di nomi o indicazioni che possano creare confusione nel consumatore circa l'origine del prodotto. Peraltro, l'accordo con l'Australia rappresenta la modifica di un precedente accordo che, se da una parte, ha dato buone garanzie di protezione delle denominazioni comunitarie, dall'altra, non ha scoraggiato l'entrata, anche massiccia, del prodotto australiano sui mercati comunitari.

Ciò considerato circa la finalità dei due accordi, occorre rilevare che la produzione comunitaria di vino, proprio in un momento in cui il commercio di questo prodotto diviene globale, deve necessariamente essere tutelata attraverso strumenti che, in coerenza con la disciplina dettata dall'Organizzazione mondiale del commercio, riconoscano le peculiarità del vino comunitario.

In tale prospettiva, una notevole importanza acquisisce la disciplina delle menzioni tradizionali (19), che contribuiscono a qualificare l'origine e la «personalità» dei vini, anche in funzione del contesto storico e geografico dal quale derivano, così concorrendo a creare l'*appeal* che i prodotti europei di qualità esercitano sugli acquirenti di tutto il mondo.

Si tratta di una materia che è stata oggetto negli ultimi tempi di vari interventi da parte delle istituzioni comunitarie. Alla definizione dettata all'art. 23 del regolamento della Commissione n. 753/2002 (20), secondo cui si tratta di tutte quelle diciture facoltative utilizzate a complemento dell'etichetta di prodotti v.q.p.r.d. o IGT per indicare «un metodo di produzione, di elaborazione o di invecchiamento», oppure «relative alla qualità, al colore o al tipo di luogo o ad un evento connesso alla storia del vino che è definito nella legislazione degli Stati membri produttori allo scopo di designare i vini in questione prodotti nel loro territorio», ha fatto seguito il regolamento della Commissione n. 316/2004 (21), che ha modificato la disciplina, suscitando due ricorsi della Repubblica italiana, davanti alla Corte di giustizia (22) e al Tribunale di primo grado (23), entrambi rigettati. In particolare, con il ricorso presentato

davanti al Tribunale, la Repubblica italiana ha contestato l'utilizzo di menzioni tradizionali (all. III del reg. n. 753/2002) che, in forza dell'art. 1 del reg. n. 316/2004, possono essere utilizzate nelle etichette di vini provenienti da Paesi terzi e venduti sul territorio comunitario, a condizione che sia stata presentata una domanda motivata che permetta di giustificare il riconoscimento delle menzioni tradizionali, che le menzioni siano specifiche di per sé, che siano sufficientemente distintive e/o godano di una solida reputazione all'interno del Paese terzo, che siano state utilizzate tradizionalmente nel Paese terzo per almeno dieci anni, che siano associate ad uno o, eventualmente, a più categorie di vini del Paese terzo e che le prescrizioni del Paese terzo non siano di natura tale da indurre i consumatori in errore circa la menzione di cui trattasi (24).

La sentenza del Tribunale, riconoscendo la piena legittimità della disposizione del regolamento della Commissione, ha di fatto allargato le maglie della tutela delle menzioni tradizionali. Alla luce di tale quadro normativo, dunque, se maggiore tutela i produttori comunitari vogliono ottenere per le etichette dei propri prodotti, ciò può essere possibile solo attraverso la registrazione di un marchio che includa anche le menzioni tradizionali (25), e non già per effetto della normativa che tutela le denominazioni vinicole.

Alle valutazioni svolte in ordine all'incertezza nel quadro di tutela delle denominazioni devono essere associate quelle relative ai rigorosi controlli e vincoli che la disciplina comunitaria detta con il dichiarato obiettivo di realizzare un equilibrio tra domanda ed offerta (cfr. considerando n. 7 del reg. n. 1493/1999).

Al fine di realizzare l'auspicato equilibrio, la disciplina comunitaria prevede il divieto di realizzare nuovi impianti di uve da vino fino al 31 luglio 2010. Le eccezioni a tale divieto possono incidere solo in parte sulle dimensioni dell'area vitificata (26). È, infatti, previsto che gli Stati membri istituiscano una riserva nazionale e/o riserve regionali di diritti di impianto, la cui assegnazione potrà avvenire a favore di giovani produttori che si insedino per la prima volta a capo di un'azienda viticola ovvero per la creazione di «vigneti la cui produzione abbia sicure possibilità di essere commercializzata». In ogni caso, comunque, gli Stati membri sono chiamati a garantire che «la produzione futura risponda alla domanda del mercato» (27). Al fine di consentire una buona vinificazione, una buona conservazione ed un buon invecchiamento dei prodotti – e, dunque, in linea con la finalità di migliorare la qualità complessiva del prodotto vinicolo comunitario – sono fissate altresì regole molto rigorose in materia di trattamenti enologici ai quali devono ricorrere i produttori comunitari (28).

La sintetica panoramica delle regole imposte ai produttori comunitari evidenzia il contrasto con le norme che invece

(19) Sulla disciplina delle menzioni tradizionali, cfr. A. PAPPALARDO, E. CUCCHIARA, *Le menzioni tradizionali dei vini nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in questa Riv., 2006, I, 7; G. CARACCILO, *La nuova disciplina delle menzioni tradizionali a denominazione di origine alla luce del reg. CE n. 316/2004*, in questa Riv., 2005, I, 221.

(20) Reg. n. 753/02 della Commissione del 29 aprile 2002, che fissa talune modalità di applicazione del reg. (CE) n. 1493/1999 del Consiglio per quanto riguarda la designazione, la denominazione, la presentazione e la protezione di taluni prodotti vitivinicoli, art. 23, in *GUCE* n. L 118, del 4 maggio 2002.

(21) Reg. n. 316/2004 della Commissione del 20 febbraio 2004, recante modifica del reg. n. 753/2002 che fissa talune modalità di applicazione del reg. n. 1493/1999 del Consiglio per quanto riguarda la designazione, la denominazione, la presentazione e la protezione di taluni prodotti vitivinicoli, in *GUCE* L/55 del 24 febbraio 2004.

(22) Corte di giustizia 3 marzo 2005, causa C-283/02, *Repubblica italiana c. Commissione*, in questa Riv., 2005, 24.

(23) Trib. primo grado 15 marzo 2006, causa T-226/04, *Repubblica italiana c. Commissione*.

(24) Art. 1, punto 10, lett. a), sub i) e iv), del reg. n. 316/2004 che modifica l'art. 37, n. 1, lett. e), del reg. n. 753/2002.

(25) Sul c.d. marchio comunitario, cfr. F. BENUSSI, *Il marchio comunitario*, Milano, 1996, *passim*.

(26) Le deroghe contemplate dalla norma in commento, infatti, attengono al rilascio di diritti di nuovo impianto, diritti di reimpianto e diritti di impianto prelevati da una riserva di cui all'art. 5 o 6. In particolare, i diritti di nuovo impianto possono essere assegnati ai produttori viticoli nell'ambito di misure di ricomposizione o di esproprio per motivi di pubblica utilità, per finalità sperimentali, per la coltura di piante marze, nonché – fino al luglio 2003 – per la produzione di v.q.p.r.d. o di vini da tavola designati mediante indicazione geografica. Cfr. reg. n. 1493/99, art. 2.

(27) Cfr. reg. n. 1493/99, art. 6, par. 3.

(28) Cfr. reg. n. 1493/99, art. 42 ss.

vigono, in forza degli accordi bilaterali, per i produttori extracomunitari che esportano il loro prodotto sul mercato europeo, senza sostanziali limitazioni quanto alle pratiche enologiche utilizzate e alle condizioni di produzione. Una politica commerciale comunitaria che, a seguito di accordi bilaterali con Paesi terzi produttori di vino, crei condizioni di favore per l'accesso sul mercato interno per il vino extracomunitario, appare in chiaro contrasto rispetto alla politica agricola comunitaria che fissa principi ai quali i produttori comunitari sono obbligati a conformarsi e che chiaramente riducono la loro capacità competitiva.

Proprio per effetto degli accordi bilaterali stipulati con i Paesi Terzi si presenta, dunque, l'opportunità di una riflessione concernente la riforma della disciplina comunitaria del mercato del vino. La Comunità deve, infatti, considerare che il confronto concorrenziale è ormai svolto a livello globale e che i produttori comunitari non possono concorrere con quelli di Paesi terzi in condizioni di sfavore. Si impone, quindi, una riforma del settore che non crei ulteriori vincoli, ma che al contrario, da una parte, premi la produzione di qualità comunitaria, dall'altra, dia luogo ad una maggiore trasparenza per il consumatore comunitario circa l'origine del prodotto, rendendolo così consapevole delle scelte che opera.

Solo un mercato nel quale i produttori, comunitari ed extracomunitari, abbiano parità di accesso e di opportunità

nello svolgimento della propria attività economica e i consumatori siano correttamente informati circa le qualità essenziali del prodotto, può garantire un corretto confronto concorrenziale.

6. - In conclusione, riteniamo che gli accordi per il commercio del vino con Stati Uniti d'America ed Australia possano essere uno strumento idoneo a consentire il rafforzamento delle esportazioni commerciali dei nostri prodotti verso quei mercati. Essi, tuttavia, non devono essere considerati come un punto di arrivo, quanto, invece, come un'opportunità per avviare una riflessione a livello comunitario circa gli obiettivi della riforma della politica agricola comune, che deve puntare, anche attraverso adeguati incentivi, a concentrare la produzione comunitaria verso prodotti di alta qualità e a creare i presupposti normativi per una produzione che possa affrontare adeguatamente il confronto internazionale.

Allo stesso tempo, il legislatore comunitario non può sottovalutare la politica di tutela del consumatore. In questa prospettiva, il riconoscimento a livello comunitario di pratiche enologiche non autorizzate fino a questo momento, deve essere accompagnato da un'adeguata informativa al consumatore che, dopo aver conosciuto l'origine del prodotto e i mezzi di produzione impiegati, può scegliere consapevolmente il prodotto che intende consumare. □

Sulla funzione delle specialità tradizionali garantite: una nomenclatura tra tradizione e delocalizzazione

di STEFANO MASINI

1. Dalle attestazioni di specificità alle specialità tradizionali garantite nel libero scambio su scala globale. - 2. Localizzazione geografica e delocalizzazione produttiva: interessi in conflitto sull'applicazione di misure per la qualità. - 3. Prodotti alimentari ed elaborazione tradizionale dell'agricoltura. - 4. Identificazione delle «STG». - 5. Registrazione e criteri di caratterizzazione delle «STG». - 6. Oggetto della tutela ed esigenza di informazioni nell'allargamento del mercato. - 7. Incidenza della globalizzazione e rilevanza delle denominazioni tipiche. - 8. Considerazioni di sintesi.

1. - Il regolamento (CE) n. 509/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006 *relativo alle specialità tradizionali garantite dei prodotti agricoli e alimentari* rinvia nel 19° 'considerando' a motivi di chiarezza e trasparenza l'opportunità di abrogare il precedente regolamento n. 2082 del 1982; ma, con tutta evidenza, la ragione della disposta successione – che, necessariamente, coinvolge il regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006 *relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari* – rinviene giustificazione e fondamento in esito all'intervento del *panel* (1) chiamato a risolvere, nell'ambito del *Trade related intellectual property rights* (TRIPS), il reclamo sollevato, da parte di Stati Uniti ed Australia, sulla conformità della disciplina comunitaria in materia di *geographical indications* (2) al principio di assimilazione o del *trattamento nazionale*, che fa obbligo ad ogni Stato membro di accordare ai cittadini degli altri Stati membri un trattamento non meno favorevole di quello da esso riconosciuto ai propri cittadini in materia di protezione della proprietà intellettuale – con riguardo, nella specie, alle procedure di registrazione e di opposizione delle indicazioni geografiche in quanto sottoposte a condizioni discriminatorie – e, sopra tutto, in merito all'adeguatezza della disciplina dei marchi a risolvere eventuali conflitti con le indicazioni geografiche e a far valere il riferimento alle disposizioni contro l'inganno piuttosto che a quelle contro la confusione (3).

Il sostanziale scollamento tra segni di qualificazione dei

prodotti in senso geografico e, cioè, con specifico riferimento ad una regione di *origine*, quale coefficiente delle relative caratteristiche, in ragione tanto dei fattori umani quanto dei fattori naturali ivi direttamente presenti (4), da un lato, e denominazioni tradizionali ma generiche, dall'altro lato, non risulta, né pure in questa circostanza, tale da *disgiungere* la sorte disciplinare delle concrete fattispecie rispetto al disegno di favorire la diversificazione della produzione agricola, mettendo in rilievo, insieme alla differente struttura concettuale, le stesse conseguenze implicate dalla valorizzazione delle tecniche di produzione rispetto alla (mancanza di) connessione con l'ambiente di provenienza.

Una esplicita critica circa la corrispondenza tra gli obiettivi perseguiti e gli strumenti impiegati per realizzarli risulta, invero, già sollevata nei confronti del precedente regolamento del 1992, lasciando intendere che una specialità tradizionale garantita, «più che fornire l'attestazione della specificità di determinati prodotti, si limiti ad attestare la specificità delle denominazioni di vendita» (5); ma è chiaro che l'avvenuto adeguamento alle norme in materia di proprietà intellettuale disciplinate a livello multilaterale, concorrendo ad incentivare la circolazione dei prodotti, sia destinato a provocare il passaggio ad una più accentuata standardizzazione a causa della estensione dell'orizzonte globale di operatività della relativa *nomenclatura*.

Sì che, le norme procedurali introdotte costituiscono

(1) In generale, si veda BREVETTI, *La soluzione delle controversie nell'accordo TRIPS tra disciplina particolare e regole generali*, in *Riv. dir. ind.*, 2005, 140.

(2) Sugli aspetti della proprietà intellettuale e, in particolare, delle indicazioni geografiche nel contesto internazionale si vedano, tra gli altri, LIBERTINI, *sub art. 31*, in *Commentario al decreto legislativo 19 marzo 1996, n. 198* (Adeguamento della legislazione interna in materia di proprietà industriale alle prescrizioni obbligatorie dell'accordo relativo agli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale concernenti il commercio Uruguay Round), a cura di P. AUTERI, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1998, 161; SANDRI, *La nuova disciplina della proprietà intellettuale dopo i GATT-TRIPS*, Padova, 1996; GERMANÒ, *Le indicazioni geografiche nell'accordo TRIPS*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, 413, non che CARMIGNANI, *La tutela delle indicazioni geografiche nell'accordo TRIPS: localizzazione geografica del prodotto e mercato globale*, in *Agricoltura e alimentazione tra diritto, comunicazione e mercato*, a cura di E. ROOK BASILE e A. GERMANÒ, Milano, 2003, 149.

(3) In argomento, cfr. GERMANÒ, *Il panel WTO sulla compatibilità del regolamento comunitario sulle indicazioni geografiche con l'accordo TRIPS*, in *Agr. ist. merc.*, 2005, 279. Si vedano, comunque, le precedenti osservazioni dello stesso A., *Australia ed Usa versus Unione europea: il caso delle indicazioni geografiche dei prodotti diversi dal vino e dagli alcolici*, in *Agr. ist. merc.*, 2004, 55, secondo cui l'Accordo TRIPS ha, tra

l'altro, riconosciuto «come doverosa la tutela delle (vere) indicazioni geografiche quando sussiste un forte nesso tra le qualità organolettiche del prodotto ed un territorio nei suoi fattori naturali (e non solo nei suoi fattori umani rappresentati da un esportabile *know how*)», ma, altresì, «ha finito con il legittimare operazioni indebite e sleali compiute negli ultimi anni da produttori che hanno approfittato della mancanza, nel proprio Paese, di apprestamenti di una tutela a favore dei produttori delle reali zone originarie che ai prodotti hanno dato e danno quelle qualità che, nella reputazione dei consumatori, sono collegate a quello specifico toponimo».

(4) Si veda, per tutti, SORDELLI, *Denominazioni di origine ed indicazioni di provenienza*, in *Enc. dir.*, vol. XII, Milano, 1964, 134; ID., *Denominazioni di origine e indicazioni di provenienza (Diritto nazionale e comunitario)*, in *Noviss. dig. it.*, Agg., vol. II, Torino, 1981, 1050; ID., *Denominazioni di origine ed indicazioni geografiche*, in *Enc. dir.*, Agg., vol. I, Milano, 1997, 523.

(5) Così CAPELLI, *La disciplina comunitaria in materia di circolazione dei prodotti alimentari e la tutela dei prodotti di qualità*, in *Dir. econ.*, 1999, 317, il quale prosegue: «In sostanza si accetta la fissazione di parametri *standard* minimi ai quali i produttori debbono conformarsi per poter utilizzare la denominazione di vendita considerata specifica. Una volta rispettati tali parametri minimi, qualunque produttore, in qualunque Paese della Comunità, sarà autorizzato ad impiegare la denominazione di vendita considerata specifica».

quelle necessarie misure per evitare le accertate distorsioni alla libera circolazione ed alla concorrenza tra fattori produttivi e per assicurare uguali condizioni di accesso e di trattamento ad operatori trans-nazionali, nel momento in cui intendano promuovere relazioni economiche e di scambio nello schema di mercato, che non è più soltanto *comune* – vale a dire senza frontiere interne – ma storicamente, ormai, strutturato come *globale* (6). E, tuttavia, il fatto di conformarsi ai canoni di produzione contenuti nel disciplinare legittima l'utilizzo di una determinata denominazione di vendita che certifica la specificità di una serie di prodotti; ma questo non garantisce, certo, alcun sostegno o vantaggio economico a favore delle imprese agricole rispetto all'accrescimento delle preferenze e dei gusti dei consumatori, in quanto sembra, piuttosto, tradursi nella sottrazione dei valori simbolici della tradizione agroalimentare nazionale attraverso la delocalizzazione degli stessi *assets* immateriali, potendo essere ottenuti indipendentemente dalla zona tradizionale di produzione e da qualunque produttore che abbia sede altrove (7).

2. - Una volta ammesso che è la tecnologia alimentare il vero valore differenziale delle specialità tradizionali garantite – e il test può dirsi, ad esempio, soddisfatto dalla verifica dei requisiti obbligatori della «Mozzarella STG» e dal procedimento necessario alla sua fabbricazione (8) – ne discende, attraverso la possibilità di trapianto del ciclo di produzione delle imprese alimentari in una pluralità indifferenziata di luoghi, il sostanziale *tradimento* della base agricola dello stesso regolamento n. 509 del 2006, di fronte all'obiettivo di favorire l'accennata diversificazione e valorizzare la qualità dei prodotti provenienti da zone determinate e geograficamente delimitate, con il sostegno delle comunità che in tali zone esercitano attività legate all'agricoltura ed alla trasformazione dei prodotti.

Non possono, in effetti, riferirsi alle specialità tradizionali garantite le considerazioni svolte dalla Corte di giustizia delle Comunità europee (9), a proposito dell'obbligo di effettuare talune operazioni di condizionamento dei prodotti a denominazione di origine protetta, all'interno della zona di produzione, malgrado gli effetti restrittivi sugli scambi, assicurando un vantaggio particolare alla produzione nazionale o al mercato interno dello Stato interessato, in vista della valorizzazione della qualità e delle relative caratteristiche non che del controllo dei rischi che potrebbero nuocere alla reputazione degli stessi prodotti, una volta fuori dal controllo della collettività dei produttori beneficiari della denominazione. Così, «la reputazione delle

denominazioni di origine dipende dall'immagine di cui queste godono presso i consumatori. A sua volta tale immagine dipende, essenzialmente, dalle caratteristiche particolari, e, in generale, dalla qualità del prodotto. È quest'ultima, in definitiva, che costituisce il fondamento della reputazione del prodotto. Nella percezione del consumatore, il nesso tra la reputazione dei produttori e la qualità dei prodotti dipende, inoltre, dalla sua convinzione che i prodotti venduti con la denominazione di origine sono autentici» (10).

Orbene, è proprio questa presunzione di unicità e di non imitabilità a risultare estranea alla funzione delle specialità tradizionali garantite, in quanto i prodotti per cui si attesta l'uso di quel nome specifico o, comunque, idoneo ad indicare la specificità danno vita ad una sempre più ampia omogeneità tecnica nella prassi, sia giuridica che economico-commerciale, a salvaguardia della effettiva concorrenza e del corretto consumo, senza darsi cura delle condizioni di identificazione dei fattori produttivi in base alla stabile fisicità dei luoghi ed al richiamo alle compiute e definite identità.

L'elenco dei nomi legali oggetto di protezione attraverso l'inclusione del prodotto nell'apposito registro determina, dunque, una *banalizzazione* delle qualità che non riflettono la propria appartenenza geografica né rivelano un radicamento nella tradizione di una comunità locale, sì che «in teoria qualunque produttore della Comunità potrebbe, ovunque si trovi, utilizzare il nome specifico e (...) fregiarsi del simbolo comunitario, purché il prodotto fosse conforme al disciplinare corrispondente» (11).

In altri termini, poiché la proprietà intellettuale delle specialità tradizionali garantite si risolve nel diritto di utilizzare il nome di esistenti produzioni attraverso la replicabilità delle tecniche impiegate ed usualmente conosciute, da parte di tutti gli operatori che soddisfano i requisiti del disciplinare – e, ciò, senza alcun collegamento con i confini di una determinata area – è facile dedurre la conseguente possibilità di sacrificare all'*assemblaggio* di *standards* uniformi le conoscenze contestuali e la varietà delle risorse locali, con inganno circa le caratteristiche attese dai consumatori proprio attraverso il richiamo alla tradizione.

Rispetto alla politica agricola comune ed alla sua riforma, che, pure, tenta di perseguire in modo coraggioso ed innovativo obiettivi qualificanti, sulla via del riorientamento al mercato delle imprese, riducendo le distorsioni dei prezzi minimi garantiti ed attribuendo rilevanza crescente a processi di comunicazione e di interazione con la società, con un soste-

(6) Osserva CARLI, voce *Indicazioni di provenienza e denominazione di origine*, in *Enc. giur.*, vol XVI, Roma, 1999, 3: «posto che le frontiere economiche non possono più essere – né giuridicamente né tecnicamente – «chiuse», dal momento che la stessa economia si è «deteritorializzata» rispetto ai singoli Stati, visto che il concetto stesso di «spazio vitale» non possiede più significato, in quanto l'economia è divenuta «mondiale», considerando anche che l'economia si è anche «de-materializzata» per il ricorso sempre crescente alla «finanza virtuale» ed alla «securitisation», si può affermare che i confini fisici nazionali non possono più essere utilizzati per «difendere» gli interessi statali; e ciò anche perché sono sempre meno individuabili gli interessi «statali», rispetto a quelli «regionali», infra o multinazionali. Le regole sulla origine/provenienza debbono, quindi, (...) essere considerate oggi in questo più vasto ambito geo-economico, non più solo in quello meramente commerciale».

(7) Sottolinea CAPELLI, *La disciplina comunitaria in materia di circolazione dei prodotti alimentari e la tutela dei prodotti di qualità*, cit., 318, che la finalità della regolamentazione in materia «è sostanzialmente quella di consentire a un fabbricante che voglia immettere sul mercato un prodotto identificato con una denominazione di vendita tradizionale ma generica (ad esempio: mozzarella, mortadella, provolone, etc.) di far attestare da un organismo appositamente accreditato che il suo prodotto è conforme agli *standard* prefissati, così da poter utilizzare in modo legittimo il «logo» che ne certifica la specificità». Più attenuato è, invece, il giudizio di DI LAURO, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare*, Milano, 2005, 222, secondo cui «il favore per la zona di produzione è nel caso delle AS puramente «indiretto», dipende cioè dalla promozione che il prodotto originariamente realizzato in una certa zona potrà apportare all'area geografica di origine sia in termini di provenienza dalla stessa di

alcuni dei componenti del prodotto sia in termini di circolazione e conoscenza degli ambienti culturali che compongono un patrimonio alimentare tradizionale».

(8) Si rinvia al regolamento (CE) n. 2527/98 della Commissione del 25 novembre 1998 con il quale è stata iscritta nell'Albo delle attestazioni di specificità di cui all'art. 9, paragrafo 1 del regolamento (CEE) n. 2082/92 la denominazione «Mozzarella» e, specificamente, al d.m. 28 giugno 2001, *Approvazione del piano di controllo e del prospetto tariffario relativi alla STG «Mozzarella» registrata in ambito Unione europea ai sensi del regolamento (CEE) n. 2082/92*.

(9) Cfr. la sentenza 16 maggio 2000, causa C – 388/95, *Regno del Belgio c. Regno di Spagna*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, II, 306, con nota di BORRACCETTI, *La tutela del vino di qualità può ammettere una deroga al divieto di misure di effetto equivalente: il caso Rioja*.

(10) Cfr., ancora, Corte di giustizia 20 maggio 2003, causa C – 108/01, *Consorzio Prosciutto di Parma c. Asda Stores Ltd*, in questa Riv., 2003, 283, con nota di COSTATO, *Tracciabilità e territorio: il confezionamento delle DOP e IGP in loco*.

(11) È questa l'opinione di GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2003, 257. E, sostanzialmente, in termini analoghi, si esprimono, ancora, GERMANÒ e ROOK BASILE, *La disciplina comunitaria ed internazionale del mercato dei prodotti agricoli*, Torino, 2002, 121, secondo cui: «Il nome specifico, cioè il «segno» con cui viene commercializzato, è sì l'immagine di una terra e della sua gente, ma non postula che il prodotto provenga proprio da quella terra e da quella gente», con la conseguenza finale che «di regola, saranno gli industriali dell'agro-alimentare che se ne avvantaggeranno, senza peraltro potersi escludere che l'istituto in esame si attagi a prodotti direttamente trasformati dagli agricoltori rispettosi del disciplinare».

gno più selettivo e condizionato al perseguimento di obiettivi di sicurezza alimentare e di sostenibilità ambientale (12), diventa, per ciò, ancora più difficile spiegare l'ambiguità sottesa alla scelta di «potenziare la gamma di strumenti intesi a promuovere la qualità dei prodotti alimentari nell'ambito della politica di sviluppo rurale» risultante dal 7° «considerando» del regolamento (CE) n. 1783/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003 *che modifica il regolamento (CE) n. 1257/1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del fondo europeo di orientamento e di garanzia (FEAOG)* (13).

L'inserimento di uno specifico capo (VI *bis*) dedicato alla *Qualità alimentare* allarga il sostegno a metodi di produzione ordinati a migliorare gli *standards* dei prodotti in vista della realizzazione di una serie di obiettivi riguardanti: la garanzia dell'effettivo soddisfacimento di caratteristiche intrinseche misurabili attraverso la partecipazione degli agricoltori al processo produttivo; la formazione di valore aggiunto per la componente agricola di base della filiera non che l'informazione destinata a raggiungere il consumatore circa le caratteristiche precise dei diversi prodotti ed il relativo controllo (14).

L'elencazione dei sistemi di qualità selezionati per l'erogazione di finanziamenti alle imprese contiene, non di meno, il richiamo al regolamento relativo alle attestazioni di specificità – che fissa, per quanto si è già osservato, criteri unitari e standardizzati di qualità, del tutto inaffidabili sul piano del collegamento con il luogo di insediamento dell'organizzazione produttiva – a fianco delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine; del metodo di produzione biologico non che dei vini di qualità prodotti in regioni determinate: tutti accomunati dall'indicazione di specificità legate all'ambiente di produzione e, dunque, diretti alla creazione di valore commerciale aggiuntivo per le imprese che ne risultano titolari.

Per gli attributi qualitativi che si intendono valorizzare, i prodotti che possono godere del riconoscimento di specificità, ai sensi del regolamento n. 509 del 2006, si limitano, invece, a richiamarne le tradizioni attraverso la mera riproduzione o imitazione della *ricetta*, fino a veder legittimata, appunto, la stessa possibilità di *agganciamento* alla reputazione che il segno originale riferiva ai prodotti tradizionali di un territorio, in stretto rapporto con la qualità di essi.

L'esistenza di criteri tipizzati normativamente per la tutela di fonte comunitaria della specificità provoca, per tanto, un ulteriore e più grave interferenza con la disciplina che, nell'ordinamento nazionale, qualifica prodotti alimentari aventi a diverso titolo rispondenza alla tradizione. È noto, infatti, come il d.m. 8 settembre 1999, n. 350, *Regolamento recante norme per l'individuazione dei prodotti tradizionali di cui all'art. 8, comma 1, del d.lgs. 30 aprile 1998, n. 173*, definisca prodotti agroalimentari tradizionali, quelli le cui metodiche di lavorazione, conservazione e stagionatura risultano consolidate nel tempo, rinviando all'accertamento di Regioni e Province autonome che le suddette metodiche

siano praticate sul proprio territorio in maniera omogenea e secondo regole tradizionali e protratte, comunque, per un periodo non inferiore ai venticinque anni (15).

3. - L'estraneità del riconoscimento di specificità agli obiettivi di sostegno di imprese orientate, per altro verso, a promuovere la combinazione di processi di sviluppo caratterizzati dal ruolo prevalente di nessi locali (16) risulta anche dalla perimetrazione del campo di applicazione del regolamento n. 509 del 2006 che, all'interno di una categoria ormai unitaria, a seguito della definizione di alimento contenuta nel regolamento (CE) n. 178/02 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 *che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della strategia alimentare*, continua a marcare la differenza tra *agricoltural products and foodstuff* e, per ciò, a frenare la propensione dell'impresa agricola a partecipare alle fasi strumentali di elaborazione del prodotto destinato all'alimentazione che, in quanto acceda ad uno stadio non solo iniziale del processo di trasformazione, risulterebbe un prodotto sicuramente *alimentare*, ma non *agricolo*, come esemplifica la lista contenente: prodotti della confetteria; della panetteria, birra, cioccolata e altre preparazioni alimentari contenenti cacao; della pasticceria o della biscotteria; paste alimentari anche cotte e farcite; piatti precotti; salse per condimento preparate; minestre o brodi; bevande a base di estratti di piante; gelati o sorbetti.

Ne discende che il nome, pure inizialmente collegato ad una data Regione di produzione, in relazione ad usi locali e costanti, si presta preferibilmente a designare una tecnica costante di trasformazione ed elaborazione che, svincolata dalla decisiva caratterizzazione delle materie prime agricole, vale ad orientare il comportamento delle imprese in base all'efficienza della replica dei processi meno integrati sul territorio ed al di fuori della preservazione della identità originaria (17).

4. - L'entità del distacco dalle relazioni economicamente significative che stringono le imprese al loro ambiente viene, poi, in rilievo nella sostituzione della precedente espressione *attestazione di specificità* con quella – ritenuta più facilmente comprensibile ad un consumatore medio – di *specialità tradizionale garantita*, con l'ulteriore precisazione della stessa nozione di *specificità* e l'adozione di una positiva definizione dell'appellativo *tradizionale*.

Specialità tradizionale garantita è, dunque, il *nomen* riservato ad un prodotto agricolo o alimentare la cui specificità – da intendersi come l'elemento o l'insieme di elementi che lo distinguono nettamente da altri prodotti o alimenti analoghi appartenenti alla stessa categoria – sia riconosciuta a seguito dell'accoglimento della domanda di registrazione.

Viene, inoltre, precisato che l'elemento o l'insieme degli elementi che definiscono la accennata specificità possono

(12) In argomento, si rinvia *amplius* a DE FILIPPIS, *L'agricoltura nel tempo della globalizzazione. Una sfida per l'Europa un'opportunità per l'Italia*, Roma, 2005, 1 e segg.

(13) Intorno ai molteplici contenuti ed ai diversi criteri classificatori della qualità cfr. JANNARELLI, *La qualità dei prodotti agricoli: considerazioni introduttive ad un approccio sistemico*, in questa Riv., 2004, 5, il quale osserva: «per quanto siano metodologicamente accomunati in direzione della valorizzazione delle aspettative dei consumatori finali, i soggetti economici che operano nell'ambito della filiera agro-alimentare sono portatori di interessi differenziati in ordine alla "qualità": gli agricoltori in coerenza con la loro specifica operatività territoriale, intendono salvaguardare e valorizzare le "origini" del prodotto; gli operatori commerciali puntano su criteri qualitativi di più ampia dimensione, ossia quelli generici, che risultano come tali delocalizzati».

(14) Sul punto, si rinvia a CARBONE e SORRENTINO, *La politica europea per la qualità e la nuova Pac*, in *Quest. agr.*, 2005, 25, secondo cui: «La necessità di introdurre nella riforma Fischler un pacchetto di misure direttamente a sostegno della valorizzazione commerciale della produzione agroali-

mentare va ricondotta a due ordini di motivi: la ovvia (...) esigenza di trovare nuove e più condivise motivazioni al sostegno del settore primario; e, in secondo luogo, il parziale insuccesso dell'intervento tradizionale che aveva istituito e regolamentato i sistemi di qualità comunitari».

(15) Sull'argomento, si rinvia a COSTATO, *sub art. 8*, in *Commento al decreto legislativo n. 173 del 1998*, in *Riv. dir. agr.*, 1998, I, 484.

(16) Una interessante riflessione sulle relazioni tra imprese e territorio e sul radicamento delle scelte organizzative degli agenti economici rispetto alla varietà dei percorsi di sviluppo, si deve, da ultimo, a BELLANDI, *Mercati, industrie e luoghi di piccola e grande impresa*, Bologna, 2003.

(17) In questo senso, si veda, ancora, ROOK BASILE, *I segni distintivi dei prodotti agricoli*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, a cura di L. COSTATO, Padova, 2003, 738, che formula la seguente pacifica osservazione: «i prodotti attestati, la cui specificità dipende da un'area di produzione particolare, vengono disancorati dall'area di provenienza, cioè dal luogo geografico che non è fonte della loro peculiarità, per diventare patrimonio gastronomico e culturale della intera collettività».

avere riguardo a tre profili concorrenti e alternativi riguardanti: le caratteristiche obiettive del prodotto quali, in via esemplificativa, risultano da requisiti fisici, chimici, microbiologici ed organolettici; il relativo metodo di produzione ovvero – ma con formula davvero generica – le condizioni specifiche che prevalgono nel corso della produzione.

Non è, invece, considerata quale elemento utile ad integrare la specificità la semplice presentazione di un prodotto agricolo o alimentare; mentre la stessa denominazione non può valere ad indicare né pure la composizione qualitativa o quantitativa o anche un metodo di produzione che siano definiti a livello della disciplina di fonte nazionale o comunitaria o da norme adottate da organismi normativi o, ancora, da norme volontarie, salvo limitare l'esclusione, con dubbia coerenza, nel caso di disposizioni dirette a rappresentarne la specificità.

Del tutto innovativa e destinata a superare la *neutralità* della precedente nomenclatura risulta, invece, la menzione afferente alla tradizione, quale uso sul mercato comunitario comprovato da un periodo di tempo a cavallo di un *passaggio generazionale* che, per presunzione, si intende quello corrispondente ad una generazione umana e, cioè, almeno venticinque anni.

In effetti, bisogna intendersi a proposito del concetto di tradizione: se un prodotto alimentare può essere ottenuto da chiunque e in qualunque luogo, limitandosi a seguire le regole contenute nel disciplinare, al rispetto delle quali è condizionato l'uso del nome, non si comprende a quali indicazioni rimandi il significato sostanziale del concetto, che espunge, inevitabilmente, fattori tanto tecnici quanto naturali e umani, invariabili e tramandati nelle consuetudini locali, e centra, piuttosto, l'interesse sulla circostanza che sia favorito il formarsi di produzioni delocalizzate e di qualificazioni generiche al fine di potersi fregiare della specialità tradizionale garantita.

In definitiva, il riferimento alla tradizione nella scelta dei canoni definitivi del segno, i cui effetti sono quelli di mantenere caratteristiche oggettivamente documentabili in determinati prodotti, contrasta, chiaramente, con la disposta separazione tra le regole del *come* produrre – che attengono alle caratteristiche legate alle tecnologie di produzione – rispetto a quelle del *dove* si produce, che assumono rilievo nel radicamento dei saperi di una comunità locale ad un luogo determinato.

5. - L'istituzione di un registro aggiornato delle specialità tradizionali garantite riconosciute a livello comunitario assicura la pubblicità dei nomi e facilita l'esercizio delle azioni volte a reprimere qualsiasi utilizzazione abusiva o fallace della denominazione merceologica legale, dell'abbreviazione «STG» e del corrispondente simbolo comunitario a tutela dell'affidamento dei consumatori non che, sotto il profilo concorrenziale, l'uso di un nome uguale o simile e, comunque, confondibile per contrassegnare prodotti dello stesso genere o di genere affine.

Proprio la difesa dalle imitazioni e dalle usurpazioni pone in evidenza, per altro, la distinzione espressamente prevista del registro in due *elenchi*, riservando la specifica protezione contro la circostanza che ricorra pericolo di confusione soltanto alla fattispecie in cui il nome del prodotto o dell'alimento sia riservato ai produttori che rispettino il disciplinare pubblicato.

Non risponderà di contraffazione, dunque, il produttore che ponga il nome legale di tipo comunitario – pure registrato – e, poi, lo metta in circolazione, quando sia utilizzato legittimamente, notoriamente ed in modo significativo per prodotti agricoli o alimentari analoghi ovvero non sia richiesta, all'atto della domanda di registrazione, la riserva di uso del nome.

D'altra parte, ai fini della registrazione occorre tener

conto di una serie di requisiti relativi tanto ai prodotti quanto ai nomi. In particolare, un prodotto agricolo o alimentare deve essere ottenuto con impiego di componenti di base tradizionali oppure risultare caratterizzato da una composizione tradizionale o, ancora, aver subito un metodo di produzione e (o in alternativa) di trasformazione capace di replicare un tipo tradizionale di produzione e (o in alternativa) di trasformazione.

Ai fini della delimitazione dell'ambito di applicazione del regolamento resta, in ogni caso, disposta la esclusione della registrazione come specialità tradizionale garantita di un prodotto agricolo o alimentare nel caso in cui l'elemento o l'insieme di elementi, che concorrono nettamente a distinguerlo, siano riconducibili alla provenienza od origine geografica, che valgono ad individuare la fattispecie oggetto della normativa di registrazione comunitaria facente capo al regolamento n. 510 del 2006.

Rispetto alla precedente formulazione non risulta, invece, riprodotta l'altra condizione di esclusione della registrazione, che faceva risalire, in modo esclusivo, all'applicazione di un'innovazione tecnologica il carattere specifico di un prodotto agricolo o alimentare, per questa via accentuando l'indifferenza contenutistica delle specialità tradizionali garantite in quanto possano caratterizzarsi anche attraverso l'artificiale scelta di tecnologie alimentari.

Quanto al nome, per essere registrato deve essere di per sé specifico e, cioè, risultare tradizionale e conforme a disposizioni nazionali oppure consacrato dall'uso o, ancora, valere ai fini della indicazione della specificità di un prodotto agricolo o alimentare salvo che faccia unicamente riferimento ad affermazioni di carattere generale o sia ingannevole, ad esempio, per la mancanza di conformità alle regole del disciplinare, così da incidere sulle scelte del consumatore in ordine alla promessa delle caratteristiche del prodotto.

A meno che nella domanda di registrazione non sia esplicitamente presentata richiesta di uso esclusivo del nome, da parte dei produttori che osservano il disciplinare, si torna, quindi, a sottolineare come lo stesso nome legale possa continuare ad essere utilizzato nella presentazione dei prodotti che non corrispondono alle regole del disciplinare registrato, se bene non sia ammessa l'indicazione «specialità tradizionale garantita», né la sua abbreviazione «STG», né il relativo simbolo comunitario.

La serie di deroghe, eccezioni e rettifiche rende, in sostanza, assai poco lucido l'esame del testo normativo, tanto che l'efficacia di una osservazione, formulata in precedenza, con riguardo al regolamento n. 2082 del 1992, ci fa partecipi della ripetuta incoerenza delle norme, ad una lettura pure immediata, e, sopra tutto, della ridotta proiezione della loro utilità: «la tortuosità di queste disposizioni, ed alcune loro contraddizioni interne, balzano evidenti, facendo risultare assai limitato il campo di applicazione del regolamento, il quale sembra voler coprire una fascia di prodotti in qualche misura tradizionali, ma non riconducibili alle regole proprie delle DOP o delle IGP» (18).

6. - L'individuazione di *standards* oggettivi di verifica e di misurazione risulta, inverosimilmente, affidata alla redazione di un disciplinare.

Il disciplinare comprende una serie di elementi tassativamente elencati: il nome redatto in una o più lingue, evidenziando la richiesta di uso riservato o meno; la descrizione del prodotto agricolo o alimentare e delle sue caratteristiche fisiche, chimiche, microbiologiche od organolettiche; l'indicazione del metodo di produzione anche attraverso la più dettagliata

(18) È questa l'opinione di COSTATO, *La protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine e le attestazioni di specificità*, in *Riv. dir. agr.*, 1995, I, 500.

descrizione della natura e delle caratteristiche delle componenti di base o degli ingredienti utilizzati; gli elementi principali che definiscono la specificità del prodotto e quelli fondamentali che ne attestano la tradizionalità e, infine, il richiamo ai requisiti minimi ed alle procedure di controllo della specificità.

Soltanto i produttori che osservano il disciplinare possono far riferimento ad una specificità tradizionale garantita sull'etichetta, nella pubblicità e nei documenti che accompagnano l'immissione sul mercato di un prodotto agricolo o alimentare.

Non ci sembra, però, arbitrario valutare se la semplice fissazione di parametri minimi al rispetto dei quali è condizionato l'uso del nome, sia sufficiente a dare visibilità al prodotto ed a portare il consumatore all'eventuale acquisto, consapevole delle caratteristiche e del valore.

Sul piano pratico, non si può sottacere che il consumatore possa prestare attenzione proprio al simbolo comunitario associato all'indicazione «specialità tradizionale garantita» accanto al nome registrato come tale, sì che - anche a prescindere dai prodotti provenienti da Paesi terzi - l'opportunità di trasferire legittimamente in qualunque altro Paese il procedimento di produzione contrassegnato da quel nome solleva un problema di comunicazione commerciale.

Se è vero che «la tutela dei consumatori, che voglia restare fedele alla logica del mercato, non può non risolversi in obblighi informativi, in misure di accrescimento della consapevolezza del decidente» (19), non c'è dubbio che il riconoscimento comunitario di una denominazione di vendita riguardante prodotti ottenuti con composizione e modi fatti secondo la tradizione incida riduttivamente nella fase dell'acquisizione di elementi di conoscenza nella quale entrano in gioco anche fattori culturali ed emozionali, fino ad alterare la volontà specifica finalizzata all'acquisto.

L'attuale somiglianza grafica e cromatica del simbolo comunitario delle attestazioni di specificità con quello riservato ai segni indicativi della provenienza geografica (DOP e IGP) conferma, del resto, la difficoltà per i consumatori di comprendere il *messaggio* che si intende promuovere, accrescendo l'incertezza sulle caratteristiche qualitative effettivamente possedute dai diversi prodotti contrassegnati, se non si voglia addirittura assumerne l'idoneità denigratoria sul grado di fiducia e di credibilità, che implica la precisa delimitazione geografica della zona di produzione rispetto alle caratteristiche merceologiche possedute dalle «STG».

7. - Invero, si è osservato - con ragioni plausibili e, per altro, verificabili - come le cause del sostanziale insuccesso del regolamento n. 2082 del 1982 sulle attestazioni di specificità siano probabilmente da ricercare «nel legame tra tradizione e localizzazione, che fa sì che di regola i prodotti tradizionali siano tipici di una regione determinata» (20), subito aggiungendo che il legame geografico dei prodotti tradizionali soddisfa il bisogno di un «forte regionalismo che caratterizza i Paesi europei e che oggi riemerge con forza anche in sede comunitaria» (21).

Così, le stesse contraddizioni con il proprio scopo, rivolto a promuovere l'indicazione della specificità di prodotti agricoli e alimentari tramite un tessuto di conoscenze e capacità pratiche rese superflue al potenziale di sviluppo dei luoghi ed all'esperienza tangibile della diversità dei saperi umani e delle qualità ambientali, bloccano in una dimensione ancora più povera di prospettive applicative, il nuovo regolamento n. 509 del 2006.

Le specificità tradizionali garantite sembrano lo strumento più utile ad un processo di standardizzazione forzata dei prodotti agricoli e alimentari con astrazione da tutte le caratteristiche che li rendono concreti e determinati, in modo da compiere la manipolazione e la tipizzazione di una propria specificità che ne consente, per così dire, una qualificata *falsificazione*, allestendo (o, meglio, clonando) in un luogo diverso e surrogabile, fattori critici di selezione legati alla tradizione ed ai territori.

Il dato della delocalizzazione di una componente qualificata della produzione agroalimentare in aree dove più basso è il costo del lavoro, risponde, del resto, al fine di salvaguardare la competitività erosa dell'andamento sfavorevole del rapporto tra prezzo e qualità, in uno scenario che è quello, in generale, descritto dall'irrompere della globalizzazione: «l'economia, in un certo senso, è diventata una sorta di grande frullatore che mescola gli ingredienti più vari e determina mix insospettati: Milano pullula di ristoranti cinesi e giapponesi, mentre Tokio lo è di ristoranti italiani. I tedeschi mangiano spaghetti e nutella, mentre gli italiani mangiano wurstel e bevono birre tedesche ed olandesi» (22).

Tanto più il mercato si caratterizza per l'assenza di *frontiere* e l'eliminazione degli effetti distorsivi degli scambi apre ad una dimensione globale della economia, sì che «preme soltanto di cogliere i fenomeni della spazialità, che non conoscono confini e misure, che non abitano in alcuna provincia della terra, che costituiscono un non-luogo astratto e artificiale» (23), quanto più importanza assume, tuttavia, la posizione di regole afferenti alla quantità ed alla qualità delle informazioni necessarie al consumatore.

In particolare, richiamando la soluzione adottata nell'Accordo TRIPs per il riconoscimento e la disciplina delle *indicazioni geografiche* a livello intenzionale, si è posta la questione se non sia messo a punto un processo di «scolorimento» dell'aspetto reale dei corrispondenti diritti che, intimamente dipendenti da fattori ambientali e umani riferiti ad un luogo di origine definito, risultano sempre più determinati dall'apprezzamento suscitato dalla reputazione, con la disponibilità «non solo del nome da utilizzare per i prodotti del luogo, ma anche del prodotto con quel nome da realizzare ovunque possibile», facendo, cioè, correre il rischio «dello scardinamento della tradizione e della cultura dal luogo, per incarnare le spoglie di un *know how*, di una tecnologia pienamente fruibile dal titolare del segno, senza però che questi ne abbia alcun merito» (24).

Risulta, cioè, segnato il passaggio da un sistema nel quale le denominazioni di origine e i segni collettivi rispon-

(19) In questi termini, si legga IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 2004, 140, il quale premette che «È davvero inutile erigere il consumatore in nuova ed autonoma figura giuridica, o farne il deposito di buoni sentimenti e di umana solidarietà; è assai più efficace garantire la quantità e qualità delle informazioni e, perciò, innalzare la dignità del consumatore come soggetto consapevole della decisione e responsabile della scelta».

(20) Così GALLI, *Globalizzazione dell'economia e tutela delle denominazioni di origine dei prodotti agro-alimentari*, in *Riv. dir. ind.*, 2004, I, 71.

(21) Il rinvio è, ancora, a GALLI, *Globalizzazione dell'economia e tutela delle denominazioni di origine dei prodotti agro-alimentari*, cit., 71.

(22) È questa l'opinione di PONTAROLLO, *Come vincere la sfida della globalizzazione*, in *Globalizzazione e territorio. Il futuro di un sistema locale*, Milano, 2003, 93, il quale aggiunge: «Si potrebbe continuare a lungo nel descrivere gli effetti di questo processo, ma risulta evidente da quanto detto finora che la globalizzazione, come tutti i fenomeni umani, è un impasto di risultati positivi e negativi, di opportunità e di pericoli, di straordinari progres-

si e di dolorosi adattamenti, aspetti che vanno tenuti in considerazione dalle autorità e dalle opinioni pubbliche dei vari Paesi, che devono essere corretti laddove sia necessario e comunque vanno sempre governati».

(23) Così IRTI, *Nichilismo giuridico*, Roma-Bari, 2004, 10, il quale sposta la sua analisi ad importanti considerazioni di ordine più generale: «Il mercato, spaziale o globale che si dica, obbedisce ad una logica di rigorosa oggettività. I particolari linguaggi sono ridotti al gergo inglese della techno-economia; la varietà delle monete tende a contrarsi ed unificarsi; gli uomini assumono le posizioni tipiche del mercato (imprenditori, compratori, venditori). Gli individui "imprecisi" (...) non sono ammessi: tutti debbono lasciarsi misurare da criteri omologanti, rendersi conformi all'uniforme. Così, insieme con l'identità dei luoghi, è perduta l'identità degli uomini, considerati semplici funzionari del mercato. Proprio l'efficienza del funzionario, espressa in quantità di risultati, raccoglie l'intrinseca natura del mercato globale».

(24) Così ROOK BASILE, *I segni distintivi dei prodotti agricoli*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, cit., 737.

dono all'obiettivo di integrazione del mercato, a fronte di eventuali rischi di frammentazione conseguenti al mantenimento di privative nazionali fondate sul legame con l'area di provenienza geografica, ad un contesto allargato di circolazione delle merci su scala globale che produce l'omologazione del sistema agroalimentare.

8. - Invero, il riferimento alle specialità tradizionali garantite potrebbe configurarsi estraneo a questo discorso, trovando un punto formale di appoggio nella indifferenza contenutistica a qualità determinate sulla base della relativa origine oltre che nella calcolata separazione dalla registrazione di denominazioni di origine e di indicazioni geografiche, ma la consapevolezza che esse non si lasciano sottoporre ad una funzione soltanto indicativa di *standards* prefissati senza alcun accreditamento alla connessione retrostante alla tradizione di partecipazione ed identificazione dell'ordine economico-sociale di luoghi determinati, denuncia una sostanziale *ipocrisia* del regolamento (25).

Attraverso la domanda di registrazione si intende, in effetti, salvaguardare l'osservanza di tradizioni culturali e di costumi alimentari che, nella percezione dei consumatori, sono *matrice* della imprenditorialità locale, in una prospettiva aperta al mercato, riducendola all'uniforme funzionalità di una nomenclatura che ricava la propria specificità in ragione della invariabilità costruttiva dei prodotti.

In realtà, dal punto di vista più rigoroso della classificazione giuridica «il prodotto "tipico" può essere legato a caratteristiche naturali o del territorio, mentre possono incidere sulla tradizione fattori ambientali o fattori umani anche tramandati in consuetudini locali» (26) e, comunque, risultano sempre espressivi «del *genius loci*, dello spirito, cioè, di uno spazio dotato di caratteri di distintività» (27).

Altro è lo scopo a cui vanno necessariamente ricondotte le specialità tradizionali garantite: quello di rendere proteggibili denominazioni di vendita generiche spettanti a prodotti conformi a *standards* stabiliti in un disciplinare approvato in sede comunitaria, che risultano ampiamente diffusi sul mercato e tradizionalmente apprezzati dal consumatore per le particolari caratteristiche, affidandone le garanzie di rispetto all'assoggettamento ad un efficace sistema di controllo che legittima l'utilizzo del segno.

La *neutralità* di questa idea, tutta spostata sul piano del controllo dei canoni di produzione per assicurare un livello di protezione elevato degli interessi dei consumatori, sopra tutto, di fronte al passaggio ad una ultrastatalità dei processi di trasformazione alimentare, non dovrebbe, però, portare a sottovalutare il rischio di sacrificare la produzione di prodotti tipici e la tutela dei loro nomi.

Il regolamento in esame fa espressamente salva l'applicazione della disciplina comunitaria e nazionale sulla proprietà intellettuale, in specie, per quanto riguarda le indicazioni geografiche ed i marchi, subordinando all'osservanza di tali previsioni l'atto di autorizzazione all'uso di termini geografici ai fini della registrazione della specialità tradizionale garantita.

Se non che, la stessa categoria dei prodotti agroalimentari tradizionali risultante dalla pubblicazione annuale di un elenco nazionale non sembra ricevere sufficiente garanzia in termini di portata e confini di tutela della privativa offerta, posto che l'inserimento nel predetto elenco non è costitutivo di diritti conseguenti alla pubblicazione e l'eventuale riferimento al nome geografico non costituisce riconoscimento di origine o provenienza del prodotto dal territorio al quale sia riconducibile quel nome geografico; mentre, il nome di ciascun prodotto, il suo eventuale sinonimo o termine dialettale non può costituire oggetto di deposito o di richiesta di registrazione a decorrere dalla pubblicazione dell'elenco.

La straordinaria molteplicità del nostro patrimonio agroalimentare potrebbe, dunque, essere soggetta ad una ripetuta azione di *scomposizione*, a uno a uno, dei prodotti tradizionali delle regioni e delle comunità locali attraverso il riconoscimento comunitario della specificità e la elaborazione di *standards* di produzione, che venissero utilizzati come riferimento per valutare se un prodotto possa essere presentato con il nome legale della specialità tradizionale garantita.

L'interesse che la comunità locale dei produttori manifesta ad accedere alle deroghe alle norme comunitarie in materia di igiene al fine di salvaguardare la continuità di metodiche di produzione tradizionali (28) deve, per ciò, accompagnare la tutela dei prodotti tipici e dei loro nomi con l'opportuna promozione di indicatori di provenienza o segni distintivi di impresa, al fine di segnalare al consumatore anche in un più vasto ambito geo-economico le caratteristiche dei propri prodotti ed incentivarne le scelte di acquisto.

Il riconoscimento di livello comunitario di una denominazione di origine protetta rappresenta lo strumento più idoneo per promuovere le forme di *sapere* che stanno alla base dei processi di crescita dell'impresa agricola sul mercato. Ma acquista maggior senso, per la capacità di raggiungere lo scopo (29), il ricorso all'utilizzo, da parte dei gruppi di produttori interessati, dei marchi collettivi, con uso o meno di nomi geografici, in grado di attestare l'origine del prodotto e garantirne la conformità a determinati *standards* qualitativi, ricevendo tutela legale sotto il profilo del diritto esclusivo all'uso, della repressione delle imitazioni e delle contraffazioni. □

(25) Si vuole, in buona sostanza, rafforzare la critica già mossa al regolamento n. 2082 del 1982, da parte di SGARBANTI, *Politica di qualità e circolazione delle merci: dal principio del mutuo riconoscimento all'attestato di specificità*, in *I messaggi nel mercato dei prodotti agro-alimentari*, a cura di F. SALARIS, Torino, 1997, 94, il quale afferma che: «la nozione di specificità (...) non brilla certo per chiarezza poiché non si dà rilevanza al modo di presentazione ed anche alla composizione qualitativa o quantitativa o al metodo di produzione».

(26) Così MASI, *I prodotti tradizionali e tipici di fronte agli standard della sicurezza*, in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*. Atti del VII Congresso mondiale di Diritto agrario dell'Unione mondiale degli agraristi universitari in memoria di Louis Lorvellec, Pisa - Siena, 5-9 novembre 2002, vol. II, a cura di E. ROOK BASILE, A. MASSART e A. GERMANO, Milano, 2004, 95.

(27) Così LOFFREDO, *Profili giuridici della tutela delle produzioni tipiche*, in *Riv. dir. ind.*, 2003, I, 140.

(28) Sul punto, si veda, M. GIUFFRIDA, *La tutela giuridica delle produzioni mediterranee tra legislazione e autonomia privata*, in *questa Riv.*, 2004, 465, la quale osserva, comunque, che: «l'inclusione negli elenchi dei prodotti agroalimentari tradizionali rappresenta una prima opportunità di protezione del prodotto contro l'estinzione che deriverebbe dall'osservanza

za pedissequa delle norme comunitarie. Si creerebbe in tal modo una sorta di "area protetta", una "riserva" che raccoglie le ricette tradizionali di prodotti che (...) costituiscono espressione di tradizioni popolari legate ad una determinata area geografica».

(29) Sembra utile riportare le riflessioni condotte sul piano generale da LAI, *Lo sviluppo delle imprese nell'era della rivoluzione digitale. opportunità e rischi*, in *Globalizzazione e territorio. Il futuro di un sistema locale*, cit., 106, a proposito delle politiche di valorizzazione qualitativa dei prodotti da perseguire con i vari sistemi di identificazione e di registrazione: «L'inserimento a pieno titolo di un'impresa nel proprio contesto distrettuale coincide dunque con la scoperta che la valenza delle forme di collegamento non sta tanto nella modificazione della struttura dei costi di produzione (la surrogazione dei costi fissi con costi variabili) o nella compressione dei costi di transizione (la riduzione dei comportamenti opportunistici e dei costi d'uso del mercato), quanto piuttosto nel dispiegarsi di una progettualità comune ad alta valenza strategica: inventare e progettare insieme, ritenendosi complementari, divengono il non semplice traguardo intellettuale sul quale innestare la costruzione di un edificio imprenditoriale che ha bisogno degli altri esattamente come e nella misura in cui la propria progettualità può essere messa al loro servizio».

La direttiva quadro sulle acque: un approccio ecosistemico alla pianificazione e gestione della risorsa idrica

di FULVIO DI DIO

1. Premessa. - 2. Obiettivi e modalità di attuazione. - 2.1. Il governo per bacini idrografici assegnati al distretto. - 2.2. Analisi e gestione economica degli usi delle acque. - 2.3. Informazione e partecipazione pubblica di tutte le parti interessate. - 3. Attuazione della direttiva e Piani regionali di tutela delle acque. - 4. Alcune proposte per avviare il recepimento della direttiva. - 5. Conclusioni.

1. - La direttiva quadro sulle acque 2000/60/CE (1) obbliga alla protezione delle acque superficiali interne, delle acque di transizione, delle acque costiere e sotterranee; ciò soprattutto attraverso l'ottimizzazione degli usi e promuovendo l'integrazione delle normative riguardanti l'acqua.

In particolare, aspetto che ci sta molto a cuore, viene rilanciata la necessità di gestire questa risorsa attraverso una pianificazione di bacino idrografico, con un'ottica ecologica che consideri il ciclo delle acque e non i confini amministrativi di Province, Regioni o Stati.

La direttiva si fonda, poi, sui principi di precauzione, prevenzione e di «chi inquina paga».

Per la qualità dell'acqua si mira alla graduale riduzione delle emissioni di sostanze pericolose, fino ad eliminarle totalmente per favorire un'azione preventiva volta ad eliminare le situazioni di rischio potenziali ed a predisporre un adeguato sistema di sanzioni in linea col principio «chi inquina paga».

Tra gli scopi della direttiva viene indicata anche l'istituzione di un quadro per la protezione delle acque superficiali interne, delle acque di transizione, delle acque costiere e sotterranee, che non solo «agevoli un utilizzo idrico sostenibile fondato sulla protezione a lungo termine delle risorse idriche disponibili», ma anche «contribuisca a mitigare gli effetti delle inondazioni e della siccità».

Il nuovo orientamento trova, quindi, concretezza nella valorizzazione delle molteplici funzioni del bene acqua e nel riconoscimento della coesistenza di diverse esigenze: la protezione delle persone dai rischi per la sicurezza e per la salute (aspetto sociale), l'accesso efficiente della popolazione e delle attività produttive alle risorse (aspetto economico) e la conservazione delle risorse ed il mantenimento delle loro funzioni ecologiche (aspetto ambientale e di equità intergenerazionale).

Per la prima volta, dunque, una direttiva europea si preoccupa non solo della condizione chimico-fisica, ma anche della funzionalità ecologica dei corpi d'acqua, che pretende venga non solo mantenuta nella sua condizione attuale, ma anche migliorata ed incrementata.

Gli Stati membri vengono così chiamati, come vedremo, non solo alla definizione delle caratteristiche dei distretti idrografici – in cui sono compresi i corrispondenti bacini –, non solo all'esame dell'impatto ambientale delle attività umane, all'analisi economica dell'utilizzo idrico, al monitoraggio dello stato delle acque superficiali e sotterranee e delle aree protette, ma anche ad intraprendere concretamente le misure necessarie per impedire il deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici superficiali e sotterranei (2).

L'obiettivo della direttiva è di raggiungere un buono stato delle acque superficiali entro il 2015, avendo come riferimento parametri e indicatori ecologici, idrologici e chimico-fisici.

Per il raggiungimento dell'obiettivo, gli Stati membri debbono avviare, da subito, una serie di interventi importanti, tra i quali segnaliamo:

– entro il 2003: identificazione dei bacini idrografici e attribuzione ai relativi distretti idrografici; identificazione delle autorità competenti;

– entro il 2004: elaborazioni di analisi per la definizione delle caratteristiche dei distretti idrografici e dell'impatto ambientale delle attività umane, analisi economica dell'utilizzo idrico e registro delle aree protette entro i distretti;

– entro il 2006: armonizzazione del sistema di classificazione dello stato ecologico delle acque secondo parametri comuni all'interno dell'Unione europea; attivazione di sistemi di rete di monitoraggio dello stato delle acque superficiali, delle acque sotterranee e delle aree protette;

– entro il 2009: definizione di un programma di misure che, tenendo conto dei risultati delle analisi, permetta il rag-

(1) Dir. 23 ottobre 2000, n. 60, «Quadro per l'azione comunitaria in materia di acque», in *G.U.C.E.* n. L 327 del 22 dicembre 2000 (il testo è corretto con l'avviso di rettifica pubblicato nella *G.U.C.E.* n. L 17 del 19 gennaio 2001). In proseguo: la direttiva.

(2) La trasparenza ed il coinvolgimento reale e attivo di tutti i portatori

d'interessi ne costituiscono il fondamento, come sancito nell'art. 14: «Gli Stati membri promuovono la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'attuazione della presente direttiva, in particolare all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici (...)».

giungimento degli obiettivi ambientali fissati dalla direttiva; predisposizione di piani di gestione di bacini idrografici;

– entro il 2010: definizione di una politica dei prezzi che tenga conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse;

– entro il 2012: adozione di un programma di misure – base e supplementari – applicabile ai distretti idrografici identificati;

– entro il 2015: attuazione delle misure necessarie per impedire il deterioramento di tutti i corpi idrici superficiali e sotterranei, oltre che per impedire o limitare l'immissione di sostanze inquinanti nelle acque sotterranee.

Vediamo più nel concreto, e tecnicamente, come si dovrebbero indirizzare le modalità di attuazione degli obiettivi della direttiva, anche in vista del futuro recepimento nel nostro Paese, che ci vede finora inadempienti.

2. - Come abbiamo visto, la direttiva in materia di acque si fissa l'obiettivo di «istituire un quadro per la protezione delle acque superficiali interne, delle acque di transizione, delle acque costiere e sotterranee» (art. 1), attraverso principalmente tre aspetti correlati e strettamente intrecciati tra loro:

a) il governo (pianificazione e gestione) per bacini idrografici – singoli o gruppi contigui – assegnati al distretto;

b) l'analisi e la gestione economica degli usi delle acque;

c) l'informazione e la partecipazione pubblica di tutte le parti interessate.

2.1. - Riguardo al primo aspetto, bisogna innanzitutto premettere che, nel nostro ordinamento, la misura di governo assume esplicitamente il criterio ordinatore dell'«equilibrio del bilancio idrico» (quali-quantitativo, tra disponibilità delle acque – superficiali e sotterranee – ed utilizzi compatibili a scala di ecosistema di bacino, comprensivo dei criteri per il censimento delle utilizzazioni in atto e per la definizione del minimo deflusso vitale [art. 3, n. 1, lett. *i*], l. 18 maggio 1989, n. 183; art. 3, legge n. 36/1994, cd. legge Galli; art. 22, d.lgs. n. 152/1999) (3).

L'equilibrio del bilancio idrico – da prendere in considerazione in termini dinamici, tenendo conto, evidentemente, dei cambiamenti delle condizioni di riferimento – è la condizione indispensabile per regolare gli impieghi delle acque, superficiali e sotterranee, in tutti i bacini. Ed è ancor più necessaria se solo si pensi alla gran parte dei corsi

d'acqua del Sud del Paese, per le loro caratteristiche specifiche e le forti variazioni di portata nei periodi estivi; ma si pensi anche alla situazione del bacino padano, dove la pesante siccità dell'estate 2003 ha portato all'istituzione di una cabina di regia, in sede di Autorità di bacino, con le istituzioni, gli organismi di gestione e la stessa Protezione civile (4): per (tentare di) governare in termini quanto più possibile condivisi la distribuzione dell'acqua disponibile tra i diversi impieghi.

La formazione ed il governo dell'equilibrio del bilancio idrico richiedono:

1) innanzitutto, la dotazione di una adeguata strumentazione conoscitiva delle condizioni (di riferimento e reali) delle acque, superficiali e sotterranee, a scala di bacino/distretto;

2) in secondo luogo, il monitoraggio quali-quantitativo della risorsa idrica disponibile e delle diverse utilizzazioni a scala spazio temporale, adeguata alla pianificazione propria del bilancio, ai fini del conseguimento degli obiettivi di qualità fissati dalla direttiva (5);

3) infine, il monitoraggio in tempo reale, indispensabile alla gestione della risorsa idrica (6).

Entrambi i monitoraggi vanno ricondotti all'Autorità di bacino/distretto, e coordinati con gli altri organismi tecnici operanti nel bacino/distretto (innanzitutto le ARPA, le Agenzie regionali per la protezione ambientale, tra le quali sono già oggi distribuite le funzioni del Servizio idrografico e mareografico nazionale; con l'APAT, l'Agenzia tecnica per la protezione dell'ambiente a livello statale, e gli istituti di ricerca, a partire dall'ISRA/CNR).

2.2. - L'analisi e gestione economica degli usi delle acque sono da considerare, d'altro canto, sulla base principalmente della identificazione degli elementi economici principali che influenzano le pressioni e gli utilizzi; dell'evoluzione della domanda e dell'offerta; delle misure necessarie per ottenere una buona qualità delle acque e coprire gradualmente i costi dei servizi idrici.

A questo fine diventa decisivo l'utilizzo della strumentazione fiscale e parafiscale nel governo del bacino/distretto (a partire dai canoni di concessione: art. 23, d.lgs. n. 152/1999), e la sua distribuzione sociale e territoriale. Con possibilità definite di concorso – comunitario, statale, regionale/locale – per raggiungere gli obiettivi di qualità ambientale delle acque, come da art. 9 della direttiva (7).

Già nell'ordinamento attuale è indispensabile il ruolo delle Autorità di bacino/distretto: nel definire i criteri di rila-

(3) Il bilancio idrico viene previsto esplicitamente in capo all'Autorità di bacino, per «assicurare l'equilibrio fra le disponibilità di risorse deperibili o attivabili nell'area di riferimento e i fabbisogni per i diversi usi» (art. 3, n. 1, legge n. 36/1994). E viene ulteriormente rafforzato dal d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, il quale stabilisce che entro sei mesi dalla sua entrata in vigore, il Ministro dei lavori pubblici «provvede a definire (...) di concerto con gli altri Ministri competenti e previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, le linee guida per la predisposizione del bilancio idrico di bacino, comprensive dei criteri per il censimento delle utilizzazioni in atto e la definizione del minimo deflusso vitale».

Il provvedimento di attuazione viene adottato quasi cinque anni dopo, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 28 luglio 2004: «Linee guida per la predisposizione del bilancio idrico di bacino, comprensive dei criteri per il censimento delle utilizzazioni in atto e per la definizione del minimo deflusso vitale, di cui all'art. 22, comma 4 del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152».

(4) Sulla base di una prima intesa approvata nel 2003, in occasione della crisi provocata dalla pesante magra dell'estate 2003, è in corso di formazione un Protocollo d'intesa per la gestione unitaria delle fasi di carenza quantitativa del bilancio idrico a livello del bacino del Po, per prevenire ed affrontare le situazioni di crisi idrica prima che richiedano l'intervento della Protezione civile.

(5) Attraverso la determinazione: degli obiettivi quali-quantitativi; dei volumi medi destinati alle diverse forme di utilizzo, comprese quelle ambientali; delle regole generali delle forme di gestione e delle procedure per affrontare le situazioni critiche (carenze idriche, deterioramento della qualità e conflittualità degli usi); dei modelli gestionali, soprattutto nelle situazioni di crisi e di quelli organizzativi, gestionali e tecnici delle diverse operazioni di monitoraggio, innanzitutto con modalità di coordinamento e standardizzazione delle procedure e delle misure; della definizione dei flussi e delle modalità di validazione e distribuzione dei dati.

(6) Da organizzare in funzione delle modalità operative, dei compiti di gestione e delle condizioni necessarie ad identificare la scala di bacino idrografico, a supportare regolazione e distribuzione della risorsa idrica in condizioni ordinarie e critiche (magre eccezionali, ecc.).

(7) Il concorso finanziario viene previsto soprattutto dal Quadro comunitario di sostegno (QCS) per le Regioni dell'Obiettivo 1 (Mezzogiorno), sulla base del partenariato Stato/Regioni. La continuazione del cofinanziamento comunitario è prevedibile anche nel prossimo periodo 2007-2013, sia pure con probabili riduzioni conseguenti all'ingresso nell'Unione europea di dieci nuovi Paesi. Per il periodo 2000-2006, il Comitato di sorveglianza del QCS, che sovrintende alla gestione dei programmi cofinanziati dall'UE, ha proceduto alla verifica di medio periodo del grado di attuazione degli obiettivi e degli adempimenti previsti dallo stesso QCS (migliore rispetto al periodo precedente).

scio ed il monitoraggio delle concessioni da derivazione e nel coordinare la loro gestione, in capo alle singole Regioni, secondo l'equilibrio del bilancio idrico o idrologico (artt. 22, nn. 2 e 3, 23 del d.lgs. n. 152/1999).

2.3. - L'informazione e la partecipazione pubblica di tutte le parti interessate «all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici», che gli Stati membri sono tenuti a promuovere, sono obiettivi che vanno perseguiti con:

1) l'informazione pubblica dei cittadini, degli organismi di gestione, delle associazioni e delle imprese, assieme alla realizzazione delle diverse forme di garanzia individuale e di controllo sociale;

2) la partecipazione degli organismi di gestione e delle rappresentanze dei portatori degli interessi sociali, economici, ambientali, nelle diverse forme di cooperazione, innanzitutto a scala di bacino/distretto, ma anche per sottobacino, o per singoli corpi idrici (art. 14).

La direttiva trova un'anticipazione circoscritta per i bacini regionali e interregionali nella legge n. 183/1989 e poi, più ampia, nel d.lgs. n. 152/1999, ma in capo esclusivamente alle singole Regioni, che «favoriscono l'attiva partecipazione di tutte le parti interessate (...) in particolare in sede di elaborazione, revisione e aggiornamento dei piani di tutela» regionale delle acque.

Le diverse forme di partecipazione alla formazione delle decisioni ed alla loro attuazione richiedono naturalmente modalità e garanzie riconosciute delle condizioni delle acque e la condivisione dell'obiettivo di miglioramento delle acque a scala di bacino/distretto idrografico (o sottobacino).

In ogni caso, l'obbligo di assicurare i diritti di informazione dei cittadini e il coinvolgimento dei portatori di interessi nel governo allargato di un bene comune, pubblico, come l'acqua «che non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale» (preambolo direttiva, n. 1), aprono la possibilità di sviluppare un movimento di reale innovazione delle forme di partecipazione e della responsabilità individuale ed associata.

E proprio il riconoscimento dell'acqua come patrimonio comune è stato alla base dello sviluppo di forti movimenti contro la cultura dominante negli anni '90, di privatizzazione dei servizi di pubblica utilità. Così che, anche in sede comunitaria, i servizi di distribuzione dell'acqua sono restati fuori dalla controversa proposta di direttiva di deregolazione dei «servizi nel mercato interno» (c.d. Bolkestein).

Ora, anche nella riapertura della verifica critica degli

orientamenti prevalenti sul governo pubblico dell'acqua, vanno individuati criteri discriminanti, come innanzitutto:

a) la garanzia maggiore per realizzare il diritto all'acqua e all'equa distribuzione sociale e territoriale degli oneri;

b) la ricostruzione di una reale capacità di governo delle amministrazioni pubbliche e delle loro forme di coordinamento istituzionale (come i recenti Ambiti territoriali ottimali per i servizi idrici ad uso civile), svuotate delle strumentazioni conoscitive e di controllo (prima affidate alle municipalizzate), a seguito della separazione tra soggetti di regolazione e di gestione (8).

3. - Secondo la direttiva, entro il 22 dicembre 2003 gli Stati dell'Unione europea erano tenuti a delimitare i distretti, per bacini singoli o coordinati (artt. 3 e 24); entro il 2004, a provvedere che venissero effettuate:

- l'analisi delle caratteristiche del distretto e delle attività umane sullo stato delle acque superficiali e sotterranee (e delle relative condizioni dei corpi idrici, a partire dai più compromessi);

- l'analisi economica dell'utilizzo idrico (art. 5);

- entro lo stesso dicembre 2004, l'istituzione di uno o più registri di tutte le aree protette con protezione speciale (come definite nell'allegato IV; art. 6).

Nonostante il d.lgs. n. 152/1999 abbia anticipato alcuni aspetti della direttiva, nel nostro Paese il suo recepimento - obbligatorio - è finora mancato: ciò vale per l'atto formale di acquisizione della direttiva nell'ordinamento nazionale, come per la identificazione e l'analisi dei distretti (9).

Le elaborazioni e le proposte sono numerose e tutte quante convergono nell'assumere l'unità di governo dell'ecosistema di bacino idrografico; e non per confini amministrativi, neppure quelli regionali (10).

Elementi di novità significativi provengono, ad esempio, dall'iniziativa di alcune Regioni del Mezzogiorno, dove la presenza di numerosissimi piccoli bacini, spesso di carattere torrentizio, intrecciano oramai strutturalmente la condizione naturale dei corsi d'acqua con i sistemi artificiali degli schemi idrici, che interconnettono i bacini per i trasferimenti d'acqua. Regioni come Basilicata e Puglia hanno avviato da tempo intese di governo unitario per gruppi di bacini, anticipando alcuni aspetti della stessa direttiva; la Sardegna, nel suo disegno di legge in materia di risorse idriche, fa coincidere l'estensione del distretto con l'ecosistema dell'isola; infine la Basilicata ha definito, per le Regioni del Mezzogiorno, un documento di criteri e di proposta di individuazione dei distretti, a partire dalle condizioni naturali e dalle interconnessioni esistenti tra un bacino e l'altro per i trasferimenti d'acqua (11).

(8) V. in proposito le indicazioni generali della «Dichiarazione europea per una nuova cultura dell'acqua», promossa da numerosi esponenti della comunità scientifica, da associazioni di diversi Paesi dell'Unione europea e sottoscritta a Madrid il 18 febbraio 2005. Il documento propone un quadro sistematico dei nodi critici dello sviluppo, della sua equità e sostenibilità, attraverso la centralità dell'acqua; assume come riferimento innovatore «regionale» la direttiva 2000/60; e propone i termini di una valutazione critica nella discussione aperta sui processi di liberalizzazione e privatizzazione dei servizi idrici.

(9) La sola attività in corso, col coordinamento dell'apposito Comitato che affianca la Commissione dell'Unione (art. 21), riguarda l'intercalibrazione dei metodi di classificazione dello stato ecologico dei corpi idrici superficiali e di identificazione dei relativi siti di riferimento (fiumi, laghi, acque di transizione e marino costiere), per assicurare la consistenza e la confrontabilità dei risultati dei sistemi di monitoraggio della qualità delle acque di ciascuno Stato membro.

(10) Le indicazioni oscillano tra i dieci e i dodici distretti. Qui basta richiamare quelle principali, accumulate in oltre trent'anni: a) innanzitutto le conclusioni della Commissione De Marchi del 1970, che propone la ripartizione del territorio nazionale per 12 ecosistemi di bacino;

b) la stessa legge n. 183/1989 introduce la classificazione dei bacini idrografici di rilievo nazionale, interregionale, regionale, ma già prevede raggruppamenti di bacini contigui (al Nord, per i bacini dell'Alto Adriatico; al Sud, per il Liri Garigliano e Volturno); c) l'organizzazione dei 12 comprensori/bacini del Servizio idrografico e mareografico nazionale (d.p.r. n. 85/1991, art. 23), ora ridistribuiti a scala regionale, di norma in capo alle ARPA. Nella stessa direzione si muove la recente ipotesi dell'APAT (2004); d) le conclusioni, unanimi, dell'indagine conoscitiva sulla difesa del suolo del Comitato interparlamentare (Commissione Veltri, 1998), che propongono, tra l'altro, il superamento della tripartizione dei bacini, prevista dalla legge n. 183/1989. La posizione è peraltro condivisa dalle stesse Autorità di bacino di rilievo nazionale, che recentemente (ottobre 2004) hanno messo all'ordine del giorno dei loro Comitati istituzionali il superamento dell'attuale tripartizione.

(11) «Proposta di delimitazione dei distretti idrografici per le Regioni del Mezzogiorno. Attuazione della direttiva 2000/60/CE», luglio 2004, a cura della Regione Basilicata, in collaborazione con «Gruppo 183» e ARTambiente, reperibile, oltre che sul sito della Regione Basilicata, anche sul sito: www.gruppo183.org.

Quanto agli atti formali di competenza statale, su proposta del Governo, la legge delega del Parlamento ha spostato il recepimento della direttiva al maggio 2005 (12); la successiva delega al Governo per il riordino dell'insieme della legislazione in materia ambientale (13) consente di allungare ulteriormente i tempi del recepimento al luglio 2006.

Nella sua genericità, che ha sollevato dubbi rilevanti sulla sua stessa costituzionalità, la legge n. 308/2004, peraltro, offre solo riferimenti sommari agli indirizzi comunitari [art. 1, comma 8, lett. f)], ma non richiama esplicitamente né la direttiva 2000/60/CE e neppure la stessa legge n. 183/1989 (14).

4. - La direttiva stabilisce che ogni Stato dell'Unione provveda ad adottare le disposizioni amministrative adeguate, ivi compresa l'individuazione dell'autorità competente, che può essere anche «un organismo nazionale o internazionale esistente», e che tutti i programmi di misure siano coordinati in tutto il distretto idrografico (art. 3, nn. 4 e 6): cioè per aggregazioni di bacini, specie di quelli minori, contigui o già interconnessi per trasferimenti di acqua.

Ciò comporta che:

a) i distretti siano a scala di bacino idrografico, singolo o coordinato, e mai per delimitazioni amministrative;

b) gli organismi di governo di distretto (pianificazione e gestione) abbiano lo stesso livello istituzionale, superando l'attuale tripartizione della legge n. 183/1989;

c) le Autorità di bacino, di rilievo nazionale, adeguatamente rafforzate, siano naturalmente candidate a diventare vere e proprie «Autorità di distretto».

Com'è noto, secondo la direttiva, l'organismo di distretto (comunque lo si chiami) ha il compito di formare ed attuare il piano di gestione (art. 13).

La realizzazione più idonea a calarsi nella realtà (geo ed idromorfologica) e nell'ordinamento giuridico dovrebbe essere individuata nell'unificare pianificazione (oggi dell'Autorità di bacino) e gestione delle acque e del suolo (in capo ad organismi diversi) nel governo integrato di distretto.

L'unificazione di governo consente di mantenere la distinzione tra le due attività di pianificazione e di gestione, ma richiede di rafforzare decisamente, in sede di distretto, l'interazione diretta tra l'attività e la strumentazione conoscitiva, di monitoraggio dei diversi impieghi e gestione delle acque (e del suolo) e le modalità di governo, anche economico, delle leve di concessione degli usi delle acque.

Non è una novità: già nel 1998 le conclusioni unanimi della Commissione Veltri, citata in precedenza, indicavano nettamente di andare in questa direzione: «vanno aumentati i poteri delle Autorità di bacino in riferimento al controllo degli usi delle risorse idriche, conferendo ad esse le competenze in materia di concessioni di derivazione di acque pubbliche, al fine di operare in coerenza con i poteri ad esse attribuiti in materia di redazione del bilancio idrico, che altrimenti si ridurrebbero a mero esercizio contabile» (15).

Ma, finora, la legislazione italiana va in direzione decisamente diversa. Anche quella che ridistribuisce le competenze tra lo Stato centrale e le Regioni, ignora la stessa normativa della pianificazione di bacino. Il solo cenno puntuale che vincolava i proventi ricavati dalla utilizzazione del demanio idrico introitati dalla Regione «al finanziamento degli interventi di tutela delle risorse idriche e dell'assetto idraulico e idrogeologico sulla base delle linee programmatiche di bacino» (d.lgs. n. 112/1998, art. 86, comma 2) è stato rapidamente abrogato (legge n. 388/2000, art. 52).

Complessivamente si assiste ad un singolare paradosso: mentre l'Unione europea rilancia il governo per ecosistemi di bacino/distretto e lo rafforza con i «piani di gestione», contemporaneamente si corre il rischio concreto che organismi esistenti da più di quindici anni (in primo luogo le Autorità di bacino di rilievo nazionale) vengano ridotti a meri centri di studio, virtualmente irrilevanti: sempre più dipendenti dal Ministero (contro l'evidenza del dettato normativo della legge n. 183/1989 e dei pronunciamenti della stessa Corte costituzionale, fin dal 1990) e sottovalutati – finora – da troppe Regioni.

In questa situazione, come superare i ritardi dello Stato centrale ed avviare il recepimento della direttiva?

Si consideri che la Commissione ha avviato una procedura di infrazione davanti alla Corte europea di giustizia nei confronti dell'Italia e, successivamente, è uscita la recentissima sentenza n. C-85/06, in cui la Corte di giustizia CE ha puntualizzato che «non avendo adottato, entro il termine prescritto, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 23 ottobre 2000, n. 2000/60/CE, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi imposti dalla detta direttiva».

Il ritardo potrebbe essere superato, per esempio, attraverso alcune idee emerse di recente in un importante Convegno sul tema (16) e che riproponiamo nei loro tratti essenziali:

1) la formulazione di una proposta aperta, possibilmente condivisa, innanzitutto in sede di Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, allargata alla rappresentanza delle autonomie locali, con l'apporto delle Autorità di bacino di rilievo nazionale e interregionali, chiamate per la loro esperienza e responsabilità a dare un contributo indispensabile;

2) la presentazione della proposta al Governo per definire congiuntamente l'atto di delimitazione, da sottoporre al Parlamento.

I criteri appaiono, almeno in teoria, ormai abbastanza chiari. Si tratta di:

a) assegnare alle attuali Autorità di bacino di rilievo nazionale, i bacini minori contigui, oltre ad identificare ovviamente Sardegna e Sicilia come ambiti di distretto;

b) raggruppare gli altri bacini, interregionali e regionali dei versanti adriatico, ionico e tirrenico, in pochi distretti:

(12) La direttiva doveva essere recepita entro il 2003, ma con la l. 31 ottobre 2003, n. 306 (legge comunitaria), recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea», si è prevista la delega al Governo per il recepimento della suddetta direttiva entro 18 mesi dall'entrata in vigore della stessa, ossia entro maggio 2005.

(13) L. 15 dicembre 2004, n. 308: «Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione» (G.U. del 27 dicembre 2004, n. 302).

(14) Ciò, nonostante vi sia l'obiettivo di intervenire per la «tutela dell'inquinamento delle acque e gestione delle risorse idriche» e per la «difesa del suolo e lotta alla desertificazione» [art. 1, lett. b) e c)], secondo anche i principi della stessa direttiva, come recita il comma 8, lett. f): «affer-

mazione dei principi comunitari di prevenzione, di precauzione, di correzione e di riduzione degli inquinamenti e dei danni ambientali e del principio chi inquina paga». Preoccupa anche la mancanza di riferimenti espliciti alla legge sulla difesa del suolo, la legge n. 183/1989, estremamente importante perché ha istituito le Autorità di bacino e ha promosso la pianificazione e gestione della risorsa idrica a scala di bacino idrografico.

(15) Indagine conoscitiva sulla difesa del suolo, considerazioni conclusive, 42.

(16) Ci riferiamo alla Proposta presentata al Convegno «Partecipazione pubblica nell'attuazione della direttiva comunitaria sulle acque 2000/60/CE», organizzato da Gruppo 183, IEF Bocconi e Università di Udine, Milano, 30 maggio 2005, Università Bocconi, reperibile sul sito: www.gruppo183.org.

partendo dalle delimitazioni dei comprensori/bacini dell'ex Servizio idrografico e mareografico; e governando il necessario periodo transitorio con la cooperazione delle Autorità esistenti nei bacini regionali e interregionali, come con il bacino pilota del Serchio;

c) nelle Regioni meridionali, integrare le delimitazioni naturali dei bacini idrografici con gli schemi idrici artificiali per i trasferimenti d'acqua, nella direzione avviata dall'Accordo di programma tra Basilicata/Puglia e Ministero dei lavori pubblici del 1999; oltre ad accorpate i bacini minori gravitanti nella Campania attorno all'Autorità del Liri-Garigliano e Volturno;

d) promuovere le forme di coordinamento tecnico e finanziario tra le Regioni dell'Obiettivo 1, soprattutto in vista della prossima fase del Quadro comunitario di sostegno 2007-2013.

Un'utile base di riferimento e di confronto, da riprendere senza indugi, appare la già citata proposta – di criteri e di merito – della Regione Basilicata, presentata alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome nella seconda metà del 2004 (17).

5. - Oggi le Regioni sono, dunque, contitolari con lo Stato centrale della cooperazione tecnica ed istituzionale delle attuali Autorità di bacino nazionali; titolari esclusive dei bacini interregionali e regionali; titolari delle funzioni del Servizio idrografico e mareografico nazionale, distribuite alle ARPA (in attuazione del d.lgs. 112/98, art. 92) (18); responsabili primarie della programmazione [nella convivenza tra competenza concorrente con lo Stato centrale, in materia di governo del territorio; ed esclusiva dello Stato centrale, in materia ambientale (art. 117 dell'attuale Costituzione)].

Le Regioni hanno, dunque, la responsabilità nazionale e l'interesse comune ad assumere l'iniziativa per l'attuazione della direttiva, promuovendo tempestivamente le intese necessarie a delimitare i distretti idrografici in tutto il territorio nazionale.

La responsabilità di proposta delle Regioni, ancora maggiore di fronte all'inadempienza del Governo centrale, richiede una capacità di iniziativa diretta, costitutiva di un federalismo cooperativo sostenibile. E sollecita la promozione di un continuo scambio tra il livello scientifico e quello politico decisionale, tra il livello coordinato di bacino/distretto e quello nazionale e comunitario.

Partendo dalle differenti condizioni dei bacini idrografici, oggi le Regioni hanno la forza e la responsabilità di concorrere direttamente a formare un indirizzo nazionale unitario e condiviso nella attuazione di una direttiva comunitaria, particolarmente innovatrice come la 2000/60/CE. Ed a fare delle opzioni di tutela e gestione di beni come l'acqua (e il suolo), leve fondamentali delle politiche economiche (territoriali ed urbanistiche, energetiche, agricole, industriali, turistiche) e della loro qualità.

D'altronde, si è pienamente consapevoli che è indispensabile un cambiamento radicale, prima di tutto, nell'atteggiamento culturale che permane a tutti i livelli nei confronti della risorsa acqua.

La direttiva quadro acque 2000/60/CE offre in questo senso uno strumento importantissimo per favorire una maggiore consapevolezza e responsabilizzazione nelle problematiche dell'acqua, rappresentato, ad esempio, dalla partecipazione attiva, come espressamente indicato nell'art. 14 della direttiva stessa (19).

Per recepire ed applicare l'indirizzo comunitario è auspicabile allora una corretta integrazione tra tutti i livelli di pianificazione e gestione della risorsa idrica (Piani di assetto idrogeologico, Piani di tutela delle acque, Piani d'ambito territoriale, ecc.) (20), per poi procedere, attraverso un percorso partecipativo, all'elaborazione finale dei piani di gestione dei bacini idrografici, con un approccio finalmente ecosistemico e bioregionale (21), che sia in grado di assicurare all'ambiente la capacità di fornire quantità sufficienti di acqua per i popoli e la natura. □

(17) Regione Basilicata: «Proposta di delimitazione dei distretti idrografici per le Regioni del Mezzogiorno. Attuazione della direttiva 2000/60/CE», luglio 2004, cit.

(18) «Gli uffici periferici del Dipartimento dei servizi tecnici nazionali sono trasferiti alle Regioni ed incorporati nelle strutture operative regionali competenti in materia» (art. 92, comma 4). Al fine di mantenere l'unitarietà del governo di bacino, il 31 marzo 2001, è stato sancito l'Accordo tra il Governo centrale e le Regioni che prevede la stipula di accordi tra le Regioni di riferimento di ciascun bacino relativo. Finora, l'Accordo risulta sottoscritto per il bacino padano, che prevede la costituzione di un Comitato tecnico del Compartimento idrografico del fiume, operante (13 marzo 2002).

(19) I percorsi partecipati devono (dovrebbero) consentire una compiuta informazione, la responsabilizzazione delle comunità per il proprio territorio, l'identificazione e condivisione delle priorità, la ricerca di soluzioni anche attraverso la rinegoziazione degli usi, l'identificazione di

incentivi economici e sociali, la definizione e condivisione di un piano finale. In questo modo, in una logica di gestione integrata, è possibile perseguire più obiettivi, come la sicurezza idraulica, la qualità ambientale e l'uso sostenibile delle risorse.

(20) Per un approfondimento sul tema, mi si permetta di rinviare ad un mio contributo, apparso sempre su questa Riv., 2006, 156, *L'evoluzione giuridica della gestione del demanio idrico: verso il concetto di acqua come bene comune*.

(21) Salvaguardare la salute degli ecosistemi deve essere considerato, a nostro modesto avviso, come un prerequisito, non un approccio competitivo, alla fornitura di acqua e alle esigenze sanitarie. Ecco perché si dovrebbe incoraggiare chi gestisce le risorse idriche a riconoscere che mettere da parte l'acqua per mantenere e ripristinare i fiumi e i laghi, le zone umide e quelle inondate dalle piene, è un investimento saggio per proteggere e migliorare la qualità e la quantità della fornitura di acqua.

PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte di giustizia CE, Sez. II - 10-1-2006, in causa C-178/03 - Timmermans, pres. ed est.; Kokott, avv. gen. - Commissione delle Comunità europee c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea.

Ambiente - Regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 28 gennaio 2003, n. 304/2003, sull'esportazione ed importazione di prodotti chimici pericolosi - Ricorso di annullamento - Scelta del fondamento normativo - Artt. 133 CE e 175 CE.

Il regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 28 gennaio 2003, n. 304, sull'esportazione ed importazione di prodotti chimici pericolosi, è annullato (1).

(Omissis)

Giudizio della Corte

40 - Si deve osservare, *in limine*, che la ricorrente e i convenuti non contestano la coesistenza, nel regolamento impugnato, di elementi di natura commerciale e ambientale. Tuttavia, essi non concordano sul centro di gravità del detto regolamento. Mentre, infatti, secondo la Commissione, se è pur vero che il regolamento impugnato produce effetti positivi sulla salute delle persone e sull'ambiente, il suo obiettivo principale è quello di disciplinare il commercio di prodotti chimici pericolosi, il Parlamento ed il Consiglio, al pari di tutte le parti intervenienti, sostengono invece che quest'ultimo aspetto presenti un carattere accessorio, la finalità principale del regolamento impugnato consistendo nel porre norme e procedure tali da garantire un livello elevato di tutela della salute dell'uomo e dell'ambiente.

41 - A tal riguardo, occorre ricordare che, secondo costante giurisprudenza della Corte, la scelta del fondamento normativo di un atto comunitario deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto (v. sentenze 26 marzo 1987, causa C-45/86, Commissione/Consiglio, *Racc.* pag. 1493, punto 11; 11 giugno 1991, causa C-00/89, Commissione/Consiglio, detta «Biossido di titanio», *Racc.* pag. I-2867, punto 10; 3 dicembre 1996, causa C-268/94, Portogallo/Consiglio, *Racc.* pag. I-6177, punto 22, e 13 settembre 2005, causa C-176/03, Commissione/Consiglio, *Racc.* pag. I-0000, punto 45).

42 - Se l'esame di un atto comunitario dimostra che esso persegue una duplice finalità o che ha una doppia componente e se una di queste è identificabile come principale o preponderante, mentre l'altra è solo accessoria, l'atto deve fondarsi su una sola base normativa, ossia quella richiesta dalla finalità o componente principale o preponderante (v. sentenze 30 gennaio 2001, causa C-36/98, Spagna/Consiglio, *Racc.* pag. I-779, punto 59; 11 settembre 2003, causa C-211/01, Commissione/Consiglio, *Racc.* pag. I-8913, punto 39, e 29 aprile 2004, causa C-338/01, Commissione/Consiglio, *Racc.* pag. I-4829, punto 55).

43 - In via eccezionale, ove sia provato, per contro, che l'atto persegue contemporaneamente più obiettivi tra loro inscindibili, senza che uno di essi assuma importanza secondaria e indiretta rispetto all'altro, tale atto dovrà basarsi sui diversi fondamenti normativi di pertinenza (v., in tal senso, segnatamente, sentenze 19 settembre 2002, causa C-336/00, Huber, *Racc.* pag. I-7699, punto 31; 12 dicembre 2002, causa C-281/01, Commissione/Consiglio, *Racc.* pag. I-12049, punto 35, e 11 settembre 2003, cit., Commissione/Consiglio, punto 40).

44 - Ciò è quanto si verifica, precisamente, nella specie. Sia sul piano delle sue finalità, sia su quello del suo contenuto, il regolamento impugnato contiene, infatti, componenti commerciali ed ambientali connesse in modo talmente indissociabile che per l'adozione di tale atto si imponeva il ricorso congiunto agli artt. 133 CE e 175, n. 1, CE.

45 - A tal riguardo, si deve ricordare, in primo luogo, che – come d'altronde emerge sia dai suoi 'considerando' sia dal suo art. 1, n. 1, lett. a) – il regolamento impugnato ha come obiettivo principale l'attuazione della Convenzione. Orbene, come affermato dalla Corte al punto 51 della sentenza pronunciata in data odierna, Commissione/Consiglio, cit., la detta Convenzione presenta, precisamente, due componenti, di disciplina degli scambi e di tutela della salute umana e dell'ambiente, le quali presentano una interrelazione talmente stretta che la decisione di approvazione della detta Convenzione a nome della Comunità doveva fondarsi sugli artt. 133 CE e 175, n. 1, CE.

46 - Certo, la circostanza che una o più disposizioni del Trattato siano state scelte come basi normative per l'approvazione di un accordo internazionale non è sufficiente per dimostrare che le medesime disposizioni debbano parimenti essere accolte come basi normative per l'adozione di atti finalizzati all'attuazione del detto accordo a livello comunitario.

47 - Nella specie, tuttavia, l'identità delle basi normative tra la decisione di approvazione della Convenzione a nome della Comunità e il regolamento impugnato, che attua la detta Convenzione a livello comunitario, si impone, in ogni caso, in considerazione dell'evidente convergenza tra le disposizioni dei due detti atti, che riflettono tanto la preoccupazione di disciplinare il commercio dei prodotti chimici pericolosi, quanto quella di garantire una razionale gestione dei detti prodotti e/o di tutelare la salute delle persone e l'ambiente dagli effetti nocivi del commercio dei prodotti medesimi.

48 - Ciò vale, segnatamente, per gli artt. 1, n. 1, e 2 del regolamento impugnato, che elencano gli obiettivi perseguiti dai suoi autori nonché la sfera di applicazione materiale del detto regolamento in termini molto simili a quelli presenti, rispettivamente, agli artt. 1 e 3 della Convenzione, mentre le definizioni contenute all'art. 2 di quest'ultima corrispondono in larga misura, del resto, a quelle di cui all'art. 3 del regolamento impugnato.

49 - Ciò vale, soprattutto, per gli artt. 6-13 del detto regolamento, che prevedono le norme e le procedure applicabili al commercio di prodotti chimici pericolosi in termini che riprendono, sotto molteplici profili, le norme e le procedure previste dalla Convenzione. Gli artt. 7 e 8 del regolamento impugnato rinviano, quindi, chiaramente all'art. 12 della Convenzione, relativo alle notifiche di esportazione, mentre gli artt. 12 e 13 di tale regolamento, attinenti agli obblighi relativi all'importazione e all'esportazione dei prodotti chimici, dal canto loro, riecheggiano direttamente gli artt. 10 e 11 della Convenzione, che prevedono i medesimi obblighi.

50 - In secondo luogo, occorre rilevare che il regolamento impugnato, oltre al parallelismo ricercato con la Convenzione, che esso mira ad attuare a livello comunitario, esula dalla sfera di applicazione di quest'ultima, dal momento che, come emerge d'altronde espressamente dal quarto 'considerando' del detto regolamento, il legislatore comunitario esprime il proprio intento di «introdurre disposizioni più rigorose rispetto a quelle della Convenzione in riferimento a taluni aspetti». Orbene, le disposizioni inserite, in tale ottica, nel regolamento impugnato giustificavano ampiamente il ricorso all'art. 133 CE, oltre al ricorso all'art. 175, n. 1, CE.

51 - Ciò vale, ad esempio, per gli artt. 14, n. 2, e 16, n. 1, del regolamento impugnato. Nell'imporre, il primo, il divieto assoluto

di esportazione dei prodotti chimici e degli articoli elencati nell'allegato V del detto regolamento e, il secondo, nel combinato disposto con gli artt. 1, n. 2, e 2, n. 1, lett. c), del regolamento stesso, il rispetto, in caso di esportazione, delle pertinenti disposizioni comunitarie relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze e delle preparazioni pericolose, lasciando impregiudicate le prescrizioni specifiche della parte o del Paese importatore, i due detti articoli disciplinano, infatti, direttamente il commercio e gli scambi di tali prodotti.

52 - In tale contesto, i convenuti hanno fatto valere, segnatamente, che il ricorso all'art. 133 CE non si imponeva dal momento che, da una parte, non si era rilevata alcuna distorsione significativa negli scambi comunitari negli anni precedenti e che, dall'altra, nell'esercizio delle loro competenze gli Stati membri sono in ogni caso tenuti a rispettare la pertinente normativa comunitaria, come emergerebbe, del resto, dall'art. 10, n. 7, del regolamento impugnato.

53 - A tal riguardo, è sufficiente rilevare che, anche a voler ritenere che sia fondata, la circostanza che non sarebbe stata rilevata alcuna distorsione negli scambi intracomunitari dei prodotti interessati non è tale da mettere in discussione, nella specie, il ricorso all'art. 133 CE. La fondatezza del ricorso a tale articolo quale base giuridica di un atto comunitario dipende, infatti, dalle caratteristiche proprie dell'atto e dalla questione se tali caratteristiche soddisfino i criteri oggettivi che determinano l'applicabilità della detta base normativa. Orbene, come si è precedentemente rilevato, il regolamento impugnato soddisfa esattamente tali criteri.

54 - Quanto all'argomento secondo cui, nell'esercizio delle loro competenze, gli Stati membri sarebbero, in ogni caso, tenuti ad adeguarsi alla pertinente normativa comunitaria, tale argomento, la cui esattezza è, di per sé, incontestabile, risulta tuttavia inconferente con riguardo alla scelta della corretta base normativa di un atto comunitario.

55 - Con riguardo, infine, alla circostanza, dedotta dai convenuti, che altri atti comunitari, quali il regolamento n. 259/93 e il regolamento n. 338/97 o il regolamento n. 2455/92, precedente al regolamento impugnato, si fonderebbero su una base normativa attinente alla politica dell'ambiente, essa è del tutto inconferente nel contesto della presente controversia. Secondo costante giurisprudenza, infatti, la determinazione del fondamento normativo di un atto deve avvenire sulla base del suo scopo e del suo contenuto specifici, e non alla luce del fondamento normativo scelto per l'adozione di altri atti comunitari aventi, eventualmente, caratteristiche analoghe (v., in particolare, sentenza 28 giugno 1994, causa C-187/93, Parlamento/Consiglio, *Racc.* pag. I-2857, punto 28, che riguardava, precisamente, la scelta del fondamento normativo del regolamento n. 259/93).

56 - Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, si deve pertanto concludere che il regolamento impugnato presenta, con riguardo sia alle finalità perseguite dai suoi autori, sia al suo contenuto, due componenti indissolubilmente connesse, ove l'una non può essere ritenuta secondaria o indiretta rispetto all'altra, essendo ricompresa, l'una, nella politica commerciale comune e, l'altra, nella politica di tutela della salute umana e dell'ambiente. In applicazione della giurisprudenza precedentemente richiamata, al punto 43 della presente sentenza, tale regolamento doveva pertanto fondarsi sui due relativi fondamenti normativi, vale a dire, nella specie, gli artt. 133 CE e 175, n. 1, CE.

57 - È certamente vero, come la Corte ha affermato, sostanzialmente, ai punti 17-21 della sentenza *Biossido di titanio*, cit., che il ricorso ad un duplice fondamento normativo è escluso quando le procedure previste relativamente all'uno e all'altro fondamento normativo siano incompatibili e/o quando il cumulo di fondamenti normativi sia tale da pregiudicare i diritti del Parlamento (v. anche, in tal senso, sentenze 25 febbraio 1999, cause riunite C-164/97 e C-165/97, Parlamento/Consiglio, *Racc.* pag. I-1139, punto 14, e 29 aprile 2004, Commissione/Consiglio, cit., punto 57). Nella specie, tuttavia, dal ricorso al combinato disposto degli artt. 133 CE e 175, n. 1, CE, non discende alcuna delle dette conseguenze.

58 - Da un lato, infatti, il ricorso aggiuntivo all'art. 133 CE non poteva, nella specie, influenzare in alcun modo le regole sul voto applicabili nell'ambito del Consiglio, dal momento che, al pari dell'art. 175, n. 1, CE, l'art. 133, n. 4, CE prevede che, nell'esercizio delle competenze che gli sono conferite dallo stesso art. 133, il Consiglio deliberi a maggioranza qualificata.

59 - Dall'altro, il ricorso congiunto agli artt. 133 CE e 175, n. 1, CE, non è nemmeno tale da pregiudicare i diritti del Parlamento, dal momento che, se è pur vero che il primo articolo non prevede, formalmente, la partecipazione della detta istituzione con riguardo all'adozione di un atto quale quello oggetto della presente controversia, il secondo articolo, per contro, rinvia espressamente alla procedura di cui all'art. 251 CE. Contrariamente alla fattispecie oggetto della causa sfociata nella sentenza *Biossido di titanio*, cit., il cumulo dei fondamenti normativi non comporta, pertanto, nella specie, alcuna lesione dei diritti del Parlamento, dal momento che il ricorso all'art. 175, n. 1, CE, consente a tale istituzione di adottare l'atto con la procedura di codecisione.

60 - Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, il regolamento impugnato deve essere, pertanto, annullato, in quanto si fonda solo sull'art. 175, n. 1, CE.

(Omissis)

(1) LA BASE GIURIDICA DEL REG. 1782/2003 ALLA LUCE DI UNA RECENTE GIURISPRUDENZA DELLA CORTE.

1. *Posizione del problema.* - Si è già avuto modo di notare la rivoluzione compiuta, nella PAC, dal reg. 1782/2003, che gli ha dato, anche, una natura «anfibia», avendo lo scopo di intervenire a sostegno degli agricoltori «storici» o di quelli che hanno avviato da poco la loro attività ma anche di coloro che, possedendo «terreni ammissibili», non coltivano, limitandosi a rispettare le cc.dd. condizioni previste dallo stesso regolamento, che ben poco hanno a che vedere con la coltivazione (1).

Infatti, le cc.dd. condizionalità, elencate nell'allegato III al regolamento, si riferiscono a misure previste da alcune direttive di natura ambientale (conservazione degli uccelli, antinquinamento delle acque, uso di fanghi di depurazione, conservazione di *habitat* naturali e seminaturali per flora e fauna, norme relative alla messa in commercio di prodotti fitosanitari) e direttive o regolamenti a finalità sostanzialmente sanitaria (registrazione di animali, marchi auricolari ed etichettatura delle carni bovine, alcune norme contenute nel reg. 178/2002 ed altre concernenti l'ESB o BSE, misure contro l'afte epizootica o la malattia vescicolare dei suini ovvero la febbre catarrale degli ovini, ed altre, infine relative alla protezione dei vitelli, dei suini e, comunque, degli animali d'allevamento).

Appare evidente che molte di queste previsioni sono applicabili a coloro che svolgono effettivamente attività agricola (norme sull'allevamento, ad esempio), mentre altre si dirigono anche a chi non coltiva, come quelle che si riferiscono allo spargimento di certi fanghi sui terreni.

Più significative, secondo quanto si evince dal regolamento, sono le buone condizioni agronomiche e ambientali prescritte, sempre per poter fruire del pagamento unico, dall'art. 5 del reg. 1782/2003, ed elencate nell'allegato IV allo stesso. Qui troviamo norme agricole in senso proprio quali quelle che prescrivono comportamenti antierosione e di protezione del suolo, rotazione delle colture, gestione delle stoppie, uso adeguato delle macchine, densità del

(1) Diversamente può dirsi per gli allevatori puri, che comunque, al fine di essere ammessi al pagamento unico, devono pur sempre allevare

una certa quantità di capi, come prescrive l'art. 49, par. 2, del regolamento.

bestiame, protezione del pascolo permanente, cura del terreno perché in esso non si diffondano erbe indesiderate; ad esse, tuttavia, si aggiungono norme paesaggistico ambientali quale il mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio.

A ben vedere, comunque, si può notare che è forte la prevalenza degli interessi ambientali, anche se talvolta coerenti con opportunità agricole, sicché queste prescrizioni si devono considerare *in primis* di carattere ambientale.

Ciò non di meno la base giuridica del reg. 1782/2003 è esclusivamente «agraria» (artt. 36 e 37) (2).

2. *I precedenti giurisprudenziali sull'utilizzo dell'art. 37.* - Molti anni addietro, nell'annullare una direttiva sui mangimi (3), la Corte (4) stabilì che la due basi giuridiche adottate dal Consiglio (artt. 43 - ora 37 - e 100 - ora 94) non erano fondatamente state utilizzate, poiché il solo art. 43 (ora 37) doveva considerarsi sufficiente per adottare norme in materia di produzione e commercio di prodotti compresi nell'allegato II (ora I) del Trattato C.E. (5), anche se - come nel caso trattato - ad essi si aggiungono in posizione «accessoria» altri prodotti dall'allegato esclusi.

Più tardi, tuttavia, la Corte ha annullato due regolamenti del Consiglio sulla protezione delle foreste dagli incendi e dall'inquinamento, adottati con la procedura prevista dall'art. 37, poiché essi, pur intervenendo su piante vive (da queste è composta la foresta), avevano una finalità squisitamente ambientale, sicché si sarebbe dovuta seguire la procedura prevista dall'allora art. 130S (6).

Nelle prime fattispecie, dunque, la Corte aveva considerato assorbente la materia agraria anche per prodotti «accessoriamente» regolamentati, trattandosi di piccole quantità rispetto all'assoluta preponderanza dei prodotti compresi nell'allegato II, nelle seconde, invece, ha sostanzialmente rovesciato il criterio di valutazione, mettendo in rilievo lo scopo ambientale di due regolamenti che, comunque, si occupavano di piante vive e della loro produzione, visto che le si voleva proteggere da danni esterni; non vi è dubbio che i regolamenti in questione avessero anche scopi ambientali, ma è altrettanto certo che essi miravano alla conservazione delle foreste, e cioè di piante vive. In queste ultime due sentenze la Corte ha affermato, inoltre, che la PAC può perseguire anche scopi ambientali, e che l'elemento discriminante sulla scelta della base giuridica è costituito dallo scopo fondamentale dell'atto e dai suoi contenuti.

L'interpretazione teleologica dell'atto è, dunque, la chiave di volta per stabilire la corretta base giuridica di un atto; tuttavia occorre osservare che non sempre è possibile avere una chiara nozione della prevalenza di uno scopo di esso su di un altro, come mi pare sia avvenuto, malgrado il diverso avviso della Corte, con i regolamenti sulla protezione delle foreste dagli incendi e dall'inquinamento.

Eppure, proprio con la sentenza in commento, la Corte è arrivata ad una conclusione diversa da quella relativa ai detti regolamenti; se non si può assegnare una prevalenza ad uno dei due scopi dell'atto, la corretta base giuridica la si rinviene in due diversi articoli del Trattato (7).

Pertanto, non appare peregrina l'idea di prendere in migliore considerazione il reg. 1782/2003 per verificare se non fosse stato più corretto l'uso quanto meno di una doppia base giuridica, che vedesse aggiunti agli articoli «agrari» del Trattato anche l'art. 175, a causa dell'estrema rilevanza che l'aspetto ambientale assume nel detto regolamento.

3. *Il reg. 1782/2003 e le sue finalità.* - Il reg. 1782/2003 - il quale attua quella che viene timidamente chiamata la riforma di medio termine che, invece, costituisce una vera rivoluzione nel sistema dei sostegni erogati agli agricoltori - ha modificato totalmente l'approccio al problema della garanzia di reddito da riconoscere al settore agrario sganciando del tutto l'incremento dei ricavi dell'azienda agricola da ciò che produce (8), potendosi addirittura non produrre.

Già questo aspetto della riforma la rende, per così dire, anfibia, posto che i sostegni sono erogati anche al «non agricoltore», e dunque non hanno la finalità di realizzare quanto previsto per la PAC dall'art. 33 del Trattato ma, piuttosto, di assicurare un reddito ai detentori di terreni ammissibili; se è, infatti, vero che costoro debbono, comunque, mantenere i terreni in condizione da poter essere nuovamente coltivati, essi hanno anche l'onere di assicurare il rispetto di alcune norme squisitamente ambientaliste ed animalistiche, che non possono dirsi derivabili dalle finalità dell'art. 33 del Trattato.

A suo tempo, l'introduzione del c.d. *set-aside* obbligatorio propose alla dottrina italiana il problema se al regime, che in realtà obbligatorio non era, potessero aderire anche gli affittuari di fondi rustici, posto che su di essi gravava, da sempre, l'obbligo di coltivare, che palesemente poteva essere eluso con la messa a riposo; si esclude, tuttavia, che l'adesione al regime potesse considerarsi una violazione dell'obbligo di coltivare sulla base del ragionamento che, in quel caso, si trattava di un modo diverso di condurre il terreno, mirato com'era alla ripresa della sua coltivazione; inoltre, il ragionamento era applicabile solo alla messa a riposo di una modesta parte del terreno coltivato, che non implicava la sostanziale scomparsa dell'attività agricola.

La messa a riposo totale del fondo era stata in precedenza prevista, al fine di contenere la produzione, ma ha avuto un campo di applicazione molto limitato, collegato, comunque, alla necessità di garantire una produzione europea di derrate proporzionata alla domanda interna ed internazionale.

Insomma, entrambe le ipotesi di *set-aside* costituivano una realizzazione della programmazione della produzione, resa necessaria per perseguire le finalità dell'art. 33, e non in opposizione ad esso. Diversamente può dirsi oggi del *decou-*

(2) Il richiamo fatto anche all'art. 299, par. 2, non modifica quanto sostenuto, visto che mira ad estendere il regime anche, per quanto occorra, alle isole Azzorre e Madera (considerando 45).

(3) Si tratta della dir. 87/519 del Consiglio del 19 ottobre 1987, in *GUCE* L 304, 38.

(4) Nella sentenza del 16 novembre 1989, in causa C-11/88, *Commissione - Consiglio*.

(5) La sentenza è stata da me brevemente riassunta e commentata in *Riv. dir. agr.*, 1990, II, 309 ss. Similmente la Corte si era espressa anche nella sentenza in causa C-68/86 e nella sentenza in causa C-131/86, entrambe *Regno Unito - Consiglio*, del 23 febbraio 1988, in *Racc.*, rispettivamente 855 e 905.

(6) Si tratta della sentenza del 25 febbraio 1999, in cause riunite C-164/97 e C-165/97, *Parlamento europeo - Consiglio*, sulla quale v. F. GENCARELLI, *La politica agricola comune nella giurisprudenza comunitaria*, Padova, 2000, 19 ss.

(7) Come sovente accade, in pari data la Corte ha emanato altra sentenza

che conferma l'orientamento giurisprudenziale della prima. Si tratta della sentenza della Seconda Sezione (Sezione avente la medesima composizione di quella che ha adottato la sentenza in commento) del 10 gennaio 2006 (Ricorso di annullamento - Decisione del Consiglio 2003/106/CE riguardante l'approvazione della Convenzione di Rotterdam - Procedura di previo assenso informato - Prodotti chimici e pesticidi pericolosi oggetto di commercio internazionale - Scelta del fondamento normativo - Artt. 133 CE e 175 CE, in causa C-94/03, *Commissione - Consiglio*).

(8) Il *decoupling* è, sostanzialmente, totale nel caso della coltivazione, mentre in quello dell'allevamento senza terra esso è solo parziale, al fine di evitare l'erogazione di sostegni a chi solo nel periodo di riferimento allevava, ma ora non svolge più tale attività. In realtà, comunque, il *decoupling* soffre di limitazioni anche nella coltivazione di terreno, perché occorre che l'agricoltore fissi i suoi titoli all'aiuto su terreni ammissibili, il che significa che, in ogni caso, egli deve detenere un fondo, indipendentemente dal fatto che lo coltivi o meno, fermo restando il suo obbligo di rispettare le cc.dd. condizionalità.

pling, che «programma» il settore produttivo primario, rimettendo le scelte degli agricoltori ai corsi del mercato mondiale – salvo il modesto riparo costituito dai dazi doganali, in continua flessione – oscillanti e dipendenti da molteplici incognite, alle quali il sistema produttivo agrario non può rispondere tempestivamente, sicché potrà accadere che di alcuni prodotti si diventi carenti addirittura a livello mondiale.

Tale potrebbe essere il caso del grano duro, sostenuto fortemente dalle norme comunitarie se coltivato nelle cc.dd. zone tradizionali, cosa che ha prodotto la conseguenza che oggi i titoli all'aiuto in tali zone, per coloro che sono stati coltivatori di grano duro, siano molto alti, e tali da invogliare – correttamente da un punto di vista economico – costoro a «non coltivare» per percepire il sostegno senza rischiare le conseguenze di gravi danni climatici che in precedenza dovevano affrontare, poiché il sostegno era erogato solo a favore di chi effettivamente coltivava il grano duro.

Il vero obbligo che i detentori di terreni ammissibili devono rispettare, dunque, per percepire il pagamento dell'aiuto unico consiste nel rispetto delle prescrizioni contenute negli allegati 4 e 5 del reg. 1782/2003, e cioè nelle cc.dd. condizionalità ambientali ed animalistiche e nella conservazione della natura agraria del terreno.

Ciò detto, ed è constatazione non revocabile in dubbio, si può concludere affermando che il reg. 1782/2003 ha finalità sicuramente ambientalistiche ed animalistiche, e solo eventualmente agrarie, nel senso, per altro, dell'obbligo che esso impone di mantenere la possibile destinazione all'agricoltura del fondo detenuto ma solo eventualmente coltivato.

Sotto questo profilo, al regolamento in questione non può non riconoscersi, unitamente alla finalità parzialmente agricola, per altro posta per lo più in posizione minore (9), quella ambientale.

4. *La doppia base giuridica secondo la sentenza in commento e come paradigma per la base giuridica del reg. 1782/2003.* - La sentenza in commento, attraverso un lungo ragionamento, perfeziona – almeno per alcuni aspetti – la precedente giurisprudenza della Corte in ordine alla duplice o multipla base giuridica di atti comunitari: infatti, essa prende le mosse dalla constatazione che «è certamente vero, come la Corte ha affermato, sostanzialmente, ai punti 17-21 della sentenza Biossido di titanio (10), cit., che il ricorso ad un duplice fondamento normativo è escluso quando le procedure previste relativamente all'uno e all'altro fondamento normativo siano incompatibili e/o quando il cumulo di fondamenti normativi sia tale da pregiudicare i diritti del Parlamento»; prosegue la Corte affermando che «nella specie, tuttavia, dal ricorso al combinato disposto degli artt. 133 CE e 175, n. 1, CE, non discende alcuna delle dette conseguenze». Lo stesso può dirsi, mi pare, con certezza della doppia base giuridica che si sarebbe dovuta prendere in considerazione nell'adozione del

reg. 1782/2003. La sentenza, pur considerandola un evento eccezionale, ritiene ragionevole che nel caso trattato si debbano adottare due basi giuridiche, e valuta le ragioni di questa opportunità in modo tale che lo stesso ragionamento potrebbe applicarsi al regolamento che ci interessa.

Affermano, infatti, i giudici di Lussemburgo, che «ove sia provato, per contro, che l'atto persegue contemporaneamente più obiettivi tra loro inscindibili, senza che uno di essi assuma importanza secondaria e indiretta rispetto all'altro, tale atto dovrà basarsi sui diversi fondamenti normativi di pertinenza» (11).

È, comunque, da rilevare che la doppia base giuridica – anche dell'altra sentenza coeva citata in nota – viene ritenuta necessaria per atti che implicano esecuzione di obblighi di tipo ambientale; il primo, quello della sentenza in commento, è un regolamento che esegue una Convenzione, il secondo è quello della decisione di approvazione della stessa Convenzione.

La Corte, inoltre, non ha considerato di pregio l'affermazione della Commissione (12) così sintetizzata dai giudici di Lussemburgo: «D'altro canto, dallo stesso tenore letterale del Trattato e, segnatamente, degli artt. 6 CE e 152, n. 1, primo comma, CE emergerebbe anche che le esigenze di tutela dell'ambiente, da una parte, e di tutela della salute umana, dall'altra, devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e le azioni della Comunità previste all'art. 3 CE. Un accordo internazionale, pertanto, ben potrebbe essere approvato sul fondamento di un articolo quale l'art. 133 CE, ancorché persegua, in via principale o accessoria, obiettivi attinenti all'ambiente. Nella specie, il ricorso a tale ultima disposizione sarebbe incontestabile, tanto più che la Convenzione riguarderebbe essenzialmente la disciplina del commercio internazionale dei prodotti chimici pericolosi, e non la disciplina nazionale della loro produzione o della loro immissione in commercio, che costituirebbero aspetti accessori rispetto all'importazione e all'esportazione dei detti prodotti». Infatti, l'argomento è stato respinto e la Corte ha mantenuto ferma la sua convinzione, manifestata nelle due sentenze di pari data, che sia il regolamento che la decisione di accettazione della Convenzione, debbano avere due basi giuridiche, che non pregiudicano gli interessi del Parlamento europeo, poiché la base giuridica ambientale prevede la procedura di codecisione che salvaguarda la posizione dell'Istituzione elettiva della C.E.

Sembra, dunque, che analogo ragionamento possa essere fatto per la identificazione della corretta base giuridica del reg. 1782/2003, a meno che non si ritenga che in esso – ma la cosa mi pare insostenibile – prevalgano le finalità agricole quali indicate dall'art. 33 del Trattato C.E.

Luigi Costato

(9) Diversamente, ma solo in parte, e senza che l'assunto venga compromesso, può dirsi per la parte del regolamento che prevede l'aiuto unico a favore degli allevatori o sostegni particolari per le produzioni di qualità previste dall'art. 69 (mi riferisco, ovviamente, alla soluzione adottata in Italia, che sembra, tuttavia, quella che gode dei maggiori favori anche negli altri Stati membri).

(10) Si tratta della sentenza 11 giugno 1991, in causa C-300/89, *Commissione - Consiglio*, detta «Biossido di titanio», in *Racc.* pag. I-2867.

(11) Nella sentenza della Corte (Seconda Sezione) 10 gennaio 2006, in causa C-94/03, *Commissione delle Comunità europee - Consiglio dell'Unione europea*, che affronta anch'essa il problema della base giuridica di un atto, in questo caso di una decisione del Consiglio di «ratifica» di un accordo internazionale (alla cui esecuzione ha provveduto il regolamento impugnato nella causa in commento), al punto 41 si afferma che «La lettura delle menzionate disposizioni sottolinea così l'importanza delle componenti ambientali e sanitarie nel sistema della Convenzione. Come correttamente rilevato dal Consiglio, tale importanza, d'altronde, emergerebbe anche dai consessi

internazionali in cui la detta Convenzione è stata discussa o negoziata (la FAO, nonché la conferenza di Rio de Janeiro del 1992 e il vertice di Johannesburg del 2002), come dalle trattative in corso a livello comunitario, ove la rapida ratifica della Convenzione figura, in particolare, tra gli obiettivi prioritari identificati all'art. 7, n. 2, lett. d) della decisione del Parlamento europeo e del Consiglio 22 luglio 2002, n. 1600/2002/CE, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente (GUL 242, pag. 1); e al punto 42 si afferma che «Tuttavia, dalle suesposte considerazioni non può dedursi che la componente commerciale della Convenzione sia puramente accessoria. La lettura delle disposizioni della Convenzione e, più in particolare, degli articoli relativi alla procedura PIC inducono infatti a concludere che la detta Convenzione contiene anche norme che disciplinano gli scambi di prodotti chimici pericolosi e producono effetti diretti e immediati su tali scambi (v., in tal senso, parere 2/00, cit., punto 37, e sentenza 12 dicembre 2002, *Commissione - Consiglio*, cit., punti 40 e 41).

(12) Riportata al punto 26 della sentenza 10 gennaio 2006, in causa C-94/03, cit.

Cass. Sez. Un. Civ. - 28-3-2006, n. 7033 - Carbone, pres.; Finocchiaro, est.; Maccarone, P.M. (parz. diff.) - Orlando (avv. D'Angelo) c. Gorrasi (avv. De Nicoletti). (*Conferma App. Salerno 17 settembre 2003*)

Contratti agrari - Piccola proprietà contadina - Vendita del fondo prima del decennio (quinquennio) - Decadenza dai benefici fiscali - Nullità dell'atto di trasferimento - Esclusione. (L. 26 maggio 1965, n. 590, artt. 8, 28; d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, art. 11)

In caso di vendita del fondo, prima del decorso del termine, l'acquirente incorre esclusivamente nella decadenza dai benefici, ferma, comunque, la validità dell'atto posto in essere (1).

(*Omissis*)

FATTO. - Con atto 31 luglio 1995 G.G. ha convenuto in giudizio, innanzi al Tribunale di Salerno, O.G. perché, a norma dell'art. 2932 c.c. gli fosse trasferita la proprietà di un fondo rustico in (*omissis*), oggetto di un preliminare di vendita stipulato il (*omissis*).

Ha esposto l'attore che con il menzionato preliminare l'O. si era obbligato a vendergli l'immobile ivi descritto al prezzo di L. 84.000.000, corrisposto il 30 aprile 1987, con contestuale immissione nel possesso ma l'O. si era sempre rifiutato, senza giustificato motivo, di addvenire alla stipula del contratto definitivo, con ciò impedendo la piena utilizzabilità del fondo.

Costitutosi in giudizio l'O. ha resistito alla avversa pretesa.

Ha esposto il convenuto, infatti, che il 23 aprile 1987, in riferimento al preliminare di vendita dell'immobile menzionato nella citazione introduttiva, in cui figurava promittente acquirente il G., quest'ultimo aveva stipulato altro preliminare, con il quale si era obbligato a vendere ad esso O. un vano di mq. 45 facente parte del piano terraneo del fabbricato che la Edilrocca Costruzioni stava realizzando in prossimità del parco pubblico di (*omissis*) e tale contratto prevedeva, altresì, l'obbligo di rivendita, da parte del G. di mq. 700 di terreno, da staccarsi dal fondo rustico oggetto del precedente preliminare.

Ha riferito il convenuto, altresì che per il trasferimento promesso dal G., era stato concordato il corrispettivo di L. 68.000.000 da pagare in diverse rate, con scadenza finale al 31 dicembre 1988; che era stato promesso il trasferimento del possesso del vano terraneo entro il 30 settembre 1988 ed era stata concordata una penale di L. 40.000.000, che successivamente alla immissione nel possesso dell'immobile promesso in vendita al G. questo si era dichiarato proprietario esclusivo dell'immobile e rifiutato il pagamento delle rate successive all'agosto 1988; che non aveva provveduto alla stipula del contratto definitivo sia per il rifiuto del G. di trasferirgli il vano oggetto dell'altro contratto collegato con il precedente, sia per il divieto di vendita entro il decennio all'acquisto di cui alla legge n. 590 del 1965, art. 28, comma 2, essendo stato il fondo rustico in questione acquistato da esso O. in forza di prelazione agraria spettantegli quale affittuario.

Ha chiesto, in conclusione, alla luce delle considerazioni svolte sopra, il convenuto, il rigetto della domanda attrice e, in via riconvenzionale e subordinata all'accoglimento della pretesa avversaria, sentenza di trasferimento ex art. 2932 c.c. del vano promesso in vendita dal G.

Svoltasi l'istruttoria del caso l'adito Tribunale ha rigettato la domanda attrice, sul rilievo che il rifiuto dell'O. alla sottoscrizione del contratto definitivo di vendita non era immotivato, stante la portata sostanziale della legge n. 590 del 1965, art. 28, comma 2, che preclude, per dieci anni dalla data dell'acquisto, la vendita del bene acquistato a norma dell'art. 8 della stessa legge, pena la nullità dell'atto.

Gravata tale pronuncia in via principale dal G. e in via incidentale dall'O., la Corte di appello di Salerno, con sentenza 20 marzo - 17 settembre 2003 in accoglimento dell'appello principale ha dichiarato il trasferimento ex art. 2932 c.c., in favore di G.G., del fondo in (*omissis*) descritto in atti, di cui al preliminare 22 aprile 1987 reso efficace con atto di compravendita registrato il 28 maggio 1987, con ordine al Conservatore dei RR.II. di Salerno di trascrivere la sentenza, e rigetto dell'appello incidentale proposto dall'O.

Per la cassazione di tale ultima pronuncia, notificata il 29 dicembre 2003, ha proposto ricorso, con atto 25 febbraio 2004, O. G., affidato a cinque motivi e illustrato da memorie.

Resiste, con controricorso, illustrato da memorie, il G.

La seconda Sezione cui il ricorso è stato inizialmente assegnato, con ordinanza 15 aprile 2005, n. 7879, rilevato che sulle conseguenze della rivendita di un fondo, nel termine di dieci anni dall'acquisto dello stesso a seguito dell'esercizio della prelazione agraria esiste contrasto nella giurisprudenza della Corte di cassazione, ha rimesso gli atti al primo presidente.

Per la composizione del contrasto sono state investite queste Sezioni Unite, ai sensi dell'art. 374 c.p.c., comma 2.

DIRITTO. - 1. Come riferito in parte espositiva O.G. con contratto preliminare 22 aprile 1987 si è impegnato a trasferire a G. G. un fondo rustico in (*omissis*) per il prezzo di L. 84.000.000 versato il 30 aprile 1987 con contestuale immissione nel possesso del fondo da parte del promittente acquirente.

L'O., peraltro, ha rifiutato di addvenire alla stipula del contratto definitivo.

Il primo giudice ha ritenuto motivato il rifiuto opposto dall'O. sul rilievo che avendo costui acquistato il fondo in discussione nell'esercizio del diritto di prelazione agraria, in virtù della l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 28, comma 2, la compravendita sarebbe stata nulla.

In termini opposti la Corte di appello di Salerno, evidenziato che l'invito a comparire innanzi al notaio per la stipula del contratto definitivo era stato fatto per il 31 maggio 1995, cioè dopo circa 8 anni dalla data del preliminare (del 22 aprile 1987), ha affermato:

- da un lato, che l'incertezza, nella giurisprudenza della Suprema Corte, in ordine alla corretta interpretazione della legge n. 590 del 1965, art. 28, comma 2, quanto alle conseguenze di un contratto di rivendita del fondo, acquistato nell'esercizio del diritto di prelazione di cui alla stessa legge n. 590 del 1965, art. 8, prima del decorso di un decennio dall'acquisto stesso «non può essere posta a favore di colui che si è solennemente impegnato alla vendita, riscuotendone anche il prezzo integrale»;

- dall'altro, che dalla stipula del contratto in favore dell'O. sono decorsi circa 16 anni (e, quindi, ben più del termine decennale di cui all'art. 28 sopra richiamato) e, pur avendo l'O. risolto le sue pendenze fiscali, giammai costui nell'arco del giudizio si è offerto di stipulare il contratto secondo le pattuizioni del preliminare e «ciò evidenzia in modo palese la volontà dell'appellato di non adempiere e, conseguentemente, la fondatezza del gravame» con conseguenziale trasferimento in favore del G. dell'immobile oggetto di controversia.

2. Il ricorrente O. censura la sentenza gravata nella parte *de qua* con i primi due motivi, con i quali denuncia:

- da un lato, «violazione e falsa applicazione di norme di diritto (art. 360 c.p.c., n. 3) in relazione agli artt. 1344 e 1418 c.c. e legge n. 590 del 1965, art. 28», per non avere in alcun modo considerato l'autentico significato, la concreta funzione e la effettiva portata della prescrizione normativa enunciata dalla l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 28, comma 2, che statuisce, in modo chiaro e inequivocabile, la nullità assoluta del contratto con il quale il coltivatore proceda alla vendita a terzi, entro il decennio, del terreno acquistato nell'esercizio del diritto di prelazione (primo motivo);

- dall'altro, «violazione dell'art. 360 c.p.c., n. 5 per difetto assoluto di motivazione», atteso che nella decisione impugnata non si dà alcun conto del criterio logico-giuridico seguito per riconoscere l'efficacia della scrittura 22 aprile 1987, in violazione dell'art. 2932 c.c. che impone al giudice di accertare e valutare se l'attività negoziale posta in essere e espressasi con il contratto preliminare sia conforme ai parametri normativi di cui agli artt. 1343, 1344 e 1322 c.c. (secondo motivo).

3. Come già accennato in parte espositiva, la giurisprudenza di questa Corte ha dato, nel tempo, contrastanti interpretazioni del precetto di cui alla l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 28, comma 2, («la estinzione anticipata del mutuo o la vendita del fondo acquistato con i benefici della presente legge non possono aver luogo prima che siano decorsi dieci anni dall'acquisto»).

Giusta un primo indirizzo - decisamente prevalente - in particolare si ritiene che la vendita del fondo acquistato con i benefici della l. 26 maggio 1965, n. 590, sullo sviluppo della proprietà coltivatrice, la quale abbia luogo prima che siano decorsi dieci anni dall'acquisto, non è nulla, ma comporta unicamente la decadenza dei benefici previsti dalla legislazione in materia di formazione e arrotondamento della proprietà contadina, a norma della legge n. 590 del 1965, art. 28 (così, ad esempio, Cass. 9 ottobre 1976, n. 3351; Cass. 5 luglio 1983, n. 4513; Cass. 20 gennaio 1986, n. 363; Cass. 12 febbraio 1988, n. 1524; Cass. 14 dicembre 1990, n. 11909; Cass. 5 aprile 2003, n. 5372).

Si contrappone al riferito indirizzo, altro, minoritario, secondo cui la vendita, prima che siano decorsi dieci anni dall'acquisto del fondo acquistato con i benefici della l. 26 maggio 1965, n. 590, sullo sviluppo della proprietà coltivatrice, è nulla perché in contrasto con il divieto dell'art. 28, comma 2, citata legge, la cui funzione non è quella di ribadire la decadenza dai benefici fiscali, già prevista dal comma 1 della stessa norma, ma quella di aggiungere, innovando, con norma imperativa, la previgente legislazione, detta più grave sanzione (Cass. 11 giugno 1992, n. 7159).

4. Tra le due contrapposte letture della norma *de qua* ritengono le S.U. che debba privilegiarsi la prima.

Alla luce delle considerazioni che seguono.

4.1. Come noto (in tale senso, cfr., infatti, già Cass. 9 ottobre 1976, n. 3351, cit., in motivazione) la previsione di cui al comma 1 dell'art. 28 in esame «il periodo di decadenza dai benefici previsti dalla vigente legislazione in materia di formazione e di arrotondamento di proprietà contadina è elevato da cinque a dieci anni», si ricollega al d.l. 24 febbraio 1948, n. 114, art. 9, (che, con riferimento agli acquisti effettuati con le provvidenze istituite a favore della piccola proprietà contadina, comminava appunto la decadenza dai benefici fiscali e dal concorso dello Stato negli interessi del mutuo, nei confronti di chi, prima del decorso di dieci anni dall'acquisto fatto a termini dello stesso decreto, avesse alienato volontariamente il fondo acquistato e avesse cessato senza giusta causa dal coltivarlo direttamente) e torna ad ampliare al decennio quel termine che la l. 6 agosto 1954, n. 604, art. 7 e la l. 1° febbraio 1956, n. 53, art. 6, aveva ridotto a cinque anni.

L'unica sanzione comminata da queste varie disposizioni è la decadenza dai benefici tributari e creditizi, e, sempre in coerenza con questo sistema, la l. 5 ottobre 1960, n. 115, art. 6, con riferimento all'ipotesi di vendita parziale del fondo acquistato con le agevolazioni relative alla piccola proprietà contadina, ha cura di precisare che la decadenza in parola opera limitatamente al valore della parte rivenduta, calcolato proporzionalmente a quello accertato per l'intero fondo al momento dell'acquisto.

Pacifico quanto precede, si osserva che la più grave sanzione della nullità che si pretende di ricollegare al divieto posto dal comma 2 della legge n. 590 del 1965, art. 28 «la estinzione anticipata del mutuo o la vendita del fondo acquistato con i benefici della presente legge non possono avere luogo prima che siano decorsi dieci anni dall'acquisto» non è giustificata né dalla struttura, né dalla disposizione, né dalla finalità della legge cui essa appartiene.

Il detto articolo, infatti, si differenzia, in definitiva, nella sua formulazione, dalle precedenti analoghe disposizioni innanzi citate, solo in quanto rende esplicito quel divieto di vendita anticipata che nelle disposizioni precedenti era implicito.

Statuire, cioè, che colui che vende decade dai benefici, vale quanto dire che non è possibile vendere senza incorrere in quella decadenza (così, in termini, Cass. 9 ottobre 1976, n. 3351, cit., in motivazione).

4.2. Sempre al riguardo, e in conformità a quanto evidenziato nella pronuncia da ultimo richiamata, inoltre, non può tacersi che la comminatoria di una nullità, per il carattere profondamente innovativo che avrebbe in un sistema legislativo consolidatosi nel senso su esposto, non poteva dal legislatore essere disposta senza una norma espressa: sarebbe stato più chiaro e più semplice disporre che sono nulle le vendite compiute dall'acquirente prima del decorso di dieci anni dall'acquisto (come è stato disposto con la l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 11, nel sanzionare il vincolo trentennale di indivisibilità dei fondi acquistati con le agevolazioni previste in questa materia, dopo l'entrata in vigore di tale legge), anziché accomunare nella stessa disposizione, come appunto è stato fatto con l'art. 28 in esame, il richiamo a una decadenza comminata per una ipotesi strettamente analoga e un divieto non altrimenti sanzionato.

4.3. Quanto alla *ratio* della disposizione si ricorda - sempre ribadendo quanto affermato dalla più volte richiamata Cass. 9 ottobre 1976, n. 3351, cit. - che l'interesse pubblico di agevolare la formazione e lo sviluppo della proprietà coltivatrice ha natura non diversa da quello che ha determinato gli interventi a favore della piccola proprietà contadina e, quel che più rileva, viene realizzato, in entrambi i casi, con strumenti (cioè provvidenze tributarie e creditizie) di natura sostanzialmente identica.

Quando, con la vendita anticipata del fondo viene a essere spezzato il coordinamento fra quelle provvidenze e le finalità per le quali esse erano state concesse, la revoca delle prime è misura idonea a evitare che esse rimangano strumenti di finalità diverse. Può aggiungersi che sarebbe anzi contrario allo sviluppo di una

sana economia agraria, oltre che al principio costituzionale della libertà di iniziativa economica, una norma che legasse inesorabilmente, per un lungo periodo al fondo, un soggetto che a un certo momento ritenga più confacente alla propria personalità e alle proprie attitudini altra più proficua attività produttiva.

4.4. Come evidenziato da Cass. 22 gennaio 1986, n. 363, specie in motivazione, ancora, si osserva:

- da un lato, che il disposto della legge n. 590 del 1965, art. 28, comma 2, sopra riportato, deve essere interpretato tenendo presente il primo comma della stessa norma, sì che deve concludersi che la proibizione di estinguere anticipatamente il mutuo e di vendere il fondo acquistato con i benefici previsti dalla legge medesima, entro il termine in tal modo prolungato, è stata posta in rapporto a tale decadenza e, in caso di violazione del divieto, l'unica conseguenza che ne deriva è la decadenza stessa;

- dall'altro, che la pretesa nullità del contratto stipulato in violazione del divieto di vendere entro dieci anni il fondo acquistato con i benefici in questione non è espressamente sancita, mentre certamente lo sarebbe (come la decadenza) se tale conseguenza fosse stata voluta dal legislatore.

4.5. Per superare i rilievi svolti sopra, e giungere alla conclusione qui rifiutata (fatta propria da Cass. 11 giugno 1992, n. 7159, sul rilievo che dall'esame dei lavori preparatori della legge n. 590 del 1965, art. 28, questa constava originariamente del solo comma 1 il quale era già sufficiente a ribadire il principio della decadenza dei benefici fiscali nel caso di vendita del fondo, per cui l'inserzione del secondo comma, in sede di emendamento, può essere logicamente spiegabile solo con l'intenzione di aggiungere a quelle già previste una sanzione più grave nel caso di rivendita del fondo prima della scadenza di un certo termine) occorre fare applicazione del principio della cd. nullità virtuale.

In base al riferito principio non occorre che la sanzione di nullità del contratto sia testualmente comminata dalla legge, potendo la stessa derivare dal semplice contrasto con una norma imperativa, in ossequio al principio generale sancito dall'art. 1418 c.c., comma 1.

Ma, come già evidenziato da Cass. 5 aprile 2003, n. 5372, specie in motivazione, posto che lo stesso art. 1418 c.c., nel prevedere la nullità per contrasto a norme imperative, fa tuttavia salvo il caso in cui «la legge disponga diversamente», la nullità va esclusa sia quando il legislatore prevede espressamente una forma di invalidità diversa dalla nullità (ad es. l'annullabilità), sia quando la legge assicura l'effettività della norma imperativa con la previsione di rimedi diversi dall'invalidità del contratto, quale nella specie la decadenza dai benefici fiscali e creditizi.

È, infatti, palese che il legislatore - che poteva agire, indirettamente, sui destinatari della norma, comminando sanzioni, quali la decadenza dai benefici fiscali e creditizi, rivolta a scoraggiare la violazione del precetto, rendendola non conveniente sul piano economico, ovvero operare, direttamente, sul negozio di rivendita infradecennale, sancendo la nullità e, quindi, impedendo allo stesso di produrre effetti giuridici - ha fatto ricorso alla sanzione della decadenza dai benefici escludendo il ricorso alla più grave sanzione della nullità.

Deve concludersi, pertanto, anche sotto tale profilo che la decadenza esaurisce, dunque, la reazione dell'ordinamento, mentre è meramente assertivo il dire che la tutela degli interessi pubblici sottesi alla normativa sulla formazione della proprietà diretto-coltivatrice implichi la nullità degli atti di rivendita infradecennale, giacché quella tutela ben poteva e può limitarsi alla sanzione, di notevole rilevanza economica, consistente nella decadenza dai benefici creditizi e fiscali (Cass. 5 aprile 2003, n. 5372, cit.).

4.6. Irrilevanti al fine di pervenire a una diversa soluzione del problema ora in esame, sono tutti i riferimenti, sviluppati da parte del ricorrente, alla giurisprudenza di questa Corte costante nell'affermare che la prelazione prevista dalla l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8, in favore dell'affittuario coltivatore diretto del fondo posto in vendita ha lo scopo di favorire la continuazione dell'impresa agricola già stabilita nel fondo e presuppone, quindi, che l'affittuario non solo coltivi il fondo alla data in cui la prelazione viene esercitata, ma intenda anche continuare tale attività da cui la nullità dell'acquisto del fondo effettuato dall'affittuario che si è avvalso del suo diritto di prelazione per uno scopo diverso da quello della continuazione dell'impresa agricola, come nel caso in cui abbia acquistato il fondo solo per cederne il godimento ad un terzo che vi intenda esercitare una propria impresa agricola, o proceda all'immediata rivendita del bene.

Siffatto principio è enunciato in varie direzioni, che con motivazioni sia pure parzialmente diverse, sono pervenute alla stessa con-

clusione, mettendo in rilievo, di volta in volta, la carenza di legittimazione all'acquisto, la violazione di norma imperativa, il perseguimento di finalità diverse da quelle contemplate dalle disposizioni in tema di prelazione agraria, con la precisazione che l'acquisto e la rivendita, essendo effettuati per fini diversi dalla promozione della proprietà coltivatrice, in vista della quale il legislatore limita la libertà contrattuale del proprietario venditore, sono entrambi nulli.

Tale giurisprudenza, peraltro (cfr. in tale senso già Cass. 14 dicembre 1990, n. 11909, specie in motivazione) fa leva su di una circostanza fondamentale, costituita dall'immediata rivendita del fondo acquistato per effetto della prelazione, sulla ricorrenza cioè di un lasso di tempo così breve tra i due atti da risultare evidente il disegno preordinato dell'avente diritto alla prelazione e del terzo volto a consentire a quest'ultimo di acquisire la proprietà dell'immobile in violazione delle norme sulla prelazione, norme queste aventi il diverso scopo di consolidare nella stessa persona del coltivatore - che trovasi in determinati rapporti con il proprietario venditore - l'impresa agricola e la proprietà del fondo.

Nella specie, per contro, è pacifico - a prescindere dal considerare che la «nullità» della seconda vendita non è invocata dal soggetto in pregiudizio al quale l'odierno ricorrente, nell'esercizio del diritto di prelazione, è divenuto proprietario del fondo di cui si discute ma dallo stesso odierno ricorrente, cioè dal soggetto che si è avvalso della prelazione e che dopo avere promesso in vendita, con preliminare, il fondo all'odierno controricorrente, incassando integralmente il corrispettivo pattuito, si è rifiutato, a distanza di otto anni dal preliminare, di stipulare il definitivo - che il preliminare 22 aprile 1987 è stato, autonomamente, pattuito tra le parti e non, fraudolentemente, in esecuzione di un accordo ai danni dell'originario proprietario del terreno e del soggetto cui questo era stato promesso in vendita, intervenuto al fine di utilizzare l'istituto della prelazione per uno scopo diverso da quello di legge.

4.7. Al fine di dimostrare la insostenibilità della tesi che qui si disattende, non può tacersi - ancora - che la disposizione in esame, cioè l'art. 28, comma 2, prevede, letteralmente, che «non possono aver luogo prima che siano decorsi dieci anni dall'acquisto» «la vendita» «del fondo acquistato con i benefici della presente legge».

Sia nel linguaggio corrente, sia in quello giuridico, la concessione di un mutuo a tasso agevolato, nonchè la riduzione del carico fiscale, in sede di registrazione dell'atto di acquisto di un fondo, può definirsi e si definisce, correntemente, come «beneficio».

Deve escludersi, peraltro, che l'espressione «beneficio» possa riferirsi anche al «diritto» di prelazione previsto dal precedente art. 8 della stessa legge.

In primo luogo è assolutamente improprio e approssimativo affermare che la legge n. 590 del 1965, art. 8 nel prevedere che «in caso di trasferimento a titolo oneroso (...) l'affittuario, il mezzadro, il colono o il compartecipante (...) ha diritto di prelazione purché (...)», accordi ai soggetti ivi indicati un «beneficio».

In secondo luogo è palese che per retamente comprendere cosa intendesse, realmente, il legislatore del 1965 nel fare riferimento ai fondi acquistati «con i benefici della presente legge», non può prescindere dal contenuto di detta legge.

Quest'ultima fa riferimento ai «benefici» e ai «beneficiari», oltre all'art. 28, commi 1 e 2, solo nell'art. 7 «oltre il pagamento delle rate di ammortamento per capitale ed interesse, nessun altro onere può farsi gravare dagli istituti sulle ditte beneficiarie (...)», art. 26 «il beneficio della concessione dei mutui e dei prestiti» e art. 36 «per ogni omissione, da qualsiasi causa dipenda, risultante negli atti stipulati precedentemente all'entrata in vigore della presente legge per la formazione o per l'arrotondamento della piccola proprietà contadina, che costituisca causa di impedimento ai benefici fiscali, ai sensi del (...)».

È evidente, pertanto, anche sotto tale - ulteriore - profilo la impossibilità di leggere l'art. 28, comma 2, nel senso che qui si critica.

È certo, infatti, che la legge n. 590 del 1965, nel menzionare i «benefici» dalla stessa prevista (o ivi comunque richiamati) non intendeva, in alcun modo, fare riferimento anche al diritto di prelazione di cui al precedente art. 8, ma solo alle agevolazioni fiscali e alla possibilità di accedere a mutui a tasso agevolato.

Operando il divieto di vendita esclusivamente nella eventuale che il fondo sia stato acquistato con i «benefici» sopra indicati, e non in forza del diritto di prelazione e di riscatto indicati al precedente art. 8, è evidente, da un lato, che in tanto può affermarsi, nel caso concreto, il «divieto di vendita» in quanto si dimostri, previamente, l'avvenuta concessione, al momento dell'acquisto, di uno dei benefici sopra descritti; dall'altro, che è incongrua una let-

tura del testo positivo che connetta alla «vendita» oltre che la perdita dei benefici anche la sua «nullità» (così sanzionando anche terzi, assolutamente estranei alla concessione dei «benefici»).

4.8. La tesi qui sostenuta, infine, trova ulteriore conforto nella normativa sopravvenuta che, ancorchè non applicabile direttamente nella presente vicenda, convince viepiù della impossibilità di aderire a una lettura della legge n. 590 del 1965, art. 28, comma 2, diversa da quella sopra indicata.

In particolare si osserva che il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, art. 11, in tema di «attenuazione dei vincoli in materia di proprietà coltivatrice», dopo avere affermato, al primo comma, «il periodo di decadenza dai benefici previsti dalla vigente legislazione in materia di formazione e di arrotondamento di proprietà coltivatrice è ridotto da dieci a cinque anni» e ribadito, al comma 2, «la estinzione anticipata del mutuo o la vendita del fondo acquistato con i suddetti benefici non possono aver luogo prima che siano decorsi cinque anni dall'acquisto» così sostanzialmente confermando, salvo che per la diversa durata del divieto il contenuto della legge n. 590 del 1965, art. 28, comma 2, dispone, al comma 3, che «non incorre nella decadenza dai benefici l'acquirente che, durante il periodo vincolativo, alieni il fondo o conceda in godimento lo stesso a favore del coniuge o di parenti entro il terzo grado (...)».

È chiaro, pertanto, che in caso di vendita del fondo, prima del decorso del termine, l'acquirente incorre esclusivamente nella decadenza dai «benefici» ferma, comunque, la validità dell'atto posto in essere.

5. Come riferito in parte espositiva, l'O., in via di appello incidentale, condizionato all'accoglimento dell'appello di controparte, ha chiesto fosse pronunciata sentenza, ai sensi dell'art. 2932 c.c., che tenesse luogo del contratto definitivo previsto dal preliminare 23 aprile 1987 e avente a oggetto il trasferimento, dal G. a esso concludente, di un vano terraneo di mq. 45 situato al Parco della Concordia di Roccadaspide nonchè mq. 700 del fondo rustico di cui al preliminare del 22 aprile 1987, ciò previa determinazione delle modalità, delle condizioni e dei termini di versamento della somma di L. 37.000.000 quale residuo corrispettivo ancora dovuto.

La Corte di appello di Salerno ha disatteso la censura, con conseguente rigetto della domanda di esecuzione specifica del preliminare 23 aprile 1987, sussistendo le condizioni per la pronuncia della risoluzione, per inadempimento dell'O., del preliminare in questione, evidenziando che «la prevalenza della domanda di risoluzione del contratto preliminare su quella di esecuzione specifica dell'obbligo di contrarre proposta *ex adverso* è configurabile solo in presenza di un inadempimento grave e persistente del promittente acquirente che giustifichi il rifiuto del primo ad adempiere sulla base di una valutazione unitaria e comparativa degli inadempimenti addebitati alla parte» e che nella specie è evidente l'inadempimento dell'O.

Non solo, infatti, costui si era ingiustificatamente rifiutato di dare esecuzione al preliminare del 22 aprile 1987, collegato a quello del 23 aprile 1987, ma aveva omesso di corrispondere le rate di prezzo scadute il 30 agosto 1988 e il 31 dicembre 1988 per un importo globale di L. 31.000.000, segno evidente di un grave inadempimento tuttora persistente.

6. Il ricorrente censura nella parte *de qua* la sentenza gravata lamentando, nell'ordine:

- da una parte, «violazione e falsa applicazione di norme di diritto (art. 360 c.p.c., n. 3) in relazione all'art. 112 c.p.c.», per avere la Corte di appello pronunciato la risoluzione del contratto di cui al preliminare del 23 aprile 1987 in assenza di una specifica domanda (terzo motivo);

- dall'altra, «violazione e falsa applicazione di norme di diritto (art. 360 c.p.c., n. 3) in relazione agli artt. 1453, 1455 e 1460 c.c.» per non avere proceduto, i giudici *a quibus* a una valutazione comparativa dei comportamenti delle parti, tenendo conto, soprattutto, dei rapporti di proporzionalità e corrispettività esistente tra le prestazioni inadempite, per stabilire se l'inadempimento o la prospettiva di inadempimento di una parte giustifichi il rifiuto della prestazione dovuta dall'altra (quarto motivo);

- da ultimo, «violazione dell'art. 360 c.p.c., n. 5 per difetto assoluto di motivazione», atteso che non si è fatto riferimento alle risultanze processuali dalle quali emerge che del corrispettivo di L. 68.000.000 erano già stati pagati L. 36.000.000 e, cioè, oltre il 50 per cento dell'intero (quinto motivo).

7. Nessuno dei riassunti motivi coglie nel segno.

7.1. Quanto al terzo motivo si osserva - come evidenziato sopra - che con la pronuncia ora impugnata i giudici di secondo grado (ancorchè con improprietà di linguaggio, specie nella parte

dispositiva), lungi dal pronunziare, con effetto di giudicato, la risoluzione del preliminare 23 aprile 1987 per grave inadempimento dell'O., domanda proposta dal G., che non aveva mai formulato domanda di esecuzione specifica di quel preliminare, e conseguente inapplicabilità dell'art. 1453 c.c., comma 2, in controversia istaurata con citazione del 31 luglio 1995, nel vigore dell'art. 183 c.p.c., nel testo come sostituito dalla l. 26 novembre 1990, n. 353, art. 17, nel corso del giudizio di primo grado unicamente in sede di precisazione delle conclusioni e, quindi, tardivamente si sono limitati a «rigettare l'appello incidentale proposto da O. G.».

Quei giudici sono pervenuti a una tale conclusione per avere accertato, dopo avere posto a confronto le condotte di entrambi i contraenti, che il comportamento posto in essere dall'O. integrava un grave inadempimento, idoneo a giustificare una pronunzia di risoluzione del contratto, con conseguente impossibilità di accoglimento della domanda di esecuzione specifica proposta dalla parte inadempiente.

Irrilevante, per una diversa soluzione della lite, è la circostanza che – come si osserva nel motivo – il G. abbia chiesto il «rigetto» della domanda di esecuzione specifica del preliminare 23 aprile 1987 e la pronunzia della sua «risoluzione» solo in sede di precisazione delle conclusioni del giudizio di primo grado.

Se, infatti, le riferite conclusioni erano senza ombra di dubbio inammissibili nella loro ultima parte (nella parte, cioè, in cui tendevano a una sentenza che, con effetto di giudicato, pronunziasse la risoluzione del preliminare in discussione), le stesse, nella parte in cui erano dirette a denunciare la carenza dei presupposti per l'accoglimento della domanda avversaria, integravano mere difese volte al rigetto della pretesa dell'O. ben proponibili in sede di precisazione delle conclusioni.

7.2. Il quarto motivo, ancora, non può trovare accoglimento atteso, a tacer d'altro, che i giudici di appello hanno, puntualmente, indicato le ragioni della pronunzia adottata e, in particolare, i comportamenti gravemente inadempienti posti in essere dall'O., e che giustificavano il rigetto della domanda di esecuzione specifica del preliminare 23 aprile 1987.

Il ricorrente O., inoltre, pur invocando che «nei contratti a prestazioni corrispettive, ove una delle parti giustifichi la propria inadempienza con l'inadempimento dell'altro, il giudice deve procedere alla valutazione comparativa dei comportamenti», si astiene, totalmente, dall'indicare quali siano, nella specie, i comportamenti tenuti dal G. e che, ove rettamente valutati, avrebbero potuto condurre a una diversa soluzione della lite.

7.3. Quanto, al quinto, e ultimo, motivo e alla circostanza che la Corte di appello avrebbe ommesso di tenere presente che esso ricorrente aveva già corrisposto L. 36.000.000, rispetto a un corrispettivo dovuto di L. 68.000.000 e quindi pari a oltre il 50 per cento dell'intero, la deduzione prescinde totalmente da quella che è la motivazione della sentenza impugnata.

Precisa, infatti, quest'ultima che nell'anno 2003 l'O. era ancora inadempiente, quanto al pagamento del saldo del prezzo, per L. 31.000.000, ancorché il preliminare prevedesse che tale importo fosse versato entro il 30 dicembre 1988.

È di palmare evidenza, pertanto, che i giudici del merito hanno tenuto presente l'avvenuto pagamento (nei termini contrattuali) di parte del prezzo convenuto, ma hanno – correttamente – ritenuto grave inadempimento, oltre che il rifiuto dell'O. di addvenire alla conclusione del definitivo quanto al preliminare, collegato, del 22 aprile 1987, anche la circostanza che a distanza di circa 15 anni dalla data in cui il saldo del prezzo (L. 31.000.000) doveva essere pagato al promittente venditore, l'O. non aveva ancora adempiuto tale proprio obbligo.

8. Risultato infondato, in conclusione, il proposto ricorso deve rigettarsi, con condanna della parte ricorrente al pagamento delle spese di questo giudizio di legittimità, liquidate come in dispositivo.

(Omissis)

(1) DECADENZA DAI BENEFICI E VALIDITÀ DELL'ATTO DI TRASFERIMENTO.

La sentenza n. 7033 del 28 marzo 2006 delle Sezioni Unite della Suprema Corte affronta e risolve il conflitto di giurisprudenza insorto riguardo all'art. 28, comma 2, della l.

26 maggio 1965, n. 590, privilegiando l'argomentazione limpida, organica e convincente.

Il conflitto è nato tra una giurisprudenza maggioritaria secondo la quale la vendita del fondo acquistato con i benefici della l. n. 590 del 1965 sullo sviluppo della proprietà coltivatrice, intervenuta prima che siano decorsi dieci anni (ora cinque), comporta unicamente la decadenza dai benefici predetti, e una giurisprudenza minoritaria secondo la quale la vendita è nulla perché in contrasto con il divieto posto dalla norma imperativa del comma 2 dell'art. 28 della predetta legge n. 590 del 1965.

Le Sezioni Unite accolgono la tesi della giurisprudenza maggioritaria (una per tutte: Cass. 9 ottobre 1976, n. 3351, in *Giur. agr. it.*, 1978, 101, con nota di CONFORTI E., *Inalienabilità decennale del fondo posta dalla legge n. 590 del 1965*) richiamando storicamente il d.l. 24 febbraio 1948, n. 114, art. 9, nonché le successive l. 6 agosto 1954, n. 604, art. 7, e l. 1° febbraio 1956 n. 53, art. 6, che costituiscono i pilastri della legislazione di tutela della piccola proprietà contadina e prevedono chiaramente, quale unica sanzione della violazione del divieto, quella della decadenza dai benefici fiscali e dalle provvidenze creditizie. Il disegno di politica legislativa è stato, infatti, dall'inizio ad oggi coerente, dalle leggi di favore della piccola proprietà contadina a quella di tutela della proprietà coltivatrice. Questo si evince anche dal collegamento sistematico della legge n. 590 del 1965, art. 28, con la l. 5 ottobre 1960, n. 115, art. 6, che concerne l'ipotesi di vendita parziale di fondo acquistato con le agevolazioni e prevede la decadenza dai benefici solo in riguardo al valore della parte venduta e trova conferma nel d.lgs. 18 maggio 2001, art. 11, n. 228, comma 3, secondo il quale «non incorre in decadenza dai benefici l'acquirente che, durante il periodo vincolativo, alieni il fondo o conceda in godimento lo stesso a favore del coniuge, di parenti entro il terzo grado (...).».

Anche secondo tale norma la sanzione per la violazione del divieto di vendita infranquennale è la decadenza dai benefici, mentre rimane ferma la validità dell'atto.

Correttamente la sentenza in commento rileva che, se il legislatore avesse voluto far scaturire dalla violazione del divieto la sanzione della nullità dell'atto, l'avrebbe dichiarato espressamente, specialmente in una materia nella quale storicamente tutte le leggi susseguite hanno sempre e solo previsto la sanzione della decadenza dai benefici.

D'altro canto, è di tutta evidenza che l'art. 28 della legge n. 590 del 1965 è incentrato sulla decadenza dai benefici fiscali e creditizi e che tale decadenza è in logica relazione con il divieto di vendita anticipata del fondo acquistato con i benefici predetti, costituendo l'unica sanzione della violazione di quel divieto.

Si conferma per questa norma, come per altre reperibili agevolmente non solo nella legislazione agraria, la speciale vocazione del legislatore all'imperfezione tecnica nella formulazione del testo sicché accade che la sanzione preceda il precetto.

Ci pare significativo – concludendo – riprodurre il seguente passaggio della motivazione della sentenza delle Sezioni Unite: «Quando, con la vendita anticipata del fondo, viene a essere spezzato il coordinamento fra quelle provvidenze e le finalità per le quali esse erano state concesse, la revoca delle prime è misura idonea a evitare che esse rimangono strumenti di finalità diverse. Può aggiungersi che sarebbe anzi contrario allo sviluppo di una sana economia agraria, oltre che al principio costituzionale della libertà di iniziativa economica, una norma che legasse inesorabilmente, per un lungo periodo al fondo, un soggetto che a un certo momento ritenga più confacente alla propria personalità e alle proprie attitudini altra più proficua attività produttiva».

Gianfranco Busetto

Cass. Sez. III Civ. - 16-11-2005, n. 23090 - Sabatini, pres.; Finocchiario, est.; Sgroi, P.M. (conf.) - Passone (avv. Cianci ed altro) c. Nonino Distillatori S.p.A. ed altro (avv. Cossu ed altro). (Conferma App. Trieste 30 luglio 2002)

Prelazione e riscatto - Prelazione - Esclusione - Condizioni - Natura non agricola del terreno - Destinazione edilizia in base a variante di piano regolatore ancora non approvata - Sufficienza - Fondamento. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

Prelazione e riscatto - Prelazione - Esclusione - Condizioni - Natura non agricola del terreno - Destinazione edilizia in base a piano regolatore anche non approvato al momento di esercizio della prelazione o del riscatto - Sufficienza - Condizioni. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

L'art. 8, secondo comma, della l. 26 maggio 1965, n. 590, nell'escludere il diritto di prelazione quando i terreni in base a piani regolatori, anche se non approvati, siano destinati ad utilizzazione edilizia, prescinde dal lato formale della classificazione dell'area, come esistente, così come si desume dalla non necessità dell'avvenuta approvazione del piano stesso, e privilegia, invece, la scelta operata dalla P.A., anche se ancora in itinere, sotto il profilo dello sviluppo urbanistico. Pertanto, in proposito, la delibera della Giunta comunale con la quale si conferisce incarico ad un professionista di redigere la variante al piano regolatore, da sottoporre a definitiva approvazione, anche sulla base di precedenti deliberazioni di massima della stessa amministrazione comunale, presuppone un'espressa volontà di mutamento di destinazione delle aree interessate e costituisce, perciò, provvedimento idoneo, seppure in via provvisoria, ad imporre al terreno destinazione non agricola (1).

L'art. 8, secondo comma, della l. 26 maggio 1965, n. 590, nell'escludere il diritto di prelazione quando i terreni siano destinati ad utilizzazione edilizia in base a piani regolatori anche se non ancora approvati, postula che nel momento in cui la prelazione o il riscatto vengano esercitati sia già iniziato un procedimento amministrativo rivolto al cambiamento di destinazione urbanistica attraverso atti pubblici dell'amministrazione che incidano sull'assetto territoriale con scelte certe e conoscibili da terzi (2).

(Omissis)

FATTO. - Premesso che con contratto 29 dicembre 1995 Florio Francesca aveva venduto alla Nonino S.p.A. diversi fabbricati rurali e terreni, in Comune di Pavia di Udine, per complessivi ha. 15.8558 al prezzo di lire 1.443.000.000 e riferito di essere proprietario, coltivatore diretto, di fondi rustici confinanti con alcuni di quelli oggetto della descritta vendita, con atto 4 gennaio 1997 Passone Leonardo ha convenuto in giudizio, innanzi al Tribunale di Udine, la Nonino S.p.A. perchè, accertata l'esistenza in capo a esso concludente del diritto di prelazione quanto ad alcuni dei fondi acquistati dalla convenuta, fosse dichiarato l'avvenuto riscatto di questi da parte di esso concludente, con conseguente attribuzione del diritto di proprietà dietro il pagamento del prezzo indicato in contratto, pari a lire 93.445.000, per alcuni dei terreni specificatamente indicati, e a lire 109.000.000, per altri, pur essi puntualmente descritti.

Costituitasi in giudizio, la convenuta ha chiesto che, previa chiamata in causa della venditrice Florio, la domanda attrice fosse rigettata perchè infondata con condanna dell'attore al risarcimento dei danni a norma dell'art. 96 c.p.c.

Solo in via subordinata, la convenuta chiedeva che l'adito Tribunale, dichiarato risolto il contratto 29 dicembre 1995, ovvero ridotto il prezzo, condannasse la parte chiamata in causa alla rifusione dei danni, al rimborso delle spese sostenute, alla restituzione eventualmente *pro parte* del prezzo, oltre accessori.

Autorizzata la chiamata in causa della terza, la Florio, costituita in giudizio, ha chiesto il rigetto della domanda attrice nonché di quella formulata dalla società convenuta.

Svoltasi l'istruttoria del caso, l'adito Tribunale con sentenza 10 aprile 2000 ha rigettato sia la domanda principale del Passone, che quella riconvenzionale della Nonino.

Gravata tale pronuncia in via principale dal Passone e in via incidentale dalla Nonino Distillatori S.p.A., già Sital s.r.l. e in precedenza Nonino S.p.A., nonché da Maseri Attilio, erede di Florio

Francesca, la Corte di appello di Trieste, con sentenza 26 aprile - 30 luglio 2002, ha rigettato sia l'appello principale che quello incidentale, compensate tra tutte le parti le spese del grado.

Per la cassazione di tale pronuncia, notificata il 20 settembre 2002 ha proposto ricorso, con atto 25 ottobre 2002, Passone Leonardo, affidato a due motivi e illustrato da memoria.

Resistono, con distinti ricorsi e ricorsi incidentali condizionati, sia la S.p.A. Nonino Distillatori sia Maseri Attilio, affidato il primo a tre motivi, il secondo a quattro ed entrambi illustrati da memoria.

DIRITTO. - 1. I vari ricorsi avverso la stessa sentenza devono essere riuniti, ai sensi dell'art. 335 c.p.c.

2. I giudici di secondo grado hanno escluso che la domanda di riscatto proposta dal Passone potesse trovare accoglimento sulla base di due, concorrenti, rilievi.

2.1. Il Passone, hanno osservato, *in primis*, i giudici di secondo grado, avrebbe potuto esercitare (come ha esercitato) la prelazione parziale sui soli fondi a confine «se fosse dimostrato in causa che l'insieme dei lotti compravenduti costituisca un insieme di porzioni distinte ed autonome indipendenti l'una dell'altra per caratteristiche ed esigenze culturali e produttive, il che resta in dubbio dato che lo stesso appellante Passone rileva in citazione di avere esercitato l'opzione con esclusione dei fabbricati rurali e delle loro aree strettamente pertinenziali».

«Ma che autonomia - prosegue la sentenza gravata sul punto - possono avere fabbricati e aree predetti privati dei fondi agricoli, di cui a loro volta potrebbero costituire pertinenze, non è dato sapere e non è acquisito in atti».

2.2. Peraltro, hanno ancora osservato quei giudici, la domanda di riscatto non può trovare accoglimento anche sul rilievo, assorbente, che sia al momento della esperita azione, sia già allorché è stato perfezionato il contratto di vendita stipulato tra la Florio e la Nonino era *in itinere* la variazione del piano regolatore comunale.

Hanno accertato, infatti, quei giudici che alle dette date esisteva non solo un accordo verbale tra la Nonino e i rappresentanti del Comune, ma anche la deliberazione giuntale n. 542 del 30 dicembre 1994 con cui era stato affidato incarico professionale all'architetto Pascetti per la redazione del progetto della variante n. 15 al P.R.G.C. nonché le deliberazioni del Consiglio del 13 marzo 1995 e 9 ottobre 1995 con cui erano state impartite le direttive da seguire nella predisposizione della variante n. 15, al fine di risolvere alcuni problemi non completamente chiariti della variante n. 12.

Ancorché la nuova destinazione urbanistica sia stata approvata unicamente nel 1998 - hanno ancora osservato quei giudici - il 29 dicembre 1995 era *in itinere* la procedura per la variante urbanistica, la quale ha sottratto i terreni *de quibus* alla possibile prelazione del coltivatore confinante rendendoli idonei invece all'uso industriale e edilizio connesso, sia pure temperato da prescrizioni caratterizzanti la specifica zonizzazione.

La nuova urbanizzazione, hanno infine evidenziato i giudici di secondo grado, riguarda l'intero compendio oggetto di trasferimento, non solo quello oggetto del retratto parziale, senza che possa utilmente operarsi alcuna distinzione tra i terreni privi del tutto di destinazione agricola e terreni che la conservano anche dopo la variante n. 15, atteso che questi ultimi non corrispondono a quei terreni non oggetto di retratto e il Passone non ha proposto domande subordinate o accessorie che giustifichino indagini in tale direzione.

3. Il ricorrente principale censura la sentenza gravata, sopra riassunta, con due motivi, lamentando:

- da un lato, «contraddittoria motivazione sul punto decisivo della controversia costituito dalla asserita inscindibilità dei terreni agricoli oggetto di retratto» primo motivo, prima parte;

- dall'altro, «violazione dell'art. 1345 c.c. sotto il profilo della irrilevanza dei motivi del contratto ad eccezione del motivo illecito comune a entrambe le parti», primo motivo, seconda parte;

- da ultimo, «falsa applicazione dell'art. 8, comma 2 della l. 26 maggio 1965, n. 590» secondo motivo.

4. Le censure svolte nel primo motivo, in più punti oscuri e di difficile lettura, sono inammissibili.

Almeno sotto due, concorrenti, profili.

4.1. Come osservato sopra, i giudici di secondo grado - in applicazione di principi ripetutamente affermati da questa Corte regolatrice - hanno ritenuto, *in limine*, inaccoglibile la domanda di retratto parziale dei terreni compravenduti, fatta dal Passone, domanda che

non può, come assolutamente pacifico in giurisprudenza, essere «mutata» in corso di causa, atteso che una volta esercitato, con l'atto introduttivo del giudizio, il diritto di riscatto, questo non è più suscettibile, in prosieguo, di variazioni di sorta, nè con riguardo all'estensione del terreno, nè con riferimento al prezzo offerto, essendo preclusa alla parte non soltanto una vera e propria *mutatio libelli*, ma anche la mera *emendatio*, poiché le nozioni di *mutatio* ed *emendatio libelli*, proprie del processo, non sono trasferibili alle dichiarazioni negoziali (Cass. 16 maggio 2001, n. 6743; Cass. 21 dicembre 1995, n. 13026) perchè tale forma di retratto è consentita unicamente qualora i fondi oggetto di compravendita costituiscano «porzioni distinte e autonome, indipendenti l'una dall'altra per caratteristiche ed esigenze culturali e produttive».

Nella specie il Passone – gravato in via esclusiva del relativo onere probatorio e alla cui inosservanza era tassativamente precluso al giudice di sopperire con indagini *ex officio*, in violazione dei principi fondamentali del processo civile – non solo non aveva dimostrato detta «autonomia», ma aveva, per implicito, affermato la insussistenza della stessa.

Hanno accertato, infatti, i giudici di secondo grado, in linea di fatto, che il Passone ha dichiarato di non volere riscattare i «fabbricati rurali e le loro aree strettamente pertinenti», ancorché facenti parti del complesso acquistato dalla Nonino. Atteso che i «fabbricati rurali» sono, per definizione, «pertinenze» delle aree agricole (oggetto, invece, di riscatto da parte del Passone), è di palmare evidenza:

- da un lato (come correttamente sottolineato dal giudice di secondo grado), che già sotto tale profilo la domanda del Passone non poteva trovare accoglimento;

- dall'altro, che era onere del Passone censurare nella parte *de qua* la sentenza gravata.

Il Passone, in particolare, doveva impugnare tale *ratio decidendi* della sentenza dei secondi giudici annunciando, alternativamente, o la erroneità, in diritto, del principio enunciatosi dalla Corte di appello, sotto il profilo di cui all'art. 360, n. 3 c.p.c., deducendo e dimostrando che a norma dell'art. 8 della legge n. 590 del 1965 è facoltà del retraente «scegliere» – nell'ambito del terreno agricolo e delle relative pertinenze in vendita – alcune porzioni di questo, piuttosto che altre, o, sotto il profilo di cui all'art. 360, n. 5 c.p.c., provvedendo a trascrivere in ricorsi i documenti (o le altre risultanze) non adeguatamente valutate dai giudici di secondo grado e dalle quali emergeva l'autonomia dei fondi oggetto di retratto rispetto ai rimanenti.

Poiché nella specie parte ricorrente omette di censurare sotto il riferito profilo la sentenza gravata, limitandosi, del tutto apoditticamente, ad affermare la ammissibilità (in tesi) di un retratto parziale e astenendosi totalmente dal dimostrare che nella specie ne sussistevano le condizioni (palese essendo che non è sufficiente, per limitare il retratto ai terreni agricoli, con esclusione dei fabbricati rurali che ne costituiscono pertinenza, dedurre, come si adombra in ricorso, che questi ultimi «costituiscono una componente preponderante del valore immobiliare della compravendita»), è di palmare evidenza la inammissibilità del primo motivo di ricorso che – come anticipato – in alcun modo censura la prima *ratio decidendi* fatta propria dai giudici del merito nel rigettare la domanda del Passone.

4.2. Come anticipato, peraltro, le deduzioni svolte con il primo motivo sono inammissibili anche sotto altro, concorrente, profilo.

Le stesse, infatti, si risolvono – per quanto è dato di comprendere – in una serrata critica della sentenza del primo giudice e degli apprezzamenti espressi dal consulente tecnico, apprezzamenti relativi alle ragioni che hanno indotto la Nonino ad acquistare il complesso oggetto di controversia.

Poiché, come i giudici di secondo grado hanno espressamente affermato di volere condividere il dispositivo della sentenza di prime cure, ma con una motivazione che «segue un percorso diverso» è evidente la palese inammissibilità delle deduzioni svolte nel motivo, certo essendo che queste non costituiscono in alcun modo la *ratio decidendi* fatta propria dal giudice di secondo grado. Parimenti si osserva che sono irrilevanti tutti i riferimenti (peraltro essenzialmente di fatto) svolti nel motivo al fine di dimostrare che il consulente tecnico dopo essere partito da una «fallace premessa» (privilegiando l'intenzione della Nonino nel procedere all'acquisto del complesso), era giunto a erronee conclusioni sulla scindibilità della porzione retraenda dal tutto.

Il motivo, infatti, si risolve, ancora una volta, nella censura di apprezzamenti non recepiti dalla sentenza di secondo grado e che, quindi, essendo estranei alla *ratio decidendi* che sorregge la

sentenza ora impugnata, non possono costituire oggetto di ammissibile motivo di ricorso per cassazione (certo essendo che anche nella eventualità si pervenisse alla dimostrazione della fondatezza delle critiche svolte nel motivo a quanto affermato dal c.t.u. nonché dal primo giudice, non per questo potrebbe mai pervenirsi alla cassazione della sentenza impugnata, che si fonda – come osservato sopra – su considerazioni totalmente diverse).

Se, concludendo sul punto, come ammette lo stesso ricorrente principale i giudici di secondo grado sono pervenuti al rigetto della domanda attrice sulla base dell'«elemento dirimente» esposto nelle pagg. 20 e ss. della sentenza stessa, è di palmare evidenza che le censure spiegate nel primo motivo, tutte dirette a censurare affermazioni contenute nelle pagine precedenti, sono inammissibili, quanto meno per difetto di interesse.

5. Premesso quanto precede si osserva, ancora, che le considerazioni svolte dai giudici di secondo grado, al fine di dimostrare la natura non agricola delle porzioni di terreno acquistate dalla Nonino e oggetto di retratto (a loro volta oggetto di censura con il secondo motivo di ricorso del Passone), costituiscono una ulteriore *ratio decidendi* che sorregge la sentenza gravata.

Ratio decidendi autonoma e distinta, rispetto a quella descritta sopra, circa l'impossibilità, nel caso concreto, di un retratto parziario del complesso immobiliare oggetto del contratto 29 dicembre 1995.

È evidente, pertanto, che anche nella eventualità dovesse pervenirsi alla conclusione che il secondo motivo di ricorso Passone è fondato, non potrebbe, ciononostante, pervenirsi alla cassazione della sentenza gravata.

Giusta un insegnamento assolutamente pacifico presso la giurisprudenza di questa Corte regolatrice e che nella specie deve trovare ulteriore conferma, infatti, ove una sentenza (o un capo di questa) si fondi su più ragioni, tutte autonomamente idonee a sorreggerla, è necessario – per giungere alla cassazione della pronunzia – non solo che ciascuna di esse abbia formato oggetto di specifica censura, ma anche che il ricorso abbia esito positivo nella sua interezza con l'accoglimento di tutte le censure, affinché si realizzi lo scopo stesso dell'impugnazione.

Questa, infatti, è intesa alla cassazione della sentenza *in toto*, o in un suo singolo capo, *id est* di tutte le ragioni che autonomamente l'una o l'altro sorreggano.

È sufficiente, pertanto, che anche una sola delle dette ragioni non formi oggetto di censura, ovvero che sia respinta la censura relativa anche ad una sola delle dette ragioni, perchè il motivo di impugnazione debba essere respinto nella sua interezza, divenendo inammissibili, per difetto di interesse, le censure avverso le altre ragioni. (In tale senso, ad esempio, tra le tantissime, Cass. 10 settembre 2004, n. 18240; Cass. 23 ottobre 2001, n. 12976, nonché, Cass. 24 maggio 2001, n. 7077; Cass. 12 aprile 2001, n. 5493; Cass. 14 marzo 2001, n. 3671; Cass. 18 luglio 2000, n. 9449).

6. Premesso quanto sopra, e precisato, ancora, che il giudice del merito deve, anche *ex officio*, eventualmente in secondo grado, verificare se la domanda attrice è fondata e che, pertanto, non sussiste alcuna ultrapetizione allorché la sentenza di appello ha accertato, a norma dell'art. 8, comma 2, della l. 26 maggio 1965, n. 590, che nella specie i terreni per i quali era stato esercitato il retratto non erano suscettibili di retratto perchè interessati da un piano regolatore *in itinere* (cfr., tra le tantissime, Cass. 1° aprile 2003, n. 4908; Cass. 11 marzo 2002, n. 3500; Cass. 12 agosto 2000, n. 10789), può passarsi – ancorché unicamente per completezza di esposizione – a esaminare il secondo motivo di ricorso.

Con questo il ricorrente principale denuncia «falsa applicazione dell'art. 8, comma 2, della l. 26 maggio 1965, n. 590».

Si assume, infatti, che perchè possa trovare applicazione il disposto della norma *de qua* (secondo cui, in particolare, la prelazione non è consentita quando i terreni, in base a piani regolatori, anche se non ancora approvati, siano destinati a utilizzazione edilizia, industriale o turistica) sono necessari dei provvedimenti *ad hoc* e non sono sufficienti meri atti preparatori dell'amministrazione, aventi un contenuto del tutto indeterminato e generico, assolutamente idonei a incidere sulla destinazione urbanistica del territorio, come le deliberazioni invocate dalla sentenza gravata.

7. La deduzione è manifestamente infondata.

7.1. Come evidenziato sopra, i giudici del merito hanno accertato, in linea di fatto:

- da un lato, che Florio Francesco ha venduto alla Nonino il complesso immobiliare per cui è controversia con contratto 29 dicembre 1995;

- dall'altro, che, anteriormente alla detta data era intervenuta, da

parte del Comune di Pavia di Udine, sia la deliberazione giunta n. 542 del 30 dicembre 1994, con cui era stato affidato incarico professionale all'architetto Pascetti per la redazione del progetto della variante n. 15 al P.R.G.C., sia le deliberazioni del Consiglio del 13 marzo 1995 e 9 ottobre 1995, con cui erano state impartite le direttive da seguire nella predisposizione della variante n. 15, al fine di risolvere alcuni problemi non completamente chiariti della variante n. 12;

- da, ultimo, che dal complesso di tale documentazione emergeva senza ombra di dubbio che era in corso - alla data in cui è stato esercitato il retratto - la procedura per l'approntamento del nuovo strumento urbanistico, concretizzatesi nella adozione della variante n. 15 al piano regolatore generale comunale, variante approvata nel 1998 e in esito alla quale è stata prevista la creazione di una zona specializzata, di tipo definito D2a per ha. 8,2331 complessivi, destinati a parco (ha. 2,7990) e ad attività collaterali, anche industriali e miste (ha. 5,5451).

Hanno ritenuto, per l'effetto, conclusivamente, i giudici di secondo grado che nella specie dovesse trovare applicazione, per risolvere la controversia, il precetto di cui all'art. 8, comma 2, l. 26 maggio 1965, n. 590 (secondo cui, in particolare «la prelazione non è consentita (...) quando i terreni in base a piani regolatori, anche se non ancora approvati, siano destinati ad utilizzazione edilizia, industriale o turistica»).

7.2. Il principio di diritto fatto proprio dalla sentenza gravata, nel caso concreto, è ineccepibile.

Lo stesso, infatti, non solo è l'unico compatibile, a norma dell'art. 12 preleggi, con quella che è la lettera della norma positiva, ma realizza, in pieno, la *ratio* di tutte le disposizioni che accordano, a particolari categorie di operatori agricoli, il diritto di prelazione (e di riscatto) ed, infine, è conforme alla giurisprudenza di questa Corte regolatrice.

7.2.1. Premesso che giusta la testuale, letterale, previsione dell'art. 8, comma 2, della l. 26 maggio 1965, n. 590 - «la prelazione non è consentita (...) quando i terreni in base a piani regolatori, anche se non ancora approvati, siano destinati a utilizzazione edilizia, industriale o turistica» - è palese che perchè operi la previsione *de qua*, con conseguente inapplicabilità delle norme sulla prelazione agraria, è sufficiente sia *in itinere* - attraverso atti conoscibili dalla generalità - un procedimento diretto alla realizzazione di un nuovo strumento regolatore che abbia per oggetto i terreni oggetto di vendita (prevedendone una utilizzazione edilizia, industriale o turistica).

È evidente, pertanto, che mentre è priva di effetti una mera richiesta, proveniente da un privato e diretta all'amministrazione comunale perchè sia adottata una variante al vigente piano regolatore (cfr. Cass. 21 gennaio 2000, n. 673), non può dubitarsi che allorché le competenti autorità comunali deliberino di procedere a una variazione del precedente assetto urbanistico del territorio, fissandone, anche se genericamente, i contenuti, il procedimento per l'approvazione del nuovo piano è *in itinere* ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 8, comma 2, della legge n. 590 del 1965, sopra trascritto (cfr., sulla sufficienza, al detto fine, anche di uno strumento «atipico», Cass. 22 febbraio 1979, n. 1156).

In altri termini, l'art. 8, comma 2, l. 26 maggio 1965, n. 590 nell'escludere il diritto di prelazione quando i terreni siano destinati ad utilizzazione edilizia in base a piani regolatori anche se non ancora approvati, postula che, nel momento in cui la prelazione o il riscatto vengano esercitati, sia già iniziato un procedimento amministrativo rivolto al cambiamento di destinazione urbanistica attraverso atti pubblici dell'amministrazione che incidano sull'assetto territoriale con scelte certe e conoscibili da terzi (Cass. 21 gennaio 2000, n. 673).

Non potendosi dubitare che, nella specie, il procedimento volto alla modifica del piano regolatore (nei termini indicati sopra con la possibilità di sfruttamento anche a fini industriali di parte dei terreni) era già iniziato e che i terzi, stante la pubblicità, *ex lege*, delle delibere comunali non potevano ignorare l'esistenza del procedimento, è evidente - come anticipato - la correttezza della conclusione fatta propria dalla sentenza gravata.

7.2.2. Comunque, come anticipato, non può non evidenziarsi che la pronunzia dei giudici di merito attua, puntualmente, la *ratio* della legge.

Come noto, il sacrificio imposto dal legislatore al diritto di libera iniziativa economica del proprietario di un fondo agricolo è giustificato dalla volontà di agevolare e potenziare la formazione della proprietà diretto coltivatrice.

Ne deriva, che il dato della coltivazione del fondo, che, quale elemento costitutivo del diritto della prelazione stessa, deve essere

accertato per l'avente diritto alla prelazione con riferimento all'epoca in cui la prelazione viene da lui esercitata, deve sussistere non solo in termini di attualità, ma anche di sua prospettiva futura, e va di conseguenza escluso quando, appunto per il «progettato» mutamento del piano regolatore, questa non sarà, per il futuro, possibile.

Appunto in questa ottica il legislatore ritiene che sia sufficiente, perchè sia escluso il diritto di prelazione, che il nuovo assetto del territorio, con la prospettiva di una utilizzazione del terreno diversa da quella agricola, sia *in itinere* (al riguardo, sulla necessità di una interpretazione estensiva dell'ultima parte del comma 2 dell'art. 8 della legge n. 590 del 1965, cfr. Cass. 6 gennaio 1983, n. 380).

7.2.3. Da ultimo, infine, concludendo sul punto, deve ribadirsi quanto già affermato da questa Corte in una fattispecie pressoché identica alla presente.

L'art. 8, comma 2, l. 26 maggio 1965, n. 590, nell'escludere il diritto di prelazione, quando i terreni, in base a piani regolatori, anche se non ancora approvati, siano destinati ad utilizzazione edilizia - ha precisato, in particolare, Cass. 14 gennaio 1997, n. 306, specie in motivazione -, prescinde dal lato formale della classificazione dell'area, come esistente, così come si desume dalla non necessità dell'avvenuta approvazione del piano stesso, e privilegia invece la scelta operata dalla pubblica amministrazione, anche se ancora *in itinere*, sotto il profilo dello sviluppo urbanistico.

Appare, pertanto, sufficiente che la destinazione economica delle aree sia prevista in atti pubblici della amministrazione pubblica, che incidono sull'assetto territoriale con scelte certe e conoscibili ai terzi interessati, che possono, dunque, nella ragionevole aspettativa - nel caso giuridicamente protetta - della definizione dell'*iter* amministrativo, compiere scelte economiche in relazione alla nuova destinazione che avranno i loro beni.

«Necessariamente l'incarico affidato» a un professionista - ha sottolineato Cass. 14 gennaio 1997, n. 306 - «di elaborare la variante, presuppone, la volontà dell'ente di attuarla. Tale delibera non può, dunque, ritenersi avere semplice carattere istruttorio, già definendosi la volontà della amministrazione di modificare l'originaria destinazione agraria dei terreni ubicati nel Comune; la delibera, pubblica e come tale conoscibile legalmente dagli interessati, doveva, dunque, essere valutata come idonea a qualificare il fondo acquistato (...) come inserito in zona edificabile di espansione urbana».

Ha, ancora, evidenziato la già ricordata Cass. 14 gennaio 1997, n. 306:

- «il permanere della prelazione, concessa dalla legge per il solo scopo di favorire lo sviluppo di una media proprietà coltivatrice economicamente valida, quando sia noto il mutamento di destinazione in corso di adozione da parte dell'amministrazione, costituirebbe quindi solo beneficio economico ingiustificato a favore del proprietario confinante»;

- «la nuova destinazione dei lotti, diversa da quella agricola, desumibile dallo strumento urbanistico adottato (...) deve necessariamente avere caratteristiche di particolare determinatezza, stabilità e certezza tale da renderlo insuscettibile di elaborazione tecnica ed irreversibile» (Cass. 8 giugno 1985, n. 3437);

- deve, stabilirsi, sul punto così deciso, il principio secondo cui «la delibera della Giunta comunale che dà incarico al professionista di redigere la variante al piano regolatore, dà sottoporre a definitiva approvazione, anche sulla base di precedenti deliberazioni di massima della stessa amministrazione comunale, presuppone una esplicita volontà di mutamento di destinazione delle aree interessate, e costituisce, pertanto, provvedimento idoneo, seppure in via provvisoria, ad imporre al terreno destinazione non agricola».

Essendosi, nella fattispecie ora in esame, i giudici del merito puntualmente attenuti ai sopra esposti principi (ancorché la difesa del ricorrente principale invochi l'autorità di Cass. 14 gennaio 1997, n. 306, sopra trascritta, a sostegno dei propri assunti) è palese, anche sotto tale aspetto, come anticipato, la manifesta infondatezza della censura contenuta nel secondo motivo di ricorso.

Censura, comunque, sotto più profili inammissibile là ove tende, *contra legem* e in violazione di quelli che sono i limiti del giudizio di legittimità (nel quale è precluso procedere a una diretta valutazione delle risultanze di causa), una diversa «interpretazione» delle delibere comunali più volte menzionate, al fine di dimostrare che in realtà il Comune - nonostante quanto risultava dal tenore letterale delle deliberazioni stesse e dalle loro premesse - non intendeva mutare la destinazione dei terreni in discussione. Specie considerato che non viene mai indicato in quale «momento», anteriormente alla definitiva approvazione delle varianti che hanno destinato a scopi industriali parte dei terreni investiti dalla

pretesa di retratto, ad avviso del ricorrente si sarebbe stato a fronte a un progetto *in itinere* - rientrando nella previsione dell'art. 8, comma 2, legge n. 590 del 1965 - piuttosto che a meri atti interni ancorché, singolarmente, palesati attraverso delibere del Consiglio comunale con tutta la pubblicità che la legge impone a queste.

8. Il ricorso principale del Passone, in conclusione, risultato infondato in ogni sua parte, deve essere rigettato, con assorbimento dei ricorsi incidentali condizionati e condanna del ricorrente principale al pagamento delle spese di questo giudizio di legittimità, liquidate come in dispositivo.

(*Omissis*)

(1-2) LA DESTINAZIONE NON AGRICOLA DEL FONDO
SULLA BASE DI STRUMENTI URBANISTICI NON DEFINITIVI.

Il secondo comma dell'art. 8 della legge n. 590/1965 stabilisce che «la prelazione non è consentita (...) quando i terreni in base ai piani regolatori, anche se non ancora approvati, siano destinati ad utilizzazione edilizia, industriale o turistica».

La *ratio legis* di tale esclusione va ricercata nel fatto che le finalità previste dalle leggi n. 590/1965 e n. 817/1971 vengono meno nell'ipotesi in cui il fondo non possieda, oppure abbia successivamente perduto, la naturale vocazione allo sfruttamento agricolo in quanto destinato all'attività edilizia, industriale o turistica. Il legislatore, quindi, nel predisporre l'istituto della prelazione agraria ha voluto soddisfare le esigenze proprie dell'agricoltura e migliorare le condizioni di coloro i quali nell'attività agricola trovano la loro principale, se non addirittura esclusiva, fonte di lavoro (1).

Ciò premesso, appare evidente che il legislatore ha voluto espressamente escludere i fondi che non possedessero, anche se in via non ancora definitiva, una destinazione essenzialmente agricola: tale norma va interpretata, secondo il costante parere della Corte di cassazione, in modo estensivo, ricomprendendo nella sua previsione qualsiasi terreno per il quale sia prevista una utilizzazione urbana in contrapposizione all'utilizzazione agricola (2). Il problema che la sentenza in commento pone, è se la legge, nel prevedere l'anzidetta esclusione della prelazione, faccia riferimento soltanto al piano regolatore generale inteso in senso stretto, ovvero contempra ogni strumento urbanistico, capace di imprimere al fondo una determinata destinazione, con carattere di imperatività e stabilità, ancorché non in maniera definitiva ed irreversibile.

La Corte di cassazione, con una giurisprudenza oramai consolidata, reputa che sia sufficiente, affinché possa essere ritenuto operante il secondo comma dell'art. 8 della legge n. 590/1965, che il fondo abbia attualmente, secondo le prescrizioni del piano regolatore, una destinazione non agricola,

senza che occorra ulteriormente accertare se la nuova qualificazione urbanistica abbia un grado di determinatezza, stabilità e sicurezza tale da renderla conclusiva ed inconvertibile (3).

Il Supremo Collegio, confermando il proprio orientamento nell'interpretare estensivamente l'art. 8, secondo comma, l. 26 maggio 1965, n. 590, ha escluso il diritto di prelazione, quando i terreni siano destinati ad utilizzazione edilizia in base a piani regolatori, anche se non ancora approvati, prescindendo dal dato formale della classificazione dell'area. In altri termini, ritiene la Corte di cassazione, che anche se il procedimento amministrativo che miri a modificare la destinazione agricola del fondo è ancora *in itinere*, o addirittura nella fase di studio della sua reale fattibilità, è sufficiente che la destinazione economica delle aree, diversa da quella agricola, sia prevista in atti pubblici dell'amministrazione, che incidono sull'assetto territoriale con scelte certe e conoscibili ai terzi interessati. Secondo tale principio, ad esempio, è stata ritenuta di per sé già idonea a definire la volontà dell'amministrazione di modificare l'originaria destinazione agraria dei terreni ubicati nel Comune, la variante allo strumento urbanistico del piano regolatore, il cui *iter* procedimentale, conclusosi solo dopo l'alienazione del fondo, era iniziato prima di essa con una formale delibera comunale di affidamento ad un architetto della elaborazione tecnica della variante di piano (4). La giurisprudenza ha valutato come ininfluente, al fine di considerare modificata la destinazione non agricola del fondo, i pareri delle Commissioni urbanistiche comunali, giudicati quali atti meramente interni all'*iter* procedimentale e come tali difficilmente conoscibili dai cittadini (5).

Pertanto, una volta che il fondo sia stato destinato ad una utilizzazione diversa da quella agricola, dal piano regolatore o da altro strumento urbanistico, anche se in corso di approvazione, il diritto di prelazione legale deve ritenersi escluso.

Va precisato che le previsioni dello strumento urbanistico possono consentire un limitato *ius aedificandi*, finalizzato, comunque, al potenziamento ed al miglioramento dell'impresa agricola (6).

Tuttavia è tutt'altro che infrequente che la destinazione extragricola del fondo non riguardi l'intera porzione del fondo, ma solo una sua porzione. In tale ipotesi il diritto di prelazione potrà essere esercitato utilmente solo per la parte del fondo che conservi la destinazione agricola: alla estensione della prelazione agraria alle porzioni dell'immobile con destinazione industriale, turistica o edilizia si oppone il divieto sancito dall'art. 8, secondo comma, l. 26 maggio 1965, n. 590, né è consentita una interpretazione estensiva della norma, ponendosi, il diritto di preferenza legale, come eccezione al generale principio della libera disponibilità dei beni da parte del titolare del diritto di proprietà (7). Tuttavia è necessario, affinché il diritto di prelazione resti ugualmente operante, che la porzione residua del fondo rustico, che

(1) D. CALABRESE, *La prelazione agraria*, Milano, 1999, 57 e ss.

(2) *Ex multis* cfr. Cass. 2 febbraio 1991, n. 1000, in *Giur. agr. it.*, 1991, 459. Cfr., inoltre, Cass. 10 dicembre 1996, n. 10984, in *Mass. Giur. it.*, 1996: «L'art. 8, comma 2, l. 26 maggio 1965, n. 590, secondo cui il diritto di prelazione agraria non opera rispetto a terreni che in base al piano regolatore, anche se non ancora approvato, siano destinati a utilizzazione edilizia, industriale o turistica, va interpretato nel senso che sono esclusi dall'acquisto privilegiato, tenuto conto della *ratio* ispiratrice della norma, tutti i terreni la cui destinazione se pur non edificatoria, sia comunque da considerarsi urbana in contrapposizione ad agricola (nella specie il terreno compravenduto era classificato secondo il piano regolatore come zona residenziale di vecchio nucleo e perciò con destinazione urbana)».

(3) In tal senso Cass. 15 febbraio 1982, n. 948, in *Mass. Giur. it.*, 1982.

(4) Cass. 14 gennaio 1997, n. 306, in questa Riv., 1997, 253, con nota di R. TRIOLA, *Destinazione edilizia ed esclusione della prelazione*.

(5) Sul punto cfr. Cass. 28 agosto 1987, n. 7084, in *Giur. agr. it.*, 1988, 285, con nota di MARTELLA, *Riscatto, programma di fabbricazione e terreno edificabile ritornato agricolo*.

(6) Cass. 20 maggio 1993, n. 5733, in questa Riv., 1994, 282: «Non costituisce condizione ostativa del diritto di prelazione e riscatto, a norma del

comma 2 dell'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, come modificato dall'art. 8 della l. 14 agosto 1971, n. 817, la circostanza che un programma di fabbricazione comunale, relativamente a zone a destinazione agricola, consenta l'edificazione non solo di case coloniche e pertinenze, nonché di manufatti edilizi destinati alla lavorazione e trasformazione dei prodotti agricoli, cioè la realizzazione della così detta edilizia rurale specificamente attuativa delle finalità dell'impresa al servizio del traffico, i quali non importano uno snaturamento della destinazione agricola data ai terreni dalla classificazione del programma di fabbricazione ed anzi soddisfano esigenze di collegamento connaturali alle suddette finalità».

(7) Cass. 24 novembre 1986, n. 6910, in questa Riv., 1987, 413; ed in *Giur. it.*, 1988, I, 1, 656, con nota di VALLE: «In caso di vendita di un fondo di cui soltanto una parte abbia destinazione agricola, il diritto di prelazione, da parte dei beneficiari, può esercitarsi limitatamente a tale parte e non può essere esteso a quella porzione che, pur facendo parte dello stesso fondo, sia compresa in una zona destinata ad utilizzazione edilizia, industriale o turistica, ostandovi il divieto di cui al secondo comma, art. 8, legge n. 590 del 1965 e non essendo consentita una interpretazione estensiva in relazione alla natura del diritto di prelazione che si pone come eccezione al generale principio della libera disponibilità dei beni da parte del proprietario».

non abbia perso la destinazione agricola, conservi comunque una propria autonomia colturale e produttiva, e, conseguentemente, resti conseguibile il fine della formazione e dello sviluppo della proprietà coltivatrice, così come previsto dalla legge n. 590/1965 (8).

La giurisprudenza dominante ritiene che, oltre al piano regolatore, è idoneo ad imprimere ai suoli una destinazione economica diversa da quella agricola, qualsiasi strumento di pianificazione territoriale, indipendentemente dalla ordinarietà o specialità dello stesso e dall'ambito territoriale della sua efficacia (9).

Sulla base di tale interpretazione estensiva della norma vanno ricompresi i programmi di fabbricazione che, costituendo uno strumento di pianificazione urbanistica del territorio, divengono assimilabili al piano regolatore e, di conseguenza, qualora un suolo sia destinato dal programma di fabbricazione ad una utilizzazione edilizia, non operano, in caso di trasferimento oneroso, né l'istituto della prelazione, né quello del riscatto. (10)

Il piano di fabbricazione, anche se di minore entità rispetto al piano regolatore, in quanto assicura una disciplina limitata dello sviluppo degli abitati e delle aree urbane, impone anch'esso una specifica destinazione a determinate zone, con vincoli che soddisfano interessi della collettività (11), poiché, quale strumento urbanistico sostitutivo o alternativo al piano regolatore generale, è idoneo a classificare le aree edificabili, imporre limiti alla proprietà privata, imprimere a determinate zone una specifica destinazione, il tutto con caratteri di imperatività e stabilità, anche se non in maniera irreversibile (12).

Non pochi problemi ha posto a dottrina e giurisprudenza l'ipotesi in cui il fondo con destinazione extragricola, in base al programma di fabbricazione, riacquisti la destinazione agricola nel programma di fabbricazione modificativo adottato o in corso di approvazione. In tale fattispecie la giurisprudenza ha ritenuto la prevalenza del piano adottato

in sostituzione del precedente, riconoscendo al coltivatore il diritto di prelazione. Tuttavia l'acquisto, avvenuto in attuazione dell'esercizio del diritto di prelazione, sarebbe destinato a cadere qualora la destinazione agricola, adottata dal nuovo strumento urbanistico, venga definitivamente meno per effetto della mancata approvazione dello stesso o di annullamento o di ritiro da parte del Comune (13).

La sopravvenienza di strumenti urbanistici che modificano la destinazione agricola del fondo, emanati successivamente all'instaurazione del giudizio di retratto, non ha alcuna influenza sullo svolgimento del processo civile, poiché la modificazione sopravvenuta della destinazione dell'immobile oggetto di riscatto non può escludere un diritto che ha ricevuto oramai piena attuazione con il suo esercizio, esaurendo, in tal modo, la sua funzione (14).

La giurisprudenza è concorde nel ritenere che la mera destinazione di fatto di un fondo ad utilizzazioni non agricole, non sia di per sé sufficiente ad inibire l'esercizio del diritto di prelazione. L'interpretazione estensiva del secondo comma dell'art. 8 della legge n. 590/1965, fatta propria costantemente dai giudici di legittimità, presuppone, tuttavia, che la pubblica amministrazione modifichi la destinazione agricola del fondo attraverso un provvedimento formale come il piano regolatore od uno strumento urbanistico equiparabile. Partendo da questa considerazione la giurisprudenza ha escluso, ad esempio, che il rilascio di una concessione edilizia possa essere equiparato al piano regolatore generale (15) né, tantomeno, ha attribuito rilevanza all'attività edilizia svolta in difformità rispetto alle previsioni urbanistiche e sanata con una successiva richiesta di condono edilizio (16). Su quest'ultimo punto è bene precisare che eventuali condoni edilizi operano nei confronti della pubblica amministrazione, sottraendo l'autore della violazione della disciplina urbanistica alle sanzioni amministrative e penali conseguenti, non producendo, al contrario, alcun effetto nei rapporti tra privati, restando salvi ed impregiudicati i diritti dei terzi (17).

(8) Cass. 27 maggio 1991, n. 5991, in *Giur. agr. it.*, 1991, 503: «È inapplicabile l'art. 8, l. 26 maggio 1965, n. 590 nei confronti di un suolo che risulta essere compreso ai fini della urbanizzazione in un piano regolatore generale anche se non per la sua totalità, allorché la parte residua sia insuscettibile di utilizzazione agricola».

(9) Cass. 17 febbraio 1979, n. 1067, in *Foro it.*, 1979, 1473, con nota di D. BELLANTUONO.

(10) Cass. 19 maggio 2003, n. 7769, in *Guida al diritto*, 2003, 30, 54: «A norma dell'art. 8, comma 2, della legge n. 590 del 1965 è sufficiente a imprimere al fondo una destinazione edilizia, o più generalmente non agricola, ai fini dell'esclusione del diritto di prelazione, anche un piano regolatore non ancora approvato dai competenti organi di controllo e, quindi, a maggior ragione, anche un piano regolatore approvato anche se non ancora dotato degli strumenti esecutivi. L'espressione "piani regolatori" contenuta nella ricordata disposizione, inoltre, non va intesa nella sua stretta accezione tecnico-giuridica, ma in quella più ampia di provvedimenti idonei a imporre alla proprietà fondiaria una destinazione determinata e quindi ricomprende anche il programma di fabbricazione il quale - al pari del piano regolatore - non può perdere vigore se non per le cause ammesse dalla legge (come l'annullamento o la sua sostituzione con un piano regolatore generale) e, in particolare, non può cadere in desuetudine - così facendo riacquistare ai terreni ivi contemplati destinazione agricola - per la protratta inerzia del Comune nell'adozione degli strumenti attuativi».

(11) Cass. 8 febbraio 1985, n. 989, in *Mass. Giur. it.*, 1985.

(12) Cass. 1° luglio 1988, n. 4387, in *Giur. agr. it.*, 1988, 553: «I limiti di edificabilità ed i vincoli di destinazione di aree private preordinati ad una successiva espropriazione per pubblica utilità, che siano contenuti in un programma di fabbricazione adottato dal Consiglio comunale, spiegano riflessi negativi sul diritto di proprietà delle aree stesse, ancorché il programma sia ancora *in itinere*, mancando l'approvazione del presidente della Giunta regionale necessaria al suo perfezionarsi, ateso che l'adozione di tale programma, il quale integra uno strumento urbanistico sostitutivo del piano regolatore generale, comporta l'applicazione delle cosiddette misure di salvaguardia, con l'imposizione al sindaco di sospendere ogni determinazione in tema di licenza (o concessione) di costruzione, che possa pregiudicare l'attuazione dello strumento stesso».

(13) Cass. 22 maggio 1982, n. 3140, in *Foro it.*, 1983, I, 666, con nota di

D. BELLANTUONO: «La vendita globale, con l'esercizio della prelazione da parte di affittuari coltivatori diretti, di terreni destinati in parte all'agricoltura e in parte ad utilizzazione industriale secondo la normativa del programma di fabbricazione adottato dal Comune e in corso di approvazione, è valida per la prevalenza dell'economia del contratto speciale *ex art. 8*, legge n. 590/65; tale validità, precaria finché dipendente dalle c.d. misure di salvaguardia, si stabilizza in caso di approvazione definitiva del programma di fabbricazione *in itinere*, ovvero viene a mancare *ex tunc*, con la conseguente nullità della vendita, qualora, cessato l'effetto della salvaguardia, si riespanda la destinazione non agricola dei terreni».

(14) Cass. 17 novembre 1982, n. 6164, in *Giust. civ.*, 1983, I, 1542: «In tema di prelazione agraria, la destinazione del fondo ad utilizzazione edilizia sopravvenuta nel corso del giudizio di riscatto, non ha alcuna influenza sul precedente esercizio del diritto di riscatto». Cfr., inoltre, Cass. 24 febbraio 1983, n. 1435, in *Giur. agr. it.*, 1983, 557, con nota di R. TRIOLA. In senso contrario Cass. 9 febbraio 1981, n. 802, in *Riv. dir. agr.*, 1982, II, 173: «I requisiti soggettivi ed oggettivi richiesti per la prelazione ed il retratto agrario *ex art. 8*, legge n. 590 del 1965, costituiscono condizioni dell'azione esperita per far valere il relativo diritto e, pertanto, devono sussistere al momento della decisione; sicché, nella ipotesi di domanda di retratto, la sopravvenuta carenza di uno di tali requisiti (ed in specie della destinazione agricola del fondo per sopravvenuta variante apportata al piano regolatore, prima della pronuncia giudiziale) determina il rigetto della domanda stessa».

(15) Cass. 4 dicembre 1982, n. 6649, in *Mass. Giur. it.*, 1982: «L'esclusione della prelazione e del riscatto agrari *ex art. 8*, secondo comma, l. 26 maggio 1965, n. 590, postula una destinazione edilizia del fondo promanante non dalla semplice concessione di una licenza che abiliti ad edificare, bensì da un piano regolatore, ancorché non ancora approvato, o da strumenti urbanistici ad esso equiparabili».

(16) Cass. 24 aprile 1991, n. 4466, in *Giur. agr. it.*, 1991, 453: «Il diritto di prelazione in materia agraria non sussiste solo nel caso in cui la destinazione edilizia, industriale o turistica del terreno offerto in vendita sia prevista da uno strumento urbanistico, a nulla rilevando l'eventuale attività costruttiva svolta sulla base di autorizzazione comunale concessa in difformità e la richiesta di condono, che non può pregiudicare eventuali diritti dei terzi».

(17) Cass. 15 febbraio 1988, n. 1599, in *Giur. it.*, 1989, I, 398.

La giurisprudenza si è dovuta occupare, inoltre, di destinazioni «particolari». È il caso della destinazione a «verde agricolo ordinario», zona in cui viene concessa una ridotta possibilità edificatoria per scopi connaturali all'impresa agraria. Il Supremo Collegio ha ritenuto che soltanto un minimo sfruttamento edilizio finalizzato al potenziamento delle strutture agricole, non è idoneo a snaturare le caratteristiche del terreno e sottrarlo, in tal modo, alla legislazione speciale, trattandosi di una tipica destinazione agricola rimasta immutata nei suoi sostanziali requisiti, senza che il rilascio della licenza edilizia per tali costruzioni possa, anche solo parzialmente, immutarla (18).

Il verde agricolo speciale, invece, a differenza di quello ordinario è da intendersi come spazio pubblico intraedilizio e pertanto, allorché non consenta l'esercizio di impresa agricola efficiente, è inidoneo a determinare, nel proprietario del fondo, gli obblighi relativi all'esercizio della prelazione da parte del coltivatore (19).

Un discorso a parte merita la «destinazione paesistica» la cui regolamentazione è stata, negli ultimi anni, oggetto di attenta revisione da parte del legislatore (20). La giurisprudenza ha ritenuto tale destinazione non ostativa al diritto di prelazione, in quanto tale previsione urbanistica non è incompatibile con la vocazione agricola del fondo, requisito essenziale per la nascita della preferenza legale, e non può farsi rientrare tra i casi tassativamente stabiliti dalla legge (destinazione edilizia, industriale o turistica) (21).

Infine, il diritto di prelazione agraria sussiste anche nell'ipotesi di destinazione agrituristica: in tale fattispecie il carattere agricolo del fondo rustico non muta; al contrario, tale destinazione favorisce lo sviluppo delle imprese agricole affiancando alle tradizionali fonti di reddito, derivanti dallo sfruttamento del terreno, una nuova ed importante entrata economica che consente il miglioramento delle condizioni di vita dei coltivatori (22).

Benedetto Ronchi

(18) Cass. 9 febbraio 1981, n. 799, in Mass. *Giur. it.*, 1981.

(19) Cass. 8 giugno 1985, n. 3437, in *Giur. agr. it.*, 1986, 160, con nota di ESPOSITO: «Ai fini dell'operatività del disposto del secondo comma dell'art. 8, legge n. 590 del 1965, che esclude la prelazione a favore dell'affittuario coltivatore diretto allorché il fondo oggetto della alienazione sia destinato ad utilizzazione edilizia, industriale o turistica sulla base di piani regolatori o di altri strumenti di pianificazione urbanistica, non è necessaria la certezza di uno sfruttamento del terreno diverso da quello agricolo, essendo invece sufficiente la possibilità di tale sfruttamento, senza alcuna distinzione tra destinazioni primarie e sussidiarie e senza che occorra ulteriormente accertare se la nuova destinazione abbia un grado di determinatezza, stabilità e sicurezza tali da renderla definitiva e irreversibile (nella specie: il fondo oggetto della alienazione veniva a ricadere in una zona per la quale il piano di fabbricazione comunale prevedeva l'insediamento di una scuola elementare, di una scuola professionale e di uno spazio di verde attrezzato)».

(20) Sulla tutela del paesaggio cfr. B. RONCHI, *La protezione del paesaggio tra riforme costituzionali e strumenti di tutela*, in questa Riv., 2005, 565.

(21) Cass. 20 dicembre 1990, n. 12090, in *Vita notar.*, 1991, 132: «La destinazione paesistica del fondo, stabilita dal piano regolatore, non è ostativa alla prelazione (e al riscatto) a norma dell'art. 8, legge n. 590 del 1965, in quanto non incompatibile con la destinazione agricola e non rientrante fra i casi tassativamente indicati dalla legge (destinazione edilizia, industriale o turistica), nei quali la prelazione ed il riscatto non sono consentiti».

(22) In tal senso Cass. 27 novembre 1991, n. 12684, in questa Riv., 1992, 149: «La destinazione agrituristica del fondo non priva l'affittuario-coltivatore diretto del diritto di prelazione e riscatto che a lui compete ai sensi dell'art. 8, l. 26 maggio 1965, n. 590, perché non ne muta la funzione agricola, trattandosi di una forma di turismo nelle campagne volta a favorire lo sviluppo e il riequilibrio del territorio agricolo, ad agevolare la permanenza dei produttori agricoli nelle zone rurali attraverso l'integrazione dei redditi aziendali ed il miglioramento delle condizioni di vita, secondo le indicazioni dell'art. 1, l. 5 dicembre 1985, n. 730».

Cass. Sez. III Civ - 28-7-2005, n. 15802 - Duva, pres.; Finocchiaro, est.; Napoletano P.M. (Conf.) - Chianese (avv. Scotti) c. Maglione (avv. Lambiase). (*Conferma App. Napoli, Sez. spec. agr. 12 febbraio 2002*)

Lavoro - Procedimenti speciali - Procedimenti in materia di lavoro e di previdenza - Impugnazioni - Appello - Prove nuove - Produzione di nuovi documenti - Ammissibilità - Termini e limiti. (C.p.c., artt. 414, 416, 435 e 437).

Negozi giuridici - Unilaterali - Recettizie - Presunzione di conoscenza da parte del destinatario - Asserita non corrispondenza della dichiarazione ricevuta con quella conservata dal mittente - Onere probatorio a carico del destinatario. (C.c., artt. 1335, 2697)

Contratti agrari - Affitto - Rinnovazione tacita - Permanenza del conduttore nell'immobile dopo la scadenza contrattuale conseguente alla spedizione della disdetta - Comportamento concludente ai fini della rinnovazione tacita - Esclusione - Univoca manifestazione di volontà di entrambe le parti successiva alla scadenza.

Nel rito del lavoro, la previsione di preclusioni e decadenze, comminate per la deduzione tardiva di mezzi di prova, riguarda soltanto le prove costituenti, mentre la produzione di documenti può avvenire persino nel corso del giudizio di appello, purché, in quest'ultimo caso, i documenti stessi siano specificamente indicati dalle parti negli atti introduttivi, e depositati contestualmente ad essi, comunque prima della discussione orale (1).

Ai sensi dell'art. 1335 c.c., anche per le dichiarazioni unilaterali recettizie in genere, che siano giunte all'indirizzo del destinatario, vige la presunzione di conoscenza da parte dello stesso, sicché incombe su di lui, ove neghi di averne avuto notizia, l'onere di provare di essersi trovato senza colpa nella impossibilità di prenderne cognizione e, quindi, anche di provare l'asserita non corrispondenza della dichiarazione ricevuta con quella di cui il mittente conserva in qualsiasi modo la copia. Pertanto, l'attestazione della spedizione della raccomandata con il rilascio di apposita ricevuta da parte dell'ufficio postale è sufficiente a comprovare l'avvenuta comunicazione del contenuto della raccomandata stessa, non essendo bastevole, al fine di superare tali risultanze, che il destinatario asserisca semplicemente di non avere ricevuto la lettera ivi contenuta (2).

La rinnovazione tacita del contratto di affittanza agraria non può desumersi dal solo fatto della permanenza del conduttore nell'immobile oltre la scadenza del termine contrattuale conseguente alla spedizione della disdetta, quantunque protrattasi per un lungo periodo di tempo, ma occorre che dall'univoco comportamento tenuto dalle parti dopo la scadenza del contratto può desumersi la tacita volontà di entrambe di mantenere in vita il rapporto locativo (3).

(Omissis)

2. Con il primo motivo il ricorrente censura nella parte *de qua* la sentenza dei secondi giudici denunziando «violazione degli artt. 414, 416, 434, 436 e 437 c.p.c., degli artt. 2719 e 2697 c.c., ed omessa motivazione su punti decisivi (art. 360 n.r. 3 e 5 c.p.c.)».

La censura, per quanto è dato comprendere, si articola in tre distinte proposizioni:

- da un lato, in particolare, si evidenzia che la domanda attrice, in primo grado, era basata unicamente sulla disdetta (in atti già in quel grado del giudizio) del 30 aprile 1992, sì che erroneamente i giudici del merito (di primo grado come anche quelli di appello che hanno confermato la prima statuizione), non potevano accogliere la pretesa sulla base di una diversa disdetta (dell'8 maggio 1991) cioè di una diversa *causa petendi*, con violazione delle norme di cui agli artt. 414 e ss. c.p.c. che fanno divieto alle parti di modificare, nel corso del giudizio di primo grado, la domanda così come formulata nel ricorso introduttivo;

- dall'altro, che la disdetta dell'8 maggio 1991, pur in tesi producibile per la prima volta in appello, è stata esibita, in quel grado di giudizio, non in sede di costituzione, ma in prosieguo di causa, atteso che in sede di costituzione era stata prodotta una fotocopia contestata da esso concludente, del documento in questione;

- da ultimo, infine, che i giudici del merito hanno accolto la domanda attrice, sulla base della disdetta dell'8 maggio 1991 senza considerare che esso concludente aveva contestato di avere mai ricevuto detta disdetta.

3. Il motivo è infondato, sotto tutti i profili in cui si articola.

3.1. Come evidenziato sopra, è pacifico in causa che il primo giudice ha «interpretato» la domanda attrice come volta alla declaratoria di cessazione del contratto di affitto *inter partes* alla data del 10 novembre 1992, in forza della disdetta inviata al conduttore il 4 maggio 1991.

Contrastando parte ricorrente tale interpretazione della domanda avversaria, atteso che questa era fondata unicamente sulla diversa, e successiva, disdetta del 30 aprile 1992, e che, quindi, è stata accolta una domanda «diversa» da quella effettivamente proposta, è evidente, da un lato, che non sussiste la insindacabilità, in questa sede, della interpretazione data in sede di merito alla domanda attrice, dall'altro, che viene denunciato, quindi, un *error in procedendo*, sì che la Corte di cassazione è investita di un potere-dovere di sindacato pieno, con possibilità di procedere direttamente all'esame e all'interpretazione degli atti processuali e, conseguentemente, delle istanze e delle deduzioni delle parti (Cfr., tra le tantissime, Cass. 4 agosto 2004, n. 14952; Cass. 20 luglio 2004, n. 13426).

Premesso quanto sopra, ritiene la Corte che nella specie deve escludersi che i giudici del merito, nell'interpretare la domanda attrice nei termini in cui questa è stata accolta (in primo grado come in appello), abbiano, inammissibilmente, introdotto in causa una domanda «diversa» rispetto a quella effettivamente proposta.

Nel ricorso introduttivo l'attrice al fine di dimostrare la proponibilità della propria richiesta, ai sensi dell'art. 46 della l. 3 maggio 1982, n. 203 aveva menzionato nel ricorso e allegato a questo (come assolutamente pacifico, cfr., al riguardo, le stesse ammissioni dell'odierno ricorrente) la raccomandata 21 dicembre 1992.

In tale raccomandata inviata sia all'Ispettorato agrario provinciale di Napoli, sia al Chianese (e da questi senza ombra di dubbio ricevuta come risulta dall'avviso di ricevimento in atti) e con la quale si sollecitava la «convocazione delle parti ai sensi dell'art. 46 della legge 203/82» si afferma, testualmente, per quanto rilevante al fine del decidere, «la sottoscritta Maria Giuseppina Maglione (...) facendo seguito alla comunicazione inoltrata con raccomandata a.r. n. 3749 del 4 maggio 1991 al conduttore del terreno di sua proprietà, sig. Chianese Agostino (...) non avendo quest'ultimo, a fine annata agraria (10 novembre 1992), provveduto al rilascio del terreno in Cassandrino a Lui locato prima dell'annata agraria 1939-40 (...).

Certo quanto sopra, si osserva che correttamente i giudici del merito, prescindendo dal mero, apparente, tenore letterale del ricorso (nel quale si menziona solo la disdetta del 30 aprile 1992) hanno interpretato la domanda alla luce anche della documentazione allegata al ricorso, e ben conosciuta, o comunque, conoscibile dalla parte convenuta usando della ordinaria diligenza.

Se, infatti, nell'esercizio del potere di interpretazione e qualificazione della domanda il giudice di merito, da un lato, non è condizionato dalle espressioni adoperate dalla parte, dall'altro, ha il potere-dovere di accertare e valutare il contenuto sostanziale della pretesa, quale desumibile non solo dal tenore letterale degli atti, ma anche dalla natura delle vicende rappresentate dalla parte e dalle precisazioni dalla medesima fornite nel corso del giudizio, nonché dal provvedimento concreto dalla stessa richiesto, con i soli limiti della corrispondenza tra chiesto e pronunciato e di non sostituire d'ufficio un'azione diversa da quella esercitata (tra le tantissime, ad esempio, Cass. 29 aprile 2004, n. 8225, nonché Cass. 16 settembre 2004, n. 18653), pare corretto nella specie al fine di interpretare la domanda attrice, il riferimento (ancorché implicito, stante l'estrema stringatezza, sul punto, della sentenza di primo grado), a un atto allegato al ricorso introduttivo (cioè la raccomandata del 21 dicembre 1992) ancorché in questo non trascritto.

Ciò, almeno sotto due concorrenti profili.

In primo luogo si osserva essere stato ripetutamente affermata, da parte di questa Corte, la rilevanza oggettiva, al fine della corretta lettura del ricorso introduttivo in primo grado, nelle controversie soggette al rito del lavoro, dei «documenti» in questo menzionati e contestualmente depositati.

Si è affermato, infatti, in moltissime occasioni, che nel rito del lavoro, per aversi nullità del ricorso introduttivo del giudizio di primo grado per mancata determinazione dell'oggetto o per mancata esposizione degli elementi di fatto e delle ragioni di diritto su cui si fonda la domanda stessa, non è sufficiente la mancata indicazione dei corrispondenti elementi in modo formale, ma è necessario che ne sia impossibile l'individuazione attraverso l'esame complessivo dell'atto, eventualmente anche alla luce della documentazione allegata al ricorso e in questo indicata, pur se non notificata unitamente al ricorso stesso (In termini, tra le tantissime,

Cass. 9 agosto 2003, n. 12059, nonché Cass. 25 luglio 2001, n. 10154 e Cass. 29 gennaio 1999, n. 817).

Pacifico quanto sopra, è palese – come anticipato – che correttamente i giudici del merito hanno «interpretato» il ricorso introduttivo per mezzo dei documenti allegati e, in particolare, della più volte richiamata raccomandata 21 dicembre 1992 e, per l'effetto, ritenuto che la domanda di rilascio era fondata sulla disdetta del 1991.

In secondo luogo, anche a prescindere da quanto precede non può tacersi che a norma del più volte ricordato art. 46 della legge n. 203 del 1982, «chi intende proporre in giudizio una domanda relativa a una controversia in materia di contratti agrari è tenuto a darne preventiva comunicazione, mediante raccomandata con avviso di ricevimento, all'altra parte e all'Ispettorato provinciale dell'agricoltura competente per territorio».

Come noto, la pacifica giurisprudenza di questa Corte regolatrice interpreta la disposizione nel senso che il giudice investito di una controversia in materia di contratti agrari, al fine di verificare se la domanda sottoposta al suo esame è o meno proponibile, ossia di valutare se la parte attrice abbia adempiuto l'onere posto a suo carico dall'art. 46, legge n. 203 del 1982, deve accertare, prescindendo da ogni altra indagine, che esista non solo perfetta coincidenza soggettiva fra coloro che hanno partecipato al tentativo di conciliazione e quanti hanno assunto, nel successivo giudizio, la qualità di parte, ma anche che le domande formulate dalla parte ricorrente in via principale (e da quella resistente in via riconvenzionale), siano le stesse intorno alle quali il tentativo medesimo si è svolto (o si sarebbe dovuto, comunque, svolgere ove avesse avuto luogo) (tra le tantissime, Cass. 1° agosto 2001, n. 10497; Cass. 21 ottobre 1997, n. 10322; Cass. 5 giugno 1995, n. 6295).

Pacifico quanto precede, essendo puntuale dovere, nelle controversie agrarie, per il giudice di primo grado, verificare, *ex officio*, se la parte attrice ha sollecitato il tentativo di conciliazione in parola e, in quali termini (al fine di verificare se esista perfetta coincidenza della domanda sulla quale il tentativo stesso è stato richiesto e quella formulata in sede giudiziaria) è evidente che la richiesta in parola bene poteva essere valutata (come è stata in concreto valutata) oltre che al fine di ritenere la corrispondenza tra la vertenza sulla quale è stato sollecitato il tentativo di conciliazione e quella posta in giudizio (corrispondenza, peraltro, si sottolinea, mai contestata neppure dall'attuale ricorrente, che non ha mai dedotto la improponibilità della domanda sotto il riferito profilo), anche al fine della corretta interpretazione della domanda attrice.

3. 2. Manifestamente infondato, ancora, è il secondo profilo del motivo in esame, relativo alla «tardiva» produzione, nel giudizio di appello, della disdetta del 2 maggio 1991.

Come noto, giusta la prevalente giurisprudenza di questa Corte regolatrice «nuovi» documenti possono essere prodotti, nelle controversie soggette al rito del lavoro, in grado di appello, purché, a pena di decadenza, essi siano specificamente indicati nel ricorso dell'appellante o nella memoria difensiva dell'appellato e depositati contestualmente a tali atti e, comunque, prima dell'udienza di discussione (Cass. 7 giugno 2003, n. 9163; Cass. 19 maggio 2003, n. 7845; Cass. 12 luglio 2002, n. 10179).

L'operatività della decadenza in questione – per non essere stati i nuovi documenti indicati nel ricorso dell'appellante o nella memoria difensiva dell'appellato e depositati contestualmente a tali atti – è esclusa, peraltro, con riguardo ai documenti la cui produzione sia giustificata dallo sviluppo assunto dalla vicenda processuale successivamente al ricorso e alla memoria predetti (Cass. 4 maggio 2000, n. 5596; Cass. 29 dicembre 1999, n. 14690).

Pacifico quanto precede, non può dubitarsi della ritualità della produzione, in appello, della disdetta 2 maggio 1991.

Infatti:

- la stessa è stata depositata in appello in fotocopia in occasione della costituzione in giudizio della parte appellata con l'avviso di ricevimento;

- avendo contestato parte appellante la conformità della «fotocopia» all'originale, l'originale stesso è stato esibito (come ammesso nella memoria *ex art.* 378 c.p.c. l'attuale ricorrente) nella udienza successiva.

È evidente, pertanto, che non vi è stata – da parte dell'appellata – alcuna violazione dell'art. 437 c.p.c.

Specie considerato, da un lato, che è risultata la conformità tra la «fotocopia» originariamente esibita all'originale successivamente prodotto (sì che era idonea allo scopo l'originaria produzione), dall'altro, che deve escludersi – contrariamente a quanto del tutto

apoditticamente invocato dal ricorrente – una «tardiva» produzione dell' «originale».

La produzione dell'originale della disdetta, infatti, è stata imposta dallo sviluppo assunto dalla vicenda processuale successivamente al ricorso e alla memoria predetti (e, in particolare a causa delle difese svolte dall'appellante) e la produzione del documento in questione alla seconda udienza appare, pertanto, più che tempestiva, alla luce della giurisprudenza richiamata sopra.

3. Manifestamente infondato, infine, si appalesa il terzo profilo del motivo, relativo alla circostanza che detta disdetta non sarebbe mai pervenuta nella disponibilità dell'attuale ricorrente.

Almeno sotto due profili.

In primo luogo la deduzione, svolta per la prima volta in appello, è tardiva.

Come evidenziato sopra, in sede di esame del primo profilo di censura, tramite la produzione della lettera del 21 dicembre 1992 si era fatto riferimento alla disdetta del 4 maggio 1991, già nel corso del giudizio di primo grado: è di palmare evidenza, pertanto, che era, eventualmente, onere del Chianese, dedurre, in quella sede, la mancata ricezione di tale disdetta.

In secondo luogo, anche a prescindere da quanto precede, si osserva essere pacifico che parte Maglione ha esibito oltre alla disdetta anche l'avviso di ricevimento della relativa raccomandata, consegnata il 6 maggio 1991 così adempiendo a ogni onere probatorio su di lui incombente e non è sufficiente al fine di superare tali risultanze la mera negazione, da parte del destinatario, di avere ricevuto il piego.

4. Con il secondo motivo il ricorrente denuncia «violazione dell'art. 112 c.p.c. ed omessa motivazione su punto decisivo (art. 360 n.ri 3 e 5 c.p.c.)» per non avere i giudici di secondo grado dato ingresso alla prova, per interrogatorio della Maglione nonché, eventualmente, per testi, sulla circostanza, da un lato, che fin dall'anno 1993 la Maglione aveva preteso ed ottenuto il pagamento dell'estaglio dovuto, dall'altro, che la stessa aveva «dato per scontato la rinnovazione del contratto».

5. Il motivo non può trovare accoglimento.

Giusta quanto assolutamente pacifico, presso una giurisprudenza più che consolidata di questa Corte regolatrice, e da cui, del tutto immotivatamente, totalmente prescindere parte ricorrente, la rinnovazione tacita del contratto di locazione, come di quello di affitto agrario, una volta intervenuta la disdetta, cioè la manifestazione di volontà di una delle parti di porre termine al rapporto, non può desumersi dal solo fatto della permanenza del conduttore nell'immobile oltre la scadenza del termine contrattuale, quantunque protrattasi per un lungo periodo di tempo, né dal pagamento del canone pattuito, ma occorre che dall'univoco comportamento tenuto dalle parti dopo la scadenza del contratto possa desumersi la tacita volontà di entrambe di mantenere in vita il rapporto locativo (cfr., tra le tantissime, Cass. 27 settembre 2004, n. 19322; Cass. 11 luglio 2003, n. 10946; Cass. 22 luglio 2002, n. 10644).

Pacifico, in diritto, quanto precede, è evidente la non pertinenza, al fine del decidere, del capitolo dedotto dal ricorrente, nella sua prima parte.

Non è sufficiente, infatti, come evidenziato sopra, perché possa ritenersi la rinnovazione del contratto la mera (peraltro mai contestata dalla concedente) percezione dei canoni dovuti da parte del conduttore.

Quanto alla seconda parte del capitolo, l'affermazione che la Maglione abbia «dato per scontato la rinnovazione del contratto» non riguarda un «fatto» suscettibile di prova né per interrogatorio, né per testi, ma una mero «giudizio» di natura tecnica su un certo fatto e, pertanto, irrilevante al fine del decidere.

La circostanza che la Maglione ritenesse, per ipotesi, rinnovato il contratto – in particolare – è irrilevante al fine del decidere e di ritenere realmente rinnovato il contratto.

Si è, infatti, in presenza di un apprezzamento giuridico, soggettivo, della Maglione, eventualmente erroneo e come tale non idoneo a fondare una pronuncia nei termini sollecitati dal ricorrente (essendo, infatti, onere dello stesso dimostrare una concorde volontà delle parti, idoneamente manifestata, eventualmente con fatti concludenti, di porre nel nulla la precedente disdetta e di mantenere in vita il rapporto di affitto, senza che sia sufficiente, al riguardo, né invocare il tempo trascorso tra la disdetta e l'azione giudiziale di rilascio, né la circostanza che la parte concedente abbia consentito la permanenza del conduttore sul fondo, percependo il canone del caso).

6. Quanto alla domanda, riconvenzionale, del Chianese, volta a conseguire le indennità del caso per i miglioramenti apportati al fondo la Corte di appello di Napoli, Sezione specializzata agraria, ha evidenziato, *in limine*, che non risultava che il Chianese avesse richiesto la convocazione delle parti davanti all'IPA.

7. Con il terzo motivo parte ricorrente censura tale punto della sentenza gravata, lamentando «motivazione insufficiente, anche per illogicità su punto decisivo (art. 360 n. 5 c.p.c.)», atteso che «il verbale negativo di conciliazione fallito era agli atti».

8. Il motivo è fondato.

La Corte del merito, infatti, pur assumendo che «non risulta che il Chianese abbia richiesto la convocazione delle parti davanti all'IPA», ha ommesso di valutare il documento invocato dall'attuale ricorrente e di indicare le ragioni in forza delle quali non ha ritenuto soddisfatto – nonostante la presenza di tale documento – il precetto di cui all'art. 46 della l. 3 maggio 1982, n. 203.

All'accoglimento di tale profilo della censura segue l'assorbimento di ogni altra questione e, in particolare, sia quanto alla fondatezza (o meno) della descritta domanda (una volta ritenuta la improponibilità della domanda la Corte di appello non poteva esaminare questa nel merito per rigettarla per l'infondatezza per non essere state richieste le autorizzazioni del caso), sia del quarto motivo di ricorso, sulla mancata ammissione del giuramento decisivo relativamente all'esecuzione, da parte del Chianese, nell'ultimo decennio delle opere di miglioramento puntualmente descritte in ricorso.

9. Rigettati il primo e il secondo motivo, in conclusione, deve essere accolto, nei limiti di cui sopra, il terzo motivo con assorbimento del quarto motivo, cassazione nella parte *de qua* della sentenza e rinvio della causa, per nuovo esame, alla stessa Corte di appello di Napoli, sezione specializzata agraria, in diversa composizione, che provvederà, altresì, sulle spese di questo giudizio di cassazione.

(Omissis)

(1-3) SULL'AMMISSIBILITÀ DEL DEPOSITO DI NUOVI DOCUMENTI IN APPELLO.

La decisione in annotazione appare meritevole di segnalazione quasi esclusivamente e solamente per l'assoluta irragionevolezza della motivazione la quale, in punto di diritto, si pone in contrasto, nonostante quanto professato dall'estensore della decisione, col dominante orientamento della S.C., peraltro espresso addirittura a Sezioni Unite.

Il fatto storico in riferimento al quale la Corte era stata chiamata a decidere, invero, era piuttosto semplice, vertendo sulla pretesa d'un locatore d'un fondo rustico concesso in affitto, dopo la spedizione di due disdette, d'ottenere la liberazione dello stesso da cose e persone entro una determinata data. Solo che, si presume per un'erronea raffigurazione della situazione fenomenologica, nel libello introduttivo, l'*incipit* veniva espressamente raffigurato dipendere dalla seconda; la quale, a sua volta, formalmente, riferiva, altresì, della prima. La particolarità è che, senza la prima, la seconda, in realtà, era tardiva e, quindi, il contratto agrario si sarebbe prorogato *ex lege*, in ragione della ritardata spedizione della dichiarazione di disdire il rapporto agrario col conduttore. Controparte, in grado d'appello, dopo la prima udienza, infine, ha depositato l'originale della prima disdetta. Il conduttore, a quel punto, perdente puranco in quel grado di giudizio, ha impugnato la decisione della Corte territoriale in Cassazione per tre motivi: a) preclusione e decadenza, in cui sarebbe occorso il locatore, nell'illustrare il proprio *thema decidendum* e *probandum*, altresì, con la prima disdetta; b) di non aver mai ricevuto la prima disdetta; c) proroga tacita del contratto agrario nonostante l'avvenuta disdetta del rapporto stesso.

La Corte, come abbiamo già rilevato, per respingere il prefato ricorso, ha espresso, per quanto riguarda i primi due motivi di reclamo, alcuni principi di diritto piuttosto originali ed eccentrici. Il primo dei quali si pone diametral-

mente in senso contrario, nonostante l'opposta convinzione del Collegio, a ben due, recenti, arresti delle Sezioni Unite della Cassazione (Id. 20 aprile 2005, n. 8203; Id. 17 giugno 2004, n. 11353). Secondo quest'ultime, nell'ambito del processo civile in generale, anche i documenti e non solo le prove costituende sottostanno al divieto di produzione in appello di «nuovi mezzi di prova». All'uopo, si ritiene che la produzione di documenti nuovi in appello sia ammissibile solo se la mancata produzione in primo grado non sia imputabile alla parte che intenda avvalersene, evenienza che nel caso di specie sicuramente non è occorsa, ovvero se il giudice ritiene di superare l'intervenuta preclusione perché la produzione di alcuni documenti gli appare «indispensabile» ai fini della decisione (su istanza di parte, nel processo ordinario; anche d'ufficio, nel processo del lavoro), non sussistendo, al riguardo alcuna diversità di disciplina fra il rito ordinario e quello lavoristico. L'impossibilità di assegnare una mobilità semantica ad una medesima formula normativa «nuovi mezzi di prova» e la considerazione che la problematica attinente alla diversità di regolamentazione tra «prove costituite» e «prove costituende», invero, rientrando nella generale dogmatica del processo, impongono di dare una risposta in termini unitari, che prescindano cioè dalla natura del rito, alla tematica dell'inclusione anche delle prove documentali nei «nuovi mezzi di prova», cui fanno riferimento – come è stato già evidenziato – sia l'art. 345, comma 3 c.p.c. (per il rito ordinario), che l'art. 437, comma 2 c.p.c. (per il rito del lavoro). Sul punto, pertanto, la massima espressa, nel caso concreto, dal Collegio della cassazione appare sicuramente un arresto conformato all'orientamento giurisprudenziale superato e rigettato. Ma v'è un aspetto realmente curioso e paradossale della vicenda processuale. Il ricorrente, quale ulteriore motivo d'impugnazione in Cassazione della decisione d'appello, aveva, altresì, eccepito che la nota, quella non depositata ed espressamente citata nel giudizio di prime cure, in verità, non sarebbe mai pervenuta nella sua disponibilità. Il Collegio di cassazione, sbalorditivamente, ha dichiarato tardiva la prefata eccezione in quanto svolta per la prima volta in appello, quantunque è vieppiù ovvio oltre che evidente che il ricorrente, soltanto in appello, ha avuto l'onere e la facoltà di prendere posizione sulla detta questione. In primo grado, invero, la controparte aveva basato la propria pretesa esclusivamente sulla successiva nota. In verità è certo che costituisce (esclusivo) onere di chi intende comprovare la sussistenza d'una ben determinata circostanza mediante la ricezione d'una lettera, ai sensi della norma di cui agli artt. 1335 e 2697 c.c., imbastire al riguardo una linea difensiva, in quanto, ad esempio, quella stessa nota magari poteva avere ad oggetto questioni ed evenienze per nulla pertinenti all'oggetto del contendere.

Il Collegio, nel caso di specie, tuttavia, per giustificare e motivare il proprio convincimento ha, altresì, attestato che già dal *thema disputandum* e *probandum*, siccome raffigurato nel giudizio di prime cure, sarebbe stato possibile, in ragione della potestà del giudice di interpretare la domanda giudiziale, delinearne compiutamente l'oggetto del contendere. Nel senso, insomma, che nonostante l'omessa allegazione della prima nota (e/o perlomeno di quella depositata dal resistente soltanto in appello) nonché l'omessa assunzione, della stessa, quale strumento di prova delle proprie ragioni, da parte del resistente, sarebbe stato chiaro ed evidente quale fosse stato il reale ed univoco oggetto del contendere.

Il secondo principio di diritto, ancora una volta, nonostante il diverso intendimento del Collegio, conferma un orientamento giurisprudenziale ampiamente sorpassato da alcuni celeberrimi arresti della stessa Cassazione. In tal senso, con la sentenza n. 10021 del 12 maggio 2005, la S.C., invero, ha statuito che la ricezione di qualsivoglia missiva di

cui, come nel caso della decisione in annotazione, sia contestato il contenuto, non vale a provare che la notizia ivi contenuta e raffigurata sia effettivamente giunta nella sfera di conoscibilità dell'oblatore, poiché in tal caso l'onere gravante sul mittente (e, quindi, colui che in causa attesta che la prefata missiva abbia comunicato una ben determinata dichiarazione di scienza e/o di valore) non è compiutamente assolto. La lettera, infatti, potrebbe avere qualsiasi contenuto, anche del tutto estraneo al *thema disputandum* o potrebbe non averne alcuno, anche per semplice disguido di spedizione, pur sempre possibile, dovendosi, pertanto, affermare il principio secondo cui la sola ricezione della busta raccomandata da parte del destinatario non costituisce prova del contenuto della stessa.

Il terzo principio di diritto, invece, quantunque non risultino precedenti, in materia di contratti agrari, sostanzialmente è corretto e pienamente condivisibile.

La Corte, infine, ha accolto il ricorso, tuttavia, soltanto per una minima questione, e precisamente la legittimità della pretesa del ricorrente di vedersi corrispondere emolumenti per dei miglioramenti posti in essere. In appello, invero, avevano dichiarato inammissibile siffatta richiesta per omessa attivazione, sul punto, del tentativo di conciliazione, allorquando, al contrario, in quella sede, effettivamente s'era dibattuto.

Ivan Cimatti

*

Cass. Sez. I Civ. - 20-5-2005, n. 10685 - Saggio, pres.; De Chiara, est.; Abbritti, P.M. (conf) - Magurno (avv. Liserre ed altro) c. Com. Santa Maria Cedro (*Conferma Trib. Scalea 27 febbraio 2003*)

Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - Opposizione alla stima. (L. 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 17 e 19).

La speciale competenza in unico grado della Corte d'appello, ai sensi dell'art. 19 della legge n. 865 del 1971, a decidere le cause di opposizione avverso la stima dell'indennità di espropriazione, comprende anche i giudizi per la determinazione dell'indennità aggiuntiva in favore del fittavolo, mezzadro, colono o compartecipante, prevista e disciplinata dalla stessa legge, all'art. 17, secondo comma (fattispecie relativa ad indennità richiesta ex art. 17 della legge n. 865 del 1971, da titolare di concessione demaniale su terreno destinato ad agrumeto) (1).

(Omissis)

FATTO. - Considerato che con citazione del 17 maggio 2002 la sig.ra Maria Grazia Magurno conveniva in giudizio, davanti al Tribunale di Paola, Sez. dist. di Scalea, il Comune di S. Maria al Cedro per sentirlo condannare al pagamento di L. 9.900.000, o della diversa somma da determinare mediante consulenza tecnica d'ufficio, a titolo di speciale indennità ex art. 17, l. 22 ottobre 1971, n. 865, essendo ella titolare di concessione demaniale su terreno, che conduceva ad agrumeto, oggetto di espropriazione per pubblica utilità intrapresa dal Comune convenuto per la costruzione di una strada;

resisteva il Comune eccependo preliminarmente l'incompetenza funzionale e per materia del Tribunale, in favore della Corte d'appello, ai sensi dell'art. 19, legge n. 865/1971, cit., e, nel merito, l'infondatezza dell'avversa pretesa;

il Tribunale adito, con la sentenza qui impugnata, accogliendo l'eccezione preliminare del convenuto, dichiarava la propria incompetenza per materia, essendo competente la Corte d'appello di Catanzaro;

ricorre per cassazione la sig.ra Magurno, sostenendo, con l'unico motivo, che appartiene alla competenza in unico grado

del Tribunale e non della Corte d'appello, la domanda con cui l'affittuario faccia valere la pretesa ad un'indennità invocando l'art. 17, legge n. 865/1971.

DIRITTO. - Ritenuto che la speciale competenza in unico grado della Corte d'appello, ai sensi dell'art. 19, legge n. 865/1971, comprenda anche i giudizi per la determinazione dell'indennità aggiuntiva in favore del fittavolo, mezzadro, colono o partecipante, la quale è prevista e disciplinata dalla stessa legge (all'art. 17, secondo comma);

- che i precedenti citati nel ricorso (Cass. 6763/1981, Cass. 2765/1994, Cass. 12331/1998) non smentiscono tale assunto, ma, anzi, implicitamente lo confermano con riguardo alla fattispecie qui considerata, limitandosi essi ad escludere - in tema di determinazione dell'indennità aggiuntiva ex art. 17, secondo comma, cit. - la speciale competenza in questione (e ad affermare, quindi, la ordinaria competenza in primo grado del Tribunale) soltanto con riguardo alle ipotesi, non dedotte nel presente giudizio: *a*) di accordo amichevole stipulato dal proprietario in ordine all'ammontare dell'indennità di esproprio, con pretesa dell'affittuario di ricevere un'indennità pari a quella ottenuta dal proprietario stesso in base all'accordo, e non già un'indennità da determinarsi secondo i criteri di cui all'art. 17 cit. (Cass. 6763/1981, cit.); *b*) di cessione volontaria, da parte del proprietario, del suolo oggetto di procedimento espropriativo, che Cass. 5390/1981 (cui si limitano a richiamarsi direttamente o indirettamente, Cass. 2765/1994 e Cass. 12331/1998, citata dalla ricorrente) afferma essere sottratta alla speciale competenza ex art. 19 cit. sul rilievo dall'avvenuta interruzione dalla procedura espropriativa a seguito del trasferimento volontario del bene;

- ritenuto che il ricorso va pertanto respinto, senza che vi sia luogo a provvedere sulle spese processuali, non avendo l'intimato svolto attività difensiva.

P.Q.M., la Corte rigetta il ricorso.

(Omissis)

(1) LA TOTALE AUTONOMIA DELLA TUTELA DEL COLTIVATORE DIRETTO NEL GIUDIZIO DI OPPOSIZIONE ALLA STIMA NON SI ESTENDE AI TERZI.

1. La Corte Suprema di cassazione, con la pronuncia in esame, interviene nuovamente a precisare l'ambito della competenza funzionale della Corte d'appello nei giudizi concernenti l'opposizione alla stima delle indennità d'esproprio, intese nella loro globalità (comprehensive, cioè, anche di quelle di occupazione, di quelle spettanti ai coltivatori, etc., purché, naturalmente, sempre a seguito di procedure concluse in modo legittimo).

I riflessi di questa pronuncia (nata in un contesto normativo che evidentemente è quello dell'abrogata legge n. 865/1971) sono destinati a proiettarsi sulle identiche questioni che si porranno anche con il nuovo regime espropriativo introdotto dal d.p.r. n. 327/2001 e s.m.i.

Nel caso di specie, la ricorrente, che conduceva ad agrumeto in virtù di un rapporto di concessione demaniale (rapporto che non escluderebbe il diritto all'indennità aggiuntiva, sebbene le similitudini con gli equivalenti istituti civilistici appaiano labili) un terreno che era stato oggetto di

espropriazione da parte del Comune per la realizzazione di una strada, aveva agito in giudizio per vedersi riconoscere l'indennità (corrispondente ad una somma pari al valore agricolo medio) prevista all'art. 17, l. 22 ottobre 1971, n. 865, (oggi art. 42, d.p.r. n. 327/2001 e s.m.i., nuovo Testo Unico espropri).

Secondo tale norma, infatti, qualora l'espropriazione vada a colpire un terreno coltivato da un soggetto (fittavolo, mezzadro, colono o partecipante), costretto ad abbandonare la propria attività a causa del procedimento ablativo, viene riconosciuto a tale soggetto un ristoro economico che si sostanzia in un'indennità aggiuntiva rispetto alla somma corrisposta al proprietario a titolo di indennità d'esproprio (1).

Nella fattispecie, la ricorrente, pur versando legittimamente nelle condizioni richieste dalla norma per avere titolo alla predetta indennità aggiuntiva, adiva (erroneamente) il Tribunale civile per far valere le proprie ragioni.

La Cassazione, investita della questione circa la competenza, ha condiviso l'eccezione che il Comune intimato (ma non costituito nel giudizio di cassazione) aveva sollevato davanti al Tribunale, riconoscendo, così, esclusivamente in capo alla Corte d'appello il potere decisionale in materia di opposizione alla stima delle indennità legittime d'esproprio indipendentemente dai soggetti (proprietari, coltivatori diretti, soggetti terzi, etc.) cui le stesse si riferiscono.

La stessa Corte ha invece inteso precisare che per la determinazione dell'indennità aggiuntiva ex art. 17 legge n. 865/1971, ci si deve rivolgere, da parte degli aventi titolo, al Tribunale civile per ottenere quanto a loro spettante solo quando non vi è «opposizione alla stima» e così limitatamente a due ipotesi, cioè a dire: *a*) qualora sia intervenuto un accordo amichevole stipulato dal proprietario dell'area ablata in ordine all'ammontare dell'indennità d'esproprio, nel caso in cui l'affittuario (o altra figura interessata) pretendesse «di ricevere un'indennità pari a quella ottenuta dal proprietario stesso in base all'accordo, e non già un'indennità da determinarsi secondo i criteri di cui all'art. 17 cit.»; *b*) nel caso di cessione volontaria, da parte del proprietario, del suolo oggetto di procedimento espropriativo (2).

Nel caso di specie, non ricorrendo alcuna di tali ipotesi, veniva perciò riconosciuta la competenza della Corte d'appello sulla base dell'art. 19 della legge n. 865/1971 (disposizione che deve essere letta anche alla luce della pronuncia additiva della Corte costituzionale 22 febbraio 1990, n. 67) (3), che legittima ad opporsi alla stima dell'indennità di esproprio, oltre ai proprietari, anche «gli altri interessati al pagamento dell'indennità».

La stessa Corte di cassazione (4), sul punto, aveva già precisato cosa dovesse intendersi con l'espressione «altri interessati»: secondo i giudici di legittimità, infatti, questi sarebbero i «titolari di diritti o pretese reali sul bene, in concorso ovvero in conflitto con la posizione dei proprietari».

Letta così senza alcuna distinzione, tale espressione farebbe rientrare in tale accezione tutti quei soggetti che sono titolari, a diversa ragione, di un diritto di godimento sul bene espropriato. Si tratta di figure che sono legate al fondo oggetto della procedura ablatoria sulla base di un

(1) Tale indennità aggiuntiva, peraltro, secondo il precedente regime normativo applicabile alla fattispecie, viene corrisposta a condizione che il beneficiario coltivi il terreno almeno da un anno prima della data di deposito della relazione esplicativa dell'opera o dell'intervento da realizzare, che il promotore dell'espropriazione deposita presso la segreteria del Comune nel cui territorio si trova l'immobile da espropriare (art. 17, comma 2, legge n. 865/1971). Oggi tale condizione è legata alla coltivazione del fondo da almeno un anno prima della data in cui vi è stata la dichiarazione di pubblica utilità (art. 42, comma 1, d.p.r. 327/2001 e s.m.i.).

(2) Si veda, tra altre, Cass. 23 dicembre 1981, n. 6763, in *Giust. civ.*, 1982, I, 3.

(3) In *Foro it.*, 1990, I, 3057. La Consulta ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 19 nella parte in cui, pur dopo avvenuta l'espropriazione, non consentiva agli aventi diritto di agire in giudizio per la determinazione dell'indennità, fino a quando non fosse intervenuta la relazione di stima prevista agli artt. 15 e 16 della legge n. 865/1971, da parte della Commissione provinciale espropri.

(4) Cass., 15 luglio 2004, n. 13115, in *Foro it. Mass.*, 2004.

rapporto sinallagmatico, che trova origine in un contratto stipulato con il proprietario, come possono esserlo, a titolo di esempio, tanto gli usufruttuari quanto i coltivatori diretti. Entrambi, infatti, possono esercitare sul bene quantomeno un diritto di godimento che, a seguito di un procedimento di esproprio, non può non essere ristorato economicamente e che, di conseguenza, deve ritenersi suscettibile di tutela giurisdizionale nelle sedi indicate dalla legge.

Tuttavia, le qualità soggettive sopra indicate, pur formalmente accomunate, sono disciplinate diversamente dalla legge, e mette conto effettuare e proporre una distinzione che trova poi l'avallo di altra giurisprudenza.

1.1. Sebbene ampiamente nota, sarà opportuno richiamare la configurazione del coltivatore diretto nell'espropriazione prima di entrare nel vivo della disamina della pronuncia.

Secondo un orientamento largamente condiviso, «è reputato coltivatore diretto chi, direttamente ed abitualmente, si dedica alla coltivazione del fondo ed al governo del bestiame, sempre che la complessiva forza lavorativa del nucleo familiare non sia inferiore ad un terzo di quella occorrente per le normali necessità della coltivazione del fondo e per l'allevamento ed il governo del bestiame. L'abitudine, in particolare, andrebbe intesa nel senso di non occasionalità, di stabilità e continuità dello svolgimento dell'attività agricola di coltivazione diretta, senza che tale attività sia prevalente nei confronti di altre esercitate dal coltivatore. Pertanto non verrebbe meno la professionalità del coltivatore diretto, anche nel caso che questi avesse altre fonti di reddito, pur se superiori ai proventi dell'attività agricola e anche se non ci fosse una prevalenza dell'attività agricola nei confronti delle altre attività» (5).

Né può dimenticarsi che la nozione di coltivatore diretto si è oggi notevolmente ampliata con l'emergere della nuova figura dell'imprenditore agricolo professionale (d'ora in poi, i.a.p.) che, in virtù del d.lgs. n. 99/2004 modificato da ultimo con il d.lgs. n. 101/2005 (6), ha sostituito la precedente configurazione dell'imprenditore agricolo a titolo principale al punto che i provvedimenti normativi sopraccitati hanno espressamente previsto (art. 1, comma 5-*quater*, d.lgs. n. 99/2004 come modificato dal d.lgs. n. 101/2005) che «qualunque riferimento nella legislazione vigente all'imprenditore agricolo a titolo principale si intende riferito all'imprenditore agricolo professionale, come definito nel presente articolo».

Quest'ultima notazione appare di particolare rilievo nella materia che ci occupa poiché con il nuovo T.U. l'imprenditore agricolo era entrato a pieno titolo nel mondo degli espropri (7) (art. 40, comma 4, d.p.r. n. 327/2001 e s.m.i.).

In considerazione dell'importanza di tale figura, la normativa sull'espropriazione (precedente e attuale) ha sentito il bisogno di conferirle un riconoscimento specifico prevedendo che il coltivatore diretto (nelle figure del fittavolo, mezzadro, compartecipante ed oggi, si presume, i.a.p.) abbia diritto alla corresponsione di un'indennità aggiuntiva

e autonoma rispetto a quella dovuta al proprietario, con ciò riconoscendo al coltivatore diretto una legittimazione sostanzialmente equiparabile a quella del proprietario espropriato (art. 17, legge n. 865/1971, trasfuso oggi nell'art. 42, d.p.r. n. 327/2001), ammettendolo, in sostanza, a poter interloquire direttamente con l'espropriante (8). Gli altri «terzi», invece (che potremmo riassumere nella categoria dei «non coltivatori», e così, ad esempio, gli usufruttuari, gli affittuari, i conduttori etc.), non hanno una posizione altrettanto forte nei confronti dell'autorità espropriante: infatti gli stessi possono soltanto soddisfarsi sull'indennità liquidata al proprietario (nei limiti di quanto previsto nel singolo rapporto) ma non possono, nel corso del procedimento espropriativo, pretendere di essere ammessi, per così dire, al cospetto dell'espropriante da soli, senza cioè la presenza e la mediazione del proprietario. Tutto ciò, tuttavia, come si è potuto notare, nel corso dell'*iter* amministrativo d'esproprio.

Ma la distinzione che emerge dal quadro normativo appare evidente e, pertanto, occorre, a questo punto, esaminare, invece, quali possono essere e se vi siano differenze nell'ambito delle vie giudiziali percorribili dai soggetti sopra menzionati per tutelare i propri interessi.

2. Per quel che concerne i soggetti «terzi» non coltivatori, come comprova indirettamente anche la vicenda in esame, il presupposto di ogni argomentazione al riguardo è costituito dall'individuazione di ciò che ha deciso il proprietario in seguito all'offerta dell'indennità: se, cioè, ha accettato e condiviso l'indennità con eventuale cessione volontaria oppure se ha opposto rifiuto. Solo in quest'ultimo caso si affaccerà la competenza della Corte d'appello e non quella del Tribunale.

Ciò premesso, con riferimento a tali soggetti (che non rivestono la qualità di coltivatori diretti), la pretesa di tutela può estrinsecarsi, in caso di rifiuto delle indennità, in un'autonoma azione di opposizione alla stima (se il proprietario dopo il rifiuto delle indennità è rimasto inerte) ovvero in un intervento *ad adiuvandum* nell'eventuale giudizio già instaurato dal proprietario in ordine all'esatta quantificazione della somma indennitaria. Tale principio, del resto, si manifesta, oltre che negli artt. 27 e 52 dell'abrogata legge n. 2359/1865 (e con il nuovo T.U. espropri negli artt. 25 e 34 del d.p.r. n. 327/2001 e s.m.i.), anche nel disposto dell'art. 1638 c.c., dove si prevede che l'affittuario (ma, in senso estensivo, non vi sarebbe ragione per escludere, in via evolutiva, ove ricorrano i presupposti di legge, ogni titolare di diritti reali o personali sul bene oggetto di espropriazione) ha diritto di ottenere dal locatore la parte dell'indennità a quest'ultimo corrisposta per i frutti non percepiti o per il mancato raccolto (9).

Giova segnalare che, tanto nella precedente quanto nella nuova normativa sull'espropriazione, ogni diritto del soggetto terzo sul bene oggetto della procedura ablatoria si estingue, *rectius* si trasforma – dopo la conclusione dell'espropriazione – in un diritto di credito da vantare nei confronti del proprietario in ordine ad una porzione

(5) Cfr. nel commento a Cass. 10 aprile 2003, n. 5673, in questa Riv., 2004, 97, la nota di S. CONVENTI, che richiama in nota anche S. MASINI, *In tema di accertamenti della qualifica di coltivatore diretto*, in *Giur. agr. it.*, 1990, 100.

(6) Pubblicati rispettivamente in *G.U.* 22 aprile 2004, n. 94 e *G.U.* 15 giugno 2005, n. 137.

(7) Benché non strettamente attinente all'istituto espropriativo, una interessante prospettiva in materia si coglie in D. HOFFER, *Le finanze chiariscono le agevolazioni allo i.a.p.*, in *L'informatore agrario*, n. 15/2006, 714.

(8) La diretta riferibilità dell'obbligazione dell'espropriante nei confronti del coltivatore è stata più volte sancita dalla giurisprudenza costituzionale

e di legittimità; cfr. Corte cost. 3 marzo 1988, n. 262 e 9 novembre 1988, n. 1022, entrambe in *Giur. agr. it.*, 1991, 220-221, con nota di C. FAVILLI, *La disciplina dell'indennità aggiuntiva agraria nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*. In Cassazione cfr., tra altre, 16 novembre 2001, n. 14371 in *Foro it. Rep.*, voce *Espropriazione per p.i.*, 216. Sul punto, si rimanda alle perspicue riflessioni di P. TAMBURINI, *Il possibile superamento del mito dell'unicità dell'indennizzo espropriativo di aree agricole: materiali per un dibattito*, in questa Riv., 2004, 687 e ss.

(9) I concetti di «frutti non percepiti» e «mancato raccolto» vanno intesi, in senso ampio, stando alla terminologia generale degli espropri, come perdita «reddituale», di cui solitamente si tiene conto ai fini della determinazione dell'indennità di occupazione.

dell'indennità corrisposta a quest'ultimo. In tal senso è pacifica la giurisprudenza di legittimità (10).

Del resto, la stessa giurisprudenza ha ribadito fermamente il principio sopra esposto, ricavabile dall'art. 27 della (rimpianta) legge n. 2359/1865, che va inteso nel senso che il soggetto titolare di un diritto reale o personale sul bene espropriando «ha il diritto non solo di pretendere dal proprietario già indennizzato la corresponsione della parte di indennità a lui spettante (come, peraltro, previsto anche dall'art. 1638 c.c.), ma anche, in alternativa – nel caso in cui ritenga l'indennità determinata in via amministrativa non comprensiva dell'intero ammontare corrispondente a frutti non percepiti, mancato raccolto o eventuali miglioramenti – di agire con opposizione avverso la stima dell'indennità stessa, ovvero di intervenire nell'analogo giudizio promosso dal proprietario espropriato» (11).

Una volta instaurato il giudizio innanzi alla Corte d'appello competente, il giudice adito è così chiamato a quantificare l'esatto ammontare dell'indennità contestata, e la conseguente decisione ha, dunque, carattere meramente determinativo ma non direttamente attributivo delle somme. Com'è noto, infatti, il contenuto giurisdizionale della pronuncia si limita ad ordinare il deposito di eventuali somme ulteriori rispetto a quelle già depositate (e così anche di quelle che spettano a tutti gli «altri interessati»), ma lascia impregiudicata la questione circa l'attribuzione e la ripartizione delle singole quote indennitarie. La decisione su detto ultimo punto spetta, infatti, al Tribunale nella cui circoscrizione si trova il fondo in questione, mediante un apposito procedimento camerale, volto allo svincolo/pagamento delle somme precedentemente depositate (12), a favore di coloro che ne abbiano diritto. Ma ciò in caso di rifiuto dell'indennità.

In senso contrario, invece, allorché il proprietario abbia accettato la somma corrispostagli a titolo di indennità, anche se il terzo (non coltivatore) titolare del diritto sul bene non la ritenesse adeguata a soddisfare i propri interessi, quest'ultimo non potrà più agire di fronte alla Corte d'appello in unico grado (manca, infatti, il presupposto previsto dall'art. 19 della legge n. 865/1971, che presuppone il rifiuto), bensì davanti al Tribunale in primo grado, secondo l'*iter* di un ordinario procedimento giudiziario. Tale assetto è confermato dalla decisione qui in esame. Può lo stesso assetto valere anche per il coltivatore o per le figure assimilate? Sembra di no, alla luce delle considerazioni qui di seguito esposte.

3. Sulla scorta di quanto affermato dalla giurisprudenza, costituzionale e non, di cui si è fatto cenno nella nota 6, si può chiarire l'ambito della tutela del coltivatore.

Con riguardo alla figura del coltivatore diretto, la tutela in via processuale delle sue pretese si estrinseca infatti in un'azione parimenti autonoma (rispetto al proprietario) sebbene simile nei contenuti e nel fine che si intende perseguire. Infatti, egli avendo un'imputazione diretta dell'offerta dell'espropriante, può, in caso di rifiuto della stessa, agire non tanto per tutelarsi in relazione ad una quota parte dell'indennità spettante al proprietario, bensì per ottenere la corretta determinazione dell'indennità aggiuntiva a lui

spettante ai sensi dell'art. 17, legge n. 865/1971, (ed oggi, dell'art. 42, d.p.r. n. 327/2001 e s.m.i.). Dal sistema della legge discende, cioè, che la pretesa del coltivatore diretto ad un pieno ristoro economico per il pregiudizio a lui arrecato dall'esproprio è del tutto indipendente da ogni determinazione (e così anche da un eventuale rifiuto) del proprietario in ordine alla sua indennità. Ciò in quanto esiste – come si è detto – un rapporto immediato tra le figure del coltivatore diretto e l'autorità espropriante, a differenza degli «altri terzi interessati», il cui rapporto con l'espropriante è mediato dalla figura del proprietario.

Da ciò deriva il fatto che il coltivatore diretto non ha alcun interesse (e difatti non si rinviene alcuna specifica norma di legge sul punto) ad intervenire nell'eventuale giudizio che il proprietario ha instaurato per ottenere l'esatta determinazione della sua indennità di esproprio, né vi è spazio per il giudice per ordinare l'integrazione del contraddittorio nel giudizio.

Ciò si ricava in via indiretta dall'affermazione contenuta nella decisione, relativa ad un giudizio instaurato dal coltivatore diretto, in base alla quale non è necessaria la partecipazione del proprietario stante la diversità e autonomia sostanziale delle rispettive pretese (13).

In tale quadro si iscrive, a riprova di quanto qui sostenuto, anche quel principio rilevato dalla giurisprudenza di cassazione (anch'essa citata nella nota 6) secondo cui qualora un ente espropriante abbia per errore versato al proprietario anche la somma che invece spettava al coltivatore, quest'ultimo ha diritto di ottenere subito dall'espropriante quanto a lui dovuto e l'espropriante sarà costretto a recuperare dal proprietario l'eccedenza corrisposta.

Non vi è ragione per ritenere che le cose abbiano a mutare con l'entrata in vigore del nuovo regime espropriativo la cui continuità su tale punto con il precedente assetto (al quale si riferisce la presente pronuncia) è stata rilevata unanimemente da tutti i commentatori.

Massimo Busà - Paolo Costantino

*

Cass. Sez. Lav. - 26-8-2004, n. 16931 - Sciarelli, pres.; De Matteis, est.; Destro, P.M. (diff.) - INPS (avv. Biondi ed altri) c. L.R. (avv. Rinaldi ed altri). (Conferma App. Bologna 18 marzo 2002)

Previdenza sociale - Assicurazione contro le malattie - Maternità - Coltivatrici dirette - Indennità giornaliera di maternità - Iscrizione d'ufficio retroattiva negli elenchi dei coltivatori diretti - Diritto alle prestazioni a decorrere dall'iscrizione - Ammissibilità - Fondamento. (L. 29 dicembre 1987, n. 546, art. 1; l. 9 gennaio 1963, n. 9, art. 11; l. 30 aprile 1969, n. 153, art. 63)

In tema di indennità giornaliera di maternità per le coltivatrici dirette, prevista dall'art. 1 della l. 29 dicembre 1987, n. 546, una volta istituito il rapporto previdenziale con l'iscrizione negli elenchi anagrafici, anche se d'ufficio e mediante retrodatazione, per tale periodo la lavoratrice agricola ha diritto all'indennità. La retrodatazione d'ufficio dell'iscrizione negli elenchi anagrafici spiega effetti ai fini dell'obbligo del pagamento dei contributi, delle relative sanzioni e delle prestazioni, in ragione della precipua funzione assolta dalle assicurazioni sociali, di tutela del lavoratore da uno stato di bisogno, ditalché se, nell'ambito delle assicurazioni sociali, l'obbligazione di pagare i contributi e quella di erogare le prestazioni previdenziali non sono configurabili come obbligazioni corrispettive, tale principio va inteso nel senso che l'obbligo di pagare i contributi sussiste anche se non si verifica l'evento protetto, e l'ente non sia perciò tenuto ad alcuna prestazione, o che l'Istituto sia tenuto a pagare le prestazioni anche in mancanza di contributi, e non può essere inteso nel senso che il lavoratore sia tenuto a pagare i contributi ma, al verificarsi dell'evento protetto, non avere diritto alle relative prestazioni (1).

(10) Cass. 26 ottobre 1987, n. 667, in *Foro it. Rep.*, 1987, voce *Espropriazione per p.i.*, 43. Cfr. anche Cass. 30 luglio 1982, n. 4364, in *Foro it. Mass.*, 1982.

(11) Cass. Sez. Un. 8 giugno 1998, n. 5609, in *Giust. civ. Mass.*, 1998, 1236; nello stesso senso, Cass. Sez. Un. 23 novembre 1963, n. 3022, in tema di frutti pendenti, in *Giust. civ.*, 1964, 301, nonché Cass. 19 maggio 1973, n. 3448, in *Foro it.*, 1983, I, 2140 e Cass. 22 giugno 1983, n. 4270, in *Foro it. Mass.*, 1983, in tema di miglioramenti.

(12) Cfr. Cass. 4 novembre 1997, n. 10785, in *Giust. civ. Mass.*, 1997 e Cass. 11 agosto 2000, n. 10680, *ivi*, 2000, 1771.

(13) Cfr. Cass. 8 dicembre 1996, n. 11301, in *Appalti, urbanistica, edilizia*, 1997, 1337.

(Omissis)

FATTO. – Con ricorso al Tribunale di Piacenza, depositato il 20 marzo 2000 la sig.ra L.R. ha convenuto in giudizio l'INPS, chiedendo accertarsi il proprio diritto all'indennità di maternità per la nascita del figlio S. avvenuta il 12 ottobre 1996.

A sostegno della domanda, la ricorrente affermava di essere regolarmente iscritta negli elenchi dei coltivatori diretti quale coadiuvante del marito, C.E., a seguito di domanda presentata dal proprio coniuge in data 4 ottobre 1996, per effetto della quale l'INPS di Piacenza aveva disposto un accertamento ispettivo concluso con la verifica che, già dal 1995, essa ricorrente lavorava quale coltivatrice diretta.

Pertanto, l'Istituto aveva chiesto la regolarizzazione della sua posizione contributiva, procedendo d'ufficio a retrodatare l'iscrizione al 24 novembre 1995. Radicatosi il contraddittorio, il Tribunale di Piacenza, con sentenza 8/17 novembre 2000, n. 375, ha accolto il ricorso della R.

Con unico motivo d'appello, l'INPS ha censurato la sentenza, sostenendo che nella specie si verserebbe in un'ipotesi di rischio preconstituito non indennizzabile.

La Corte d'appello di Bologna, con sentenza 6 dicembre 2001/18 marzo 2002, n. 453/2001, ha respinto l'impugnazione.

Il giudice d'appello ha svolto le seguenti argomentazioni:

1. Le condizioni previste dalla legge, che determinano l'automatica costituzione di un rapporto assicurativo obbligatorio, sono lo svolgimento di una attività lavorativa, sia essa di tipo subordinato ovvero autonomo. Da tale premessa discende come conseguenza che l'insorgenza della tutela assicurativa obbligatoria è svincolata sia dall'esistenza di un contestuale rapporto contributivo (non sussistendo nelle assicurazioni sociali il sinallagma tipico del contratto d'assicurazione di diritto privato), sia dall'esistenza di provvedimenti amministrativi (quali l'iscrizione o la cancellazione dagli albi o elenchi anagrafici).

2. Con riguardo alle assicurazioni sociali obbligatorie, l'elemento rischio non può essere considerato presupposto essenziale della tutela.

3. Nel caso in esame, a seguito di una richiesta di iscrizione agli elenchi dei coltivatori diretti da parte dell'attuale appellata, effettuata in corso di gravidanza (4 ottobre 1996), è scaturito un accertamento ispettivo dell'INPS, che ha stabilito che il lavoro agricolo (ed il conseguente diritto all'iscrizione agli elenchi ed alla tutela previdenziale) è iniziato in data antecedente alla domanda, ossia dal 24 novembre 1995; di talché l'Istituto ha correttamente provveduto a retrodatare l'iscrizione e a richiedere (ed ottenere) i contributi previdenziali dell'intero periodo pregresso. A questo punto, il rapporto assicurativo deve ritenersi instaurato ed esistente (e dunque perfettamente operante) a decorrere dal 24 novembre 1995 sicché esso copre l'intero periodo di gravidanza della R.

Il giudice d'appello ha osservato che la Corte di cassazione è ferma nel ritenere che, 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 (ora dell'INPS), ma a far accertare un suo diritto soggettivo all'iscrizione con decorrenza dal momento in cui risultino sussistenti i requisiti di legge necessari per l'iscrizione stessa, con la conseguenza che l'attore è gravato dall'onere di provare i fatti costitutivi del suo diritto, che si identificano nei requisiti tutti imposti dalla legge (v. Cass. n. 2108/89, n. 3022/90, n. 1047/97, n. 8508/2000). Il caso in esame può essere considerato speculare a quelli più sopra delineati: a fronte di un accertamento dell'INPS che ha verificato la prestazione effettiva di lavoro della R. per tutto l'anno 1996 (giungendo a retrodatarla al novembre 1995), sarebbe stato onere dello stesso Istituto provare in giudizio che il proprio provvedimento di iscrizione era errato, e che al contrario non erano sussistenti i requisiti di legge necessari per l'iscrizione stessa.

Avverso tale sentenza ha proposto ricorso per cassazione l'INPS, con unico motivo. La intimata si è costituita con controricorso, resistendo.

DIRITTO. – Con unico motivo l'Istituto ricorrente deducendo violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 3 e 6 della l. 29 dicembre 1987, n. 546; dell'art. 11 della l. 9 gennaio 1963, n. 9 come modificato dall'art. 63 della l. 30 aprile 1969, n. 153; dell'art. 4, quarto comma, del d.lgs. 9 aprile 1946, n. 212; del combinato disposto degli artt. 1886 e 1895 del codice civile; dell'art. 62, l. 30 aprile 1969, n. 153; carenza e contraddittorietà della motivazione

in relazione all'art. 360 c.p.c., nn. 3 e 5, contesta il presupposto logico-giuridico della sentenza impugnata, secondo cui, anche nell'ambito del lavoro autonomo, il mero svolgimento di una attività lavorativa determina la costituzione automatica di un rapporto assicurativo obbligatorio. Afferma in contrario che, a differenza di quanto avviene per il lavoro subordinato, il rapporto previdenziale, nell'ambito del lavoro autonomo e segnatamente per i coltivatori diretti, non si instaura automaticamente nel momento in cui viene ad esistere una posizione lavorativa astrattamente idonea a legittimare l'iscrizione nell'elenco professionale, occorrendo invece necessariamente l'effettiva iscrizione nello stesso.

Il motivo, pur partendo da premesse esatte, non è fondato, per quanto di ragione.

La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che la disposizione dell'art. 11, l. 9 gennaio 1963, n. 9 comporta il principio che la costituzione del rapporto assicurativo dei coltivatori diretti avviene solo con l'iscrizione negli appositi elenchi anagrafici ivi disciplinati (Cass. 5 marzo 2001, n. 3192; Cass. 7 dicembre 2002, n. 17470; Cass. 27 agosto 2003, n. 12556; Cass. 3 novembre 2003, n. 16436).

Mentre il rapporto giuridico assicurativo nei confronti dell'ente previdenziale sorge, di regola, come diretta conseguenza di un'attività di lavoro subordinata od autonoma svolta da un determinato soggetto, talvolta tuttavia, per la nascita del rapporto la legge esige la presenza di ulteriori presupposti come avviene ad esempio quando è richiesta l'iscrizione dell'interessato in determinati elenchi o albi professionali: in questi casi la nascita del rapporto giuridico previdenziale è subordinata all'esistenza, oltre che dell'elemento essenziale costituito dallo svolgimento dell'attività lavorativa, anche di altri elementi, egualmente necessari e dell'obbligo dell'assicuratore, al verificarsi dell'evento protetto, è condizionato dall'esistenza di tutti i presupposti previsti dalla legge. Tale evenienza si verifica per i coltivatori diretti il cui rapporto previdenziale non si costituisce nel momento in cui viene ad esistere una posizione lavorativa astrattamente idonea a legittimare l'iscrizione nell'elenco di categoria, occorrendo invece necessariamente l'effettiva iscrizione allo stesso (Cass. 5 marzo 2001, n. 3192). Ciò trova preciso fondamento nella normativa di settore per la quale il requisito dell'assicurazione per i coltivatori diretti si consegue con la pubblicazione degli appositi elenchi quinquennali, nella cui vigenza sono compilati per ciascun anno, entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello di competenza, elenchi di variazione e supplementi relativi ad anni decorsi (art. 11, l. 9 gennaio 1963, n. 9, modificato dall'art. 63 della l. 30 aprile 1969, n. 153).

Tant'è vero che, per quanto attiene alle prestazioni di malattia, al fine di non pregiudicarne la fruizione, il settimo comma dell'art. 11 ora citato, prevede la possibilità di ottenere l'iscrizione in via d'urgenza, secondo quanto stabilito per i lavoratori agricoli dipendenti ai sensi dell'art. 4, quarto comma del d.lgt. 9 aprile 1946, n. 212. Non c'è dubbio che la necessità ravvisata dal legislatore dell'applicazione ai coltivatori diretti della possibilità di ottenere il cd. certificato d'urgenza, sì che, nelle more della formazione degli elenchi, gli effetti dell'iscrizione possono essere anticipati con l'esibizione di detto certificato attestante il diritto all'iscrizione negli elenchi dell'anno in corso, con conseguente ammissione alle prestazioni previdenziali dalla data della richiesta del certificato stesso (Corte cost. 10 novembre 1995, n. 483), costituisce una conferma di evidente valore sistematico ed interpretativo, del significato da attribuirsi agli elenchi di categoria.

Per quanto riguarda più specificamente la pretesa economica fatta valere in giudizio dalla sig.ra R., va richiamata la l. 29 dicembre 1987, n. 546, che all'art. 1 prevede la corresponsione di una indennità giornaliera per i periodi di gravidanza e puerperio nei confronti delle lavoratrici autonome tra cui, espressamente, le coltivatrici dirette, mentre il successivo art. 6 fa riferimento alle lavoratrici iscritte ai fini dell'assicurazione generale obbligatoria e, come tali, inserite negli appositi elenchi.

Ne discende che i criteri generali sopra illustrati previsti per l'assicurazione pensionistica e di malattia dei coltivatori diretti, fondati sulla iscrizione negli elenchi di categoria, devono essere ritenuti operanti anche in relazione all'assicurazione di maternità delle coltivatrici dirette (Cass. 5 marzo 2001, n. 3192).

La motivazione della sentenza impugnata va pertanto corretta, ex art. 384, 1° comma, c.p.c., nella parte in cui ha affermato che anche per il lavoro autonomo vale, in generale, il principio proprio del rapporto di lavoro subordinato che la copertura previdenziale è collegata esclusivamente al fatto della prestazione lavorativa.

Essa risulta invece corretta in tutte le successive affermazioni.

Il principio del rischio preconstituito, che rende nullo il contratto di assicurazione privato ex art. 1895 c.c., è stato in passato applicato alle assicurazioni sociali ex art. 1886 c.c.; è stato conseguentemente desunto che il diritto delle lavoratrici agricole alle indennità giornaliere previste dall'art. 15 della l. 30 dicembre 1971, n. 1204 sussiste quando l'inizio del periodo di astensione obbligatoria (inteso come rischio assicurato) e l'esercizio della facoltà di assentarsi dal lavoro siano posteriori all'operatività della copertura assicurativa, la quale decorre dall'iscrizione in un elenco principale o, in attesa della compilazione dell'elenco principale, dalla data alla quale, dal certificato provvisorio o dall'eventuale iscrizione in elenco suppletivo, sia fatto risalire il diritto all'iscrizione (Cass. 30 gennaio 1987, n. 930; Cass. 1° luglio 1999, n. 6721).

Ma come fatto notare dalla dottrina, seguita poi dalla giurisprudenza di questa Corte, correttamente applicata dal giudice di appello, oggetto delle assicurazioni sociali, ai sensi dell'art. 38 Cost., non è il trasferimento di un rischio, come nelle assicurazioni private, da un soggetto (il lavoratore o il datore di lavoro, come nella assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali) ad un altro, ma la tutela del lavoratore da uno stato di bisogno. Ed anche prima della Costituzione repubblicana l'art. 1886 c.c. sottoponeva le assicurazioni sociali alle relative leggi speciali, affidando alle norme civilistiche una funzione meramente suppletiva, solo se coerenti con la finalità delle assicurazioni sociali, da individuare ora ai sensi dell'art. 38 Cost.

Per tale motivo questa Corte ha affermato che il principio relativo al rischio preconstituito non è conciliabile con le assicurazioni sociali (Cass. 27 agosto 2003, n. 12556; vedi anche Corte cost. 28 aprile 1976, n. 91, che ha dichiarato non fondate – in riferimento agli artt. 3 e 38, secondo comma, Cost. – le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1886 c.c. nei limiti in cui renderebbe applicabili, in tema di assicurazioni sociali, l'art. 1900 dello stesso codice, in forza del quale l'assicuratore non è obbligato per i sinistri cagionati da colpa grave dell'assicurato, e l'art. 1895, per effetto del quale il contratto assicurativo è nullo se il rischio non è mai esistito o ha cessato di esistere prima della conclusione del contratto, in quanto la l. 21 gennaio 1943, n. 138, istitutiva dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie comuni, si presenta come derogatoria di qualsiasi altra disciplina precedente e funge, di conseguenza, da legge speciale nei confronti delle norme del codice civile relative alle assicurazioni sociali, escludendone l'applicazione).

In realtà, il rischio preconstituito è oggetto, nelle varie forme di assicurazione sociale, di specifiche discipline, che rendono inapplicabile il rinvio alla disciplina codicistica delle assicurazioni private previsto dall'art. 1886 c.c. in via meramente suppletiva.

Gli artt. 79-83 d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124 disciplinano paritariamente l'incidenza delle preesistenze professionali ed extraprofessionali nella assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

E per la pensione di invalidità, gestita dall'Istituto ricorrente, l'art. 1, comma 2, l. 12 giugno 1984, n. 222, garantisce il diritto all'assegno ordinario di invalidità anche nei casi in cui la riduzione della capacità di lavoro preesista al rapporto assicurativo, se aggravato da fatti successivi o nuove infermità.

Per tale motivo la giurisprudenza di questa Corte, come accennato, ha abbandonato, sul tema specifico della presente causa, la teoria del rischio preconstituito, statuendo che la concessione alle coltivatrici dirette dell'indennità giornaliera di maternità, prevista dall'art. 1 della l. 29 dicembre 1987, n. 546, spetta alla coltivatrice diretta per la quale l'evento indennizzabile si sia verificato prima della domanda di iscrizione negli elenchi, a decorrere dalla successiva data della domanda concernente la prestazione stessa (Cass. 27 agosto 2003, n. 12556; Cass. 3 novembre 2003, n. 16436).

In verità allo stesso risultato si perviene considerando più propriamente come evento protetto non il fatto puntuale del parto, ma lo stato di gravidanza funzionale al parto e quello di puerperio conseguente; cioè come oggetto di tutela non il parto come evento biologico, ma la maternità, ed il bambino, come valore fondante della società e della specie.

La fondatezza di questa tesi, secondo cui la tutela legislativa della maternità attiene non solo al parto, e non solo alla cura della madre, ma anche del bambino, risalta da diversi rilievi di fonte normativa: il periodo complessivo di cinque mesi è ora modulabile dalla madre, in relazione all'interesse del bambino (art. 20, 1° comma, d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151); il periodo di tre mesi successivo al parto spetta indipendentemente dallo stesso evento parto, come nei casi di adozione ed affidamento preadottivo, a partire dall'ingresso del bambino nella famiglia (art. 6, comma 1, l. 9 dicembre 1977, n. 903, recepito nel d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151; art. 2, comma 2, l. 29 dicembre 1987, n. 546, per le lavoratrici autonome; art. 3, comma 1, l. 11 dicembre 1990, n. 379, per le libere professioniste); l'astensione dal lavoro per assistere il neonato o il neo entrato nella famiglia è riconosciuto anche al padre (art. 6-bis, l. 9 dicembre 1977, n. 903, aggiunto dall'art. 13, l. 8 marzo 2000, n. 53, ora art. 28, d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151).

Pertanto, sulla base della citata giurisprudenza di questa Corte, e per le duplici linee argomentative esposte, la sentenza impugnata va sicuramente confermata nella parte in cui ha riconosciuto la indennità di maternità dal momento della domanda, proposta nel corso della gravidanza.

Ma essa va confermata altresì nella parte in cui ha assegnato rilievo giuridico alla retrodatazione d'ufficio della iscrizione agli elenchi anagrafici.

Su questo punto non è possibile seguire la tesi che la retroattività spieghi effetti solo ai fini dell'obbligo di pagamento dei contributi, e delle relative sanzioni, ma non agli effetti delle prestazioni (così Cass. 7 dicembre 2002, n. 17470, la quale tuttavia riguarda una fattispecie in cui la stessa coltivatrice diretta aveva chiesto la iscrizione retroattiva).

Certamente, nell'ambito delle assicurazioni sociali, l'obbligazione di pagare i contributi e quella di erogare le prestazioni previdenziali non sono configurabili come obbligazioni corrispettive (Cass. Sez. Un. 7 novembre 1997, n. 10933), ma tale principio va inteso nel senso che l'obbligo di pagare i contributi sussiste anche se non si verifica l'evento protetto, e l'ente non sia perciò tenuto ad alcuna prestazione; o, viceversa (nei casi in cui vige il principio dell'automatismo delle prestazioni), che l'Istituto assicuratore è tenuto a pagare le prestazioni anche in mancanza di contributi. Non può essere inteso nel senso che il lavoratore sia tenuto a pagare i contributi ma, verificatosi l'evento protetto, non avere diritto alle relative prestazioni, stante la funzione delle assicurazioni sociali, sopra cennata.

La sentenza impugnata va pertanto confermata anche nella parte in cui ha ritenuto che, una volta istituito il rapporto previdenziale con la iscrizione negli elenchi anagrafici, anche se d'ufficio e mediante retrodatazione, per tale periodo la lavoratrice agricola ha diritto alla indennità di maternità.

Il ricorso va pertanto respinto. (*Omissis*)

(1) SULLA DECORRENZA DEL DIRITTO ALL'INDENNITÀ DI MATERNITÀ DELLA COLTIVATRICE DIRETTA ISCRITTA NEGLI ELENCHI CON EFFICACIA RETROATTIVA.

1. La fattispecie decisa con la sentenza in epigrafe non è nuova. Essa verte sul diritto di una coltivatrice diretta all'indennità di maternità di cui alla l. 29 dicembre 1987, n. 546 – spettante per i due mesi antecedenti e per i tre mesi successivi alla data del parto (1) – in assenza del requisito dell'iscrizione negli elenchi nominativi di categoria richiesto come necessario presupposto per il godimento della prestazione *de qua*, iscrizione conseguita solo successivamente a seguito di domanda di parte e dopo i necessari accertamenti dell'Istituto previdenziale, con efficacia retroattiva.

Nel caso specifico, come risulta dall'esposizione in fatto, il marito dell'interessata – esercente l'attività di coltivatore diretto – aveva presentato all'INPS domanda di iscrizione negli

(1) V., in proposito, GATTA, *Le prestazioni previdenziali dei lavoratori agricoli: principi generali e specificità, aspetti problematici*, in *Inform.*

prev., 2002, 1697 ss. (specificamente, per l'argomento dell'indennità di maternità alle lavoratrici agricole autonome, 1750 ss.).

elenchi della moglie, quale sua coadiuvante nei lavori agricoli, in data 4 ottobre 1996 (in prossimità del parto avvenuto il giorno 12 dello stesso mese); l'Istituto previdenziale disponeva accertamenti ispettivi dai quali risultava che l'interessata effettivamente lavorava come coltivatrice diretta fin dal 1995 e, conseguentemente, provvedeva alla successiva iscrizione della stessa negli elenchi con decorrenza retrodatata al 24 novembre 1995 chiedendo, nel contempo, la regolarizzazione della relativa posizione contributiva a carico del titolare dell'azienda (ma, evidentemente, senza accogliere la richiesta avanzata dalla moglie per ottenere l'indennità di maternità).

Ne è conseguito il ricorso dell'interessata all'autorità giudiziaria: i giudici di merito (in primo grado ed in appello) riconoscevano il diritto della coltivatrice diretta alla corresponsione dell'indennità di maternità per l'intero periodo previsto dall'art. 3, legge n. 546 del 1987, disattendendo le eccezioni sollevate dall'Istituto previdenziale per rimarcare l'inesistenza dell'iscrizione all'inizio del primo periodo indennizzabile – non rilevando a tal fine la successiva iscrizione retrodatata – e per invocare, di conseguenza, l'applicazione del principio del «rischio preconstituito», ai sensi del combinato disposto degli artt. 1886 e 1895 c.c.

In sede di legittimità, su ricorso prodotto dall'INPS per la cassazione della sentenza d'appello – col quale l'ente ricorrente contestava il presupposto logico-giuridico della sentenza impugnata, secondo cui, anche nell'ambito del lavoro autonomo, il mero svolgimento di una attività lavorativa determina la costituzione automatica di un rapporto assicurativo obbligatorio; riaffermava le proprie ragioni e, soprattutto, ribadiva che «a differenza di quanto avviene per il lavoro subordinato, il rapporto previdenziale, nell'ambito del lavoro autonomo e segnatamente per i coltivatori diretti, non si instaura automaticamente nel momento in cui viene ad esistenza una posizione lavorativa astrattamente idonea a legittimare l'iscrizione nell'elenco professionale, occorrendo invece necessariamente l'effettiva iscrizione nello stesso» – la S.C. ha adottato la decisione in epigrafe – di totale conferma della sentenza impugnata, sia pure modificandone in parte la motivazione – enunciando principi di diritto confluiti nella massima sopra riportata.

2. La sentenza in commento fa ampi riferimenti alla precedente giurisprudenza di legittimità sull'argomento, ad essa adeguandosi nelle linee generali ma per distaccarsene, in relazione alla fattispecie decisa, come dirò in seguito, per quanto riguarda la decorrenza del diritto alla prestazione sulla quale si controversa.

Essa cita in motivazione: Cass. 5 marzo 2001, n. 3192 (2); Cass. 7 dicembre 2002, n. 17470 (3); Cass. 27 agosto 2003, n.

12556 (4); Cass. 3 novembre 2003, n. 16436 (5); ma si possono anche vedere: Cass. 6 marzo 2003, n. 3364 (6) e Cass. 20 novembre 2003, n. 17655 (7).

Con la decisione n. 3192 del 2001 è stato affermato che la concessione alle coltivatrici dirette dell'indennità di maternità prevista dall'art. 1, legge n. 546 del 1987, presuppone l'iscrizione della lavoratrice negli elenchi di categoria al momento in cui si verifica l'evento indennizzabile, posto che, per i soggetti in questione, la costituzione del rapporto previdenziale avviene solo con detta iscrizione, ai sensi dell'art. 11, l. 9 gennaio 1963, n. 9, come modificato dall'art. 63, l. 30 aprile 1969, n. 153.

È stato inoltre affermato, sia dalla surrichiamata sentenza che da Cass. n. 17655 del 2003 (non citata dalla decisione in commento) che, nella materia *de qua*, è applicabile la norma dell'ultimo comma dell'art. 11, legge n. 9 del 1963, confermata dal quarto comma dell'art. 53, legge n. 153 del 1969, secondo la quale è possibile dimostrare la qualità di soggetto assicurato con l'esibizione del certificato d'iscrizione d'urgenza, provvisoriamente sostitutivo dell'iscrizione negli elenchi, previsto per gli operai agricoli dall'art. 4, quarto comma, d.lgs.lgt. 9 aprile 1946, n. 212, così come modificato per effetto della sentenza n. 483 del 10 novembre 1995 della Corte costituzionale (8) – pur richiamata in motivazione dalla decisione annotata – nel senso che il diritto alle prestazioni di malattia di tali operai decorre dalla data della domanda (richiesta) da parte dell'interessato, anziché da quella del rilascio da parte dell'Ufficio competente, del suddetto certificato. La data della domanda, cui si riferisce la sentenza della Corte costituzionale, è da individuarsi, per implicito – per i lavoratori autonomi dell'agricoltura – secondo la giurisprudenza di legittimità sopra richiamata, in quella della domanda di iscrizione negli elenchi di categoria.

L'applicabilità della citata sentenza del Giudice delle leggi comporta anche l'adeguamento alle relative motivazioni, come coerentemente hanno fatto Cass. n. 3192 del 2001 e le pronunce successive ad essa adeguatesi. L'iscrizione negli elenchi nominativi, per i lavoratori subordinati dell'agricoltura, è condizione necessaria per l'insorgenza del rapporto assicurativo ed il conseguimento del diritto, al verificarsi degli eventi protetti, ai relativi trattamenti previdenziali: ma, «per le prestazioni temporanee, la cui soddisfazione non è apparsa al legislatore rinviabile fino alla pubblicazione degli elenchi, è stato per l'appunto individuato uno strumento che fosse in grado di anticiparne gli effetti. Il che avalla la tesi secondo cui la pubblicazione degli elenchi si pone – fatta salva tale limitata anticipazione – come presupposto necessario ai fini del godimento delle prestazioni» (9). Il che significa che, per tali prestazioni, prima della richiesta del certifi-

(2) Pubblicata, unitamente a Corte cost. 16 maggio 2002, n. 197, in questa Riv., 2003, 17, con nota di GATTA, *L'indennità di maternità alle lavoratrici agricole autonome: condizioni e profili di costituzionalità*.

(3) In questa Riv. (M), 2003, 325.

(4) In *Giust. civ. Mass.*, 2003.

(5) *Ibidem*, 2003, I, 333.

(6) *Ibidem*, Mass., 2003.

(7) In questa Riv. (M), 2004, 442 e, per esteso, in *Dir. lav.*, 2004, II, 312, con nota di GATTA, *Indennità di maternità alle coltivatrici dirette: iscrizione negli elenchi e rischio preconstituito*.

(8) In *Inform. prev.*, 1996, 328, con nota di GATTA, *Illegittimità costituzionale della norma che fa decorrere il diritto alle prestazioni di malattia degli operai agricoli dalla data del rilascio del certificato provvisorio*.

(9) Sui medesimi presupposti si fonda il diritto delle operaie agricole a tempo determinato all'indennità di maternità per i periodi di astensione dal lavoro *pre* e *post partum*, obbligatoria e facoltativa. Disponeva, infatti, il terzo comma dall'art. 15, l. 30 dicembre 1971, n. 1204 (sulla tutela delle lavoratrici madri) che tale indennità è corrisposta a dette lavoratrici con gli stessi criteri previsti per l'erogazione delle prestazioni economiche di malattia (tra cui l'espletamento di almeno 51 giornate lavorative ai fini dell'iscrizione negli elenchi nominativi: cioè per acquisire lo *status* di soggetto assicurato) e non è subordinata a particolari requisiti contributivi o di anzianità assicurativa. In forza di tale rinvio, l'art. 13 del regolamento esecutivo della legge citata, approvato con d.p.r. 25 novembre 1976, n. 1026,

ha precisato che le operaie agricole, per fruire di detta prestazione, devono dimostrare la qualifica posseduta comprovandola con l'iscrizione negli elenchi nominativi o con il certificato provvisorio d'iscrizione di cui all'art. 4, d.lgs.lgt. n. 212 del 1946, *a prescindere dalla data di pubblicazione degli elenchi e del rilascio del certificato*, in applicazione, evidentemente, del principio dell'automaticità delle prestazioni: questa circostanza era, ovviamente, nota al Giudice delle leggi allorché ha adottato la decisione sopra riferita, senza però trarne conseguenze estensive ai fini delle prestazioni economiche di malattia. È per tali motivi e non per la rilevanza del rischio, che Cass. 30 gennaio 1987, n. 930 (*recte*: 910), in *Giur. agr. it.*, 1988, 423, con nota di FESTUCCIA, e Cass. 1° luglio 1999, n. 6721, in questa Riv. (M), 2000, 67 – richiamate in motivazione dalla sentenza in commento – hanno affermato che «Il diritto delle lavoratrici agricole (subordinate) alle indennità giornaliere previste dall'art. 15, legge n. 1204 del 1971 (...) sussiste quando l'inizio del periodo di astensione obbligatoria e l'esercizio della facoltà di assentarsi dal lavoro siano posteriori all'operatività della copertura assicurativa, la quale decorre dall'iscrizione in un elenco principale – sussistendo in tal caso per l'intero anno in cui permane tale iscrizione – o, in attesa della compilazione dell'elenco principale ed in caso di non iscrizione in quello dell'anno precedente, dalla data alla quale, dal certificato provvisorio o dall'eventuale iscrizione in elenco suppletivo, sia fatto risalire il diritto all'iscrizione. Ma la legge n. 1204 del 1971 non è applicabile alle lavoratrici autonome dell'agricoltura, vigendo per loro le norme della legge n. 546 del 1987.

cato d'urgenza, anche in presenza di un'attività lavorativa dante titolo all'iscrizione idonea a conferire certezza legale, con efficacia necessariamente retroattiva, alla qualità di soggetto assicurato (che è, in definitiva, la sostanza della dichiarazione contenuta nel certificato provvisorio), il relativo diritto non è fruibile, non potendo esso «decorrere» che dalla data della suddetta richiesta. Il che ha indotto la Corte costituzionale ad affermare che spetta all'interessato nel momento in cui abbia maturato i prescritti requisiti (10), richiedere «senza indugio» la certificazione al fine di poter fruire delle prestazioni previdenziali. Diversamente, l'INPS «sarebbe esposto al pericolo di frodi se fosse consentito procrastinare la domanda del certificato al tempo successivo al decorso della malattia, in contraddizione col presupposto dell'urgenza che giustifica la domanda».

3. Orbene, non sembra che la sentenza in commento abbia tratto tutte le dovute conseguenze dalla decisione della Corte costituzionale sopra riferita, adattandone i principi esposti alla similare ma non identica situazione previdenziale dei coltivatori diretti.

Questi soggetti, in quanto lavoratori autonomi (o piccoli imprenditori), assumono, contemporaneamente, nell'ordinamento previdenziale la duplice veste di persone obbligate (agli adempimenti contributivi) e di persone protette al verificarsi degli eventi causativi di bisogno: essi hanno, perciò, doveri od obblighi e diritti tra loro strettamente correlati. È questo il motivo per cui nei loro confronti non opera il principio di automaticità delle prestazioni (11) e non è senza conseguenza l'eventuale inosservanza dei doveri-obblighi, quali quelli di presentare la dichiarazione aziendale all'inizio dell'attività ed in tutti i casi di modifica delle situazioni pregresse (come nel caso di inserimento nell'attività stessa di familiari coadiuvanti) per consentire all'Istituto previdenziale l'accertamento dei requisiti richiesti per l'iscrizione negli elenchi nominativi – tra i quali l'esercizio dell'attività manuale di coltivazione con carattere di abitualità (intendendosi, questa, come adibizione alle varie lavorazioni agricole per il maggior periodo dell'anno, da cui trarre la maggior parte del reddito conseguito nell'anno stesso) e di corrispondere le contribuzioni previste per le varie forme di tutela previdenziale operanti nei loro confronti.

Di tutto ciò ha tenuto conto Cass. n. 17655 del 2003 (cit. *supra*) la quale – dopo aver affermato che «il principio relativo al rischio preconstituito non appare conciliabile con le assicurazioni sociali dove vige il principio dell'obbligo assicurativo» (in termini identici Cass. n. 16436 del 2003, anch'essa cit. sopra e, con più ampia e puntuale motivazione, su cui concordo, come si desume dalla mia nota richiamata a nt. 7, la stessa sentenza in commento) – ha stabilito che, quando l'evento tutelato ai fini del riconoscimento delle prestazioni di maternità (e cioè l'inizio del periodo indennizzabile) è anteriore alla data di presentazione della domanda (richiesta) d'iscrizione negli elenchi dell'interessato

(coltivatrice diretta), per il periodo intercorrente tra i due momenti non è possibile vantare alcun diritto a tali prestazioni non essendosi ancora instaurato il rapporto previdenziale con l'Istituto previdenziale, secondo l'insegnamento della richiamata decisione della Corte costituzionale. In definitiva, «occorre considerare, per un verso, che tale situazione trova ampia giustificazione sulla base dell'illustrato meccanismo previsto dalla normativa vigente ed è addebitabile esclusivamente all'inadempimento al dovere-onere di tempestiva denuncia da parte dei soggetti interessati circa l'insorgenza dei presupposti di legge per l'assicurazione obbligatoria; per altro verso che il sistema di sicurezza sociale, secondo la Costituzione e le leggi ordinarie, non consente di configurare alcuna relazione sinallagmatica tra contributi e prestazioni, atteso che l'obbligazione contributiva è imposta unicamente per la soddisfazione di un interesse pubblico (Cass. 27 luglio 1996, n. 6798)» (12).

4. Su quest'ultimo punto si manifesta il dissenso, rispetto alla precedente giurisprudenza di legittimità, della sentenza in commento che ha dato un diverso rilievo all'obbligo del versamento dei contributi in relazione all'iscrizione con efficacia retroattiva negli elenchi, specialmente se operata d'ufficio (almeno a quanto è dato intendere dal contesto della motivazione).

Da quanto ho esposto sopra dovrebbe risultare evidente che, in presenza di una richiesta d'iscrizione presentata tardivamente – nel corso avanzato dell'anno agrario, durante il quale ed in relazione all'ordinamento colturale praticato, sono generalmente esplicitate le lavorazioni agricole, e quindi sono richieste le prestazioni lavorative dei soggetti addetti; ed in stato di gravidanza molto prossimo al parto, in cui generalmente tali prestazioni sono sospese per ragioni fisiologiche se non per obbligo giuridico (per i coltivatori diretti, infatti, non è prevista l'astensione obbligatoria dal lavoro per il godimento dell'indennità di maternità) – l'accertamento dei presupposti per il diritto all'iscrizione (ed in particolare, del carattere abituale – nei sensi sopra chiariti – dell'attività svolta), deve necessariamente riferirsi al periodo *ex ante* e non *ex post* rispetto all'evento tutelato e, quindi, dar luogo – indipendentemente dalla circostanza che l'iniziativa sia attivata dalla parte o esercitata *ex officio* – in caso di esito positivo, ad una iscrizione con decorrenza retroattiva, generalmente risalente all'inizio dell'anno agrario anche se gli elenchi fanno riferimento all'anno solare per convenzione legislativamente sancita, con conseguente obbligo di versamento dei contributi (che, nel settore agricolo, anche per i coltivatori diretti come per i contributi agricoli unificati riguardanti i lavoratori subordinati, avvengono contestualmente e cumulativamente per tutte le forme di previdenza cui essi si riferiscono: invalidità, vecchiaia e superstiti, con relativo accredito contributivo, dopo l'avvenuto versamento, ai fini pensionistici; infortuni e malattie professionali; malattia-maternità, ecc.).

È ciò che è accaduto nelle varie fattispecie di cui si

(10) Minimo di 51 giornate di lavoro effettuate nell'anno dal lavoratore agricolo a tempo determinato, come ho detto a nota precedente; esercizio manuale ed abituale dell'attività di coltivazione di un fondo richiedente un fabbisogno aziendale di lavoro di almeno 104 giornate annue, per i coltivatori diretti secondo quanto disposto dalla legge n. 1047 del 1957 – alla quale rinvia l'art. 1, legge n. 546 del 1987 – e successive modificazioni ed integrazioni; per l'accertamento di tali condizioni, il titolare dell'azienda diretto-coltivatrice (ma, in caso di sua omissione, qualunque altro familiare interessato all'iscrizione negli elenchi di categoria) doveva presentare, nei termini previsti, apposite denunce aziendali. Tale obbligo era contemplato dall'art. 10, l. 9 gennaio 1963, n. 9, modificato dall'art. 14, l. 2 agosto 1990, n. 233 ed ora dall'art. 3, d.p.r. 7 dicembre 2001, n. 476 (Regolamento di semplificazione per l'iscrizione negli elenchi dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri ai fini previdenziali, che ha disciplinato, ai sensi di quanto previ-

sto dall'art. 1, 1° comma, l. 8 marzo 1999, n. 50, il procedimento di accertamento dei requisiti sostanziali richiesti per l'iscrizione negli elenchi dei soggetti in questione).

(11) Anche nell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, nella quale fin dall'origine (1917) tale principio era affermato pure nei confronti dei coltivatori diretti – che, peraltro, non richiede l'iscrizione negli elenchi – l'art. 59, 19° comma, l. 27 dicembre 1997, n. 449 ha disposto che l'art. 67 del T.U. n. 1124 del 1965 – in cui era previsto il suddetto principio – non trova più applicazione nei confronti dei lavoratori autonomi (artigiani, piccoli commercianti, coltivatori diretti), in considerazione della loro duplice qualità soggettiva, accennata nel testo, per cui è diventato rilevante ai fini del conseguimento delle prestazioni anche il requisito contributivo.

(12) In *Inform. prev.*, 1996, 976.

sono occupate alcune delle sentenze della S.C. richiamate in questa sede e che hanno concluso col ritenere che la retroattività dell'iscrizione «spieghi effetti solo ai fini dell'obbligo di pagamento dei contributi, e delle relative sanzioni, ma non agli effetti delle prestazioni» (v. Cass. n. 17470 del 2002, ma anche Cass. n. 17655 del 2003, citt., ed altra giurisprudenza ivi richiamata), per le ragioni dette sopra al p. 3, tra cui anche quella per cui nel sistema di sicurezza sociale non è consentito configurare alcuna relazione sinallagmatica tra contributi e prestazioni.

A questa tesi la sentenza in commento obietta che – se è vero che «nell'ambito delle assicurazioni sociali, l'obbligazione di pagare i contributi e quella di erogare le prestazioni previdenziali non sono configurabili come obbligazioni corrispettive (Cass. Sez. Un. 7 novembre 1997, n. 10939)» (13) – il principio di cui è fatta applicazione va inteso in senso limitato (a titolo di esemplificazione, obbligo di pagare i contributi anche se non si verifica l'evento protetto; o, viceversa, nei casi in cui vige il principio dell'automatismo delle prestazioni, obbligo di corrispondere queste ultime anche se non siano versati i contributi (sempre che, però, essi risultino dovuti, *n.d.r.*)], mentre deve escludersi che esso possa «essere inteso nel senso che il lavoratore sia tenuto a pagare i contributi ma, verificatosi l'evento protetto, non avere diritto alle relative prestazioni, stante la funzione delle assicurazioni sociali» di tutelare il lavoratore in stato di bisogno determinato dall'evento stesso.

Non mi sembra che il pensiero della suprema Corte in ordine alla valenza dell'obbligazione contributiva sia ristretta in margini così limitati. Le stesse Sezioni Unite – chiamate a dirimere un contrasto determinatosi in seno alle Sezioni Lavoro circa l'obbligo di versare all'INPS i contributi di malattia da parte di datori di lavoro tenuti a corrispondere, in applicazione di un contratto collettivo aziendale o integrativo provinciale, ai lavoratori da essi dipendenti ammalati l'importo dell'intera retribuzione netta, sostituendosi così all'Istituto previdenziale nell'obbligazione indennitaria – hanno optato, con sentenza 27 giugno 2003, n. 10232 (14), per la tesi della sussistenza dell'obbligo contributivo per i motivi riassunti, nell'anticipazione datane (come indicato a nt. 14), nei termini seguenti:

«In primo luogo, i giudici della S.C. osservano che il fondamento della previdenza sociale stia nel principio di solidarietà, onde il concetto di sinallagma, ossia di equilibrio di obbligazioni corrispettive, risulta insufficiente alla rappresentazione del sistema. Ed infatti all'apporto contributivo delle categorie interessate si accompagna il costante intervento finanziario dello Stato e quindi della solidarietà generale». (Incidentalmente, faccio notare che, per i coltivatori diretti, il contributo per il finanziamento degli assegni familiari ad essi spettanti è a totale carico dello Stato).

«Per di più manca talvolta il legame tra contributi o prestazioni, come nel caso dei contributi di mera solidarietà (cfr. Corte cost. n. 26/2003) o di contribuzione figurativa o, ancora, quando debba operare il principio di automaticità delle prestazioni, di cui all'art. 2116 c.c.

Del resto l'ammontare delle prestazioni non è necessariamente proporzionale a quello dei contributi, dipendenti dalla quantità della retribuzione imponibile, dalla varietà delle aliquote di computo, dall'età dell'assicurato e nel lungo periodo anche dalle variazioni del prodotto interno (nazionale) lordo.

Poiché, in definitiva, non esiste tra prestazioni e contributi un nesso di reciproca giustificazione causale, ben può persistere l'obbligazione contributiva a carico del datore di lavoro

anche quando per tutti o per alcuni dei lavoratori dipendenti l'ente previdenziale non sia tenuto a certe prestazioni. Peraltro, l'obbligazione contributiva previdenziale partecipa della natura delle obbligazioni di natura pubblicistica, equiparabili a quelle tributarie a causa dell'origine legale e della destinazione ad enti pubblici e quindi all'espletamento di funzioni sociali.

I giudici di legittimità non concordano sulla possibilità di classificare i contributi previdenziali come imposte speciali, di ammontare non collegato all'entità delle prestazioni ma ormai affidato solo a scelte di politica legislativa, o come contributi speciali, ma è certo che essi costituiscono oggetto di un'obbligazione pubblica e, quindi, di un rapporto nato dalla legge, da essa esclusivamente regolato e pertinente alla finanza complementare dello Stato».

In definitiva, mi sembra di poter affermare che le considerazioni svolte dalle Sezioni Unite nell'ultima sentenza citata non avallino le conclusioni cui è pervenuta, nella fattispecie esaminata, la sentenza annotata bensì quelle cui è pervenuta la contraria giurisprudenza di legittimità alla quale, in questa nota, si è fatto richiamo, confortata dalla interpretazione delle norme relative alla funzione dell'iscrizione negli elenchi nominativi ed agli effetti della richiesta della certificazione provvisoria di detta iscrizione, data dalla giurisprudenza costituzionale con la citata sentenza n. 483 del 1995.

Carlo Gatta

*

Cass. Sez. III Pen. - 7-4-2006, n. 12452 - Grassi., pres.; Lombardi, est.; Izzo, P.M. (diff). - C.G. e S.p.A. Colavita, ric.

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Olio di oliva - Falsa indicazione di origine italiana - Violazione dell'art. 3, comma 49 della legge n. 350 del 2003 - Made in Italy - Codice doganale comunitario.

Ai sensi sia della normativa nazionale, che della normativa comunitaria in materia di olio di oliva, tale prodotto della natura deve definirsi originario del Paese nel quale vengono raccolte e successivamente trasformate in olio le olive, a nulla rilevando il fatto che il prodotto finale di un olio extracomunitario abbia le stesse qualità organolettiche di un olio prodotto in Italia (1).

(Omissis)

FATTO. - Con la impugnata ordinanza il G.I.P. del Tribunale di Salerno ha rigettato l'opposizione proposta da C.G., in proprio e nella qualità di rappresentante legale della S.p.A. Colavita, avverso il provvedimento del P.M. in data 14 dicembre 2004 che aveva respinto la richiesta di dissequestro di beni sottoposti a sequestro probatorio dal Servizio di vigilanza antifrode dell'ufficio delle dogane di Salerno.

L'ordinanza, premesso che il C.G. è indagato del reato di cui alla legge n. 350 del 2003, art. 4, comma 49, in relazione all'art. 517 c.p., ha osservato che il mantenimento del sequestro è necessario al fine di procedere agli accertamenti del caso per verificare la legittimità delle operazioni poste in essere dalla S.p.A. Colavita in relazione ai beni in sequestro.

Avverso l'ordinanza ha proposto ricorso il difensore dell'indagato, che la denuncia per violazione di legge con cinque motivi di gravame.

Il ricorrente, premesso che il sequestro ha avuto ad oggetto numerosissimi colli, contenenti bottiglie e lattine di olio extra vergine di oliva in relazione ai quali è stata ravvisata dalla Circo-scrizione doganale di Salerno l'ipotesi delittuosa di cui alla legge n. 350 del 2003, art. 4, comma 49, per essere stata indicata falsamente sui cartoni e sulle singole lattine l'origine italiana del prodotto, con il primo mezzo di annullamento denuncia la violazione ed errata applicazione degli artt. da 536 a 550 del regolamento CEE n. 2454 del 1993 della Commissione della Comunità europea, contenente le disposizioni di applicazione del Codice doganale comunitario, nonché degli artt. da 114 a 129 del regolamento CEE n.

(13) In *Foro it.*, 1998, I, 1191, con nota di CAPONI e in *Giust. civ.*, 1998, I, 42.

(14) Il cui contenuto è stato anticipato in sintesi nel fascicolo annesso al n. 3 di *Giur. it.*, 2003, 254. Il testo integrale può ora leggersi in *Foro it.*, 2004, I, c. 817.

2913 del 1992, istitutivo del Codice doganale comunitario, e dell'art. 541 del predetto Codice doganale comunitario.

Si osserva che la S.p.A. Colavita, con le dichiarazioni di riesportazione (EX3), aveva utilizzato le Temporanee Importazioni di cui alle sigle indicate in ricorso, emesse dalla Dogana di Pomezia S. Palomba, previa autorizzazione della Circostrizione doganale di Roma «al perfezionamento attivo con sistema di sospensione e scarico per equivalenza di olio extra vergine di oliva»; che, ai sensi della citata autorizzazione, la società aveva provveduto ad imbottigliare, inscatolare e caricare prodotto italiano, destinato all'esportazione definitiva, trattandosi di scarico e/o compensazione per equivalenza dell'olio extra vergine di oliva importato con le Temporanee Importazioni citate, sicché la Società Colavita era autorizzata a riesportare non il medesimo prodotto importato, bensì un prodotto equivalente di olio extra vergine di oliva, rispondente ai requisiti richiesti dall'allegato 74 al Codice doganale comunitario. Si osserva, inoltre, che, essendo stata concessa alla S.p.A. Colavita la modalità di compensazione per equivalenza, i prodotti compensati correttamente potevano essere ottenuti a partire da merci equivalenti e legittimamente la società poteva sostituire merci comunitarie a merci d'importazione extracomunitaria, trattandosi di merci aventi la stessa qualità commerciale, le stesse caratteristiche tecniche e lo stesso codice di nomenclatura combinata ad otto cifre; che, peraltro, la compensazione per equivalente tra olio di oliva extra vergine comunitario ed olio di oliva extra vergine non comunitario è autorizzata dal citato allegato 74 a parità di criteri di classificazione corrispondente alla nomenclatura indicata in ricorso.

Con il secondo mezzo di annullamento il ricorrente denuncia la violazione ed errata applicazione degli artt. 161 e 162 del Codice doganale comunitario, nonché degli artt. da 788 a 796 disp. att. Codice doganale comunitario.

Si deduce che nei contenitori sequestrati si trovavano altresì merci, analiticamente indicate «a scarico a titolo di esportazione definitiva», neppure menzionate al momento della redazione del verbale di sequestro, sicché di tali merci deve essere disposta la immediata restituzione alla società proprietaria. Si aggiunge che la merce dichiarata con bolletta EX1 era corredata di documentazione per l'esportazione fuori del territorio doganale della Comunità europea e, pertanto, il sequestro della stessa risulta *ictu oculi* illegittimo, in quanto a tale merce è stata validamente e correttamente apposta l'etichetta indicante l'origine italiana del prodotto; che anche per tale merce il sequestro deve essere immediatamente revocato; che, inoltre, il tipo di autorizzazione concessa alla S.p.A. Colavita le consentiva di importare temporaneamente olio di oliva da paesi extra CE, di lavorarlo e trasformarlo attraverso filtrazione, beneficiando del particolare regime fiscale connesso al regime doganale di compensazione o scarico per equivalenza, riesportando in paesi extracomunitari lo stesso quantitativo di olio importato in temporanea importazione, ma non necessariamente l'identico olio.

Con il terzo mezzo di annullamento il ricorrente denuncia la violazione ed errata applicazione della legge n. 350 del 2003, art. 4, comma 49.

Si deduce che la *ratio* della norma deve ravvisarsi nella tutela del consumatore dalle false indicazioni circa la qualità e la provenienza della merce. Il concetto di provenienza della merce deve, però, intendersi in senso giuridico, sicché il marchio *made in Italy* deve riferirsi non solo alle merci integralmente prodotte sul territorio nazionale, ma altresì a quelle «assimilate ai sensi della normativa europea in materia di origine»; che ai sensi delle citate precisazioni nella specie deve ritenersi correttamente indicata l'origine del prodotto.

Con il quarto mezzo di annullamento si denuncia la nullità del provvedimento di sequestro *ex art.* 355 c.p.p.

Si deduce che nel caso in esame il decreto di convalida emesso dal P.M. è del tutto carente di motivazione, non essendo state indicate le ragioni che giustificano il sequestro, con la conseguente nullità di detto provvedimento.

Con l'ultimo motivo si denuncia la mancanza o manifesta illogicità della motivazione del provvedimento impugnato, deducendosi che nell'ordinanza del G.I.P. non risultano esplicitate le ragioni che giustificano la decisione con particolare riferimento alla individuazione della concreta finalità probatoria perseguita in funzione dell'accertamento dei fatti.

Il ricorso non è fondato.

Osserva la Corte, in ordine ai primi due motivi di gravame, che le disposizioni del Codice doganale comunitario, di cui al regolamento CEE 2913/92, stabiliscono i criteri in base ai quali

devono essere applicati i dazi all'importazione o all'esportazione delle merci negli scambi tra Paesi facenti parte della Comunità europea e i Paesi extracomunitari.

In tale esclusivo ambito, pertanto, operano le disposizioni citate in ricorso, che prevedono l'esenzione dalla applicazione dei dazi doganali per quelle merci che sono oggetto di esportazione o importazione temporanea e di riesportazione per equivalente.

Ben diversa è, invece, la *ratio* della fattispecie criminosa prevista dalla legge n. 350 del 2003, art. 3, comma 49, in quanto diretta alla tutela del consumatore finale del prodotto oggetto di importazione o di esportazione da possibili frodi circa la indicazione della «provenienza» e, a seguito della novella di cui al d.l. 14 marzo 2005, n. 35, art. 1, comma 9, convertito in l. 14 maggio 2005, n. 80, anche della «origine» del prodotto immesso al consumo.

La norma citata, pertanto punisce, ai sensi dell'art. 517 c.p., l'uso abusivo della stampigliatura *made in Italy* o di altri segni, figure o altri mezzi che possano indurre il consumatore a ritenere erroneamente che il prodotto stesso o la merce siano di origine italiana.

Peraltro, la diversità della fattispecie criminosa oggetto di indagine, rispetto alle ipotesi di contrabbando configurabili in applicazione del Codice doganale comunitario, è implicitamente riconosciuta dallo stesso ricorrente nel terzo motivo di ricorso, sicché a nulla rileva la liceità della operazione di riesportazione per equivalente dell'olio di oliva sequestrato, al fine di escludere la diversa ipotesi di reato oggetto di indagine.

Nè con riferimento al secondo motivo di gravame risulta che non siano state sottoposte a sequestro le merci indicate dal ricorrente, essendo stati sequestrati, secondo le risultanze del verbale di sequestro, gli interi contenitori delle confezioni di olio, al fine di effettuare le indagini del caso.

Anche il terzo motivo di gravame è infondato.

Proprio il Codice doganale comunitario approvato con regolamento CEE 2913 del 12 ottobre 1992, precisa all'art. 23, comma 2, lett. b), che per merci interamente ottenute in un Paese si intendono «i prodotti del regno vegetale ivi raccolti».

Con riferimento all'olio di oliva, pertanto, tale prodotto della natura deve definirsi originario, ai sensi della disposizione citata, del Paese nel quale vengono raccolte e successivamente trasformate in olio le olive, a nulla rilevando il fatto che il prodotto finale di un olio extracomunitario abbia le stesse qualità organolettiche di un olio prodotto in Italia (cfr. Cass. Sez. III 19 aprile 2005, n. 34103, Tarantino, rv. 232.397).

Anche ai sensi della normativa europea in materia, pertanto, le merci sequestrate, ove risultino prodotte con olive non raccolte in Italia, non possono essere assimilate alle merci prodotte in Italia.

Sono, infine, infondati gli ulteriori motivi di gravame del ricorrente (*omissis*).

Il ricorso, pertanto, deve essere rigettato.

(*Omissis*)

(1) ANCHE PER LA CORTE DI CASSAZIONE L'ORIGINE DELL'OLIO È QUELLA DELLE OLIVE.

1. Cinque anni fa, nel marzo del 2001, il Consiglio di Stato, pronunciandosi sull'etichettatura dell'olio di oliva, in sede di ricorso avverso un provvedimento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato che aveva dichiarato illegittimo l'uso in etichetta di un nome geografico che non corrispondeva al luogo di raccolta delle olive (1), ha assegnato valore generale al principio per il quale *l'origine dell'olio è quella delle olive* (2).

A far tempo da questa decisione, per la giurisprudenza amministrativa, è il luogo di produzione e di raccolta delle olive, e non in ipotesi quello ove avvengono successive lavorazioni, a determinare l'origine dell'olio di oliva.

Con tale pronuncia i giudici di Palazzo Spada hanno

(1) Aut. garante della concorrenza e del mercato, decisione n. 5563 del 18 ottobre 1997.

(2) La sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI 6 marzo 2001, n. 1254, è pubblicata in questa Riv., 2001, 396, con la mia nota *Anche per il Consiglio di Stato l'origine dell'olio è quella delle olive*, ivi, 398.

anticipato scelte, che dopo pochi mesi, nel corso dello stesso anno 2001, avrebbero trovato conforto (sia pur ancora solo parziale) anche in sede comunitaria, con le modifiche al regolamento del 1998 sull'etichettatura di origine dell'olio di oliva (3).

Negli anni successivi il principio così enunciato è stato più volte confermato dai giudici amministrativi, sia in primo grado (4) che in appello (5), ed ha trovato esplicita accoglienza anche innanzi ai giudici ordinari, in sede di decisioni in tema di proprietà industriale (6), e di concorrenza sleale (7).

Sicché, nel volgere di pochi anni, il percorso argomentativo e disciplinare, che si era aperto con le decisioni dell'Autorità garante della concorrenza sull'ingannevolezza delle etichette, ed era proseguito innanzi alla giurisdizione amministrativa, si è arricchito dell'elaborazione giurisprudenziale civilistica sugli istituti del diritto industriale e del diritto commerciale (8).

Con la pronuncia che qui si annota, la Corte regolatrice, in sede penale, chiude il percorso, collocando il tema dell'origine dell'olio all'interno di una più ampia sistematica che considera unitariamente tutti i prodotti alimentari, ed ancorando la soluzione adottata a specifici riscontri disciplinari.

2. La sentenza in commento esamina la questione sia sotto il profilo del diritto nazionale, che sotto quello del diritto comunitario. Quanto al diritto nazionale, la Corte fa chiarezza sul significato da attribuire alla norma sulle «false o fallaci indicazione di provenienza o di origine», introdotta dalla legge finanziaria del dicembre 2003 (9) e modificata nel 2005 (10).

Il testo vigente dell'art. 4, comma 49, della legge n. 350 del 2003, punisce ai sensi dell'art. 517 c.p. (vendita di prodotti industriali con segni mendaci) come fallace indicazione di provenienza o di origine, «l'uso di segni, figure, o quant'altro possa indurre il consumatore a ritenere che il prodotto o la merce sia di origine italiana», «anche qualora sia indicata l'origine e la provenienza estera dei prodotti o delle merci».

Il testo originario della disposizione puniva soltanto le false o fallaci indicazioni di provenienza, non menzionando l'origine.

Le prime decisioni in materia della Suprema Corte, argomentando da tale limitata perimetrazione della fattispecie di illecito e riprendendo la risalente giurisprudenza in tema di art. 517 c.p., avevano concluso nel senso che la nuova disposizione non avrebbe modificato nell'oggetto la

fattispecie penalistica tradizionale, ma si sarebbe limitata ad anticipare il momento di compimento del reato alla semplice presentazione della merce in dogana, con conseguente sostanziale irrilevanza quanto all'identificazione del bene protetto ed alla conseguente perimetrazione dell'illecito. Sicché - secondo l'iniziale orientamento della Suprema Corte - «una indicazione errata o imprecisa relativa al luogo di produzione non può costituire motivo di inganno su uno dei tassativi aspetti considerati dall'art. 517 c.p., in quanto deve ritenersi pacifico che l'origine del prodotto deve intendersi in senso esclusivamente giuridico, non avendo alcuna rilevanza la provenienza materiale, posto che *origine e provenienza sono indicate, a tutela del consumatore, solo quali origine e provenienza dal produttore*» (11).

Il successivo periodo della norma in esame confermerebbe - secondo questa giurisprudenza - che anche il richiamo all'origine nella previsione di sanzioni a carico di chi utilizzi la stampigliatura *made in Italy* su prodotti e merci non originari dall'Italia, sarebbe in realtà operato con riferimento alla nazionalità dell'impresa responsabile della produzione, e non con riferimento al luogo di produzione: «Ed infatti, se l'espressa indicazione dell'origine o provenienza estera, ossia della fabbricazione all'estero, non esclude che vi sia una temporanea falsa indicazione dell'origine italiana del prodotto stesso, ciò può solo significare che *quando si parla di origine italiana il legislatore non intende riferirsi al luogo di produzione* (che infatti nell'ipotesi in esame è indicato in modo veritiero) *bensì proprio al produttore* che assume la responsabilità tecnica, giuridica ed economica della produzione (che potrebbe essere sia straniero sia italiano, nonostante la merce sia prodotta all'estero, e che viene appunto falsamente indicato come italiano)» (12).

Analoga conclusione, sempre in prospettiva penalistica, ha raggiunto la Corte di legittimità con una successiva pronuncia dell'aprile 2005, nella quale - con riferimento a capi di abbigliamento prodotti in Cina e venduti in Italia con un'etichetta recante il nome della società italiana che aveva fatto produrre i capi in Cina, accompagnata dalla dicitura *Italy* e dai colori della bandiera italiana - ha escluso la sussistenza del reato introdotto dall'art. 4, comma 49, della legge finanziaria del 2003, con la seguente motivazione: «La fabbricazione di un prodotto industriale all'estero, per avere l'imprenditore scelto di «delocalizzare» il processo produttivo, e la sua reimportazione con l'indicazione del nome del produttore e con la dicitura *Italy*, non viola la norma, in quanto *non è falsa o fallace*

(3) Nell'ottobre del 2001 il reg. (CE) n. 2152/2001 della Commissione del 31 ottobre 2001, ha modificato il reg. (CE) n. 2815/1998 della Commissione del 22 dicembre 1998, che determinava l'origine dell'olio di oliva esclusivamente in ragione del luogo di molitura, ed ha stabilito che «La designazione dell'origine a livello di uno Stato membro o della Comunità europea, nei casi diversi da quelli specificati al par. 1, *corrisponde alla zona geografica nella quale le olive sono state raccolte e nella quale l'olio di tali olive è stato ottenuto*», affiancando il requisito del luogo di raccolta a quello della molitura, come requisito necessario per la designazione di origine dell'olio. Il criterio così introdotto è stato poi definitivamente accolto in sede comunitaria con il reg. (CE) n. 1019/2002 della Commissione del 13 giugno 2002, relativo alle norme di commercializzazione dell'olio d'oliva, che ha integralmente sostituito il reg. (CE) n. 2815/1998. Su quest'ultimo regolamento v. E. CARRETTA, *Le regole europee sull'origine dell'olio di oliva: designazione nazionale e marchi nel regolamento CE 1019/2002*, in questa Riv., 2003, 478. Sulla vicenda che ha condotto all'approvazione del regolamento del 1998 v. L. COSTATO, *L'olio vergine di oliva tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Riv. dir. agr.*, 1998, I, 553, Id., *Norme tecniche relative ai prodotti agricoli e residua competenza nazionale in materia*, *ivi*, 2000, II, 131; e le mie note *La Commissione europea e l'etichettatura dell'olio di oliva*, in *Dir. dell'agr.*, 1998, 465; *Ma l'Europa è dalla parte dei consumatori? Il caso della legge sull'etichettatura dell'olio di oliva*, in questa Riv., 1999, 73.

(4) T.A.R. Lazio 26 giugno 2004, n. 6292, in questa Riv., 2005, 258, con nota di M. MINELLI, *L'olio Chianti è solo quello del Chianti*, *ivi*, 260; v. pure l'ordinanza 3900/2006 del 5 luglio 2006, resa dal T.A.R. Lazio in sede di sospensiva.

(5) Cons. Stato, Sez. VI 17 febbraio 2006, n. 660, in corso di pubblica-

zione in questa Riv.

(6) Trib. Torino 9 dicembre 2004, n. 36282, in questa Riv., 2005, 665, ed il mio commento *Dall'etichetta al marchio: origine degli alimenti ed origine della materia prima in un caso di diritto industriale*, *ivi*, 621.

(7) Trib. Alba 20 giugno 2005, n. 270, in questa Riv., 2006, 259, con nota di S. MASINI, *Liceità della concorrenza e origine dell'olio. Prassi economica ed esperienza sociale*.

(8) Per ulteriori indicazioni sul percorso, attraverso il quale il tema dell'origine dei prodotti alimentari ha assunto peculiare rilievo all'interno della più generale disciplina dell'etichettatura, sia consentito rinviare ai miei *Le norme sull'etichettatura dei prodotti alimentari*, in *Trattato di diritto agrario nazionale e comunitario*, diretto da L. COSTATO, Padova, III ed., 2003, 631, e *L'origine dei prodotti alimentari*, in A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, 2005, 41.

(9) Art. 4, comma 49, della l. 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004).

(10) Il testo vigente risulta dalle modifiche introdotte prima dal comma 9 dell'art. 1, d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito in legge dalla l. 14 maggio 2005, n. 80 e poi dall'art. 2-ter, d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito in legge dalla l. 2 dicembre 2005, n. 248.

(11) Così Cass. Pen. 2 febbraio 2005, n. 3352, Scarpa, in *Foro it.*, 2005, II, 203, a c. 207-208 (corsivi aggiunti), con nota di G. CASABURI, *ivi*, e in *Guida al diritto*, 2005, fasc. 12, 75, con nota di M. BARBUTO; per ulteriori indicazioni v. il mio commento *Dall'etichetta al marchio*, cit.

(12) Cass. Pen. n. 3352/2005, ult. cit., a c. 211.

l'identità del produttore, che resta immutata anche se la fabbricazione è avvenuta fuori dal territorio nazionale (13).

Significativamente, tuttavia, in questa seconda decisione la Suprema Corte ha introdotto, sia pure soltanto *in obiter*, una distinzione fra i *prodotti industriali*, in ordine ai quali ha ribadito che *«per origine del prodotto deve intendersi la sua origine imprenditoriale, cioè la sua fabbricazione da parte di un imprenditore che assume la responsabilità giuridica, economica e tecnica del processo produttivo»*, e i *«prodotti agricoli o alimentari che sono identificabili in relazione all'origine geografica, la cui qualità essenzialmente dipende dall'ambiente naturale e umano in cui sono coltivati, trasformati e prodotti»*, per tali intendendo quelli di cui al regolamento (CEE) n. 2081/92 (14), in riferimento ai quali *«per origine del prodotto deve intendersi propriamente la sua origine geografica e territoriale»* (15).

Con una terza decisione in materia, sempre nel 2005 (16), la Corte di cassazione, precisato il contenuto da assegnare alla *«stampigliatura made in Italy»* ai sensi dell'art. 4, commi 49 e 61 della l. 24 dicembre 2003, n. 350 (17), ha confermato *«la consolidata interpretazione secondo cui, in genere, relativamente ai prodotti industriali, la cui qualità dipende dalla affidabilità tecnica del produttore, per origine o provenienza del prodotto deve intendersi la sua origine imprenditoriale, cioè la sua fabbricazione da parte di un imprenditore che assume la responsabilità giuridica, economica e tecnica del processo produttivo, specificandosi peraltro che per i prodotti agricoli o alimentari che sono identificabili in base all'origine geografica, la cui qualità essenzialmente dipende dall'ambiente naturale e umano in cui sono coltivati, trasformati e prodotti, per origine del prodotto deve intendersi propriamente la sua origine geografica o territoriale»* (18).

Dalle prime decisioni sulla disposizione introdotta a fine 2003 sono dunque emerse possibili rilevanti differenziazioni nella disciplina della comunicazione sul mercato, fra i prodotti industriali e taluni prodotti agricoli ed alimentari, in ragione di una riconosciuta obiettiva diversità.

Anche in questa giurisprudenza di legittimità, tuttavia, la logica della distinzione fra prodotti industriali e prodotti agricoli ed alimentari è rimasta all'interno di una previsione di eccezione. Sicché, anche per i prodotti agricoli ed alimentari l'origine geografica rileverebbe soltanto in quanto riconosciuta come elemento connotante del prodotto alla stregua di una specifica normativa (in specie quella comunitaria sui prodotti DOP e IGP). Specularmente, per la generalità dei prodotti agricoli ed alimentari, non beneficiari di specifico riconoscimento, verrebbe implicitamente

negato rilievo all'origine territoriale.

L'incertezza della ricostruzione operata risulta evidente, lì ove la Corte di legittimità nelle sentenze n. 13712 e n. 34103 del 2005, nel riconoscere rilievo al dato geografico di origine per i prodotti DOP e IGP, collegava tale rilievo a *«qualità»* dipendenti dall'ambiente naturale o umano in cui sono coltivati, trasformati o prodotti, ma con ciò ometteva di considerare che per le IGP è sufficiente che la sola *«reputazione»* sia collegata all'origine territoriale (19).

La vicenda regolatrice, peraltro, non si è conclusa con le sentenze del 2005, perché nello stesso anno il legislatore, in un serrato dialogo con i giudici di legittimità, con il decreto legge sulla competitività (20), ha modificato l'art. 4, comma 49, della l. 24 dicembre 2003, n. 350, estendendo la fattispecie sanzionatoria a comprendere anche la falsa o fallace indicazione di *origine*, oltre quella di *provenienza* (21), così da azzerare il primo argomento utilizzato nella giurisprudenza sopra richiamata.

Anche dopo l'ulteriore modifica legislativa, tuttavia – come ha sottolineato un autorevole commentatore –, resta *«da accertare se davvero la legge sanzioni ora penalmente, ai sensi dell'art. 517 c.p., anche l'erroneità quanto alla provenienza materiale, geografica del prodotto»* (22).

La sentenza del 2006 qui in commento supera con decisione le incertezze sin qui espresse, ed afferma il principio che per i prodotti agricoli ed alimentari la tutela accordata dalla norma di cui all'art. 4, comma 49, della legge finanziaria 2004, nel testo oggi vigente, riguarda non soltanto in via di eccezione taluni prodotti di particolare pregio, od i cui pregi siano dichiaratamente e specificamente legati ad un certo luogo, siccome assoggettati a norme particolari, ma la *generalità dei prodotti*, essendo intesa a tutelare il diritto del consumatore finale ad una corretta informazione circa l'*origine geografica*.

Da una logica di momento singolo e di eccezione, si muove verso una logica di sistema, che valorizza la relazione fra imprese e consumatori, e che riconosce l'origine o provenienza *geografica* del prodotto quale pregio in sé, come tale oggetto di disciplina e di tutela, a prescindere da ogni valutazione sulle qualità materiali del prodotto medesimo (23). E ciò anche se si tratti di prodotti aventi *origine da area vasta* (24), come tali comprendenti una pluralità di possibili caratteristiche, non riducibili ad unità se non sotto il profilo immateriale dell'origine geografica.

3. Quanto al diritto comunitario, la sentenza in commento anzitutto osserva, correttamente, che le norme del *«Codice doganale comunitario»* (25) invocate dai ricorrenti, e relative al regime doganale di importazione temporanea da Paesi extra-comunitari e riesportazione in tali Paesi,

(13) Cass. Pen. 14 aprile 2005, n. 13712, Acanfora, rv. 231.830, inedita, pubblicata nella sola massima in *Guida al diritto*, 2005, f. 18, 73; corsivo aggiunto.

(14) È il notissimo reg. (CEE) n. 2081/92 del Consiglio del 14 luglio 1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari, oggi sostituito dal reg. (CE) n. 510/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006.

(15) Così, in motivazione, Cass. Pen. n. 13712/2005, ult. cit.

(16) Cass. Pen. 23 settembre 2005, n. 34103, Tarantino, rv. 232.397.

(17) Secondo questa decisione: *«Per effetto del richiamo effettuato dall'art. 4, comma 49, secondo periodo, della l. 24 dicembre 2003, n. 350, la stampigliatura "prodotto in Italia" o "made in Italy", (...) in attesa del regolamento delegato di cui al comma 63, può essere apposta non solo quando il prodotto è stato integralmente fabbricato sul territorio nazionale, ma anche quando ricorrono le condizioni di cui all'art. 24 del reg. (CEE) n. 2913/92 del 12 ottobre 1992, ossia anche quando la merce è stata in parte prodotta o fabbricata all'estero, ma in Italia è avvenuta l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale, economicamente giustificata ed effettuata in un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo od abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione»*.

(18) Così Cass. Pen. n. 34103/2005, ult. cit., in motivazione, corsivo aggiunto. La formula adottata in motivazione manifestamente riprende quella introdotta dal reg. (CEE) n. 2081/92 per i prodotti DOP e IGP.

(19) V. A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino, V ed., 2003, 247.

(20) D. l. 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale, convertito in legge con modifiche dalla l. 14 maggio 2005, n. 80.

(21) Il comma 9 dell'art. 1 del d.l. n. 35/2005 ha inserito nell'art. 4, comma 49, della legge n. 350/2003, le parole «o di origine», dopo le parole «fallaci indicazioni di provenienza».

(22) G. CASABURI, *op. cit.*, a. c. 205.

(23) Così validando anche in sede giudiziaria una scelta che privilegia il territorio e le comunità dei produttori lì stabilite ed operanti, rispetto al tentativo delle grandi imprese di «appropriarsi dei valori simbolici proposti dall'origine» riducendoli a mera tecnica slegata dal radicamento locale, come sottolinea S. MASINI, *Valore attrattivo del territorio e ingannevolezza del messaggio pubblicitario*, in questa Riv., 2006, 403.

(24) Sui caratteri peculiari della disciplina dell'*origine da area vasta*, rispetto ai precedenti orientamenti comunitari, e sulla progressiva introduzione di tale disciplina, prima con il reg. (CE) n. 820/1997 sull'etichettatura obbligatoria della carne bovina, e poi con il reg. (CE) n. 2815/1998 sull'etichettatura facoltativa dell'olio di oliva, e con il reg. (CE) n. 104/2000 sull'etichettatura obbligatoria del pesce, v. i miei *La Commissione europea e l'etichettatura dell'olio di oliva*, in *Dir. dell'agr.*, 1998, 465; e *Le norme sull'etichettatura dei prodotti alimentari*, cit., e *L'origine dei prodotti alimentari*, cit.

(25) Reg. (CEE) del Consiglio n. 2913/1992 del 12 ottobre 1992, che istituisce un Codice doganale comunitario.

nulla hanno a che fare con la ben diversa questione dell'etichettatura dell'olio.

L'affermazione di principio è rilevante e significativa, atteso che è stato (ed è ancora) largamente diffuso il comportamento di alcuni miscelatori ed imbottiglieri, che pretendono di giustificare l'etichettatura al consumo come italiano di un olio non ottenuto da olive raccolte in Italia, proprio invocando (infondatamente) la disciplina doganale comunitaria in tema di importazione temporanea e di c.d. perfezionamento attivo (26). Questa tesi viene esplicitamente e chiaramente respinta dalla Corte di legittimità, superando talune incertezze del passato.

Individuato l'esatto comparto disciplinare applicabile, e sgomberato il campo dai tentativi di confusione fra normative aventi oggetti assai diversi, la Corte sottolinea poi che, comunque, anche alla stregua del Codice doganale comunitario, l'indicazione di un'origine italiana dell'olio in esame risulterebbe in ogni caso illegittima.

La Suprema Corte ritiene applicabile al caso dell'olio di oliva l'art. 23, par. 2, lett. b), del Codice doganale comunitario, che considera originari di un Paese «i prodotti del regno vegetale ivi raccolti».

Ad avviso dei giudici di legittimità: «Con riferimento all'olio di oliva, tale prodotto della natura deve definirsi originario, ai sensi della disposizione citata, del Paese nel quale vengono raccolte e successivamente trasformate in olio le olive».

La sentenza arriva a queste conclusioni senza menzionare i regolamenti comunitari in tema di designazione di origine dell'olio di oliva.

Esiste in realtà un problema di coordinamento fra le generali disposizioni del Codice doganale comunitario in tema di «origine delle merci», a fini appunto doganali, e le disposizioni in tema di designazione di origine dell'olio di oliva, a fini di presentazione sul mercato al consumo, contenute nei regolamenti del 1998 e poi del 2002 (27), che riguardano questo specifico prodotto alimentare.

In particolare, i regolamenti sull'olio di oliva rinviano, per la designazione d'origine degli oli provenienti da Paesi terzi extra-comunitari, agli artt. da 22 a 26 del Codice doganale comunitario (28). Tenuto conto che l'art. 24 del Codice doganale comunitario individua come Paese di origine delle merci «alla cui produzione hanno contribuito due o più Paesi», il «paese in cui è avvenuta l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale», e tenuto altresì conto che per i grandi imbottiglieri di olio di oliva, la miscelazione costituisce una fase importante perché è quella che consente di mantenere costanti le caratteristiche del prodotto nonostante la diversità delle annate, si era sostenuto da parte di taluno che per le miscele di olio di oliva si sarebbe potuto considerare come Paese di origine quello comunitario di miscelazione, anche se i singoli quantitativi di olio miscelati fossero risultati provenienti da Paesi terzi extra-comunitari (29).

Questa tesi è stata però dichiarata infondata dalla Corte di giustizia nella ben nota sentenza del 2000 (30), che, nel respingere il ricorso dell'Italia avverso il regolamento (CE) n. 2815/1998, ha fornito chiare e vincolanti interpretazioni per la soluzione delle questioni controverse.

In particolare, la Corte di giustizia ha esplicitamente chiarito che, attesa la specialità della disciplina introdotta dal regolamento del 1998 ai fini della presentazione in commercio dell'olio di oliva, il richiamo lì operato al Codice doganale comunitario non consentiva di adottare un criterio di etichettatura di origine diverso da quello introdotto dal regolamento relativo a questo specifico prodotto: «Per essere posto in commercio come merce originaria di uno Stato membro o della Comunità, un olio "extra vergine di oliva" o un "olio di oliva vergine" deve perciò soddisfare i requisiti di cui all'art. 3, n. 2 del regolamento impugnato» (31).

Il principio di diritto, enunciato dalla Corte di giustizia nel 2000 in riferimento al regolamento del 1998 sull'etichettatura dell'olio di oliva all'epoca vigente, deve evidentemente intendersi riferito, con rinvio mobile, alla definizione di origine prevista dal testo *pro tempore* vigente del regolamento in materia.

L'art. 4, par. 5, del regolamento (CE) n. 1019/2002 oggi vigente (32) prevede: «La designazione dell'origine che indica uno Stato membro o la Comunità corrisponde alla zona geografica nella quale le olive sono state raccolte e in cui è situato il frantoio nel quale è stato estratto l'olio», con conseguente divieto di indicare come origine di un olio di oliva un luogo diverso da quello in cui le olive sono state raccolte e molite. Sicché, in presenza di olio non ottenuto da olive raccolte e molite in Italia, quale quello oggetto della sentenza qui in commento, risulta evidentemente esclusa l'utilizzabilità di un riferimento all'Italia in etichetta e nelle confezioni, ai sensi della normativa comunitaria in materia di designazione di origine dell'olio di oliva, da intendersi prevalente sul punto specifico rispetto alle generali disposizioni del codice doganale comunitario.

La Corte di cassazione, però – come si è già osservato –, non ha considerato le disposizioni contenute negli specifici regolamenti europei sull'etichettatura dell'olio di oliva, e si è limitata a richiamare l'art. 23, par. 2, lett. b), del Codice doganale comunitario, collocando in via generale il prodotto alimentare «olio di oliva» nella categoria dei prodotti del regno vegetale *ivi raccolti*, dunque dei prodotti agricoli, così individuando la materia prima agricola «olive» come elemento decisivo per determinare l'origine del prodotto.

L'operazione interpretativa dei giudici di legittimità può suscitare perplessità sotto il profilo della *natura delle cose*, atteso che l'olio di oliva non è materialmente un *prodotto vegetale ivi raccolto*, destinato al consumo nello stato originale (come ad esempio una mela od un pomodoro), ma è il risultato di una trasformazione (la molitura), anche se si tratta di operazione semplice, tradizionalmente attratta nell'area delle lavorazioni agricole, compiute a poca distanza dal luogo di raccolta, sia per ragioni economiche che per evitare il degrado del prodotto.

(26) In argomento v. i motivati rilievi critici di S. MASINI, *Etichettatura dell'olio di oliva (osservazioni alla l. 3 agosto 1998, n. 313)*, in *Dir. dell'agr.*, 1998, 491.

(27) Reg. (CE) n. 2815/1998 della Commissione del 22 dicembre 1998, e reg. (CE) n. 1019/2002 della Commissione del 13 giugno 2002, che ha sostituito il precedente; v. *supra* nota 3.

(28) L'art. 3, par. 3, del reg. (CE) n. 2815/1998 dispone: «3. Nel caso di un olio extra vergine d'oliva o di un olio vergine d'oliva importato da un Paese terzo, la designazione dell'origine è determinata dalle disposizioni in materia di origine non preferenziale di cui agli artt. da 22 a 26 del reg. (CEE) n. 2913/1992; con formula analoga, l'art. 4, par. 4, del reg. (CE) n. 1019/2002 dispone: «4. Per le importazioni da un Paese terzo, la designazione dell'origine è disciplinata dagli artt. da 22 a 26 del reg. (CEE) n. 2913/1992».

(29) Sicché, si sarebbe potuto etichettare come olio italiano un olio miscelato ed imbottigliato in Italia, non ottenuto da olive raccolte in Italia, ma derivante dalla miscelazione di oli provenienti dalla Turchia o dalla Tunisia. Questa tesi, oggi largamente respinta dagli studiosi, è stata tuttavia a lungo sostenuta dalle grandi industrie di miscelazione degli oli; si vedano ad esempio le difese svolte dall'imbottigliatore nel caso dell'*Olio Carli*, richiamato *supra* alle note 2, 6, 7.

(30) Sentenza del 14 dicembre 2000, nella causa C-99/99, *Repubblica Italiana c. Commissione delle Comunità europee*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, II, 34; sulla vicenda v. il mio *Lavar la testa all'asino o la designazione d'origine dell'olio di oliva vergine ed extravergine, ivi*, 2001, I, 77, e L. COSTATO, *La Corte di giustizia e le etichette dell'olio di oliva, ivi*, 2001, II, 34.

(31) Così il punto 31 della sentenza della Corte di giustizia.

(32) È il regolamento che ha sostituito il reg. (CE) n. 2815/1998.

La sentenza sarebbe potuta pervenire alla medesima conclusione, quanto all'identificazione fra origine dell'olio ed origine delle olive, anche invocando una diversa disposizione del medesimo art. 23, par. 2, del Codice doganale comunitario, la successiva lett. j), che comprende fra le merci interamente ottenute in un Paese «j) *le merci ivi ottenute esclusivamente dalle merci di cui alle lettere da a) ad i) o dai loro derivati (...)*».

In forza di questa disposizione, l'olio di oliva, prodotto di trasformazione, potrebbe dirsi originario di un luogo, soltanto quando ottenuto *esclusivamente* da olive lì raccolte e lì lavorate, siccome rientranti fra le merci di cui alla lett. b). L'applicazione di questa norma avrebbe potuto insomma condurre alle medesime conclusioni accolte nella decisione, ma con apparente maggiore aderenza alla materiale *natura del prodotto* in esame.

In realtà, la sentenza, considerando la lett. b) e non la lett. j) dell'art. 23 del Codice doganale comunitario, compie un'operazione interpretativa, che valorizza la componente agricola dell'olio di oliva, e così la *materia prima* utilizzata, come tale intimamente legata al suolo ed al territorio di coltivazione, e dal punto di vista sistematico implicitamente rimanda alla generale definizione di prodotti agricoli contenuta nel Trattato istitutivo della Comunità europea, secondo cui: «*Per prodotti agricoli si intendono i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti*» (33).

Come è stato ben osservato, già sul finire degli anni '80, proprio sotto il profilo sistematico, in riferimento alla definizione di prodotti agricoli adottata dal Trattato: «È infatti di tutta evidenza che, per i prodotti di trasformazione in cui la dipendenza dalla materia prima agricola è tale da avere un *peso decisivo* sul costo di produzione, s'impone una discriminazione rispetto agli altri prodotti industriali e la loro annessione alla disciplina dei prodotti di base» (34).

La Corte di legittimità, lungo un percorso argomentativo che sembra trascurare la tecnicità del diritto comunitario, finisce così per recuperare un essenziale criterio ordinante presente già nel Trattato istitutivo: la perimetrazione fra prodotti industriali e prodotti agricoli fa premio sul *peso decisivo*, che la *materia prima agricola* ha rispetto al prodotto finale. Quando la materia prima agricola è la componente qualificante del prodotto che arriva sul mercato – come nel caso dell'olio di oliva – è questo il canone che determina, per logica conseguenza, il regime del prodotto, anche in riferimento all'etichettatura ed alla comunicazione con il consumatore.

Ne risulta una sorta di via giudiziale all'origine, che riordina e sistema l'incerto tentativo operato dal legislatore nazionale a fine 2003 e nel 2005 (35), ancorandolo a fondamentali disciplinari di diritto comunitario, oltre che di diritto interno.

4. Un'ultima affermazione contenuta nella sentenza è meritevole di nota, lì ove i giudici della Corte, cui è affidato il compito di assicurare l'uniforme interpretazione della legge (36), concludono: «Con riferimento all'olio di oliva, pertanto, tale prodotto della natura deve definirsi originario, ai sensi della disposizione citata, del paese nel quale vengono raccolte e suc-

cessivamente trasformate in olio le olive, *a nulla rilevando il fatto che il prodotto finale di un olio extracomunitario abbia le stesse qualità organolettiche di un olio prodotto in Italia*» (37).

Per anni, il confronto sul tema della *qualità* degli alimenti ha dovuto fare i conti con un orientamento, che privilegiava la c.d. «*qualità obiettiva, materiale*»: la qualità dell'alimento veniva identificata esclusivamente in una serie di elementi misurabili e quantificabili attraverso l'analisi chimico-fisica; si negava valore e rilevanza agli elementi evocativi ed immateriali, spesso addirittura svalutati come una sorta di specchio per le allodole, inteso a spacciare ai consumatori come «*speciali*» prodotti niente affatto diversi dalla media.

Aderendo a questa opinione, la Commissione europea ha più volte ribadito che «*A quality description or quality label should not be reserved for products from a particular geographical entity but should be based exclusively on the intrinsic characteristics of the products. That being the case, any national quality label or description should, pursuant to articles 12 and 34 of the EC Treaty, as of right be accessible to any potential Community producer or user whose products meet the objective and verifiable criteria mentioned*» (38), ed autorevoli responsabili degli uffici della Commissione hanno sostenuto: «(...) fatte ancora salve le regole relative alle DOP o IGP e alle indicazioni di provenienza, in materia di denominazioni nazionali di qualità le sole menzioni che possono evocare l'origine o la provenienza geografica sono quelle aventi come scopo esclusivo l'identificazione dell'organismo incaricato della certificazione o del controllo del prodotto; infatti, una volta ammesso che l'accesso alle denominazioni predette deve essere possibile per qualsiasi produttore stabilito nella Comunità, indipendentemente dall'origine dei prodotti, un'evocazione, anche indiretta, dell'origine del prodotto o della nazionalità del produttore rischia d'indurre in errore il consumatore (...). Viceversa, l'amalgama creato, apertamente o surrettiziamente, tra la qualità di un prodotto e la sua origine nazionale, regionale o locale, è in linea di principio contrario al diritto comunitario» (39).

I più recenti sviluppi del diritto comunitario, e la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia negli ultimi anni, hanno tuttavia rifiutato la semplicistica riduzione della *qualità degli alimenti* ad un criterio solo materiale di misurabilità analitica dei prodotti, ed hanno invece riconosciuto legittimità e tutelabilità ad elementi immateriali, quali appunto *l'origine geografica e territoriale*, come elementi di *qualità* per sé, che il produttore può e deve dichiarare, e che il consumatore ha diritto di conoscere, a prescindere da qualunque elemento materiale ed analiticamente determinabile (40).

La sentenza in commento conforta questa conclusione, con l'autorevolezza propria della Corte regolatrice: *l'origine di un prodotto alimentare* è tutelata per sé, sulla base di un essenziale canone di verità, cui il produttore è tenuto, e che il consumatore ha diritto di pretendere.

Ferdinando Albisinni

(33) Art. 32 (già art. 38) del Trattato; corsivo aggiunto.

(34) G. SGARBANTI, *Le fonti del diritto agrario. I. Le fonti costituzionali e comunitarie*, Padova, 1988, 313; corsivo aggiunto.

(35) Sulla vicenda v. il mio *L'origine dei prodotti alimentari*, cit.

(36) Compito enfatizzato dal nuovo testo dell'art. 363 c.p.c., quale introdotto dall'art. 4 del d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 40.

(37) Così la motivazione; corsivo aggiunto. La motivazione richiama a conforto la precedente sentenza n. 34103/2005, ma in realtà va ben oltre i principi di diritto accolti in tale sentenza (su cui v. *supra* par. 2).

(38) Commissione europea, *XVII Annual Report on monitoring the application of Community law*, Bruxelles, COM (1999) 301 final, al punto

2.13, *Agriculture*, 2.13.1, *Free movement of agricultural products*. La Commissione ha espresso posizioni analoghe nei rapporti annuali sia precedenti che successivi, XVIII, XIX, ed anche nel XX Rapporto annuale, pubblicato il 28 giugno 2002, che insiste sul riconoscimento esclusivamente della c.d. «qualità intrinseca» dei prodotti agricoli ed alimentari, con conseguente valutazione di illegittimità dei segni distintivi che si limitano a segnalare al consumatore un legame con il territorio di origine.

(39) S. VENTURA, *I limiti giuridici delle denominazioni nazionali di qualità*, intervento al Convegno su «I prodotti tipici», Bologna, 10 settembre 1999.

(40) Per ulteriori indicazioni sulla giurisprudenza della Corte di giustizia, v. il mio *L'origine dei prodotti alimentari*, cit.

Cass. Sez. III Pen. - 19-12-2005, n. 45974 - Papadia, pres.; Petti, est.; Izzo, P.M. (conf.) - Bizel, ric. (*Conferma Trib. Aosta 24 gennaio 2003*)

Sanità pubblica - Disciplina sui rifiuti - Rifiuto - Nozione - Letame di origine agricola.

Anche il letame di origine agricola può essere disciplinato da altre disposizioni di legge che trovano applicazione in luogo del «decreto Ronchi». In mancanza di specifiche disposizioni, il letame agricolo (quello non agricolo è indubbiamente rifiuto) resta escluso dalla disciplina sui rifiuti solo se viene riutilizzato nella filiera dell'attività agricola (1).

(*Omissis*)

FATTO. - Con sentenza del 24 gennaio 2003, il Tribunale monocratico di Aosta condannava Bizel Giuliano alla pena di € 5.000,00 di ammenda, quale responsabile del reato di cui all'art. 51, comma 2 del d.lgs n. 22 del 1997, perché, nella qualità di titolare dell'azienda d'allevamento, abbandonava o comunque depositava in modo incontrollato rifiuti costituiti in refluvo zootecnico. Reato accertato il 24 marzo del 2002. Il fatto in base alla sentenza impugnata può riassumersi nella maniera seguente. Il Bizel si occupava dell'allevamento di bovini in una frazione di montagna del Comune di Morgex, presso la quale esisteva una stalla, utilizzata pressoché tutto l'anno (salvo un breve periodo estivo, nel quale gli animali erano portati a quote più alte) intestata alla moglie ma di fatto gestita da lui. A seguito della localizzazione nel torrente Colomba di liquami di sterco, si accertava che il rifiuto proveniva dalla concimaia della stalla gestita dall'imputato: in particolare, esso, incanalato attraverso i prati adibiti a pascoli, finiva in una fossa di raccolta da dove poi defluiva a valle attraverso il bosco e raggiungeva il torrente Colomba. Tanto premesso in fatto, il Tribunale, a fondamento della decisione, osservava: *a*) che l'assunto della difesa secondo il quale quel liquame non poteva considerarsi rifiuto a norma dell'art. 8, lett. c) del decreto Ronchi, non meritava di essere accolto perché non costituiscono rifiuto solo le materie fecali utilizzate nell'agricoltura; *b*) che per la gravità del fatto l'imputato non meritava le attenuanti generiche. Ricorre per cassazione l'imputato deducendo: la violazione degli artt. 8 e 51 del d.lgs n. 22 del 1997 giacché la materia fecale in questione non è rifiuto per l'espressa previsione dell'art. 8, lett. c) decreto Ronchi anche perché poteva ancora essere utilizzata nell'attività agricola: nella fattispecie, secondo il difensore, mancherebbe qualsiasi motivazione in ordine alla non utilizzazione del letame; inoltre la canalizzazione del refluvo zootecnico o comunque la sua convogliabilità diretta in un corpo recettore, per la sua natura di rifiuto liquido o semiliquido, determinava l'applicabilità della disciplina di cui al d.lgs n. 152 del 1999; manifesta illogicità della motivazione in ordine all'esercizio dell'attività imprenditoriale posto che l'imputato non era titolare dell'azienda agricola; inosservanza ed erronea applicazione degli artt. 62 *bis* e 133 c.p. con riferimento alla mancata concessione delle circostanze attenuanti generiche ed alla determinazione della pena.

DIRITTO. - Il ricorso è infondato e va pertanto respinto. In fatto, il Tribunale ha accertato che quel refluvo fuoriusciva dalla fossa di raccolta per finire nel torrente Colomba. Si tratta, quindi, di letame del quale il gestore della stalla aveva deciso di disfarsi. Ciò premesso si rileva che in base all'art. 8 del decreto Ronchi «sono esclusi dal campo di applicazione del presente decreto in quanto disciplinati da specifiche disposizioni di legge i seguenti rifiuti agricoli: materie fecali ed altre sostanze naturali non pericolose utilizzate nell'attività agricola». Dal chiaro tenore letterale della norma emerge che anche il letame di origine agricola può essere disciplinato da altre disposizioni di legge che trovano applicazione in luogo del decreto Ronchi. In mancanza di specifiche disposizioni il letame agricolo (quello non agricolo è indubbiamente rifiuto) resta escluso dalla disciplina sui rifiuti solo se viene riutilizzato nella filiera dell'attività agricola. L'effettiva riutilizzazione nell'attività agricola deve essere dimostrata dall'interessato. Nella fattispecie, il Tribunale ha già escluso, come sopra accennato, qualsiasi riutilizzazione trattandosi di refluvo che veniva smaltito nel torrente Colomba. Il difensore, premesso che trattasi di refluvo

sostanzialmente liquido, sostiene che nella fattispecie sarebbe stata applicabile la disciplina sugli scarichi di cui al d.lgs n. 152 del 1999 e non quella del decreto Ronchi. L'assunto non ha fondamento. Dei rapporti tra il d.lgs n. 22 del 1997 e la successiva disciplina degli scarichi questa Corte ha già avuto occasione di occuparsi a partire da quando erano in vigore il d.p.r. n. 915 del 1982 e la legge Merli n. 319 del 1976. Quando era in vigore la disciplina previgente, una prima fondamentale distinzione tra lo scarico di sostanze liquide disciplinato dalla legge Merli e lo smaltimento dei rifiuti liquidi sottoposto alla disciplina del d.p.r. n. 915 del 1982, è stata posta dalla decisione delle Sezioni Unite con la sentenza Forina n. 12315 del 1995. Successivamente è entrato in vigore il decreto Ronchi il quale, all'art. 8, comma 1, lett. e) dispone che «sono esclusi dal campo d'applicazione del presente decreto, in quanto disciplinati da specifiche disposizioni di legge, le acque di scarico, esclusi i rifiuti allo stato liquido». Si è posto, quindi, il problema di focalizzare la differenza tra le acque di scarico, disciplinate dalla normativa sulle acque, ed i rifiuti allo stato liquido, disciplinati dal decreto Ronchi. Sulla questione è intervenuta questa Sezione con la sentenza del 23 maggio 1997, Bacchi, la quale ha concluso per una sostanziale continuità della disciplina sottolineando che la linea di discriminazione tra le due normative risiedeva ancora nella nozione di scarico, posto che per «scarichi» dovevano intendersi le sostanze liquide convogliabili nei corpi recettori tramite condotta. Successivamente, la legge Merli è stata abrogata e sostituita dal d.lgs n. 152 del 1999 il quale all'art. 2, lett. cc) nel testo attuale definisce di scarico tutte le acque reflue provenienti da uno «scarico», e alla lett. bb) qualifica scarico «qualsiasi immissione diretta tramite condotta di acque reflue liquide, semiliquide convogliabili nelle acque superficiali, nel suolo, nel sottosuolo in rete fognaria». In base a questa definizione sono stati esclusi dalla definizione di scarichi i cosiddetti scarichi indiretti o comunque non effettuati tramite condotta. Pertanto oggi l'acqua reflua proveniente da un'immissione non diretta e non tramite condotta non può qualificarsi «acqua di scarico» soggetta alla disciplina del d.lgs n. 152 del 1999, ma, se risponde alla nozione di rifiuto, è sottoposta alla disciplina dettata con il decreto Ronchi, il quale rappresenta in materia di protezione dell'ambiente la normativa quadro che è derogata da quella sulle acque solo per quanto concerne gli scarichi diretti (cfr. Cass. 24 giugno 1999, Belcari; 29 marzo 2000, Sainato; n. 1205 del 2003; n. 16717 del 2004). Per quanto concerne il secondo motivo si rileva che la norma richiamata nel capo d'imputazione individua il soggetto attivo del reato nel titolare d'impresa o nel responsabile dell'ente. Si pone, quindi, il problema di stabilire se del reato debba rispondere solo il soggetto che rivesta effettivamente la qualifica richiesta dalla norma (imprenditore o soggetto responsabile dell'ente) o chiunque si trovi ad esercitare la relativa funzione. Il problema non è nuovo e si è posto anche durante la vigenza del d.p.r. n. 915 del 1982 che conteneva analoga definizione. La dottrina, che si è occupata della questione, e la stessa giurisprudenza, hanno letto estensivamente la citata espressione affermando che per la configurabilità del reato è sufficiente l'esercizio di fatto dell'attività economica organizzata per la produzione e lo scambio di beni e servizi. Si è osservato che l'interpretazione estensiva era imposta dalla *ratio* stessa di tutto il d.p.r. n. 915 del 1982 che tendeva ad impedire comunque ogni rischio d'inquinamento dell'ambiente. Di conseguenza, non sarebbe stata coerente con tale *ratio* un'interpretazione che avesse operato sottili distinguo, non in base al rischio d'inquinamento, ma in base a criteri formali relativi a soggetti senza alcun collegamento con i pericoli che dalla loro attività potevano derivare all'ambiente. In tale logica, l'unica esclusione possibile riguardava il privato che si fosse limitato ad abbandonare occasionalmente i rifiuti al di fuori di qualsiasi intento commerciale, mentre ad opposta conclusione si doveva pervenire per tutte le attività suscettibili di produrre rifiuti con continuità. Siffatti principi elaborati dalla dottrina sono stati recepiti dalla giurisprudenza di questa Sezione (cfr. Cass. Sez. III 16 aprile del 1991, n. 1513 in *Cass. pen.*, 1992, pag. 2810) e sono ancora validi avuto riguardo al fatto che anche il decreto Ronchi mira ad assicurare la massima protezione all'ambiente. Palesemente inammissibile è la terza censura perché le attenuanti generiche sono state respinte per la ritenuta gravità del fatto e la sanzione, proprio perché contenuta in misura di poco superiore al minimo edittale, non richiedeva una motivazione analitica.

P.Q.M., la Corte, letto l'art. 616 c.p.p., rigetta il ricorso e condanna il ricorrente al pagamento delle spese processuali.

(*Omissis*)

(1) IL LETAME DI ORIGINE AGRICOLA È RIFIUTO?

La sentenza oggetto di commento permette di affrontare un'importante problematica collegata al disposto dell'art. 8, lett. c) del decreto Ronchi ed afferente ai rapporti tra la disciplina sugli scarichi di cui al d.lgs. n. 152 del 1999 e quella sui rifiuti di cui al d.lgs. n. 22 del 1997.

Trattasi di *vexata quaestio*, fortemente dibattuta sin da quando erano in vigore il d.p.r. n. 915 del 1982, sullo smaltimento dei rifiuti, e la legge Merli n. 319 del 1976, sulla disciplina degli scarichi.

Una prima fondamentale distinzione tra la fase dello scarico di sostanze liquide (disciplinata dalla legge Merli) e quella attinente, invece, allo smaltimento (nelle varie fasi di conferimento, raccolta, stoccaggio, trasporto, ammasso, ecc.) di rifiuti (disciplinata dal d.p.r. n. 915 del 1982), veniva posta dalla Corte di cassazione a Sezioni Unite nel 1995 (1).

Successivamente, il d.p.r. n. 915/1982 veniva abrogato e sostituito dal d.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22, il quale all'art. 8, comma 1, lett. e) sancisce espressamente che «sono esclusi dal campo di applicazione del presente decreto (...) in quanto disciplinati da specifiche disposizioni di legge (...) le acque di scarico, esclusi i rifiuti allo stato liquido». Il problema si focalizzava così, sulla distinzione tra «acque di scarico» (soggette alla normativa sulle acque) e «rifiuti allo stato liquido» (soggetti alla normativa sui rifiuti), sia pur nell'assenza di una qualsiasi definizione delle «acque di scarico» nella legge Merli.

Sulla questione interveniva nuovamente la Suprema Corte (2), la quale concludeva per una sostanziale continuità della disciplina affermando che la linea di discriminazione tra le due normative risiede ancora nella nozione di «scarico», posto che per «scarichi» devono intendersi le sostanze liquide o comunque convogliabili nei corpi ricettori tramite condotta.

Soltanto due anni dopo l'entrata in vigore del decreto Ronchi, la legge Merli veniva abrogata e sostituita dal d.lgs. n. 152 del 1999, il quale ha il pregio di aver introdotto la espressa definizione di scarico, formulata sulla scorta dell'evoluzione giurisprudenziale sviluppatasi sulla base della predetta legge Merli. Alla luce del nuovo «codice delle acque», devono intendersi per «acque di scarico», «tutte le acque reflue provenienti da uno scarico» [art. 2, comma 1, lett. cc)], e cioè da «qualsiasi immissione diretta tramite condotta di acque reflue liquide, semiliquide e comunque convogliabili nelle acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione» [art. 2, comma 1, lett. bb)]. È evidente come la nozione si connoti, per quanto concerne gli elementi costitutivi, per l'immissione diretta nel corpo ricettore, per la presenza di una condotta, per la caratterizzazione delle acque come reflue liquide, semiliquide o comunque convogliabili. In particolare, il

convogliamento diretto delle acque reflue dalla fonte di produzione fino al corpo recettore, che costituisce l'asse portante dell'impianto normativo, esclude la figura del c.d. «scarico indiretto», restituendola alla disciplina dettata dal d.lgs. n. 22/1997, in tema di rifiuti. Nel caso in cui il refluo venga convogliato in una condotta e, per questa via, immesso nell'ambiente, si avrà uno scarico (disciplinato dal d.lgs. n. 152/1999); in tutte le altre ipotesi, si tratterà di una immissione di rifiuto liquido nell'ambiente (disciplinato dal d.lgs. n. 22/1997).

Si osserva, infatti, in giurisprudenza, come il criterio di discriminazione tra le due discipline, risieda non già nella differenza della sostanza, bensì nella diversa fase del processo di trattamento della sostanza, riservando alla disciplina di tutela delle acque solo la fase dello scarico, «cioè quella dell'immissione diretta nel corpo recettore» (3).

La nozione di scarico, introdotta dal d.lgs. n. 152/1999 costituisce, così, il parametro di riferimento per stabilire, per le acque di scarico e per i rifiuti liquidi, l'ambito di operatività delle normative in tema di tutela delle acque e dei rifiuti, sicché solo lo scarico di acque reflue liquide, semiliquide o comunque convogliabili, diretto in corpi idrici ricettori, specificamente indicati, rientra in tale normativa; per contro, i rifiuti allo stato liquido, costituiti da acque reflue di cui il detentore si disfi senza versamento diretto nei corpi ricettori, avviandole allo smaltimento, trattamento o depurazione a mezzo – ad esempio – di trasporto su strada o comunque non canalizzato, rientrano nella disciplina dei rifiuti e il loro trasporto deve essere autorizzato (4).

In sostanza, dunque, la distinzione di ambito tra i due decreti, sancita dal richiamato art. 8, è tra *acque reflue di scarico* (scarico adesso solo diretto, cioè confluibile nell'ambiente, e tramite condotta, essendo stati esclusi gli scarichi indiretti), disciplinate dal d.lgs. n. 152/1999, e *acque reflue-rifiuti liquidi* (non oggetto di scarico diretto), non disciplinate dal citato decreto, e pertanto, rientranti nell'ambito di applicazione del d.lgs. n. 22/1997.

Dopo l'emanazione del d.lgs. n. 152/1999, la Corte di cassazione (5), confermando la sostanziale continuità con la normativa in materia di rifiuti, ha precisato che le nozioni di «acque di scarico» e di «rifiuti liquidi» circoscrivono due aree solo parzialmente sovrapponibili o coincidenti, evidenziando che dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 152/1999, se per scarico si intende il riversamento diretto nei corpi ricettori, quando il collegamento tra fonte di riversamento e corpo ricettore è interrotto, viene meno lo scarico (indiretto) per far posto alla fase di smaltimento del rifiuto liquido.

È oramai giurisprudenza consolidata (6) che «in tema di tutela delle acque dall'inquinamento, i rifiuti allo stato liquido costituiti da acque reflue di cui il detentore si disfi senza versamento diretto nei corpi ricettori, avviandole cioè allo smaltimento, trattamento o depurazione a mezzo di trasporto su strada o comunque non canalizzato, rientrano nella disciplina dei rifiuti, sicché il loro smaltimento deve essere autorizzato

(1) V. Cass. Sez. Un. 13 dicembre 1995, n. 12310, Forina, in questa Riv., 1996, 457, con nota di COSENTINO; in *Ambiente*, 1996, 227, con nota di PAONE; e in *Foro it.*, 1996, II, 150 con nota dello stesso Autore.

(2) V. Cass. 4 agosto 1997, n. 1245, Bacchi, in *Foro it.*, 1997, II, c. 762 e ss., con nota di richiami di PAONE e con nota adesiva di AMENDOLA, *Legge Merli e d.lgs. n. 22 sui rifiuti: la prima pronuncia della Cassazione*. Nello stesso senso, cfr. Cass. 11 giugno 1997, n. 5605, Beciani, rv. 208.439, secondo cui «rientrano nella normativa sui rifiuti le operazioni di smaltimento dei rifiuti solidi o liquidi, con esclusione delle operazioni – concernenti i liquidi – attinenti allo scarico e riconducibili alla disciplina della legge n. 319» (trattasi di estrazione di ghiaia); Pret. Treviso 8 maggio 1998, in *Riv. giur. amb.*, 1998, n. 6, 970 e ss., secondo cui «qualsiasi rifiuto liquido è sottoposto alla disciplina del decreto Ronchi salvo che provenga da uno scarico, nel qual caso è sottoposto alla disciplina della legge Merli (...); nello stesso senso, cfr. Cass. 30 settembre 1998, n. 10320, Bolognini, in *Ambiente*, 1999, n. 2, 1 e Cass. 30 marzo 1999, Albrigo, in *Amb. e sic. sul lavoro*, 1999, n. 11, 99, secondo cui «la normativa in tema di rifiuti regola tutte le operazioni di smaltimento, con esclusione di quelle fasi, concernenti i rifiuti liquidi o assimilabili, attinenti allo scarico, e quindi riconducibili alla normativa di cui alla legge n. 319/76». Alla stessa conclusione di sostanziale continuità perveniva, nel 1998, anche la Corte costituzionale, la quale precisava, con riferimento ai rapporti tra normativa sui rifiuti e legge n. 319, che «il recente d.lgs. 5 feb-

braio 1997, n. 22, pur abrogando esplicitamente il d.p.r. n. 915 del 1982, tuttavia ne mantiene la stessa impostazione rispetto alla regolamentazione degli scarichi idrici, dato che, all'art. 8, lett. e) ricomprende espressamente nel proprio ambito disciplinare, distinguendoli dalle «acque di scarico», i «rifiuti allo stato liquido», usando proprio gli stessi termini dell'art. 2, comma 2, lett. d) della direttiva 75/442/CEE, che, appunto, il d.p.r. n. 915/1982 recepiva ed attuava»; Corte cost. 8-20 maggio 1998, n. 173, in *Ambiente*, 1998, n. 12, 1028 e ss., con nota di BUTTI, *Normativa sugli scarichi e normativa sui rifiuti, quali i rapporti?*

(3) V. Cass. 3 agosto 1999, n. 2358, Belcari, in *Riv. pen.*, 1999, 725.

(4) V. Cass. 4 maggio 2000, n. 1383, Sainato, in *Ambiente*, 2000, n. 7, 677, con nota di richiami di BELTRAME; Cass. 2 ottobre 2002, n. 32825, Acquafredda, in questa Riv., 2003, 521.

(5) V. Cass. 3 agosto 1999, n. 2358, Belcari, in *Foro it.*, 1999, II, c. 691 e ss., con nota di AMENDOLA, *Acque di scarico e rifiuti liquidi: i nuovi confini*.

(6) V. Cass. 4 maggio 2000, n. 1383, cit., nonché Cass. 17 marzo 2000, n. 1230, Gazzarrini, in *Rivistambiente*, 2001, n. 1, 63; Cass. 13 febbraio 2001, n. 561, Pighi, in *Amb. e sic. sul lavoro*, 2001, nn. 7-8, 91, la quale ribadisce che se «non vi è stata una immissione diretta nel corpo ricettore, la fattispecie non è regolata dalla legge sull'inquinamento idrico in quanto il collegamento tra lo stesso e la fonte del versamento è stato interrotto»; nonché Cass. 24 febbraio 2003, n. 8758, Conte, in *Rivistambiente*, 2003, n. 10, 1112.

ai sensi del d.lgs. n. 22/1997». Insomma, il nuovo decreto «ha segnato la definitiva scomparsa del c.d. «scarico indiretto», tenendo conto altresì che, per tutti i comportamenti e le fasi di gestione dei rifiuti diversi dallo «scarico» come attualmente definito, ancorché costituiti da acque reflue, trova applicazione il d.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22 (...)» (7).

Come la Suprema Corte ha, poi, recentemente affermato (8) - e ribadito (9) - l'art. 8, comma 1, lett. e), d.lgs. n. 22 del 1997 esclude dall'applicazione della normativa stessa le acque di scarico, ad eccezione dei rifiuti allo stato liquido, definendo, quindi, espressamente il rapporto tra lo stesso d.lgs. n. 22/1997, recante la disciplina dei rifiuti, e il d.lgs. n. 152 del 1999 sulla tutela delle acque dall'inquinamento: il primo rappresenta la legge-quadro e, quindi, la normativa elettiva in materia di rifiuti, che però, qualora questi siano costituiti da acque di scarico dirette, è assoggettata, in via di eccezione, alla disciplina del d.lgs. n. 152/1999 sull'inquinamento idrico. Pertanto, da una parte il c.d. «scarico indiretto» non è più considerato scarico, ma viene classificato come «rifiuto liquido costituito da acque reflue» ed è sottoposto alla disciplina dei rifiuti; dall'altra lo scarico diretto di reflui liquidi contenenti sostanze pericolose è attratto alla disciplina dell'inquinamento idrico.

Con specifico riferimento al letame di origine agricola, giova anzitutto precisare che il legislatore, nell'art. 8, lett. c) del d.lgs. n. 22/1997, nell'intento di evitare confusione tra la disciplina da esso dettata e le regolamentazioni ambientali già esistenti per alcune categorie di rifiuti, non ha dettato esenzioni assolute, non ha inteso, cioè, escludere tutte le categorie di rifiuti che siano oggetto di altra normativa speciale, ma solo quelle categorie che vengono, contestualmente, espressamente elencate: tra cui, appunto, le materie fecali ed altre sostanze naturali non pericolose utilizzate nell'attività agricola. Se il letame agricolo non viene riutilizzato nella filiera dell'attività agricola, rientra nella disciplina dei rifiuti; se, invece, viene riutilizzato in sede di attività agricola, è escluso dalla disciplina del decreto Ronchi. Solo in questo caso non si applica il decreto Ronchi che troverà riscontro in tutti gli altri casi, e, nel caso di specie, la Suprema Corte ha escluso qualsiasi riutilizzazione, in quanto il letame fuoriusciva dalla fossa di raccolta e veniva smaltito nel torrente (10).

Per quanto concerne l'aspetto sanzionatorio, l'imputato, nel caso di specie, è stato ritenuto responsabile del reato di cui all'art. 51, comma 2 del d.lgs. n. 22/1997, perché nella sua qualità di titolare dell'azienda d'allevamento abbandonava o comunque depositava in modo incontrollato rifiuti consistiti in refluo zootecnico. Tale norma addita il soggetto attivo del reato nei titolari di imprese e nei responsabili di enti. Generalmente, il d.lgs. n. 22/1997 individua il soggetto attivo del reato con il termine «chiunque», mentre in alcuni casi vi è una delimitazione dei soggetti attivi del reato: direttamente, come avviene, appunto, nell'art. 51, comma 2, ove si usa la dizione «titolari di imprese e responsabili di enti», o indirettamente attraverso il richiamo alla norma precetto che

riguarda solo attività di enti o imprese (ad es. artt. 11, 15 e 30, richiamati dagli artt. 51 e 52). È subito bene chiarire come la formulazione letterale della disposizione sia significativa ma non sempre decisiva: certo è che nella individuazione del soggetto responsabile si rinnova il *deficit* descrittivo legato all'annosa questione della responsabilità delle persone giuridiche.

Trattasi di una problematica sollevata sotto il vigore del d.p.r. n. 915/1982, che conteneva analoga definizione. La stessa giurisprudenza (11) ha interpretato estensivamente la citata espressione, facendo rientrare nella espressione in esame qualsiasi attività svolta abitualmente ancorché non gestita da un vero e proprio imprenditore. Va detto che, se anche la terminologia utilizzata dal legislatore non è precisa, non si tratta di reato *la cui commissione sia possibile solo da soggetti esercenti professionalmente un'attività di gestione di rifiuti*, ma ... *può essere commesso anche da chi esercita attività di gestione di rifiuti in modo secondario o consequenziale all'esercizio di una attività primaria diversa* (12). Molteplici pronunce della Suprema Corte ne hanno affermato la natura di reato comune; in particolare (13), è stato affermato che la fattispecie di cui all'art. 51, comma 2, non prevede un reato proprio, considerata la regola della delegabilità della responsabilità penale in materia ambientale, ma definisce l'ambito di responsabilità per l'applicazione della normativa, facendolo coincidere con l'attività di produzione di beni o servizi organizzata sotto forma di impresa individuale o societaria o gestita in via istituzionale (14). L'art. 51 va letto unitamente alla previsione del *viciniore* art. 50, comma 1, sanzionando entrambi la violazione del precetto di cui all'art. 14, commi 1 e 2 (15). I diversi ambiti di applicazione delle due previsioni incriminatrici, nonché le relative sanzioni, sono da individuarsi sulla base dei destinatari del precetto: amministrative se si tratta di privato (art. 50, comma 1), e penali se si tratta di «titolare di impresa» o di «responsabile di ente» (art. 51, comma 2, che richiama le sanzioni penali di cui al comma 1) (16), nell'evidente preoccupazione di una maggiore pericolosità per l'ambiente se l'attività di produzione o smaltimento di rifiuti avviene con continuità e con fini commerciali. Del resto, come sostiene la Corte nella citata sentenza, ribadendo un precedente orientamento, se la *ratio* sottesa al d.p.r. n. 915/1982 risiede nell'impedire ogni rischio di inquinamento per l'ambiente, non sarebbe stata coerente con tale *ratio* una interpretazione che avesse operato distinzioni non in base al rischio di inquinamento, ma in ragione del puro connotato soggettivo, senza alcun collegamento con i pericoli che dalla loro attività potevano derivare all'ambiente. In tale logica, l'unica esclusione possibile riguardava il privato che si fosse limitato ad abbandonare occasionalmente i rifiuti al di fuori di qualsiasi intento commerciale, mentre ad opposta conclusione si doveva perve-

(7) V. Cass. 28 febbraio 2001, n. 8337, Moscato, in questa Riv., 2002, 187, con nota di Palmieri, *La scomparsa del c.d. «scarico indiretto» di acque reflue*.

(8) V. Cass. 2 ottobre 2002, n. 32825, cit., ove si conferma che «il decreto Ronchi (...) rappresenta la legge quadro in materia di rifiuti che però, qualora siano costituiti da acque di scarico «dirette», sono assoggettati, in via di eccezione, alla disciplina del decreto n. 152/1999. L'ex «scarico indiretto», quindi, non è più considerato scarico ma viene classificato come «rifiuto liquido costituito da acque reflue» ed è sottoposto alla disciplina dei rifiuti».

(9) V. Cass. 17 maggio 2005, n. 18218, Finotto, in *Ambientediritto.it*.

(10) Sulla esclusione delle materie fecali dalla disciplina di cui al d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, si v. Cass. 8 marzo 2005, n. 8890, Giosi con nostra nota, *Gestione di rifiuti e materie fecali*, cui si rinvia.

(11) V. Cass. 14 maggio 1991, n. 5227, Sicari, rv. 187.781, in *Cass. pen.*, 1992, 2463, n. 1365. Secondo Cass. 2 marzo 2004, n. 9544, Rainaldi De Matteis, rv. 227.5570, in *www.lexambiente.it*, soggetto attivo sono «le imprese o gli enti di cui tratta il secondo comma dell'art. 51 non sono soltanto quelle che effettuano una delle attività indicate nel primo comma (...), bensì qualsiasi impresa, avente le caratteristiche di cui all'art. 2082 c.c., o ente, sia con personalità giuridica che operante di fatto».

(12) V. Cass. 6 giugno 2002, n. 21925, Saba, in *Riv. giur. amb.*, 2003,

338, la quale ritenendo che basta l'attività imprenditoriale e non si richiede che si tratti di «soggetti esercenti professionalmente una attività di gestione dei rifiuti», conclude che il reato deve essere ascritto «anche a colui che eserciti attività di gestione di rifiuti in modo secondario o consequenziale all'esercizio di una attività primaria diversa»; Cass. Sez. III, 8 aprile 2004, n. 16698, Barsanti, in questa Riv., 2004, 729.

(13) Cass. 20 ottobre 1999, n. 11951, Bonomelli, in *Cass. pen.*, 2001, 2476.

(14) Cass. 6 giugno 2002, n. 21925, Saba, citata dalla sentenza Barsanti (si v. nota n. 12), tuttavia, afferma la natura di reato proprio della fattispecie esaminata (art. 51, comma 2) sulla base di argomenti che riguardano il primo comma.

(15) L'art. 14, commi 1 e 2, sancisce: «1. L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati. 2. È altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali o sotterranee».

(16) Cfr. Cass. 4 ottobre 2002, n. 4069, Bergia, ove si puntualizza che «dall'esame delle due norme emerge evidente che l'art. 50, d.lgs. n. 22/1997 trova applicazione nel caso di abbandono di rifiuti commesso da privati mentre nel caso in cui il fatto è commesso da titolari di impresa ricorre il reato di cui al successivo art. 51, quale che sia la natura dei rifiuti abbandonati».

nire per tutte le attività suscettibili di produrre rifiuti con continuità (17).

Il macigno della *societas delinquere non potest* induce, allora, alla ricerca di un soggetto responsabile, aprendo la necessità esegetica alla questione della «delega di funzioni» (18). Questione che compendia una serie di interrogativi legati alla paternità illecita dei fatti ambientali, nel senso che l'autore del reato non è più, o non è solo, colui il quale è il responsabile dell'azione, il soggetto, cioè, sul quale gravano gli obblighi imposti dalla legge, il titolare, vale a dire, della posizione di garanzia imposta dalla legge, ma il soggetto effettivamente e concretamente in grado di garantire il bene giuridico tutelato, anche dunque, il soggetto sul quale si è trasferito convenzionalmente l'obbligo originario, nuovo titolare dell'obbligo giuridico e pertanto responsabile della osservanza della disposizione penale. La problematica relativa all'individuazione delle responsabilità penali nella gestione dei rifiuti si basa, in primo luogo, sul disposto dell'art. 2, comma 3, d.lgs. n. 22/1997, secondo cui «la gestione dei rifiuti si conforma ai principi di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nel rispetto dei principi dell'ordinamento nazionale e comunitario», rispetto al quale la giurisprudenza ha notato che «l'ampia dizione ed il concetto di coinvolgimento così atecnico serve a dilatare l'individuazione dei soggetti obbligati e di quelli correlativamente responsabili degli adempimenti stabiliti da detta normativa» (19).

È evidente, però, che la individuazione del soggetto specificamente responsabile della singola violazione, non può prescindere dal principio fondamentale della personalità

della responsabilità penale, così come stabilito dall'art. 27 della Costituzione. Su questo punto si è formata una giurisprudenza costante della Corte di cassazione, la quale ritiene che «in tema di personalità della responsabilità penale, in riferimento all'art. 27 della Costituzione e all'art. 40 c.p., l'amministratore o il legale rappresentante di una società non può essere automaticamente ritenuto responsabile, a causa della carica ricoperta, di tutte le infrazioni penali verificatesi nella gestione dell'ente, e la responsabilità deve essere esclusa tutte le volte che egli abbia preposto ai vari servizi soggetti qualificati ed idonei, forniti, tra l'altro, della necessaria autonomia e dei poteri discrezionali per la condotta dei relativi affari» (20). In altri termini, «nelle aziende di notevoli dimensioni, articolate in vari settori operativi, con suddivisione di attribuzioni, la responsabilità del titolare dell'azienda può essere esclusa dal conferimento di compiti personali, in un dato ambito, a determinati soggetti dotati di capacità ed autonomia decisionale; è tuttavia necessario che ciò risponda ad esigenze effettive, concrete e costanti dell'azienda e risulti da precise ed ineludibili norme interne preventivamente fissate ed approvate dai competenti organi di gestione; in ogni caso, il datore di lavoro resta l'unico obbligato all'osservanza di tutte le prescrizioni legali in materia e risponde anche delle omissioni addebitabili a negligenza altrui, ricollegabili alla propria mancata vigilanza (...)» (21).

La rilevanza della delega è subordinata a non sempre chiari requisiti formali di validità individuati dalla giurisprudenza: la delega deve essere seria ed effettiva (22), espressa e formale (23), idonea (24), valida (25), specifica (26); non generica o meramente organizzativa (27), contrattuale (28), monitorata

(17) V. nota n. 11. La Cassazione, con la sentenza n. 600 del 20 maggio 2003, Grossi, in *Ragiusan*, 2004, 221, ha chiarito che «la questione attinente al soggetto penalmente imputabile deve essere risolta nel senso che esso può essere «chiunque», come si ricava dal tenore testuale degli artt. 50 e 51, comma 2, che fa riferimento ai titolari di imprese ed ai rappresentanti di enti: certamente questi soggetti sono penalmente passibili di sanzione penale, ma la stessa sanzione può applicarsi anche a figure diverse nell'ambito dell'impresa o dell'ente in forza di delega o dell'assetto strutturale statutario ed organizzativo. La formulazione legislativa, che sembra discostarsi dalla dizione ordinaria «chiunque» si spiega con l'esigenza di differenziare la posizione del privato soggetto a sola sanzione amministrativa (art. 50) da quella delle società od enti, ma sarebbe illogica ed incoerente una interpretazione nel senso di ravvisare un reato proprio».

(18) Lo specifico argomento della delega di funzioni in campo ambientale è fatto oggetto di riflessione ad opera di M. ZALIN, *Efficacia delle delega di funzioni nel diritto penale dell'ambiente, in Scarico da impianto comunale di depurazione e responsabilità penale degli appartenenti all'amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2001, 217 e ss.

(19) Così, Cass. 21 aprile 2000, n. 4957, Rigotti, in *Riv. pen.*, 2000, 919.

(20) Cass. 1° luglio 1983, n. 6204, Sarli, in *Riv. pen.*, 1984, 35.

(21) Cass. 15 dicembre 1988, n. 12505, in *Giust. pen.*, 1989, 409.

(22) «In tema di delega di funzioni in materia di inquinamento, ai fini dell'esonerazione da responsabilità dell'imprenditore o del titolare del potere di gestione dell'impresa sociale non è necessario che il delegato sia dotato di capacità tecnica, intesa in senso specialistico, in quanto non vi sono ragioni per esigere che questi abbia una competenza diversa e superiore rispetto a quella che il legislatore presuppone nel soggetto originariamente destinatario del precetto penale, essendo, invece, sufficiente che il delegato, sia dotato di effettiva autonomia gestionale e finanziaria così da evitare deleghe meramente apparenti. Né, una volta conferita efficace delega, persiste, in capo all'imprenditore, l'obbligo di sorveglianza sul concreto esercizio dei poteri delegati giacché ciò vanificherebbe la funzione della delega stessa, fermo restando che si ricostituisce la responsabilità, sotto il profilo penale, del preponente ove vi sia stata da parte del delegato una richiesta (non esaudita) di intervento in quelle situazioni in cui questi non abbia il potere o i mezzi per incidere nel senso voluto. (Nell'affermare tale principio la Corte ha altresì chiarito che il conferimento della delega a soggetto dotato della necessaria autonomia gestionale e finanziaria, tuttavia professionalmente privo di qualsiasi capacità organizzativa in ordine ai compiti da assolvere, è o può essere indizio rilevante della volontà di creare una situazione di delega di poteri meramente apparente, e come tale inidonea a sollevare il preteso delegante dalle sue responsabilità». Cass. 10 agosto 2000, n. 8978, Biadene, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2001, 417, con nota di A.L. VERGINE.

(23) «In tema di tutela delle acque dall'inquinamento, il legale rappresentante di una impresa non è penalmente responsabile, qualora abbia affidato la gestione ed il controllo degli impianti di depurazione ad un funzionario o direttore; tale affidamento deve però risultare dalla struttura organizzativa della società o ente e deve essere conferito mediante delega espressa e formale ed approvata dagli organi statutari»; Cass. 31 ottobre 1990, n. 14342, Manghi, in *Riv. pen.*, 1991, 654.

(24) «È ammissibile la delega di funzioni nell'ambito di un'impresa, qualora il titolare per la molteplicità dei compiti istituzionali o per la complessità dell'organizzazione aziendale non possa provvedervi personalmente, purché tali compiti siano affidati in base a precise disposizioni preventivamente adottate a persone dotate di capacità tecnica ed autonomia decisionale; in tal caso delle eventuali violazioni commesse rispondono le persone preposte alla direzione di singoli rami o impianti e non il titolare dell'azienda»; Cass., 3 marzo 1992, n. 2330, Veronesi, in *Riv. giur. edil.*, 1993, I, 700, con nota di NOVARESE. Si sofferma sul requisito di validità e per esso della competenza tecnica dei delegati anche Cass. 17 dicembre 2002, n. 3077, Canotti, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2003, 515, ove «In tema di individuazione dei destinatari della normativa sulla tutela delle acque dall'inquinamento, la legge n. 319 del 1976 identifica i titolari degli stabilimenti industriali e, qualora si tratti di persone giuridiche, i legali rappresentanti dell'ente imprenditore. La responsabilità penale discende dalla legge e non richiede un espresso conferimento, mentre è consentito delegare formalmente ad altri soggetti tecnicamente preparati i compiti imposti dalla legge ai soggetti suindicati. Pertanto, in mancanza di formale e valida delega, non può essere esclusa la responsabilità penale dell'amministratore anche se privo di competenza tecnica».

(25) «In materia di smaltimento dei rifiuti, non risponde del reato di cui all'art. 51, comma 4 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, il sindaco che abbia compiuto, in presenza di una valida delega di funzioni, i necessari atti di indirizzo e messo gli uffici in condizione di operare positivamente, atteso che allo stesso, per effetto dei decreti legislativi 3 febbraio 1993, n. 29, 25 febbraio 1995, n. 77 e 11 giugno 1996, n. 336, spetta la definizione di politiche complessive dell'amministrazione, la individuazione degli obiettivi, la predisposizione e la ripartizione degli strumenti e delle risorse, mentre ai titolari della struttura amministrativa competono le potestà gestionali ed il dovere di corretta amministrazione»; così Cass. 4 marzo 2002, n. 8530, Casti, in *Riv. pen.*, 2002, 461.

(26) «Nel caso in cui un sindaco conferisca una delega ad un assessore relativamente al funzionamento del mattatoio comunale e del relativo impianto di incenerimento di rifiuti (carente, nella specie, di autorizzazione ex art. 12 del d.p.r. n. 203 del 1988 ed ex art. 25, comma 1 del d.p.r. n. 915 del 1982), deve ritenersi che la identificazione dell'oggetto e del contenuto della delega deve essere in linea di principio resa possibile sulla base di specifiche determinazioni, difettando le quali il potere concernente l'attività delegata non può ritenersi dimesso dal delegante»; così Cass. 26 marzo 1999, n. 4003, Tilocca, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1999, 1193, con nota di A.L. VERGINE.

(27) «In tema di reati relativi allo smaltimento di rifiuti previsti dal d.p.r. 10 settembre 1982 n. 915, la responsabilità penale del sindaco in un Comune di modeste dimensioni non può essere esclusa da una delega generica e meramente organizzativa rilasciata ad un assessore cui non sono conferiti poteri di gestione, in quanto non viene meno, in tal caso, l'obbligo del sindaco stesso di provvedere in materia, anche in considerazione delle specifiche funzioni conferitegli dalla legge n. 142 del 1990, potendosi configurare, eventualmente, una responsabilità concorrente ma non esclusiva dell'assessore». Cass. 30 novembre 1995, n. 11745, Muntoni, in *Cass. pen.*, 1997, 1138.

(28) Nella giurisprudenza di merito, Trib. Brescia Sez. III 5 febbraio 2003,

(29); e, come spesso accade, deve essere tutte queste cose insieme (30), e talvolta, nessuna di esse (31).

Sulla scorta di ciò, nella sentenza in rassegna, correttamente ha ritenuto la Suprema Corte l'imputato responsabile del reato di cui all'art. 51, comma 2, del d.lgs. n. 22/1997, in quanto, anche se questi non era titolare dell'azienda agricola, di fatto esercitava tale funzione. Inoltre, le modeste dimensioni di tale azienda non giustificavano la rilevanza penale della delega, volendo con ciò significare che l'imprenditore di modeste dimensioni, non potendo delegare, non può e non deve deresponsabilizzarsi (32).

Quanto, poi, alla mancata concessione delle circostanze attenuanti generiche, per la ritenuta gravità del fatto, in ordine alla quale la Cassazione ha ritenuto sufficiente una motivazione estremamente generica, poiché la pena era stata applicata nel minimo edittale, occorre muovere due ordini di critiche. In primo luogo, non trova fondamento il diverso modo di intendere l'obbligo della motivazione in caso di pena inflitta nel minimo o in misura media. Il legislatore, infatti, ha imposto al giudice di giustificare l'uso del suo potere discrezionale che, proprio in quanto tale, può anche determinare la scelta per una sanzione di entità ridotta. Ritenere, però, che nel caso di pena inflitta nel minimo non sia necessaria una motivazione esplicita, significa anche limitare gli interessi che sottostanno all'obbligo della motivazione. Come è stato rilevato dalla dottrina (33), «la moti-

vazione non costituisce soltanto una garanzia per l'individuo, ma altresì per lo Stato, in quanto a questo interessa che la sua volontà superiore sia correttamente applicata e che la giustizia sia correttamente amministrata. Il giudice stesso viene assicurato, mediante l'adempimento dell'obbligo della motivazione, contro il sospetto d'arbitrio, di parzialità o d'altra ingiustizia». Per ciò che concerne l'imputato, poi, egli non ha l'unico interesse a conoscere i motivi che hanno indotto il giudice ad attribuire una determinata rilevanza a taluni indici previsti dall'art. 133 c.p. Relativamente, poi, all'incidenza della motivazione sulla misura della pena, si deve tener ben fermo che una non congrua motivazione verrebbe ad eludere la correlazione tra pena e colpevolezza. Sembra, così, da condividere quell'orientamento giurisprudenziale che richiede al giudice l'indicazione degli elementi che sono stati determinanti ai fini della statuizione adottata. Così, «il giudice di merito, nel determinare la misura della pena da irrogare, deve giustificare la propria statuizione con la specifica indicazione dei motivi, perché, da un lato, ciò è necessario per il corretto esercizio del potere discrezionale di cui è investito e, da un altro lato, per garantire l'imputato della congruità della pena che gli è stata inflitta» (34).

Alessandra Coviello

ASM c. Provincia di B., in *Mass. Trib. Brescia*, 2004, 128, «Con riferimento alle infrazioni in materia ambientale, di natura sia penale che amministrativa, la delega, entro certi limiti e a determinate condizioni vale a trasferire in capo al delegato anche gli obblighi concernenti il rispetto della normativa antinquinamento e, conseguentemente, le responsabilità che possono scaturire dall'inosservanza di detti obblighi. La riferibilità dell'illecito va ricercata in termini non solo formali, ma sostanziali, con riguardo a tutte le persone che rappresentano l'ente o che di fatto ne hanno la gestione, quali soggetti che hanno il potere-dovere di prevenire l'inquinamento. Il contratto può costituire la fonte di un obbligo giuridico di attivarsi, rilevante ex art. 40, comma 2, c.p., in quanto strumento di trasferimento di una determinata "posizione di garanzia", fermo restando l'obbligo di vigilanza che compete sempre al delegante. La delega di funzioni, effettuata da soggetto facente parte di una complessa struttura aziendale, al personale di una impresa esterna dotato di autonomia tecnica e gestionale e delle prescritte competenze, fa spogliare tale soggetto di qualsiasi responsabilità conseguente allo sversamento non autorizzato di materiale idrocarburico nelle acque pubbliche; l'eventuale responsabilità deve essere, invece, ricercata soltanto nell'ambito del personale responsabile della ditta appaltatrice, il quale, avendo avuto precisa cognizione nel permesso di lavoro dei rischi specifici dell'ambiente di lavoro su cui doveva intervenire, non ha predisposto tutte le cautele idonee ad evitare il prevedibile ed evitabile pericolo di sversamento di idrocarburi».

(29) «La trasferibilità di funzioni imprenditoriali con connesse responsabilità penali, si configura in presenza di una delega dotata di precisi requisiti: essa deve essere espressa, approvata dagli organi statutari, giustificata dalle dimensioni dell'azienda, effettiva e liberamente accettata dal delegato. Al fine poi di stabilire in quali limiti si trasferisce la responsabilità penale, bisogna distinguere le due diverse situazioni relative a reati comuni o a reati propri. Nel primo caso, la delega attribuisce all'incaricato la stessa posizione del delegante, con sostituzione nella titolarità dell'obbligo. Nel secondo caso, il delegante che trasferisce ad altri funzioni di cui per legge è il diretto destinatario, rimane titolare dell'obbligo ed assume il rischio dell'inadempimento del preposto; conseguentemente, l'originario obbligo di adempiere del delegante muta il contenuto e si trasforma nel dovere di controllare il preposto ponendo in essere una pregnante vigilanza sul suo operato, e di riassumere le proprie funzioni in caso di incapacità dell'avente l'incarico. (Fattispecie relativa alla configurabilità del reato di cui all'art. 21, commi 1 e 3, legge n. 319 del 1976, in capo al legale rappresentante di un consorzio che aveva affidato in appalto ad una società terza la gestione dell'impianto di depurazione di cui era stato rilevato il non corretto funzionamento): Cass. 29 luglio 1998, n. 8821, Moscatelli, in questa Riv., 1999, 484, con nota di A. LUCIANO, *Responsabilità del consorzio intercomunale nel caso di appalto a terzi del servizio di depurazione delle acque*. Il dovere di controllo e vigilanza è ripreso in Cass. 9 ottobre 1996, n. 2163, in *Rivista giur. Polizia*, 1998, 191, nonché in Cass. 9 ottobre 1996, n. 775, Bressan, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1997, 536.

(30) «In materia di tutela dall'inquinamento la delega di funzioni, per poter agire quale scriminante della responsabilità penale, deve essere accompagnata dalle seguenti condizioni: a) la natura formale ed espressa, ossia una delega scritta; b) la natura non occasionale, ma strutturale, nel senso della conformità alle norme statutarie previa adozione secondo le procedure e da parte degli organi competenti; c) la specificità, nel senso di un puntuale contenuto; d) la pubblicità; e) l'effettivo trasferimento di poteri decisionali in capo al delegato, con l'attribuzione di una completa autonomia di gestione e con piena e completa disponibilità economica; f) le dimensioni dell'impresa, tali da giustificare la necessità di decentrare compiti e responsabilità; g) la capacità ed idoneità tecnica del soggetto delegato; h) l'insussistenza di una richiesta di intervento da

parte del delegato; i) la mancata conoscenza della negligenza o sopravvenuta inidoneità del delegato; l) che l'inquinamento non derivi da cause strutturali dovute ad omissioni di scelte generali; m) la natura eccezionale della delega e la necessità di una prova rigorosa della osservanza di tutte le condizioni sopra indicate. Resta comunque ferma la responsabilità del delegante in due casi: uno oggettivo (allorché l'inquinamento sia riconducibile a cause strutturali dovute a scelte generali); uno soggettivo (allorché il dovere generale di controllo, secondo diligenza e prudenza, non sia stato esercitato dal delegante sull'attività od inattività del delegato)». Cass. 17 gennaio 2000, n. 422, Natali, in questa Riv., 2000, 606, con nota di SANTOLOCI, *Responsabilità penale e deleghe interne aziendali in materia di inquinamento ambientale* e in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2000, 449, con nota di A.L. VERGINE. La sentenza è ulteriormente annotata da A. PASCELLI, *Rilevanza della delega di funzioni: riflessioni in tema di responsabilità diretta delle persone giuridiche*, *ivi*, 2003, 293 e ss.

(31) Leggiamo nel corpo motivazionale di Cass. 3 maggio 1996, n. 4422, Altea, in *Cass. pen.*, 1997, 1871, la singolare affermazione secondo cui «Nel caso di reato per il quale il conferimento della delega comporta che esso, sul piano oggettivo, non è attribuibile al titolare dell'impresa, è necessario e sufficiente, perché questi vada esente da responsabilità, che sussista la delega e che il delegato sia stato messo nelle condizioni di osservare il precetto penale. In conseguenza occorre che la delega sia effettiva, che il delegato l'abbia liberamente accettata e sia consapevole degli obblighi assunti, che egli, in relazione alle funzioni a lui delegate, sia persona tecnicamente qualificata e dotata di autonomia decisionale, che il reato ad esso sia riferibile e non sia dovuto ad interferenze dell'imprenditore o a sue scelte gestionali. Si è detto che qualora si versi in ipotesi di reato proprio, e cioè di reato che la norma pone in modo diretto ed espresso a carico del titolare dell'impresa, il fatto illecito, anche nel caso di delega, è a lui attribuibile sul piano oggettivo in quanto sussiste a suo carico un dovere di garanzia e quindi l'obbligo di impedire la commissione dell'illecito. Ora poiché una sua responsabilità può essere esclusa per carenza di colpa, non basta che sussistano le condizioni sopra indicate perché la delega abbia efficacia liberatoria. L'imprenditore è esente da colpa solo se trova giustificazione che egli non abbia curato di persona i doveri inerenti alla sua posizione di destinatario della norma penale e non abbia impedito il verificarsi dell'illecito. A tal fine, e cioè solo al fine di negare la sussistenza della colpevolezza, è necessario che il ricorso alla delega sia stato imposto dalle particolari dimensioni dell'azienda o dalla pluralità degli insediamenti o dalla particolare natura tecnica delle funzioni delegate. Ma anche in tal caso sembra incontestabile che sussista una colpa dell'imprenditore se egli, in considerazione di tutte le circostanze del fatto e della natura del precetto violato, era nelle condizioni di rendersi conto delle inadempienze del delegato e quindi della necessità di un suo intervento al fine di assicurare il rispetto della norma penale».

(32) Da notare la non univocità in tema di requisiti della delega, tanto è vero che per taluna giurisprudenza è ammissibile una delega valida e di conseguenza con efficacia liberatoria anche quando l'impresa non sia propriamente di grosse dimensioni: cfr. Cass. 9 ottobre 1996, n. 775, Bressan, cit.

(33) V. MANZINI, *Trattato di diritto processuale penale*, Torino, 1972, IV, 545.

(34) Cass. 28 aprile 1987, in *Riv. pen.*, 1987, 631; Cass., 3 luglio 1986, *ivi*, 1987, 502. La necessità di una analitica valutazione si fa discendere anche dalla discrezionalità vincolata, che si assume goda il giudice, per cui «deve dare ragione dei criteri legali che sono sintetizzabili nella retribuzione (gravità complessiva del fatto) e nella prevenzione speciale (capacità a delinquere in termini di attitudine del reo a commettere crimini)». Così, Cass. 3 luglio 1986, cit.

Cass. Sez. III Pen. - 2-9-2005, n. 32837 - Vitalone, pres.; Onorato, est.; Favalli, P.M. (conf.) - Vella, ric. (*Dichiara inammissibile Trib. Genova 9 aprile 2004*)

Animali - Maltrattamenti - Reati contro la moralità pubblica e il buon costume - Contravvenzioni - Reato di cui all'art. 727 c.p. - Dolo - Necessità - Esclusione - Ipotesi colposa - Rilevabilità. (C.p., art. 727)

La detenzione di animali in condizioni incompatibili con la loro natura, prevista come reato dall'art. 727 c.p., è configurabile anche in ipotesi di semplice negligenza, atteso che trattasi di contravvenzione non necessariamente dolosa (1).

(Omissis)

2. I difensori della Vella hanno proposto un ricorso per cassazione, deducendo erronea applicazione della norma incriminatrice.

In buona sostanza sostengono che non poteva ravvisarsi alcun profilo colposo nella condotta della imputata.

3. La censura è manifestamente infondata.

Infatti il reato di cui all'art. 727 c.p., anche nel testo vigente prima della modifica introdotta dalla l. 20 luglio 2004, n. 189 e applicabile alla presente fattispecie, non è contravvenzione necessariamente dolosa, in quanto, almeno per la ipotesi contestata all'imputata, può essere commessa anche per semplice colpa.

Detenere animali in condizioni incompatibili con la loro natura o in stato di abbandono, tanto da privarli di cibo e acqua, è penalmente imputabile anche per semplice negligenza. In base a questo presupposto, correttamente il giudice di merito ha escluso che la detenzione del marito e la grave malattia del figlio costituissero per l'imputata una causa di forza maggiore o un caso fortuito che potevano esonerarla dall'obbligo di nutrire i cani che aveva in custodia.

Il ricorso è quindi inammissibile.

(Omissis)

(1) LA DETENZIONE DI ANIMALI IN CONDIZIONI INCOMPATIBILI CON LA LORO NATURA FRA VECCHIA E NUOVA DISCIPLINA.

Quattro cani di razza *rottweiler* erano detenuti dalla proprietaria in condizioni di abbandono e di malnutrizione, così da essere affetti da grave atrofia muscolare e conseguente decadimento fisico. L'aver, quindi, lasciato per un lungo periodo di tempo tali animali senza cibo né acqua integra, secondo il corretto avviso della Cassazione, una condotta sussumibile sotto il rigore punitivo dell'art. 727 c.p., nel testo dettato dall'art. 1 della l. 22 novembre 1993, n. 473, ed imputabile anche per semplice negligenza, cioè per colpa (1). La ragione della nuova formulazione della norma codicistica andava ricercata nella ripugnanza che gli atti di crudeltà verso gli animali destano nella comunità dei consociati, e, pertanto, nella necessità di un più severo trattamento penale di simili comportamenti (2).

È, però, soltanto con la l. 20 luglio 2004, n. 189 che il nostro ordinamento muta radicalmente la prospettiva in cui era descritto il maltrattamento di animali nell'art. 727 c.p., configurando una contravvenzione a più fattispecie. Le varie condotte ivi descritte sono state smembrate: alcune elevate a rango di delitti (artt. 544 *ter* e 544 *quater* c.p.), nell'ambito

(1) Con riferimento alla originaria formulazione dell'art. 727 c.p. cfr. MAZZA M., *Uccisione o danneggiamento di animali altrui*, in *Enc. dir.*, Milano, 1992, XLV, 472.

(2) Sulle modifiche introdotte dalla l. 23 novembre 1993, n. 473, anche in attuazione della direttiva CEE n. 86/609 in materia di protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o scientifici cfr. COSSEDDU, *Sub art. 727*, in *Commentario al codice penale*, diretto da MARINI - LA MONICA - MAZZA, Torino, 2002, IV, 3721 e ss.

(3) In proposito cfr. MAZZA P., *I reati contro il sentimento per gli animali*, in questa Riv., 2004, 741 e ss.

del titolo IX *bis* del codice penale dedicato ai delitti contro il sentimento per gli animali, altre, come la detenzione in condizioni incompatibili con la loro natura e produttive di gravi sofferenze, ricomprese sotto la rubrica, dalla dizione riduttiva ed impropria, di abbandono di animali e punite a titolo contravvenzionale dal vigente art. 727 c.p. (3).

La formulazione del secondo comma di tale ultima norma dà adito a qualche perplessità in relazione all'elemento della sofferenza, in quanto trattasi di una grandezza di difficile misurazione e connotata dalla richiesta, da parte del legislatore, di un ulteriore parametro pur esso non agevolmente definibile, concernente la gravità. Sarà l'interpretazione giurisprudenziale della dizione normativa «gravi sofferenze» a chiarire i limiti di intervento della sanzione penale, atteso che, fra l'altro, la fattispecie delineata nel primo comma del ridisegnato art. 727 c.p. appare difficilmente ascrivibile all'agente a titolo di colpa. L'abbandono di animali domestici o che comunque abbiano acquisito abitudini della cattività presuppone, infatti, la consapevole volontà di disfarsi dell'animale.

Patrizia Mazza

*

Cass. Sez. III Pen. - 2-3-2004, n. 9544 - Rizzo, pres.; Grillo, est.; Izzo, P.M. - Rainaldi e altro. (*Conferma Trib. L'Aquila 19 ottobre 2001*)

Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Deposito incontrollato - Reato di cui all'art. 51, comma secondo del d.lgs. n. 22 del 1997 - Soggetti attivi - Individuazione. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51, comma 2)

Il reato di deposito incontrollato di rifiuti di cui all'art. 51, comma secondo, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, è ipotizzabile non soltanto in capo alle imprese o agli enti che effettuano una delle attività indicate al comma primo del citato art. 51 (raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti), ma a qualsiasi impresa, avente le caratteristiche di cui all'art. 2082 c.c., o ente, con personalità giuridica o operante di fatto, atteso che il precedente riferimento alla attività di gestione dei rifiuti originariamente previsto dal comma in questione risulta soppresso con l. 9 dicembre 1998, n. 426 (1).

(Omissis)

FATTO. - Con la decisione indicata in premessa, il Tribunale di L'Aquila, in composizione monocratica, condannava Rainaldi Giorgio, socio accomandatario e direttore tecnico della «Vibrocementi L'Aquila s.a.s. di Rainaldi Ezio & C.», e De Matteis Ettore, operaio dipendente di tale ditta, alla pena di L. 4.000.000 di ammenda ciascuno in ordine al reato di cui all'art. 51, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 22/1997, ed il primo anche in relazione alle fattispecie previste dai successivi commi 2 e 5. In particolare, il Rainaldi veniva riconosciuto colpevole di abbandono incontrollato e miscelazione di rifiuti non pericolosi prodotti dall'azienda, che scaricava in una grande buca aperta nel piazzale dello stabilimento; il De Matteis, di avere smaltito «mediante abbruciamento» rifiuti non pericolosi, in mancanza di autorizzazione.

Avverso detta decisione propongono ricorso gli imputati, con un unico atto di gravame, deducendo, *in primis*, violazione dell'art. 606 c.p.p., lett. b), per inosservanza o erronea applicazione della legge penale in relazione alla normativa di cui al d.lgs. n. 22/1997, ed in particolare per erronea applicazione dell'art. 51, comma 1, in relazione agli artt. 50 e 6, lett. m), del decreto stesso. Secondo i ricorrenti, il Tribunale aveva travisato le emergenze dibattimentali, avendo queste evidenziato che, nella menzionata buca, erano stati solo provvisoriamente accumulati rifiuti misti di costruzione e demolizione, provenienti dai lavori di rifacimento del piazzale esterno dell'azienda e della palazzina destinata ad uffici, in attesa di

essere trasferiti altrove, come in effetti era poi avvenuto (il 24 maggio 2000) ad opera della ditta Zugaro, per cui non sussisteva l'abbandono di rifiuti. Inoltre, rilevano gli imputati che le contravvenzioni previste dall'art. 51 del decreto Ronchi sono «reati propri», giacché il destinatario dei precetti può solo essere l'esercente di un'attività di gestione di rifiuti prodotti da terzi, come si evince dal titolo della norma; in particolare, con riferimento alla previsione del secondo comma, il destinatario è il titolare di impresa che svolga detta attività, e non di una qualsiasi impresa che produca o detenga rifiuti, come la Fibrocementi. Pertanto il Rainaldi poteva essere riconosciuto colpevole al massimo della violazione amministrativa prevista dall'art. 50, d.lgs. n. 22/1997, ma non di quella penale di cui all'articolo successivo. Nel caso di specie, peraltro, doveva ritenersi sussistente il «deposito temporaneo», di cui all'art. 6, lett. m) del decreto, ricorrendone tutte le condizioni di legge.

Relativamente all'imputato De Matteis, la violazione di legge è altrettanto evidente, si afferma nel ricorso, sia perché il predetto - per le esposte ragioni - non poteva essere destinatario della norma sopra esaminata, sia perché egli si era limitato, una sola volta, a dare fuoco a rifiuti non pericolosi prodotti dall'azienda.

Con una seconda doglianza i ricorrenti lamentano la violazione dell'art. 606 c.p.p., lett. e), per carenza e manifesta illogicità della motivazione, risultante dal testo del provvedimento impugnato, emergendo dalle risultanze processuali e documentali che la ditta Fibrocementi conferiva regolarmente i rifiuti ad altra ditta autorizzata, per il trasporto alla discarica, per cui non aveva alcun interesse ad interrarli.

All'odierna udienza dibattimentale, il P.G. e la difesa concludono come riportato in premessa.

DIRITTO. - Il ricorso è infondato.

Quasi tutte le doglianze proposte, invero, si concretano in una serie di censure alla valutazione delle prove effettuata dal giudice del merito, motivata adeguatamente, logicamente e correttamente.

Ricordato che l'attuale codice di rito prevede come motivo di ricorso per cassazione, attinente alla motivazione della sentenza impugnata, esclusivamente la mancanza o la manifesta illogicità di essa (quando detti vizi, però, risultino dal testo stesso del provvedimento), e non anche la sua insufficienza, reputa il Collegio che, nel caso in esame, non ricorra alcuna di tali ipotesi, avendo il Tribunale spiegato, in maniera adeguata, logica e corretta le ragioni del proprio convincimento.

In particolare, per quanto attiene al giudizio di penale responsabilità dell'imputato, è d'uopo ribadire che l'indagine di legittimità sul discorso giustificativo della decisione ha un orizzonte circoscritto, dovendo il sindacato demandato alla Corte di cassazione essere limitato - per espressa volontà del legislatore - a riscontrare l'esistenza di un logico apparato argomentativo sui vari punti della decisione impugnata, senza possibilità di verificare l'adeguatezza delle argomentazioni di cui il giudice di merito si è avvalso per sostanziare il suo convincimento, o la loro rispondenza alle acquisizioni processuali. Esula, infatti, dai poteri della Corte di cassazione quello di una «rilettura» degli elementi di fatto posti a fondamento della decisione, la cui valutazione è, in via esclusiva, riservata al giudice di merito, senza che possa integrare il vizio di legittimità la mera prospettazione di una diversa, e per il ricorrente più adeguata, valutazione delle risultanze processuali.

Alla luce di tale consolidato principio di diritto, deve osservarsi che il giudice del merito ha specificamente, congruamente e correttamente illustrato le ragioni per le quali ha ritenuto sussistere la colpevolezza degli imputati in ordine al reato ad essi ascritto, individuando una serie di elementi probatori della responsabilità di ciascuno, a fronte delle argomentazioni addotte dalla difesa. Così è stato accertato che i rifiuti accumulati nella buca, peraltro di notevoli dimensioni (sette metri di profondità), non consistevano solo - come riferito in ricorso - in detriti e materiale da demolizione, bensì anche in rifiuti plastici, cavi elettrici, secchi vuoti, legno da imballaggio ed altro; è risultato, inoltre, che la buca in questione era «in via di ritombamento», il che smentisce categoricamente la tesi del «deposito temporaneo», sostenuta dagli imputati, anche se si volesse ammettere la ricorrenza delle condizioni stabilite dall'art. 6, lett. m) del decreto Ronchi. Quindi, lungi dall'essere

manifestamente illogica, la motivazione dell'impugnata sentenza in punto responsabilità è invece assolutamente adeguata e corretta, donde l'inammissibilità in sede di legittimità delle dette censure. Per quanto concerne, poi, l'unico punto «in diritto» del ricorso, e cioè la non ipotizzabilità delle contravvenzioni previste dall'art. 51 nei confronti di chi non eserciti attività di gestione di rifiuti altrui, ritiene il Collegio non corretta l'interpretazione prospettata: le imprese o gli enti di cui tratta il secondo comma dell'art. 51 non sono soltanto quelle che effettuano una delle attività indicate nel primo comma (raccolta trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti), bensì qualsiasi impresa, avente le caratteristiche di cui all'art. 2082 c.c., o ente, sia con personalità giuridica che operante di fatto. Ciò lo si deduce, ad avviso del Collegio, aldilà di interpretazioni formali delle singole disposizioni, dalla *ratio* del decreto Ronchi (simile a quella del d.p.r. n. 915/1982), tendente all'obiettivo di massima protezione ambientale (art. 2), e, dunque, ad impedire ogni rischio di inquinamento derivante da attività idonee a produrre rifiuti con una certa continuità, escluse perciò solo quelle del privato, che si limiti a smaltire i propri rifiuti al di fuori di qualsiasi intento economico.

Peraltro, questa Corte ha anche recentemente affermato (Cass. Sez. III 14 maggio 2002, n. 21925, Saba) che il reato di cui all'art. 51, d.lgs. n. 22/1997 (attività di gestione di rifiuti non autorizzata) non ha natura di reato proprio, la cui commissione sia possibile solo da soggetti esercenti professionalmente la detta attività, ma costituisce un'ipotesi di reato comune, che può essere commesso da «chiunque». Quindi, anche le imprese e gli enti, di cui al secondo comma del detto articolo, non sono solo quelli che esercitano professionalmente attività di gestione dei rifiuti, ma tutti, e ciò lo si ricava anche dalla originaria formulazione di tale comma (*ante* modifica, ad opera della legge n. 426/1998), che - nella prima parte (rimasta) - fa riferimento genericamente ad imprese ed enti, mentre - nella seconda (soppressa) - indicava le imprese ed enti «che effettuano attività di gestione dei rifiuti», in tal modo restringendo la generica categoria presa in considerazione precedentemente.

Per quanto concerne la posizione del De Matteis, non può dubitarsi che l'attività da lui posta in essere, e peraltro pacificamente ammessa, sia consistita nello smaltimento, tramite bruciatura, di rifiuti vari; ciò basta per ritenere concreta la contestata violazione del primo comma dell'art. 51. Del resto sul punto la gravata sentenza è supportata da adeguata motivazione.

P.Q.M., la Corte rigetta in ricorso e condanna i ricorrenti al pagamento delle spese processuali.

(*Omissis*)

(1) L'ATTIVITÀ DI GESTIONE DI RIFIUTI NON AUTORIZZATA.

La problematica dell'individuazione dei soggetti attivi dei reati contemplati dall'art. 51 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, «attività di gestione di rifiuti non autorizzata», risulta strettamente connessa con la tecnica normativa sanzionatoria, adottata nella maggior parte delle fattispecie in materia ambientale, del richiamo a norme extrapenalistiche e rinvio a precetti di matrice amministrativa che sembrano configurare una restrizione della soggettività attiva con riferimento quantomeno ad alcune delle condotte tipizzate dagli illeciti in esame.

La dizione letterale del comma 1 dell'art. 51 utilizza la generica e indistinta espressione «chiunque» che non ha connotati giuridici distintivi e differenziali; pertanto, dall'analisi del testo normativo e dal significato inequivocabile di tale espressione si propende per la natura comune del reato, come del resto sostenuto in via prevalente dai giudici di legittimità nelle loro pronunce.

Il principio enunciato nella massima riportata in epigrafe, in materia di abbandono incontrollato con misce-

lazione di rifiuti non pericolosi prodotti da un'azienda di cementi scaricati in una buca e smaltimento tramite bruciatura di rifiuti vari, sancisce l'esclusione della natura di reato «proprio» in riferimento alle ipotesi criminose sanzionate dal citato art. 51 del d.lgs. n. 22/1997.

In linea con gli orientamenti della giurisprudenza precedente (1), si ritiene, quindi, che l'attività di gestione di rifiuti in assenza di autorizzazione non debba essere necessariamente realizzata da soggetti esercenti professionalmente l'attività medesima, stante l'espressione «chiunque» contenuta nella disposizione in oggetto e l'avvenuta soppressione, ad opera dell'art. 7, comma 6, d.lgs. 8 novembre 1997, n. 389, dell'inciso «prodotto da terzi», che nell'originaria formulazione della norma connotava la provenienza dei rifiuti illecitamente gestiti. Le ipotesi penalmente sanzionate dall'art. 51, non avendo natura di reato proprio, possono essere ascritte anche a colui che eserciti un'attività di gestione dei rifiuti in modo secondario o consequenziale all'esercizio di un'attività primaria diversa.

Un'opinione dottrinale che si è espressa su quest'ultimo caso, in materia di stoccaggio di veicoli e loro parti, batterie esauste, fusti di oli minerali, ecc. (2), in conformità con l'indirizzo prevalente, concorda nella configurazione della natura giuridica di reato «comune» della gestione non autorizzata di rifiuti, considerando che una diversa impostazione discende da una fallace interpretazione della norma in esame, sostenuta, invece, nelle motivazioni impugnatorie del ricorrente rappresentante legale di una cooperativa.

Difatti, si precisa che la *ratio* del comma 2 dell'art. 51, d.lgs. n. 22/1997 non consiste nel restringere l'ambito di responsabilità previsto al comma 1, con l'elenco dei soggetti suscettibili di sanzione, titolari di imprese o responsabili di enti. Tale disposto normativo introduce, invece, una fattispecie diversa, quale è l'«abbandono occasionale e temporaneo di rifiuti da parte di titolari di imprese o responsabili di enti» che configura pertanto un reato proprio, ma relativamente all'ipotesi di abbandono e non di gestione illecita di rifiuti.

Si sostiene, inoltre, che la fattispecie in esame costituisce una gestione non autorizzata di rifiuti e non «mero abbandono», motivando dall'attività di stoccaggio imputata al ricorrente. A riguardo si asserisce che per l'individuazione della responsabilità è irrilevante se tale attività sia svolta come finalità primaria dell'azienda o costituisca soltanto una fase di una attività aziendale diversa; e la giurisprudenza sul punto appare univoca, in quanto nel concetto di smaltimento di rifiuto devono essere comprese tutte le fasi della vita dello stesso, tra le quali anche le «operazioni di deposito» (stoccaggio).

Invero, sulla nozione di gestione del rifiuto di cui al citato art. 51, la Cassazione da tempo è attestata su una concezione non restrittiva, non limitata a termini strettamente imprenditoriali, ossia come esercizio professionale dell'attività tipizzata, ma in senso ampio, generale e comprensivo di qualsiasi contributo, sia attivo che passivo, diretto a realizzare un'attività di raccolta, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione del rifiuto (3).

Altra parte della dottrina, invece (4), con riferimento al deposito temporaneo *ex art. 6, lett. m)* del d.lgs. 5

febbraio 1997, n. 22 e ai connessi aspetti sanzionatori in caso di rifiuti da materiali da demolizione, motiva l'esclusione della natura di reato proprio dell'art. 51, comma 2, d.lgs. n. 22/1997, in considerazione della regola della delegabilità della responsabilità penale in materia ambientale e dell'ipotizzabilità del concorso nel reato.

Pertanto, la norma dell'art. 51, comma 2, che pone a carico del titolare dell'impresa e del responsabile dell'ente l'obbligo del rispetto delle condizioni del deposito temporaneo dei propri rifiuti presso lo stabilimento di produzione, non prevede un reato proprio, bensì definisce l'ambito della responsabilità per l'applicazione della normativa, che va a coincidere con l'attività di produzione di beni e servizi organizzata sotto forma di impresa, individuale o societaria o gestita in via istituzionale.

La decisione in commento recepisce l'indirizzo della giurisprudenza precedente, come esposto, ma costituisce un'importante enucleazione di principio che viene testualmente ribadita anche in altre pronunce più recenti dalla Suprema Corte, riguardanti fattispecie in tema di abbandono incontrollato di rifiuti speciali in violazione dell'art. 14, comma 1 del citato decreto legislativo (5), e in altro caso di pulitura di argini del torrente ad opera di una ditta mediante frantumazione in pezzi di canne abbandonati nelle acque con alterazione della circolazione delle stesse (6).

Dall'esame della menzionata casistica giurisprudenziale, in conformità a quanto enunciato nella sentenza in commento, si scorge che il punto «in diritto» dibattuto e discusso è quello riguardante il ristretto ambito applicativo dell'art. 51, rivolto solo a soggetti qualificati, e pertanto la pretesa non ipotizzabilità delle contravvenzioni previste dall'art. 51 nei confronti di chi sia privo della qualifica di titolare di impresa, talvolta coincidente con quella di legale rappresentante, o comunque di chi non eserciti attività di gestione di rifiuti altrui.

Le parti ricorrenti sostengono che le contravvenzioni previste dall'art. 51 del decreto Ronchi siano «reati propri», in quanto il destinatario dei precetti può solo essere l'esercente un'attività di gestione di rifiuti. In particolare, con riguardo al comma 2 dell'art. 51, il destinatario è il titolare di impresa che svolge detta attività e non una qualsiasi impresa che produca o detenga rifiuti, come l'azienda di cementi della fattispecie in rassegna.

Si ritiene che la previsione normativa si riferisca esclusivamente all'esercente l'attività di gestione di rifiuti mediante un'organizzazione imprenditoriale, mentre nel caso di specie gli imputati svolgono altra attività e devono essere considerati meri detentori di rifiuti. Pertanto, nei loro confronti si ipotizza la colpa per la violazione amministrativa prevista dall'art. 50 del d.lgs. n. 22/1997 e configurabile soltanto l'applicabilità della relativa sanzione.

La Suprema Corte, come esposto, ritiene scorretta l'interpretazione prospettata sull'individuazione dei soggetti attivi del reato di deposito incontrollato di rifiuti di cui all'art. 51, comma 2 del d.lgs. n. 22/1997, in quanto le imprese o gli enti di cui ivi tratta non sono soltanto quelle che svolgono una delle attività indicate nel comma 1 - *raccolta, trasporto, recupero, smaltimento,*

(1) Cass. Sez. III Pen. 8 giugno 2002, n. 21925, Saba, in *Riv. giur. amb.*, 2003, 2, 338, e ss.

(2) SALTARELLI, nota a Cass. Sez. III Pen. 8 giugno 2002, n. 21925, Saba, cit.

(3) Cass. Sez. III Pen. 31 gennaio 2005, n. 2950, Cogliandro, in questa *Riv.*, 2006, 65.

(4) BELTRAME, *Materiali da demolizione e deposito temporaneo: questioni vecchie e nuove relative alla gestione dei rifiuti*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, 3-4, 567, nota a Cass. Sez. III Pen. 12 dicembre 2002, n. 41520, Guarracino.

(5) Cass. Sez. I Pen. 11 ottobre 2005, n. 36831, Portioli, *rv.* 232.499.

(6) Cass. Sez. III Pen. 8 aprile 2004, n. 16698, Barsanti, in questa *Riv.*, 2004, 729.

commercio, intermediazione di rifiuti -, ma qualsiasi impresa, con le caratteristiche previste dall'art. 2082 c.c., o ente con personalità giuridica o di fatto, atteso che il precedente riferimento all'attività di gestione dei rifiuti originariamente contemplati dal comma in questione risulta soppresso con l. 9 dicembre 1998, n. 426.

Si ribadisce, così, che l'art. 51, d.lgs. n. 22/1997 (attività di gestione di rifiuti non autorizzata) non ha natura di reato proprio, la cui commissione sia possibile solo da soggetti esercenti professionalmente detta attività, ma costituisce un'ipotesi di reato comune, che può essere commesso da «chiunque». Quindi anche le imprese e gli enti di cui al comma 2, non sono solo quelli che esercitano professionalmente attività di gestione dei rifiuti, ma tutti, come si deduce anche dalla originaria dizione di tale comma *ante* modifica ex legge n. 426/1998, che nella prima parte tuttora vigente fa riferimento genericamente ad imprese ed enti, mentre nella seconda, soppressa, indicava le imprese ed enti «che effettuano attività di gestione dei rifiuti», in tal modo limitando la generica categoria presa in considerazione in precedenza.

Sulla scorta dell'indirizzo appena illustrato, nel caso di specie non si rinviene la necessaria sussistenza di un nesso tra la condotta di gestione di rifiuti e l'attività di impresa e ciò si ricava con evidenza anche dalla menzionata pronuncia della Cassazione in tema di pulitura di argini del torrente, mediante frantumazione in pezzi di canne abbandonati nelle acque con alterazione della circolazione delle stesse. In quest'ultima fattispecie, si precisa che la gestione dei rifiuti e il loro abbandono anche sulle acque, era consequenziale all'attività principale di pulitura degli argini effettuata in maniera reiterata dalla ditta dell'imputato con apposito macchinario e non può essere configurato l'abbandono occasionale di rifiuti di cui all'art. 50, comma 1, che sanziona una condotta generica, realizzata da «chiunque», perciò trattasi di «condotta logicamente occasionale ed estemporanea imputabile ad una singola persona fisica e non connessa ad attività d'impresa» (7).

Ne deriva, quindi, l'asserzione che il sistema della individuazione delle responsabilità penali nella gestione, si conforma ai principi di responsabilizzazione e cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nel rispetto dei principi dell'ordinamento nazionale e comunitario. Pertanto, il sistema di responsabilità penale nella materia in oggetto risulta ispirato ai principi di concretezza e di effettività, col rifiuto di qualsiasi soluzione puramente formale ed astratta (8).

Invero, nonostante la descritta ricostruzione dell'illecito in termini di reato comune, in dottrina v'è chi sostiene che da una lettura dell'art. 51, comma 1, congiuntamente agli artt. 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, impositivi degli obblighi di autorizzazione, iscrizione o comunicazione, parrebbe corretto dedurre la natura propria del reato in esame (9).

Difatti, alcune specifiche condotte tipiche idonee ad integrare la fattispecie incriminatrice, quali le attività di raccolta e trasporto, hanno una loro valenza solo quando siano svolte dall'impresa alla quale è imposto l'obbligo della preventiva iscrizione, come è suffragato da pronunce dei giudici di legittimità (10).

Si sottolinea, in proposito, l'importanza dell'esatta individuazione della natura giuridica, comune o propria,

dei reati in questione, in considerazione dei riflessi e della diversa portata applicativa in vari ambiti, quali per es. la possibilità di delega, la disciplina dell'errore e del concorso di persone nel reato.

La menzionata fattispecie incriminatrice descritta all'art. 51, comma 1 del d.lgs. n. 22/1997 rappresenta una norma fondamentale dell'intero sistema sanzionatorio in materia di rifiuti, ma nel contempo dà luogo a numerosi dubbi interpretativi riguardanti, oltre che l'agente, anche l'individuazione della condotta penalmente rilevante, in presenza di una eterogenea pluralità di fatti costitutivi idonei ad integrare il reato, e pertanto, al conseguente aspetto della differenza rispetto ad altri illeciti.

Il legislatore, nella descrizione della condotta penalmente rilevante, utilizza segni linguistici asciutti e sintetici, quali la raccolta, il trasporto, il recupero, lo smaltimento, il commercio e l'intermediazione di rifiuti («chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio, intermediazione di rifiuti») che, al di là dell'apparente schematismo, rappresentano tipologie di attività di gestione eterogenee, unite dal comun denominatore dell'esercizio delle stesse in assenza del presupposto – autorizzazione, iscrizione, comunicazione – suscettibile di renderle lecite.

Siffatta previsione normativa richiama il modello delle «condotte con autorizzazione mancante, negata o revocata» assai diffuso e presente nel sistema della tutela penale dell'ambiente (11).

Il fatto tipico si configura e si concretizza nella realizzazione da parte dell'agente di un ostacolo all'esercizio delle funzioni di controllo da parte della pubblica amministrazione, mediante le quali si assolve alla duplice finalità di prevenzione e contenimento dei rischi insiti nell'esercizio di attività potenzialmente inquinanti.

Da qui discende il connotato caratterizzante delle diverse ipotesi previste dalla norma in esame che si configurano come reati di pericolo astratto la cui condotta tipica non si concretizza in una effettiva lesione o concreta messa in pericolo del bene ambiente.

Difatti, di recente le pronunce della giurisprudenza di legittimità in tema di risarcimento di danno ambientale di cui all'art. 18, legge n. 349/1968, tendono ad ampliare il concetto di danno, patrimoniale o non patrimoniale, inteso come compromissione materiale dell'ambiente, non restringendolo alla nozione tipica della sua parziale o totale alterazione, distruzione o deterioramento, ma estendendone la portata sino a ricomprendervi il «danno presunto». Il presupposto per l'applicazione della sanzione risarcitoria prevista dall'art. 18 è rappresentato semplicemente dalla situazione di pericolo cagionata in caso di violazione dell'art. 51, comma 1, d.lgs. n. 22/1997 e dell'art. 24, comma 1, d.p.r. n. 203/1988, e ciò indipendentemente dalla sussistenza o meno del danno effettivamente causato all'ambiente. Difatti, l'offesa arrecata all'ambiente si sostanzia in un nocimento che può essere effettivo o soltanto potenziale, concretizzandosi quest'ultimo anche in una mera messa in pericolo, in una lesione presunta del valore giuridico tutelato.

Le norme che subordinano l'inizio di quelle attività, da cui deriva un impatto con l'ambiente, a precisi provvedimenti autorizzatori e/o a controlli da parte della P.A., prevedono una

(7) Cass. Sez. III Pen. 8 aprile 2004, n. 16698, Barsanti, cit.

(8) Cass. Sez. III Pen. 24 febbraio 2004, n. 7746, Turati ed altro, in *Mass. pen.*, 2004, 303.

(9) Cfr. in dottrina l'ampio commento all'art. 51, comma 1 di C. BERNASCONI, in *Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, a cura di F. GIUNTA, Padova, 2005, 1016 e ss.

(10) Cfr. in termini generali Cass. Sez. III Pen. 4 luglio 2000, n. 1492

Pantano, in *Ambiente*, 2000, 983; sui mezzi di trasporto e sul trasporto tra Regioni, Cass. Sez. III Pen. 9 febbraio 1996, n. 1610, Tramonto ed altri, in questa Riv., 1999, 253 e Cass. Sez. III Pen. 23 luglio 1993, n. 7164, Roggeri, *ivi*, 1994, 750.

(11) Cfr. MARTINI A., *La nuova disciplina penale per la tutela dell'ambiente dai rifiuti*, in *Legislazione pen.*, 1998, 965; CATENACCI M., *La tutela penale dell'ambiente*, Padova, 1996, 57.

sorta di tutela anticipata dell'ambiente, richiedendo talvolta forme di salvaguardia tempestive, al fine di evitare eventi pregiudizievoli, tanto che in alcuni casi l'offesa del bene giuridico tutelato scaturisce dalla violazione stessa della legge, a prescindere, pertanto, dall'effettivo nocumento del bene (12).

La tipicità del fatto appare incentrata sulla disciplina del meccanismo autorizzatorio riguardo alle varie forme di estrinsecazione della condotta di gestione dei rifiuti, astrattamente idonee ad integrare l'illecito *de quo*. All'interno delle varie fattispecie incriminatrici rileva l'assenza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione, tanto che la tipicità del fatto è integrata con riferimento al richiamo della disciplina del meccanismo autorizzatorio.

Esiste, dunque, una stretta connessione tra le attività di gestione dei rifiuti e i numerosi regimi procedimentali previsti dall'ordinamento, con modalità differenziate, talvolta in forma semplificata, mediante la mera comunicazione di inizio di attività e talaltra in forma articolata in varie fasi distinte quali, ad es., l'approvazione del progetto e l'autorizzazione sia alla costruzione dell'impianto, che all'esercizio dell'impianto stesso nei casi delle operazioni di smaltimento e di recupero.

La disciplina risulta analitica e minuziosa correlandosi a vari obblighi di comunicazione e modalità autorizzatorie indicate dal legislatore con formule normative complesse e talvolta oscure che impongono il rispetto di una serie di norme e di condizioni tecniche, quali, per citare la casistica giurisprudenziale ricorrente, la provenienza e la quantità massima impiegabile di rifiuti, disposta dall'art. 33, comma 2 del d.lgs. n. 22/1997 per l'esercizio dell'attività di recupero dei rifiuti, l'inosservanza delle quali rende necessaria l'autorizzazione di cui all'art. 28 (13), l'acquisizione delle necessarie informazioni quantitativo-temporali sull'attività dell'azienda desumibili anche dai registri di carico e scarico, la cui tenuta è obbligatoria, *ex art.* 28, comma 5 del decreto citato, anche per i depositi temporanei (14).

Un'altra difficoltà che incontra l'interprete è quella di individuare se la norma in commento preveda una pluralità di autonomi e distinti illeciti o invece si sia in presenza di un reato unico che si concretizza con varie modalità alternative di realizzazione.

Un'autorevole opinione dottrinale propende per la prima delle ipotesi soprariportate nel senso della previsione di diverse ipotesi di reato, argomentando in primo luogo dalla eterogeneità fenomenica delle differenti condotte criminose contemplate dall'art. 51, comma 1, che come tali sono suscettibili di assumere un autonomo disvalore penale, integrando un autonomo illecito, allorché ciascuna tipologia di attività di gestione sia realizzata al di fuori dei prescritti meccanismi di controllo da parte della P.A., imposti dalla disciplina extrapenale richiamata attraverso il rinvio agli artt. 27-33 che individuano analiticamente gli obblighi di autorizzazione, iscrizione, comunicazione (15).

La sentenza in epigrafe presenta aspetti interessanti anche in relazione agli elementi distintivi e differenziali adottati per tracciare il *discrimen* tra la menzionata fattispecie penale *ex art.* 51, commi 1 e 2, d.lgs. n. 22/1997 rispetto ad altre fattispecie, quali in primo luogo l'illecito amministrativo di cui all'art. 50, d.lgs. n. 22/1997, con prevalente riferimento all'individuazione della qualità dell'agente.

Alla luce di quanto sopra, è importante, infatti, definire il campo di applicazione della fattispecie amministrativa dell'abbandono occasionale dei rifiuti di cui all'art. 50 rispetto a quella penale *ex art.* 51, comma 1, in considerazione del fatto che le condotte sanzionate sembrano presentare tratti fortemente comuni e in apparenza coincidenti che devono essere esaminati in relazione al principio di specialità tra disposizioni normative.

La linea di confine unanimemente accettata nella giurisprudenza di legittimità fa riferimento all'elemento specializzante della «qualità di titolari d'impresa» degli agenti, nel senso che la condotta di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti commessa da privati è soggetta al disposto dell'illecito amministrativo di cui all'art. 50, d.lgs. n. 22/1997, mentre se le stesse violazioni sono commesse da titolari di impresa essi sono sottoposti a sanzione penale più grave, per effetto del combinato disposto degli artt. 50, comma 1 e 51, commi 1 e 2, ravvisandosi in tale ultimo caso il reato di cui all'art. 51, comma 2, a prescindere dalla natura dei rifiuti abbandonati che non è determinante ai fini dell'individuazione della fattispecie applicabile (16).

In dottrina (17), si sottolinea che l'art. 50 contiene una clausola di sussidiarietà con riferimento al comma 2 dell'art. 51, che prevede altresì che le sanzioni stabilite dal comma 1 siano applicabili anche «ai titolari di imprese ed ai responsabili di enti che abbandonano o depositano in modo incontrollato i rifiuti ovvero li immettono nelle acque superficiali o sotterranee in violazione del divieto di cui all'art. 14, commi 1 e 2».

Ne discende che l'abbandono o deposito di rifiuti in violazione dell'art. 14 del d.lgs. n. 22/1997 è punito soltanto con una sanzione amministrativa quando è commesso da soggetti diversi dai «titolari di imprese» e dai «responsabili di enti» (e sempre che non si preveda l'integrazione dell'art. 51, comma 1). Qualora, invece, sia realizzato da questi ultimi soggetti, si connota come un reato proprio sottoposto allo stesso regime sanzionatorio (penale) previsto per le attività di gestione abusiva dei rifiuti. In termini generali il criterio differenziale individuato dalla Suprema Corte è prevalentemente quello incentrato sulla «occasionalità» dell'abbandono, conformemente a quanto enunciato nella massima in rassegna, che rappresenta, quindi, l'elemento discretivo specializzante della fattispecie amministrativa rispetto alla più generale fattispecie penale.

L'abbandono, pertanto, sarebbe sanzionato come illecito amministrativo qualora fosse commesso da soggetto privo delle qualità previste dall'art. 51, comma 2 e compiuto con modalità assolutamente episodiche e non ripetitive. Si configurerebbe, al contrario, una attività di gestione abusiva, punita con sanzioni penali, qualora l'attività si fosse protratta per un arco temporale considerevole con diversi e distinti, pur collegati, atti di «abbandono» o «deposito» dei rifiuti. Secondo la Cassazione non ha rilevanza, quindi, la natura imprenditoriale o meno dell'attività entro la quale si verifica l'abbandono od il deposito illeciti, in quanto per la configurabilità del reato *ex art.* 51, comma 1, del d.lgs. n. 22/1997 non è richiesto come requisito necessario per la sua integrazione la caratteristica dell'imprenditorialità dell'attività realizzata.

Tuttavia, la sussistenza di una attività di tipo imprenditoriale sottesa alle attività di abbandono o deposito dei rifiuti determina che esse siano assoggettate al regime

(12) COPPINI, *L'illecito ambientale ed il risarcimento del danno disposto nel processo penale*, nota a Cass. Sez. III Pen. 10 giugno 2002, n. 22539, Kiss Gunter Hans Ludvig ed altri, in *Riv. giur. amb.*, 2003, 3-4, 554 e ss., ed in questa Riv., 2003, 636, con nota di A. AMATO, *Impianti per la produzione di energia derivante dalla trasformazione dei rifiuti: inquinamento atmosferico, natura del CDR, procedure semplificate e ruolo degli enti locali delle associazioni ambientali*.

(13) Cass. Sez. III Pen. 17 dicembre 2002, n. 1904, Ghidini, in *Riv. giur. amb.*, 2004, 1, suppl. *L'ambiente nella giurisprudenza - Le massime*, 98.

(14) Cass. Sez. III Pen. 5 aprile 2001, n. 13808, P.M. in proc. Capoccia, in *Mass. pen.*, 2002, 226.

(15) Cfr. BERNASCONI, *op. cit.*, 1004 e ss.

(16) Cass. Sez. III Pen. 4 dicembre 2002, Bergia, in *Riv. giur. amb.*, 2004, 1, suppl. *L'ambiente nella giurisprudenza - Le massime*, 96; Cass. Sez. III Pen. 9 ottobre 2002, Bluè, *ivi*, 92; Cass. Sez. III Pen. 4 febbraio 2003, n. 2416, Filippi, *ivi*, 102.

(17) PRATI, *L'abbandono di rifiuti tra sanzione amministrativa e penale*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 1, 56, nota a Cass. Sez. III Pen. 10 gennaio 2001, n. 133, Duclos, *rv.* 218.369.

penale, anche se connotate da assoluta «occasionalità», dato che in questi casi si ravviseranno violazioni prevalentemente attribuibili ai «titolari di imprese o responsabili di enti».

Si rammenta che la presenza di una seppure rudimentale organizzazione imprenditoriale è richiesta dalla giurisprudenza per la sussistenza del diverso reato di gestione di discarica abusiva, previsto dall'art. 51, comma 3, del d.lgs. n. 22/1997.

Difatti, la Suprema Corte recepisce tale assunto e sottolinea come in realtà il concetto di «abbandono» di rifiuti non è definito dal d.lgs. n. 22/1997, ma trova una sua enunciazione in virtù della elaborazione che la giurisprudenza opera in relazione alla diversa nozione di «discarica» e ai rispettivi differenti connotati, quali la natura occasionale e discontinua dell'attività di abbandono rispetto a quella abituale od organizzata di discarica per integrare il reato di cui all'art. 51, comma 2, d.lgs. n. 22/1997 (18). In quest'ultima pronuncia si ritiene configurabile l'art. 51, comma 2, del d.lgs. n. 22/1997 in caso di abbandono di rifiuti realizzato dal titolare di una impresa, anche se effettuato occasionalmente ed in misura limitata, dato che l'assenza di caratteristiche quantitative e di sistematicità costituisce esclusivamente elemento di differenziazione del reato *de quo* da quello di realizzazione o gestione di una discarica non autorizzata previsto dal comma 3 del citato art. 51.

Con riferimento all'individuazione delle condizioni e dei fattori costitutivi idonei a configurare il reato di realizzazione o gestione di discarica non autorizzata, di cui al menzionato art. 51, comma 3, del d.lgs. n. 22/1997, la Cassazione, secondo un indirizzo ampiamente condiviso, individua gli elementi integrativi necessari per tale ravvisabilità che consistono nella necessaria presenza dell'accumulo di rifiuti, più o meno sistematico, ma comunque ripetuto e non occasionale, in un'area determinata, nella eterogeneità dell'ammasso dei materiali, nella definitività del loro abbandono e nel degrado, anche solo tendenziale, dello stato dei luoghi per effetto della presenza dei materiali in questione, consistente nell'alterazione permanente dello stato dei luoghi (19).

Il carattere della non occasionalità dell'accumulo, che risulta avere assunto evidenti connotati di continuità, viene frequentemente ribadito in numerose pronunce quale fattore determinante per configurare una discarica abusiva e per escludere correttamente ogni possibilità di riconduzione della vicenda alle previsioni dell'art. 50 del d.lgs. n. 22/1997, come già anticipato, anche se la concreta realizzazione di una discarica può effettuarsi attraverso varie tipologie di attività. A tale proposito sono menzionate, ad esempio, l'effettivo allestimento a discarica di un'area, con il compimento delle opere occorrenti a tal fine, quali lo spianamento del terreno, l'apertura dei relativi accessi, la recinzione, etc., ma anche il ripetitivo accumulo nello stesso luogo di sostanze oggettivamente destinate all'abbandono con trasformazione, sia pure tendenziale, del sito degradato dalla presenza dei rifiuti (20).

Ai fini delle condizioni richieste per la ravvisabilità del deposito «controllato» temporaneo ex art. 6, lett. *m*) del d.lgs. n. 22/1997, secondo un indirizzo consolidatosi in giurisprudenza, è stata evidenziata la necessità che il raggruppamento dei rifiuti avvenga nel luogo ove gli stessi siano prodotti e depositati e devono sussistere tutte le condizioni

sine qua non previste dal citato disposto normativo; in difetto si configura il reato di deposito incontrollato sanzionato dall'art. 51, comma 2 del citato decreto (21).

In particolare, la Cassazione individua le menzionate condizioni dettate dall'art. 6, lett. *m*) costituite dal raggruppamento dei rifiuti nel luogo di produzione e dall'osservanza dei tempi di giacenza di essi, in relazione alla natura e qualità del rifiuto e, come già esposto, ciò vale a differenziare tale ipotesi dalla previsione dell'art. 51, comma 2, d.lgs. n. 22/1997, in base al quale detto accumulo può costituire reato solo se «incontrollato» (22).

Anche qualora l'abbandono di rifiuti, non occasionale e non autorizzato, provenienti da attività di demolizione e ristrutturazione di immobili, sia connotato dalla ripetitività della condotta effettuata in maniera reiterata per anni, dall'estensione dell'area in cui i materiali vengono depositati e dall'ingente quantità di essi, si ritiene legittimamente configurabile l'ipotesi di gestione e smaltimento di rifiuti sanzionata penalmente dall'art. 51, comma 1, lett. *a*), d.lgs. n. 22/1997, anche se trattasi di rifiuti «propri» (23).

Similmente al caso trattato nella sentenza conforme a quella in epigrafe, riguardante lo stoccaggio di veicoli e loro parti, batterie esauste e fusti di oli minerali, nella analoga fattispecie di deposito di carcasse di autoveicoli, si esclude il «deposito temporaneo» definito dall'art. 6, comma 1, lett. *m*), del decreto Ronchi, non sussistendone i presupposti normativi, in quanto i rifiuti consistenti in carcasse di autoveicoli depositati su un'area molto estesa (circa mq. 3.000), non risultavano prodotti in luogo, mentre il deposito temporaneo doveva essere effettuato sull'area a ciò abilitata e non altrove (24).

A riguardo, anche lo smaltimento di rifiuti tossici e nocivi, quali le batterie di piombo esauste, accantonati in una area a disposizione dell'autore dello smaltimento, non configura un'ipotesi di deposito temporaneo, in quanto, per aversi deposito temporaneo, i rifiuti devono originare da un'attività di produzione svolta proprio in quel luogo, e non si può sostenere che le batterie esauste siano prodotte dalla attività di smaltimento.

In particolare, sulla previsione di limiti quantitativi e temporali che caratterizzano il deposito temporaneo, quali la cadenza trimestrale per la raccolta e lo smaltimento e il superamento dei 20 metri cubi, si è sviluppato un acceso dibattito relativamente alla individuazione dei due menzionati criteri che una parte della dottrina ritiene siano alternativi e facoltativi, liberamente rimessi alla scelta del produttore dei rifiuti (25). La Corte di cassazione è di diverso avviso, in quanto sostiene che il deposito temporaneo, secondo la disciplina di cui all'art. 6, lett. *m*), d.lgs. n. 22/1997, potrà essere mantenuto sino al termine di durata di un anno solo se, in tutto detto arco temporale, e cioè complessivamente, non venga superato il limite dei 20 metri cubi, assumendo autonomo rilievo la cadenza almeno trimestrale per l'avvio del materiale al recupero o allo smaltimento solo quando i vari conferimenti siano tutti inferiori ai 20 metri cubi (26).

Silvia Battistini

(18) Cass. Sez. III Pen. 8 giugno 2004, n. 25463, P.M. in proc. Bono, rv. 228.689, in *AmbienteDiritto.it. Giurisprudenza rifiuti*, 2004.

(19) Cass. Sez. III Pen. 17 giugno 2004, n. 27296, Micheletti, in *AmbienteDiritto.it. Giurisprudenza rifiuti*, 2004; Cass. Sez. III Pen. 8 settembre 2004, n. 36062, Tomasoni, in *Mass. pen.*, 2005, 92.

(20) Cass. Sez. III Pen. 10 giugno 2005, n. 21963, D'Agostino, rv. 231.639, in *AmbienteDiritto.it. Giurisprudenza rifiuti*, 2005.

(21) Cass. Sez. III Pen. 26 febbraio 2003, n. 9057 (c.c.), Costa, in *Mass. pen.*, 2004, 67.

(22) Cass. Sez. III Pen. 27 aprile 2004, n. 19505, Ambrosi ed altro, rv. 228.885, in *AmbienteDiritto.it. Giurisprudenza rifiuti*, 2004; Cass. Sez. III

Pen. 28 maggio 2002, n. 20780, Brustia, in *Mass. pen.*, 2003, 336.

(23) Cass. Sez. III Pen. 10 gennaio 2001, n. 133, Duclos, cit.; Cass. Sez. III Pen. 27 aprile 2004, n. 19498, Favero, rv. 228.458, in *AmbienteDiritto.it. Giurisprudenza rifiuti*, 2004.

(24) Cass. Sez. III Pen. 1° giugno 2005, n. 20518, Argentieri, in *AmbienteDiritto.it. Giurisprudenza rifiuti*, 2005.

(25) Cfr. in dottr., M. SANTOLOCI, *La Cassazione ritorna sul concetto di «deposito temporaneo»*, in *Riv. amb.*, 2002, 79.

(26) Cass. Sez. III Pen. 12 dicembre 2002, n. 41520, Guarracino, cit.; Cass. Sez. III Pen. 8 settembre 2004, n. 36061, Costantino, rv. 229.482, con cenni sulla differenza tra stoccaggio e deposito temporaneo.

Trib. Genova - 28-4-2005 - Mazza Galanti, pres.; Amicano, est. - N.P. (avv. Famiglietti) c. C.A.G. ed altro (avv. Villani).

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Inidoneità del fondo all'uso convenuto - Risoluzione per inadempimento.

La presenza di una discarica su un terreno oggetto di contratto di affitto di fondo rustico comporta la risoluzione del contratto per inadempimento del concedente, non essendo il fondo idoneo all'uso convenuto (1).

(Omissis)

FATTO. - Con ricorso *ex art.* 414 c.p.c. N.P. evocava in giudizio G.C.A. e M.C.A. in relazione ad un contratto di affitto stipulato con la ricorrente *ex art.* 45, l. 3 maggio 1982, n. 203 avente ad oggetto il fondo rustico denominato «P.» sito nel Comune di Masone in via (omissis).

Esponeva che tale contratto aveva durata di nove anni e che la N. si impegnava a coltivare il fondo secondo le naturali destinazioni ed a curare le coltivazioni secondo la buona tecnica agricola, assumendo anche l'impegno di eseguire interventi generali e opere relative alle strutture insistenti sul fondo (due case rurali, un deposito-magazzino, un capannone prefabbricato e un pollaio); che, tenuto conto di tale impegno, il canone annuo veniva stabilito in Lire 5.000.000, anziché Lire 15.000.000; che la proprietà era stata informata che la N. voleva intraprendere un'attività agrituristica con passeggiate a cavallo; che vennero eseguite le opere stabilite entro il settembre 1995, ivi comprese, con l'accordo della proprietà, due scuderie al posto del pollaio; che sorsero ostacoli per ottenere un finanziamento della Regione Liguria, perché la proprietà riscontrò negativamente la richiesta di una maggiore durata del contratto di affitto, nonostante gli impegni assunti sia prima sia dopo la stipulazione del contratto di affitto; che, comunque, predispose le strutture per l'inizio dell'attività, la N. constatò che iniziavano ad affiorare dal suolo rifiuti di varia natura; che si accertò che tutta la superficie del terreno locato era interessata da una discarica, per cui era impossibile la coltivazione e l'esercizio dell'attività agrituristica; che la discarica era stata realizzata d'accordo con il Comune di Genova negli anni '50 e di ciò era edotta la proprietà.

Faceva, altresì, la ricorrente riferimento al contenzioso già esistente tra le parti in relazione al contratto in questione ed agli accertamenti tecnici preventivi del dott. B., che escludevano la possibilità di coltivazione del terreno per la presenza della discarica. Aggiungeva la N. che la Regione Liguria aveva determinato, in esito a istanza *ex art.* 17, l. 3 maggio 1982, n. 203, l'indennità ad essa spettante per le scuderie in Lire 259.854.164 e che, dopo un ulteriore contenzioso, in data 14 gennaio 2000 la proprietà accettava in consegna il fondo.

Agiva per ottenere la risoluzione per inadempimento e/o nullità del contratto e il relativo risarcimento dei danni, quantificato in Lire 219.858.164 per le scuderie, Lire 347.000.000 per l'incremento di valore del fondo conseguente ai lavori, Lire 72.500.000 annue per mancato guadagno, in relazione non solo al periodo contrattualmente pattuito, ma fino al 2011, considerato l'obbligo di rinnovazione assunto dalla proprietà e la somma di Lire 19.000.000 per spese di ATP. Svolgeva, in via subordinata, domanda *ex art.* 2041 c.c.

All'udienza del 10 gennaio 2002, nessuno si costituiva per parte resistente e si procedeva all'interrogatorio libero di N.P. Parte ricorrente presentava istanza di ordinanza *ex art.* 423 c.p.c. in relazione all'indennità spettante per le scuderie e determinata dalla Regione Liguria e chiedeva l'acquisizione degli atti degli A.T.P. Il Collegio, riservata ogni decisione, acquisiva gli A.T.P.

All'udienza del 14 marzo 2002, il Collegio ammetteva parte delle istanze istruttorie e ordinava *ex art.* 423 c.p.c. ai resistenti il pagamento della somma di Euro 87.797,67.

All'udienza dell'8 maggio 2002 si costituivano i resistenti.

M.C.A. sosteneva la nullità della notifica, l'incompetenza del giudice e nel merito chiedeva che si respingessero le domande per la loro infondatezza, chiedendo in via riconvenzionale che fosse dichiarata la risoluzione del contratto per inadempimento della N. ed il risarcimento del danno, avendo la stessa non coltivato il fondo, eseguito i lavori non a regola d'arte ed in modo incompleto e posto in essere un'attività agrituristica diversa rispetto a quella consentita. Sosteneva che nulla spettava a titolo di migliororia, stante la previsione contrattuale dei lavori in cambio di una riduzione del canone ed il fatto che la discarica era ignorata dalla proprietà e che comunque il terreno era coltivabile. Contestava che vi fossero accordi per il rinnovo del contratto.

Analoghe difese venivano assunte da G.C.A.

Il Collegio dichiarava la nullità della notifica del ricorso per il solo M.C.A. e revocava la dichiarazione di contumacia per entrambi i resistenti. Revocava, altresì, l'ordinanza *ex art.* 423 c.p.c. e l'ordinanza ammissiva delle prove.

Successivamente, all'udienza del 4 luglio 2002 veniva reiterata l'ordinanza *ex art.* 423 c.p.c. a carico del solo C.A.G. ed ammesse alcune delle prove dedotte da N.P.

All'udienza del 7 novembre 2002, vista la rinuncia agli atti nei confronti di M.C.A., il Collegio dichiarava l'estinzione del procedimento relativamente al solo M.C.A., con condanna della N. alle spese di lite e revocava le prove ammesse su istanze di tale parte.

Parte ricorrente rinunciava, con l'accordo del resistente, all'interpello di G.C.A., e si procedeva a sentire i testi F.F. e G.A. All'udienza del 9 gennaio 2003 si sentivano i testi N.C., T.P. ed il teste di riferimento F.G.

All'udienza del 6 febbraio 2003 veniva sentito il teste P.L. e nominato CTU sul quesito poi formulato all'udienza del 3 aprile 2003.

All'udienza del 2 dicembre 2004, sulle conclusioni di cui in epigrafe, la causa veniva discussa e decisa con contestuale lettura del dispositivo.

DIRITTO. - Ritenuta la competenza di questo giudice, poiché la domanda principale ha ad oggetto la risoluzione di un contratto agrario, si deve rilevare che, stante la tardività della costituzione e comunque l'irritualità della proposizione della domanda, è inammissibile la domanda riconvenzionale svolta dal resistente.

Nel merito è opportuno affrontare alcuni problemi in fatto, determinanti al fine dell'inquadramento della fattispecie e cioè:

a) la rilevanza della discarica in relazione alla possibilità di coltivazione e/o sfruttamento del fondo;

b) la conoscenza da parte della proprietà dell'esistenza della discarica;

c) l'esistenza di un accordo circa il rinnovo tacito.

A) La rilevanza della discarica in relazione alla possibilità di coltivazione e/o sfruttamento del fondo.

È pacifico che sul fondo in questione era stata realizzata una discarica di notevoli dimensioni al servizio del Comune di Genova.

Sul punto è assolutamente esplicita la consulenza svolta in sede di ATP del dott. B., depositata in data 11 settembre 1999, secondo cui la bonifica del terreno è necessaria per una normale coltivazione del terreno, indipendentemente dal suo indirizzo produttivo ed economico.

Tale conclusione trova ampio riscontro anche nella CTU disposta in corso di causa, che sottolinea come la discarica fosse la più imponente mai coltivata in Liguria (dopo Scarpino) dagli anni '50 sino al 1960, tra l'altro in un periodo in cui le modalità della raccolta portavano anche allo smaltimento di rifiuti tossico nocivi, oggi trattati separatamente rispetto a quelli urbani.

Parte resistente obietta che tale circostanza non rendeva impossibile lo sfruttamento del fondo, anche perché solo la decima parte di esso era interessata dall'abbandono dei rifiuti.

Tale tesi non può essere accolta, in quanto smentita dalle argomentate affermazioni delle citate perizie.

Non è neppure accettabile il presupposto in fatto secondo cui solo un decimo del terreno era reso meno produttivo dalla discarica. Pare, per contro, certa una maggiore estensione, che non è stata operativamente rilevata non avendo i CTU provveduto ad ulteriori accertamenti, resi superflui dalla evidenza del caso.

In ogni caso, anche nella non creduta ipotesi che la discarica coincidesse solo con un decimo del fondo, pare evidente che veniva ad essere compromessa l'intera attività.

Infatti, se l'attività si fosse limitata unicamente alla coltivazione del fondo, la conoscenza della presenza della discarica avrebbe seriamente compromesso la possibilità commerciale di vendita del prodotto, a cui sarebbe stato preferito quello proveniente da fondi che non richiedevano una bonifica. Inoltre, occorre sottolineare che l'attività della N. era principalmente rivolta alla gestione di un agriturismo collegato con passeggiate a cavallo.

Tale circostanza era conosciuta alla proprietà, che aveva aderito ad un accordo contrattuale, che prevedeva costosi interventi edilizi, che avevano l'unica spiegazione con tale modalità di sfruttamento del fondo. Pare anche scontato che l'utilizzo di cavalli avesse costituito oggetto della trattativa, posto che le scuderie furono eseguite con l'assenso della parte, come risulta dalle concessioni.

La presenza di rifiuti affioranti era evidentemente incompatibile con il passeggio di cavalli, che non poteva essere limitato alle zone non interessate dal degrado ambientale. Inoltre, una attività di agriturismo su un sito come quello in questione era inevitabil-

mente destinata a risentire di un irreparabile danno all'immagine, non potendo costituire una prospettiva allettante per amanti del contatto con la natura la presenza della discarica.

Si deve, quindi, concludere che vi è stato grave inadempimento della proprietà perché non ha posto a disposizione della N. un fondo idoneo a costituire il corrispettivo delle controprestazioni richieste.

Si osserva, al riguardo, che il dettato contrattuale prevedeva a favore delle proprietà non solo il pagamento del canone (che era anche stato ridotto) quanto soprattutto l'acquisizione senza dover pagare alcuna indennità di rilevanti miglorie. Inoltre, è irrilevante la tipologia dell'attività che la N. intendeva svolgere, posto che anche una attività agricola senza l'uso di cavalli non era possibile e non giustificava su un sito così degradato un così sostanzioso impegno di capitale per le miglorie.

B) La conoscenza da parte della proprietà dell'esistenza della discarica.

Si può ritenere provato che G.C.A. fosse a conoscenza della discarica.

Lo si ricava in via indiziaria sia dalle dichiarazioni del teste P.L. («Dopo la scoperta dei rifiuti la N. è andata a parlare con il sindaco di Masone ed ero anche io presente ed il sindaco ci riferì che la presenza della discarica era a conoscenza della proprietà»), sia dal dato storico che la discarica era molto grande e realizzata non in modo abusivo, ma a servizio del Comune di Genova.

Pare, pertanto, logico che, trattandosi di un bene di famiglia, ereditato da G.C.A. costui (o comunque i suoi collaboratori) fossero informati delle preesistenti vicende del terreno.

In ogni caso, l'inadempimento è rilevante anche se colposo e la prova dell'assenza di colpa deve essere fornita dalla parte tenuta alla prestazione.

In mancanza di prova liberatoria ed alla luce di quanto argomentato *sub A*), il contratto intercorso in data 2 novembre 2003 tra C.A.M. e C.A.G. e N.P. deve essere risolto per inadempimento, con conseguente condanna del resistente al pagamento di tutti i danni cagionati.

C) L'esistenza di un accordo circa il tacito rinnovo.

Nessuna prova è stata fornita in relazione a ciò. In mancanza di prova scritta, non può disattendersi il contenuto del contratto che limitava la durata a nove anni: è anzi significativo che la proprietà, lungi dal volersi impegnare per un periodo maggiore, aveva addirittura stipulato un contratto di durata minore rispetto a quella quindicennale prevista dalla legge.

Né può avere significato la circostanza, emersa dalle testimonianze e da documenti, che il C. fosse informato circa le intenzioni di utilizzare come agriturismo il terreno e che non avesse scoraggiato tale progetto.

Del resto, una volta che la N. aveva assunto un impegno, per lei tutt'altro che conveniente come si dirà oltre, alcun interesse aveva il C. a favorire l'affittuario, salvo appunto riconsiderare il rapporto commerciale a condizioni di canone più vantaggiose.

Inoltre, valutate le spese di canone e di esecuzione dei lavori, l'operazione economica progettata dalla N. non sembrava destinata a concretarsi durante la durata del rapporto novennale di affitto in un affare vantaggioso.

Infatti, anche considerando la possibilità di guadagno derivante dall'avvio dell'attività nella misura (verosimile anche secondo la CTU) indicata in Lire 72.500.000 annui nel ricorso, tali somme avrebbero potuto unicamente bilanciare le spese sostenute.

L'attività sarebbe diventata redditizia in caso di rinnovo e questo spiega i rapporti intercorsi con la proprietà, che aveva interesse ad ottenere le miglorie e quindi ad incoraggiare i progetti della N., ma non a impegnarsi in modo definitivo.

Alla luce di quanto sopra, deve quantificarsi il danno subito nelle spese sostenute per dare esecuzione al contratto, ma non anche nei presumibili guadagni dell'agriturismo, che avrebbero solo coperto le spese e non sarebbero spettati oltre la scadenza naturale del contratto.

Circa il *quantum debeatur*, la semplice lettura dell'allegato al contratto di affitto conferma che le somme richieste in ricorso paiono senza dubbio congrue, perché i lavori sono stati effettivamente svolti.

A nulla rilevano le obiezioni del resistente circa la non corretta esecuzione delle miglorie, sia perché tale esecuzione (come risulta anche dall'ATP del dott. B.) ha, sia pur con alcune difformità, attuato le prescrizioni, sia perché è oggettivo che i lavori hanno migliorato le condizioni del fondo (come risulta dalle fotografie e come rilevato dal CTU G.), sia perché l'inadempimento del resistente giustifica la restituzione di quanto in buona fede speso in esecuzione del contratto.

Si deve, pertanto, richiamare la prudenziale stima del CTU G. che ha valutato in Lire 507.000.000 (di cui Lire 160.000.000 per le

scuderie, stimate in misura ancora maggiore dalle Regione Liguria – doc. 93 – che però non aveva considerato che i lavori erano stati per lo più eseguiti in economia) il costo sopportato dalla N., somma ritenuta equivalente all'aumento di valore del fondo. Per completezza, si osserva che le scuderie non sono state edificate per una arbitraria iniziativa della N., posto che la proprietà aveva seguito i lavori (si leggano le testimonianze di F.F. e N.C.) e che l'assenso risulta dalle concessioni prodotte *sub 6* e 7.

Dovrà, quindi, C.G.A. essere condannato a pagare a N.P. la somma in Euro equivalente a Lire 507.000.000.

Essendo stati i lavori terminati nel settembre 1995, da tale data decorrono la rivalutazione monetaria e gli interessi legali sulle somme annualmente rivalutate.

Tali accessori spettano, perché la N. ha espressamente richiesto tutti i danni derivanti dalla risoluzione contrattuale e pare evidente che, sussistendo l'intenzione e la possibilità di sfruttare le somme investite, il danno è derivato sia dal ritardo con cui la N. riavrà il proprio denaro, sia dalla impossibilità di utilizzazione in altre iniziative commerciali.

È altresì dovuta, ai sensi di cui in dispositivo, la somma di Lire 19.000.000 documentata *sub 108*), relativa all'onorario del dott. B., per l'accertamento tecnico preventivo, che la N. è stata obbligata a richiedere in rapporto con l'odierna causa.

Le spese di lite e di CTU seguono la soccombenza e si liquidano ai sensi di cui in dispositivo.

P.Q.M., definitivamente pronunciando, ogni diversa istanza e eccezione reietta, dichiara risolto per inadempimento il contratto per cui è causa e conseguentemente dichiara tenuto e condanna G.C.A. al pagamento a favore di N.P. della somma di Lire 507.000.000 convertita in euro, oltre rivalutazione monetaria e interessi legali sulle somme via via rivalutate dal 30 settembre 1995; ed a rimborsare alla ricorrente la spesa di Lire 19 milioni sostenuta per assistenza del CTP B., con i medesimi accessori dalla data dell'esborso.

(Omissis)

(1) SULL'ALTERNATIVA DI DESTINAZIONE DEL TERRITORIO AGRICOLO: SMALTIMENTO DI RIFIUTI O MANEGGIO DI CAVALLI?

La sentenza in epigrafe, relativa all'accertamento dell'adempimento contrattuale del proprietario di un fondo rustico, oggetto di conferimento, per l'idoneità funzionale a servire all'uso agricolo e, in specie, all'organizzazione di attività connesse di agriturismo comprendenti il noleggio di cavalli per escursioni nell'area circostante, in conseguenza del precedente esercizio di una discarica, risulta già pubblicata e annotata in modo approfondito e penetrante, ma la stessa segnalazione nella Rivista non può essere omessa ai fini dell'interesse del precedente non che della completezza di impianto della rassegna di giurisprudenza.

Premessa la condivisione per la soluzione interpretativa adottata dal giudice del merito e più ampiamente giustificata nel commento, rilevando «in presenza di caratteristiche del fondo che lo rendono idoneo alla coltivazione o allo svolgimento di attività connesse alla coltivazione (...) un vizio funzionale del rapporto, che porta allo scioglimento del vincolo contrattuale su richiesta della controparte, per effetto del venir meno dell'equilibrio sinallagmatico del contratto» (1) si tratta, tuttavia, di svolgere qualche riflessione in un campo diverso da quello dei vizi della cosa locata o dell'imperfezione del contratto.

A fronte di un processo di crescita, per dispersione e disseminazione, produttiva ed abitativa, senza una logica geometria di zonizzazione ed incentivi ad una rilocalizzazione dei servizi in direzione di un più equilibrato sviluppo policentrico, si è posta, in generale, la considerazione del

(1) La sentenza è pubblicata in *Giur. it.*, 2006, II, 1179, con nota di CANFORA, *La inidoneità del fondo a costituire oggetto del contratto di affitto: riflessioni sulla risoluzione per adempimento del concedente e la causa del contratto agrario*.

territorio al di fuori del perimetro urbano come semplice spazio vuoto, privo di una propria ed originale funzione urbanistica, che conserva la possibilità di utilizzazione (agricola) connessa allo stato di natura, fino alla adozione delle scelte di pianificazione, in occasione delle quali può essere liberamente modificata la relativa destinazione come zona di riserva della futura espansione urbana (2).

Del resto, la stessa giurisprudenza amministrativa continua ad assecondare, con risultati sconfortanti di degrado, tale esperienza disordinata di *aggressione* del territorio, negando riconoscimento e tutela all'interesse agricolo nella disciplina urbanistica e condannando, così, alla marginalizzazione le attività economiche legate alla *ruralità*.

Costituisce, infatti, un orientamento consolidato quello in base al quale la destinazione a zona agricola di un'area, salva la previsione di particolari vincoli ambientali o paesistici, non imponga, in positivo, un obbligo specifico di utilizzazione effettiva in tal senso, bensì, in negativo, abbia soltanto lo scopo di evitare insediamenti residenziali, senza, per altro, ostacolare l'installazione di opere che si rivelano, per ovvi motivi, incompatibili con le funzioni assegnate alle zone abitate e, quindi, necessariamente da realizzare in aperta campagna.

La serie esemplificativa di manufatti di cui si è riconosciuta la compatibilità con la localizzazione in un'area destinata a uso agricolo risulta, senz'altro, eterogenea: impianti di derivazione di acque pubbliche (3); attività di cava (4); depositi di esplosivo (5); esposizione a cielo aperto di veicoli (6); predisposizione di campi di calcio (7); e, ancora, per ciò che interessa sottolineare, anche discariche per lo smaltimento di rifiuti (8).

Così, mentre si tentava di scongiurare danni al patrimonio naturale attraverso operazioni di circoscrizione e di identificazione di particolari *habitat* oggetto di uno specifico corredo normativo inerente alla stessa fisionomia naturale, ma con ambigua scalarità dei diversi contenuti vincolistici (9), sono rimasti, a lungo, indifferenti alle dinamiche dello sviluppo, gli elementi differenziali di ciascun contesto territoriale.

In realtà, senza una adeguata analisi dei connotati originali del territorio e degli elementi di riferimento per quelle aree con una più accentuata identità agricola, la redistribuzione delle destinazioni d'uso assume il significato di un disegno privo di qualsiasi supporto metodologico e di un'adeguata capacità di *balance* degli interessi pubblici e privati coinvolti.

Il d.lgs. 8 maggio 2001, n. 228, *Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'art. 7 della l. 5 marzo 2001, n. 57*, assegna, per la prima volta, rilevanza alle qualità e vocazioni agricole del territorio, se bene non disponga la salvaguardia di tutte le aree aventi una corrispondente desti-

nazione, ma vincoli la discrezionalità dell'amministrazione, in particolare, in sede di scelte di localizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, a tener conto ed a tutelare le attività agricole aventi determinate caratteristiche di tipicità e le aree in cui si ottengono prodotti con metodo biologico ovvero aventi una specifica vocazione agrituristica.

Non si tratta, peraltro, di provvedere esclusivamente alla individuazione di misure di organizzazione e di salvaguardia della capacità produttiva dei fondi rustici per il valore economico che rivestono, al fine di evitare lo spreco di risorse che si opera, ogni qual volta *si scaccia* l'agricoltura (10) per inserire, lontano dai centri abitati, all'interno di spazi e fasce verdi, opifici, manufatti e *cemento*.

Si impone, infatti, la considerazione del ruolo centrale che il territorio agricolo può assolvere all'interno di un progetto di area vasta ordinato a disciplinare l'insieme delle attività che coinvolgono l'utilizzazione delle risorse naturali, sì che tutte le trasformazioni, fisiche e funzionali, possono essere assentite solo in mancanza di reali alternative di riorganizzazione e di uso degli immobili e delle infrastrutture esistenti, coinvolgendo, in una valutazione sistemica, non solo gli effetti di riequilibrio ambientale e paesaggistico, ma anche le condizioni di stimolo per l'attivazione di iniziative economiche innovative (11).

Ad esempio, una possibile diversa proposta di relazione tra contesto territoriale ed ambito delle strutture insediative è significativamente contenuta nella l.r. Toscana 24 gennaio 2006, n. 1, *Disciplina degli interventi regionali in materia di agricoltura e di sviluppo rurale*, destinata a sostenere il miglioramento della competitività e della multifunzionalità aziendale, il mantenimento ed il miglioramento della qualità ambientale e paesaggistica delle zone rurali non che la diversificazione dell'economia rurale.

Tali finalità sono, tra l'altro, perseguite attraverso la promozione e la valorizzazione del territorio rurale, nell'ambito della integrazione tra attività economiche e tutte le molteplici componenti che lo costituiscono: ambientali, culturali, economiche e sociali.

La stessa fattispecie oggetto di esame dà conferma della notevole diversità dei modi di produrre rispetto alle nuove tendenze espresse dalla società, imponendo una rinnovata riflessione in ordine alle trasformazioni territoriali, posto che la *campagna*, oggi, attrae nuovi interessi ed assolve importanti funzioni per l'uso ricreativo ed il tempo libero oltre a promuovere la gestione di attività di riqualificazione dello specifico contesto territoriale, che diventa, nell'immaginario collettivo, elemento privilegiato di identificazione delle produzioni (12).

Stefano Masini

(2) Si veda *amplius* ALBISINNI, *Diritto agrario territoriale. Lezioni, norme, casi*, Roma, 2004, 133 e ss.

(3) Cfr. Trib. Sup. acq. pubbl. 18 febbraio 1991, n. 7, in *Cons. Stato*, 1991, II, 420.

(4) Cons. Stato, Sez. VI 19 febbraio 1993, n. 180, in *Cons. Stato*, 1993, I, 238.

(5) Cons. Stato, Sez. V 28 settembre 1993, n. 968, in *Cons. Stato*, 1993, I, 1128.

(6) Trib. amm. reg. Sicilia, Sez. I 18 gennaio 2005, n. 53, in *Foro amm.*, 2005, I, 246.

(7) Trib. amm. reg. Puglia, Sede Bari, Sez. III 14 febbraio, 2005, n. 546, in *Riv. giur. ed.*, 2005, 1339.

(8) Cons. Stato, Sez. V 26 gennaio 1996, n. 85, in *Foro amm.*, 1996, 125 e, da ultimo, Cons. Stato, Sez. X 15 giugno 2001, n. 3178, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 58.

(9) Cfr. Cons. Stato, Sez. VI 14 maggio 1999, n. 637, in *Foro amm.*, 2001, I, 894, che riconosce la praticabilità della ricerca di idrocarburi attraverso prospezioni geografiche con linee sismiche ed esplosive nel territorio di un parco nazionale, con la conseguenza di far soccombere le prioritarie aspettative di tutela rigorosa del territorio.

(10) Il rinvio è a GALLONI, *Agricoltura (diritto dell')*. *Quali prospettive per gli anni '80*, in *Manuale di diritto agrario italiano*, a cura di N. IRTI, Torino, 1978, 38, il quale intuiva: «Ecco perché non è lontana una legislazione urbanistica a favore dell'agricoltura o delle zone verdi che imponga, in analogia ai vincoli idrogeologici, anche vincoli di coltivazione o di mantenimento a verde nella pianificazione del territorio».

(11) L'Associazione nazionale Città del vino, *Il piano regolatore delle città del vino. Linee metodologiche per la valorizzazione dei comprensori vitivinicoli di qualità nella disciplina territoriale ed urbanistica delle aree rurali*, a cura di P. C. Tesi, Siena, 1996, 3, ha sollevato la necessità di «fornire un metodo di pianificazione che superi l'organizzazione delle aree rurali, ed in particolare vitate, finalizzata unicamente alla ottimizzazione economico produttiva delle aziende, verso una pianificazione integrata degli spazi aperti. In questa visione pianificatoria di carattere multisettoriale l'agricoltura assume funzioni complesse di produzione anche di beni pubblici: oltre alla produzione vitivinicola di qualità svolge funzioni di salvaguardia idrogeologica, di conservazione della fertilità dei suoli e della complessità ecosistemica, di valorizzazione del paesaggio agrario e contribuisce alla sostenibilità dello sviluppo».

(12) Nel «Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale redatto dal Ministero delle politiche agricole e forestali ai sensi dell'art. 11 del reg. (CE) n. 1698/2005 del Consiglio del 20 settembre 2005 *sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale*, si legge (pag. 40) che, nella tipologia delle aree rurali classificate come *poli urbani*, in quanto situate al confine tra territorio urbano e agricolo, si sono registrate le più rilevanti diminuzioni di superficie agricola totale (-21,8 per cento) e di SAU (-18,4 per cento) ciò che rende necessario adottare una più incisiva azione di tutela e conservazione, se bene «la vicinanza dei mercati di consumo e la potenzialità di crescita delle produzioni di qualità consigliano in queste aree di focalizzare l'attenzione sugli strumenti di rafforzamento della qualità e dell'innovazione e integrazione».

T.A.R. Lazio, Sez. II - 28-7-2005, n. 6045 - La Medica, pres.; Rizzetto, est. - G.I. (avv. Michenzi) c. Consorzio bonifica Tevere e Agro romano ed altro.

Consorzi - Consorzi di bonifica - Contributi consortili - Avviso di pagamento - Impugnazione - Competenza del giudice amministrativo - Esclusione - Competenza del giudice tributario - Sussiste.

È inammissibile, per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, la controversia sul pagamento di contributi consortili, rientrando la questione nella competenza del giudice tributario (1).

(Omissis)

Ritenuto che con il presente ricorso viene impugnato un atto concernente il pagamento della quota consortile indicato in epigrafe;

Considerato che l'art. 12, comma 2, della l. 28 dicembre 2001, n. 448 prevede che l'art. 2 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, concernente l'oggetto della giurisdizione tributaria, è sostituito con la seguente disposizione, di cui si riporta solo il primo comma: «1. Appartengono alla giurisdizione tributaria tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie, compresi quelli regionali, provinciali e comunali e il contributo per il Servizio sanitario nazionale, nonché le sovrimposte e le addizionali, le sanzioni amministrative, comunque irrogate da uffici finanziari, gli interessi e ogni altro accessorio. Restano escluse dalla giurisdizione tributaria soltanto le controversie riguardanti gli atti della esecuzione forzata tributaria successivi alla notifica della cartella di pagamento e, ove previsto, dell'avviso di cui all'art. 50 del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 602, per le quali continuano ad applicarsi le disposizioni del medesimo decreto del Presidente della Repubblica».

Ritenuto che, per effetto dell'innovazione introdotta con la soprarichiamata disposizione, è venuto a cadere il principale ostacolo all'estensione della giurisdizione del giudice tributario alle controversie concernenti i contributi a favore dei consorzi di bonifica, ravvisato dalla giurisprudenza nella mancata espressa previsione di tali controversie tra quelle previste dall'art. 2 del d.lgs. n. 546/92, in quanto individuava l'oggetto della giurisdizione tributaria con il metodo dell'enumerazione, disposizione imposta dal legislatore delegante.

Ritenuto che, pertanto, il ricorso deve ritenersi inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, essendo la cognizione della controversia in esame attribuita alla giurisdizione del giudice tributario, come già affermato da questa Sezione di recente (cfr. T.A.R. Lazio, Sez. II *ter* n. 1288/2005);

Ritenuto che sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese di lite (*omissis*).

(1) CONSORZI DI BONIFICA: PROBLEMI DI GIURISDIZIONE IN TEMA DI CONTROVERSIE PER IL PAGAMENTO DEI CONTRIBUTI CONSORTILI E DI COMPETENZA NELLA PROCEDURA DI ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ.

1. Il T.A.R. del Lazio, con la sentenza in rassegna, ha

dichiarato l'inammissibilità del ricorso avverso la cartella di pagamento di contributi consortili, affermando la competenza in materia del giudice tributario.

A tali conclusioni il T.A.R. è correttamente pervenuto osservando che in base all'art. 12, comma 2, della l. 28 dicembre 2001, n. 448, spetta al giudice tributario la competenza a conoscere di « tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie » (1).

In proposito va ricordato che, in precedenza, la giurisprudenza della Cassazione era consolidata nel ritenere che le controversie in cui si contesti l'esistenza dei o di uno dei presupposti per la partecipazione alle opere consortili, anche quando siano previste varie categorie di contributi in relazione a diverse situazioni soggettive considerate dalla legge e dallo statuto del consorzio, appartengono alla competenza del giudice ordinario, mentre appartengono alla giurisdizione amministrativa quelle controversie in cui si contenda in ordine ai criteri di ripartizione delle sfere stesse tra i vari interessati, in relazione al vantaggio che ciascuno di essi ricavi dall'attività del consorzio (2).

La competenza del giudice ordinario doveva ritenersi sussistente anche a seguito della disciplina sul contenzioso tributario stabilita dall'anzidetto d.lgs. n. 546 del 1992, che, all'art. 2, indicava tassativamente le materie oggetto del relativo contenzioso. E, tra queste ultime, non erano comprese le controversie sui contributi consortili.

La disciplina è stata attualmente modificata in quanto con la menzionata norma della legge n. 448 del 2001 è stata sostituita sul punto la normativa di cui al d.p.r. n. 546 del 1992.

2. In tema di consorzi di bonifica, si deve anche ricordare che il recente T.U. sulla espropriazione per pubblica utilità, approvato con d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327, stabilisce in via di principio che l'autorità competente alla realizzazione dell'opera è anche competente all'emanazione dei conseguenti atti del procedimento espropriativo.

Il riferito principio non sembra, però, che possa applicarsi ai consorzi di bonifica; questi, infatti, sono persone giuridiche pubbliche e, quindi, sono comprese, ai sensi dell'art. 6, comma 2 del cit. T.U. n. 327 del 2001, tra i titolari del potere espropriativo; ma per l'effetto dell'art. 13 del r.d. 13 febbraio 1933, n. 215, l'esecuzione delle opere necessarie al piano di bonifica è attribuita al Ministero dell'agricoltura e delle foreste (ora Ministero delle politiche agricole e forestali).

Ne deriva che i consorzi di bonifica, pur rivestendo indubbiamente carattere pubblico ed avendo un ambito territoriale di riferimento, non possono considerarsi direttamente autorità esproprianti, in quanto la competenza a realizzare le opere in questione spetta al Ministero (3).

Massimo Orlando

(1) V., Cass. Sez. V 15 maggio 2004, n. 5261, in *Rep. Foro it.*, 2004, voce *Bonifica e miglioramenti fondiari*, 5-6.

(2) Cass. Sez. Un. 6 febbraio 1984, n. 877, in *Giur. agr. it.*, con osservazioni di MORSILLO G., *Noterelle in tema di spese necessarie per il funzionamento dei consorzi di bonifica*; Id. 4 ottobre 1974, n. 2598, in *Mass. Giur. it.*, 1974, 706; T.A.R. Umbria 4 maggio 1978, n. 167, in *Trib.*

amm. reg., 1978, I, 2820. In dottrina, v. LA MEDICA D., *Rassegna di giurisprudenza amministrativa: Enti e consorzi agrari*, in *Giur. agr. it.*, 1986, 381 ss.

(3) V., SCIALÒ A. - ROTOLI R. *Argomenti di discussione sul nuovo T.U. sull'espropriazione p.p.u.*, (tutti gli enti pubblici sono autorità esproprianti?), in questa Riv., 2005, 363 ss.

Giurisprudenza comunitaria in materia agraria, alimentare ed ambientale

di MARCO BORRACCETTI

I. - AGRICOLTURA

1. Aiuti contro l'influenza aviaria

Se un atto comunitario è fondato esclusivamente su di una disposizione specifica che si limita ad adottare misure specifiche limitate ad un settore da essa regolamentato, non lo si può interpretare nel senso che respinge implicitamente una domanda diretta al riconoscimento dello stesso tipo di misure per un altro settore, pur se prossimo, che avrebbero dovuto fondarsi su di un fondamento giuridico differente.

Ordinanza del Tribunale del 14 giugno 2006, in causa T-110/05, *Italia/Commissione*, ai sensi dell'art. 230 CE - Pirrung, pres.

L'ordinanza in questione concerne l'ambito di adozione di misure eccezionali nei settori delle uova e del pollame, adottate per fare fronte alle emergenze che sono derivate dall'influenza aviaria. In via preliminare, giova ricordare che le disposizioni normative di base del caso sono i regolamenti n. 2771/75, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle uova, e n. 2777/75, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del pollame. Entrambi gli atti contengono degli appositi articoli che disciplinano l'eventuale adozione di misure straordinarie di sostegno ai rispettivi mercati, in seguito alle perturbazioni eventualmente provocate da eventi particolari quali epidemie di malattie degli animali.

Tra il 1999 ed il 2003 alcune Regioni italiane, in particolare il Veneto e la Lombardia, erano state a più riprese affette da influenza aviaria, appartenente ai sottotipi H7N1 e H7N3. Per combattere l'epidemia le autorità competenti avevano adottato alcune misure dirette al controllo della malattia, quali l'istituzione di una zona di protezione avente un raggio di almeno tre chilometri dal cuore dell'infezione, contenuta a sua volta all'interno di una zona d'osservazione dal raggio di dieci chilometri. All'interno di queste zone, gli allevatori erano stati costretti ad abbattere gli animali ammalati ed a predisporre dei piani diretti alla riduzione della popolazione ed al rallentamento delle attività produttive, per potere ottenere una riduzione della densità della popolazione animale degli allevamenti. Oltre a ciò, la circolazione delle specie a rischio d'infezione era stata vietata o fortemente limitata all'interno di tali zone, ma anche qualora avessero provenienza o destinazione verso tali zone. Per tale ragione, molti pulcini che si trovavano nelle incubatrici fuori dalla zona di osservazione, non sono stati inviati negli allevamenti per la crescita e, di conseguenza, sono stati soppressi.

Per tali ragioni, in diverse e successive occasioni il Governo italiano aveva chiesto alla Commissione di adottare delle misure straordinarie di sostegno al mercato nel settore del pollame, secondo quanto previsto dal regolamento

n. 2777/75, destinate a ristorare i danni diretti ed indiretti che il settore avicolo italiano aveva subito a causa dell'epidemia. In tutte queste occasioni la Commissione ha rigettato le richieste, ma al contempo ha considerato compatibili con l'ordinamento comunitario delle misure d'aiuto destinate agli allevatori del settore ed adottate con provvedimenti normativi dalle Regioni interessate.

Oltre al Governo italiano, anche l'Unione nazionale dell'avicoltura ha sottoposto alla Commissione la richiesta d'adozione di misure particolari di sostegno a beneficio degli allevatori, non solo alla luce dei danni subiti nel settore delle uova, ma anche per quelli subiti dagli allevatori siti al di fuori delle zone d'osservazione in seguito alla soppressione, senza possibilità di rimpiazzo, dei pulcini appena nati che non era stato possibile trasportare negli impianti di allevamento.

Il 9 dicembre 2004, la Commissione ha adottato, utilizzando la base giuridica dell'art. 14 del regolamento n. 2771/75, il regolamento n. 2102/2004, relativo ad alcune misure eccezionali di sostegno al mercato nel settore delle uova in Italia. In quest'atto, la Commissione ha assimilato alle misure straordinarie di sostegno quelle prese dalle Regioni italiane coinvolte per fare fronte alle epidemie che si sono sviluppate in diverse occasioni tra il 1999 ed il 2003, che avevano portato alla distruzione ed alla trasformazione delle uova. Conseguentemente, le misure d'aiuto destinate a rimediare ad una parte delle perdite economiche riguardavano esclusivamente i produttori di uova, ma non quelli che lavoravano nel settore della carne di pollame.

A questo punto, il Governo italiano ha chiesto l'annullamento del regolamento per il fatto che non prevede misure eccezionali di sostegno al mercato nel settore del pollame, ai sensi dell'art. 14 del regolamento n. 2777/75; esso, infatti, non invoca l'esistenza di alcun tipo di vizio nelle disposizioni espressamente previste nel regolamento impugnato, che riguarda esclusivamente il settore delle uova.

La Commissione, di par suo, non ha rigettato esplicitamente la richiesta d'adozione di misure di sostegno nel settore del pollame. Tuttavia, nel ricorso l'Italia non contesta alla Commissione un comportamento omissivo, quanto piuttosto che, adottando il regolamento impugnato, essa abbia implicitamente respinto la sua domanda. Il punto, dunque, è capire se questo avvenga realmente. Per giurisprudenza consolidata, infatti, sono considerati atti o decisioni suscettibili di ricorso d'annullamento solo quei provvedimenti che comportino effetti giuridici obbligatori tali da riguardare gli interessi dei ricorrenti (sentenza del Tribunale del 16 luglio 1998, in causa T-81/97, *Regione Toscana/Commissione*, in *Racc.* p. II-2889). Si osserva che il solo silenzio di un'istituzione non può essere considerato rifiuto implicito, salvo che ciò non sia espressamente previsto da una disposizione di diritto comunitario (sentenza della Corte del 9 dicembre 2004, in causa C-123/03 P, *Commissione/Greencore*, in *Racc.* p. I-11647).

In specie, l'Italia non ha richiamato alcun tipo di disposizione comunitaria che prevede siffatta conseguenza

nell'ambito di una procedura come quella che riguarda la concessione di aiuti per situazioni straordinarie del tipo di quelle che derivano dall'influenza aviaria. Anzi, essa si basa essenzialmente sul fatto che le domande di sostegno straordinario nei settori delle uova e del pollame siano strettamente collegate, visto che derivano dagli stessi eventi che hanno colpito settori di attività complementari e che sono dirette all'adozione di misure analoghe in entrambi questi settori.

D'altro canto, mancando una disposizione comunitaria che preveda che il silenzio della Commissione sia considerato come silenzio-rifiuto, secondo i giudici non si può pensare che la Commissione abbia respinto la domanda del Governo italiano circa l'ottenimento di misure economiche anche per il settore del pollame; in particolare, l'esistenza di vincoli anche stretti tra i due settori, pollame e uova, non permette di affermare che la Commissione abbia respinto la domanda per il pollame adottando la disposizione impugnata. Siffatta osservazione appare rafforzata dal fatto che si fonda esclusivamente sul regolamento n. 2771/75, che prevede misure di sostegno al settore delle uova, mentre quelle per il pollame avrebbero dovuto fondarsi sul regolamento n. 2777/75.

Dal momento in cui un atto è fondato esclusivamente su di una disposizione specifica di diritto comunitario e che si limita ad adottare misure specifiche limitate ad un settore regolamentato da tale disposizione, non lo si può interpretare nel senso che respinge implicitamente una domanda diretta al riconoscimento dello stesso tipo di misure per un altro settore, pur se prossimo, che avrebbero dovuto fondarsi su di un fondamento giuridico differente. Per tali ragioni il ricorso è stato rigettato. In verità, il Governo italiano avrebbe dovuto prendere in considerazione un altro tipo di ricorso. Infatti, affermando l'esistenza di un obbligo in capo alla Commissione di adottare le misure richieste e sollecitate nel campo della carne di pollame, contesta l'omissione della Commissione nell'essersi astenuta dal fare questo. Per tale ragione, l'Italia avrebbe dovuto seguire un'altro percorso previsto dal Trattato per fare constatare un comportamento omissivo dell'istituzione comunitaria, e cioè il ricorso in carenza di cui all'art. 232 CE.

II. - ALIMENTAZIONE

1. Traccianti nel latte in polvere

La legge 250/00, recante norme per l'utilizzazione dei traccianti di evidenziazione nel latte in polvere destinato ad uso zootecnico, contrasta con l'ordinamento comunitario perché istituisce unilateralmente un sistema di rintracciabilità del latte scremato in polvere - destinato a particolari usi - non previsto dall'organizzazione comune di mercato del settore lattiero caseario.

Sentenza della Corte del 29 giugno 2006, in causa C-487/04, *Commissione/Italia*, ai sensi dell'art. 226 CE - Schiemann, pres.; Levitis, rel., Sharpston, avv. gen.

La presente sentenza è l'ultimo atto della procedura di infrazione avviata dalla Commissione nei confronti dell'Italia per avere istituito unilateralmente un sistema di rintracciabilità del latte in polvere destinato a certi usi, non previsto dal diritto comunitario pienamente armonizzato applicabile al settore del latte e dei prodotti lattiero caseari, disciplinato dalla relativa organizzazione comune dei mercati istituita dai regolamenti n. 1255/99 e n. 2799/99. Tra le altre disposizioni, questi regolamenti concernono anche la concessione di aiuti per il latte scremato ed il latte scremato in polvere usati nell'alimentazione degli animali e le norme

relative alle misure di controllo, tra le quali sono previste anche analisi qualitative di tali alimenti.

La legge italiana 250/00 recava norme per l'utilizzazione dei traccianti di evidenziazione nel latte in polvere destinato ad uso zootecnico; in essa veniva stabilito l'obbligo, per ragioni di tutela della salute e di salvaguardia della sicurezza alimentare, di prevedere traccianti colorati nel latte e nel latte scremato in polvere destinati ad usi zootecnici e nei loro derivati. Tali traccianti devono essere comunque di origine naturale, innocui per la salute umana ed animale ed in grado di rendere i prodotti stabilmente evidenziabili. La mancanza di tali traccianti avrebbe comportato l'infrazione di una sanzione amministrativa, oltre che la confisca dei prodotti detenuti, commercializzati o utilizzati in violazione delle disposizioni. L'eventuale reiterazione delle violazioni di legge, avrebbe anche potuto comportare la sospensione dell'attività produttiva da due mesi ad un anno.

Sin dall'esistenza del progetto della legge 250/00, la Commissione aveva informato le autorità italiane che alcuni aspetti della disciplina avrebbero potuto creare ostacoli alla libera circolazione delle merci nell'ambito del mercato interno. La stessa istituzione aveva reiterato le proprie osservazioni, in particolare richiamando la contrarietà della norma ai regolamenti n. 1255/99 e n. 2799/99, anche dopo che la legge era entrata in vigore senza che delle iniziali osservazioni fosse stato tenuto conto.

L'Italia aveva informato la Commissione dell'esistenza di un'ipotesi abrogativa della legge in questione, che peraltro non era andata a buon fine. Per tale ragione la Commissione aveva adottato un parere motivato, il 2 maggio 2003, cui il Governo italiano aveva risposto evidenziando come - mancando i necessari provvedimenti d'attuazione - la norma non era mai divenuta operativa.

La Commissione, alla luce dell'immutata situazione e del fatto che, addirittura, alla Camera dei deputati era pendente un progetto di legge con norme analoghe a quelle della legge 250/00, ha deciso di dare seguito al ricorso innanzi alla Corte di giustizia.

Come in più occasioni la stessa Corte di giustizia ha ribadito, una volta che la Comunità abbia istituito un'organizzazione comune di mercato in un determinato settore, spetta esclusivamente ad essa cercare le soluzioni ai problemi che si pongono nell'ambito della politica agricola comune: conseguentemente, in capo agli Stati membri sarà l'obbligo di astenersi da ogni provvedimento unilaterale in quel determinato settore, anche se finalizzato al sostegno della politica comune stessa (sentenza 14 ottobre 2004, in causa C-173/02, *Spagna/Commissione*, Racc. p. I-9735).

Al fine di prevenire le frodi, il regolamento n. 2799/99 ha istituito un meccanismo di controllo fondato sul riconoscimento delle imprese produttrici e sull'imposizione a tali imprese di un articolato complesso di obblighi contabili, amministrativi e documentali, nonché su un sistema di analisi ed ispezioni *in loco* da parte delle autorità nazionali competenti. Sebbene, conformemente a tale regolamento, gli Stati membri abbiano il diritto di stabilire condizioni supplementari al fine di concedere il riconoscimento ad un'impresa produttrice, o di determinare le modalità di controllo dell'utilizzazione del latte scremato in polvere nella fabbricazione degli alimenti composti per animali, la norma non conferisce loro il diritto di stabilire condizioni supplementari che abbiano un'incidenza sulla composizione del latte scremato in polvere. Pertanto, la legge 250/00 - nei limiti in cui impone l'aggiunta di traccianti al latte scremato in polvere destinato all'alimentazione degli animali - risulta in contrasto con essa oltre che col regolamento n. 1255/99.

Per quanto il Governo italiano abbia evidenziato l'esistenza di un'iniziativa legislativa volta all'abrogazione di tale legge, i giudici osservano che l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione

dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato, non potendo pertanto prendere in considerazione gli eventuali mutamenti successivi (sentenza 1° aprile 2004, in causa C-375/03, *Commissione/Lussemburgo*, *Racc.* p. I-3557). Pertanto, la situazione d'inadempimento italiana non poteva dirsi cessata, visto che l'abrogazione della legge 250/00 non è intervenuta nel periodo di due mesi previsto dal parere motivato. Inoltre, i giudici evidenziano come, il fatto che questa stessa legge sia inapplicabile in assenza del relativo decreto ministeriale di attuazione, sia irrilevante. Infatti, il mantenere in vigore una disposizione incompatibile con una norma di diritto comunitario, sia pure direttamente efficace nell'ordinamento giuridico degli Stati membri, determina una situazione di fatto ambigua, lasciando gli amministratori in uno stato d'incertezza circa le possibilità di cui dispongono di valersi del diritto comunitario. Tale mantenimento in vigore costituisce quindi, da parte dello Stato membro interessato, un inadempimento degli obblighi che gli sono imposti dal Trattato CE (sentenza 7 luglio 2005, in causa C-214/04, *Commissione/Italia*, non pubblicata nella *Raccolta*).

Per tali ragioni, la Corte di giustizia ha dichiarato l'inadempimento italiano per avere istituito unilateralmente un sistema di rintracciabilità del latte scremato in polvere destinato a certi usi, non previsto dal diritto comunitario armonizzato applicabile al settore regolamentato dalla relativa organizzazione comune di mercato.

III. - AMBIENTE

1. Adozione della Convenzione di Rotterdam sulla procedura di previo assenso informato per taluni prodotti chimici e pesticidi pericolosi nel commercio internazionale

La Convenzione di Rotterdam, sulla procedura di previo assenso informato per taluni prodotti chimici e pesticidi pericolosi nel commercio internazionale, presenta due componenti indissolubilmente legate tra loro, senza che nessuna delle due possa essere considerata prevalente sull'altra: per tale ragione, la decisione che la approva a nome della Comunità sarà caratterizzata da due fondamenti normativi riconducibili, rispettivamente, alla politica commerciale comune ed alla tutela comunitaria dell'ambiente.

Sentenza della Corte del 10 gennaio 2006, in causa C-94/03, *Commissione/Consiglio*, ai sensi dell'art. 230 CE - Timmermans, pres. ad est., Kokott, avv. gen.

La questione della scelta della base giuridica nell'ottica del rapporto tra politica commerciale comune e politica dell'ambiente, è stata affrontata dalla Corte di giustizia in due procedimenti giunti a sentenza il 10 gennaio 2006. Entrambe le pronunce risolvono un contenzioso interistituzionale, originato da due azioni della Commissione che hanno portato, rispettivamente, all'impugnazione della decisione del Consiglio 2003/106/CE riguardante la Convenzione di Rotterdam sulla procedura di previo assenso informato per taluni prodotti chimici e pesticidi pericolosi nel commercio internazionale (in *GUCE*, L 63, del 6 marzo 2003, p. 27), ed a quella del regolamento di Parlamento e Consiglio n. 304/2003/CE, sull'esportazione e l'importazione di prodotti chimici pericolosi (in *GUCE*, L 63, del 6 marzo 2003, p. 1), destinato ad attuare la medesima Convenzione. Una situazione che presenta alcune similitudini con quella verificatasi in occasione della conclusione del Protocollo di Cartagena, sulla biodiversità: in quel caso, però, la Corte era stata adita in via preventiva ai sensi

dell'art. 300.6 del Trattato e si era espressa a mezzo del parere n. 2/00 (in *Racc.* p. I-9713). Nella sua pronuncia, che aveva riguardato la competenza a concludere l'accordo da parte della Comunità e degli Stati membri, era stata affrontata la questione della base giuridica che, anche in quell'occasione, concerneva l'adozione degli atti di recepimento in forza del solo art. 175 CE ovvero fondandosi congiuntamente sullo stesso articolo e sull'art. 133/CE, risultando previste parti consistenti concernenti la valutazione e la gestione dei rischi associati all'utilizzazione, alla manipolazione e ai movimenti transfrontalieri di Organismi Viventi Modificati, nonché alla loro manipolazione, trasporto, imballaggio ed identificazione. Nel riconoscere che la base giuridica appropriata dovesse essere individuata nel solo art. 175/CE, i giudici sin da allora avevano stabilito che la circostanza che numerosi accordi internazionali in materia di commercio perseguono molteplici obiettivi e l'interpretazione estensiva della nozione di politica commerciale comune, non possono rimettere in discussione la constatazione che il protocollo è uno strumento che rientra essenzialmente nell'ambito della politica dell'ambiente, anche se le misure di prevenzione possono incidere sugli scambi commerciali. Così facendo, essi avevano riconosciuto una competenza ripartita tra Commissione e Stati membri a concludere il protocollo di Cartagena, cosa che aveva comportato la necessità di riutilizzare l'art. 175 CE e non il 133/CE.

Nella sentenza in esame, la Commissione contestava il fatto che la decisione 2003/106 si fondasse sull'art. 175, n. 1, CE e non anche sull'art. 133 CE.

Preliminarmente, appare opportuno ricordare che la Convenzione di Rotterdam ha lo scopo «di promuovere la responsabilità solidale e la cooperazione tra le parti nel commercio internazionale di taluni prodotti chimici pericolosi, a tutela della salute umana e dell'ambiente contro i potenziali effetti nocivi di tali sostanze, nonché di contribuire al loro utilizzo ecologicamente razionale» (art. 1); tale scopo dovrà essere conseguito anche favorendo gli scambi d'informazioni sulle caratteristiche di tali sostanze, istituendo delle procedure decisionali nazionali che prevedano la notifica agli altri Stati contraenti, qualora sia dato corso alla loro importazione od esportazione. Per quanto riguarda il campo di applicazione, questo concerne alcuni tipi di prodotti chimici vietati o soggetti a restrizioni, nonché i pesticidi altamente pericolosi, pur se sono previste alcune eccezioni; in definitiva, si tratta di prodotti idonei a comportare danni anche gravi alla salute dell'uomo ed all'ambiente. La Comunità europea ha sottoscritto questa Convenzione l'11 settembre 1998; successivamente, il 24 gennaio 2002, la Commissione aveva presentato una proposta di decisione del Consiglio che recasse l'approvazione del testo, precisando la portata della competenza comunitaria riguardo alle materie disciplinate in essa. Il testo prospettato trovava una giustificazione giuridica nell'art. 133 CE, relativo alla politica commerciale comune, e nell'art. 300, n. 2, primo comma, e n. 3, primo comma, CE. Dopo avere consultato sul punto il Parlamento europeo, però, il Consiglio decise, con voto unanime, di sostituire l'art. 133 CE con l'art. 175, n. 1, CE. Una scelta importante anche ai fini della dialettica istituzionale, posto che la politica commerciale comune costituisce materia di competenza esclusiva comunitaria, mentre quella ambientale, cui fa riferimento l'art. 175 CE, rientra tra quelle di competenza concorrente.

Il ricorso nasce dalla volontà della Commissione di contestare detta scelta del Consiglio e del Parlamento; la sua posizione può essere schematicamente ricondotta ad alcuni punti ben precisi e facilmente individuabili, idonei a supportare l'unico motivo a sostegno del proprio ricorso, e cioè l'errata scelta del fondamento normativo: infatti, a detta della Commissione, essendo uno strumento destinato essenzialmente a disciplinare il commercio internazionale

di prodotti chimici pericolosi, la Convenzione dovrebbe rientrare nella politica commerciale comune e non in quella riconducibile alla tutela dell'ambiente. Questo emergerebbe dall'oggetto e dalle finalità del testo, mirato alla stretta cooperazione nel commercio di questi particolari prodotti, al punto da fare emergere la prevalente realtà di strumento a vocazione commerciale. Inoltre, il riferimento alla tutela della salute umana ed a quella dell'ambiente, non sarebbe tale da inficiare la scelta dell'art. 133 CE in qualità di base giuridica, dovendo essere – la politica ad esso riferita – interpretata estensivamente, al di là dello stretto contesto dello scambio commerciale, riuscendo così a comprendere anche altre ed ulteriori misure ad essa esclusivamente funzionali. Tali riferimenti, risulterebbero del resto riconducibili al fatto che – in base agli artt. 6 e 152 CE – ogni politica comunitaria deve comunque rispettare l'ambiente in generale ed il diritto dell'uomo alla tutela della salute in particolare, sì da ridurre fortemente il rischio del verificarsi di un danno.

Opposta è la valutazione operata sul punto dal Consiglio, secondo il quale la Convenzione dovrebbe essere traspunta nell'ordinamento comunitario sulla base dell'art. 175 CE, non istituendo essa meccanismi di riconoscimento delle norme di etichettatura delle sostanze pericolose quanto piuttosto un sistema diretto a controllare, se non addirittura a limitare, più che a promuovere, gli scambi tra tali tipi di sostanze. Per tali ragioni, emergerebbe dal testo della Convenzione di Rotterdam, in maniera preponderante, la finalità ambientale, visto che nelle sue motivazioni si sottolinea l'importanza di un'azione tesa a ridurre i pericoli e gli effetti nocivi delle sostanze chimiche sulla salute umana e sull'ambiente, promuovendo altresì un modello di condivisione della responsabilità e di cooperazione tra le parti nel settore del commercio internazionale di tali prodotti, per tutelare la salute umana e l'ambiente contro gli eventuali danni, ma anche per promuoverne un utilizzo ecologicamente razionale. Per questo, risulterebbero predominanti, nel testo, gli obiettivi di tutela della salute e dell'ambiente rispetto alla volontà di promuovere, facilitare o disciplinare il commercio internazionale dei prodotti in questione.

La Corte risulta, dunque, chiamata a dirimere un contenzioso di importante rilievo, stante la netta divergenza tra le due impostazioni fornite dalle due Istituzioni comunitarie sull'intera questione; impostazioni che nascondono in realtà i rispettivi tentativi di dare maggiore spazio alla sola azione comunitaria (la Commissione) o all'azione complementare e combinata Comunità europea-Stati membri (il Consiglio), cosa che si evince chiaramente se si considera che l'art. 133 CE riguarda una materia che rientra tra quelle di competenza esclusiva, mentre l'art. 175 CE concerne un ambito in cui la competenza è concorrente.

I giudici, enunciano innanzitutto due regole ed un'eccezione, ad esse relativa. Essi affermano – infatti – che, come emerge da giurisprudenza costante, la scelta della base giuridica di un atto comunitario, ivi compreso quello che conclude un accordo internazionale, deve basarsi su elementi oggettivi, che siano suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali senza dubbio rientrano anche lo scopo ed il contenuto dell'atto (sentenza dell'11 giugno 1991, in causa C-300/89, *Commissione/Consiglio*, «Biossido di titanio», in *Racc.* p. I-2867). Inoltre, seconda regola, qualora tale atto persegua una doppia finalità o abbia una

doppia componente e una sia preponderante sull'altra, risultandone così una principale e l'altra accessoria, esso dovrà basarsi su quella base normativa funzionale alla finalità o alla componente principale (sentenza del 29 aprile 2004, in causa C-338/01, *Commissione/Consiglio*, in *Racc.* p. I-4829). L'eccezione è invece costituita dal fatto che, qualora si perseguano contemporaneamente più obiettivi senza che nessuno prevalga sull'altro, l'atto dovrà fondarsi sulle diverse basi normative di pertinenza (sentenza del 12 dicembre 2002, in causa C-281/01, *Commissione/Consiglio*, in *Racc.* p. I-12049, cd. *Energy Star*), e non soltanto su di una sola di esse.

Compiute tali precisazioni, i giudici si dedicano alla soluzione del caso concreto: in primo luogo, essi sottolineano come non si possa negare che la tutela della salute umana e dell'ambiente costituiscono il nucleo degli obiettivi perseguiti dalla Convenzione; per illustrare ciò compiono un espresso riferimento al testo della stessa, individuando più misure finalizzate al vietare o assoggettare a rigorose restrizioni l'uso di un prodotto chimico sul territorio ed al notificare le eventuali importazioni od esportazioni di tali sostanze. Le disposizioni sono in sostanza utili ad impedire che una parte contraente si trovi a dovere affrontare l'importazione di prodotti chimici pericolosi senza avere avuto in precedenza la possibilità di adottare le precauzioni necessarie concernenti tutela dell'ambiente e salute umana, prescindendo da origine e provenienza dei prodotti in questione. L'impostazione viene confermata, a detta dei giudici, dal fatto che la Convenzione di Rotterdam preveda un'assistenza tecnica e di conoscenza da fornire ai Paesi in via di sviluppo, al fine di controllare la sicurezza dei prodotti chimici e di garantirne una buona gestione durante tutto il loro ciclo di vita; tutti elementi che evidenziano e fanno emergere l'importanza che rivestono nel suo sistema le componenti ambientali e sanitarie.

Tutto ciò non è comunque tale da consentire di ricavare la natura accessoria della componente commerciale, visto che le stesse disposizioni consentono di dedurre l'esistenza di norme dirette a disciplinare gli scambi di prodotti chimici pericolosi ed idonei a produrre effetti diretti ed indiretti sugli scambi commerciali. Del resto, la Convenzione costituisce un mezzo per migliorare la disciplina internazionale del commercio di prodotti chimici pericolosi, con l'obiettivo di proteggere la salute umana e l'ambiente contro i pericoli che ad essi potrebbero derivare e di incentivarne un uso compatibile con l'ambiente; proprio con l'adozione di provvedimenti dalla natura commerciale, i soggetti firmatari potranno conseguire l'obiettivo della tutela della salute umana.

Dall'analisi sin qui compiuta, consegue che la Convenzione presenta due componenti indissolubilmente legate tra loro, senza che nessuna delle due possa essere considerata prevalente sull'altra: per tale ragione, la decisione che approva tale Convenzione a nome della Comunità deve fondarsi sui due fondamenti normativi riconducibili, rispettivamente, alla politica commerciale comune ed alla tutela comunitaria dell'ambiente. Siffatta scelta appare compatibile anche con i poteri delle altre Istituzioni, non comportando lesione alcuna ai diritti ed alle prerogative del Parlamento europeo, risultandone prevista la consultazione ai sensi dell'art. 175 CE.

MASSIMARIO

Giurisprudenza civile

(a cura di IVAN CIMATTI)

Contratti agrari - Morte di una delle parti - Del coltivatore - Successione nel contratto da parte di uno dei coeredi dell'affittuario coltivatore diretto - Condizioni - Onere della prova - Contenuto - Individuazione. (L. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 7, 49; d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, art. 1)

Cass. Sez. III Civ. - 29-11-2005, n. 26045 - Nicastro, pres.; Finocchiaro, est.; Carestia, P.M. (diff.) - Ferrara (avv. Jannarelli ed altro) c. Ferrara ed altro (avv. Capotorto ed altro). (Cassa con rinvio App. Bari 25 gennaio 2002)

In tema di contratti agrari, ai sensi dell'art. 49, primo comma, della legge n. 203 del 1982 si configura la successione dell'erede dell'affittuario coltivatore diretto nel contratto di cui era già parte il de cuius soltanto nel caso in cui il preteso successore dimostri la ricorrenza di tutte le condizioni tassativamente indicate dalla legge. Pertanto, è onere del coerede non solo dedurre la propria qualità di «imprenditore agricolo a titolo principale» (ora qualificato «imprenditore agricolo professionale», a norma dell'art. 1, d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99) o di coltivatore diretto o, ancora, eventualmente di soggetto equiparato ai coltivatori diretti ex art. 7, secondo comma, della suddetta legge n. 203 del 1982, ma anche fornire la prova che, al momento dell'apertura della successione, lo stesso aveva esercitato attività agricola sui terreni coltivati dal de cuius (1).

(1) Principio di diritto ovvio visto e considerato che solo l'erede che offra la prova di aver esercitato e che continui ad esercitare attività agricola come coltivatore diretto o come imprenditore agricolo a titolo principale, nell'ipotesi di morte dell'affittuario può subentrare nel rapporto di affitto. Sul punto vedi Cass. 12 novembre 1992, n. 12157, in *Giur. it.*, 1993, 2295; Cass. 4 aprile 2001, n. 4975, in questa Riv., 2002, 252.

*

Prelazione e riscatto - Prelazione - In favore dell'affittuario o del proprietario del fondo confinante - Condizioni - Conferimento in società della proprietà del fondo - Esclusione. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7)

Cass. Sez. III Civ. - 29-11-2005, n. 26044 - Nicastro, pres.; Finocchiaro, est.; Carestia, P.M. (conf.) - Simonetto (avv. Fronza ed altro) c. Cremonese ed altri (avv. Paniz ed altro). (Conferma App. Venezia 25 giugno 2001)

Il diritto di prelazione agraria in favore dell'affittuario coltivatore di fondo rustico o del proprietario del fondo confinante, non sussiste nel caso di conferimento di detto fondo rustico in una società di capitali (o di cessione di quote di una tale società), non configurandosi un'alienazione a titolo oneroso del fondo stesso in considerazione della natura ed infungibilità della controprestazione del trasferimento del bene, costituita dall'acquisto della qualità di socio (1).

(1) La decisione in annotazione appare pienamente condivisibile atteso che, nel caso di specie, il conferimento da parte di un socio, alla costituenda società, della proprietà dei suoi beni, non configura un'alienazione a titolo oneroso dei medesimi, in considerazione della natura ed infungibilità della controprestazione del trasferimento del bene, costituita dall'acquisto della qualità di socio, non consentendo l'art. 8, legge n. 590/1965, la costituzione coattiva di un vincolo sociale dominato dall'*intuitu personae* (cfr. Cass. 7 dicembre 1983, n. 6566, in *Giur. agr. it.*, 1984, 468; Cass. 17 febbraio 1984, n. 1190, *ivi*, 1984, 357; Cass. 16 giugno 1984, n. 3607, *ivi*, 1985, 222, con nota di VERDE C.; Cass. 20 agosto 1990, n. 8492, *ivi*, 1990, 672; Cass. 1° agosto 1991, n. 8458, in questa Riv., 1992, 605; Cass. 8 giugno 1992, n. 7039, *ivi*, 1993, 414). In definitiva, non va affermata la prelazione quando il trasferimento della proprietà abbia un ulteriore scopo che qualifichi la funzione sociale del negozio e, cioè, si tratti di un negozio *intuitu personae* che abbia, fra l'altro, anche l'effetto di trasferire la proprietà del bene.

Contratti agrari - Ambito di applicazione - Rapporti oggetto di controversie - Azione di riscatto di fondo rustico - Competenza - Determinazione - Criteri - Accertamento del rapporto agrario - Normale cognizione in via incidentale.

Prelazione e riscatto - Riscatto agrario - Condizioni soggettive ed oggettive - Sussistenza - Momento determinante - Individuazione - Sopravvenuto mutamento della destinazione del fondo, venduto a terzi, da agraria ad edilizia - Successiva comunicazione della dichiarazione di esercizio del diritto di riscatto - Conseguenze. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 11 febbraio 1971, n. 11, art. 26)

Cass. Sez. III Civ. - 18-11-2005, n. 24453 - Marrone, pres.; Calabrese, est.; Scardacione, P.M. (conf.) - Corrado ed altro (avv. Giordano ed altri) c. Tagliafierro ed altri (avv. Tabuso ed altri). (Conferma App. Napoli 1° ottobre 2001)

Le controversie in materia di riscatto del fondo rustico da parte dell'affittuario coltivatore diretto, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 590 del 1965, non rientrano fra quelle devolute alla competenza per materia delle Sezioni specializzate a norma dell'art. 26 della legge n. 11 del 1971, ma appartengono a quella del giudice ordinario, non implicando l'applicazione di norme sul rapporto agrario, la cui esistenza è solo uno dei presupposti di fatto dell'operatività dell'istituto, che, al pari degli altri, può come tale costituire oggetto di accertamento incidenter tantum da parte dello stesso giudice non specializzato, ove non ricorrano condizioni particolari che richiedano un accertamento con efficacia di giudicato (1).

In materia di contratti agrari, la verifica delle condizioni alle quali è subordinata la proficua utilizzazione del riscatto deve essere condotta in relazione alla data della vendita del fondo al terzo, che segna la nascita del diritto di riscatto, e alla data in cui tale diritto è esercitato, coincidente con il momento in cui la dichiarazione del retraente perviene al retratto, che individua l'atto conclusivo della vicenda traslativa, con il subingresso del primo al secondo. Pertanto, il mutamento della destinazione, da agraria ad edilizia o urbana in generale, del fondo oggetto del retratto, quando si verifichi tra il primo ed il secondo dei suddetti momenti, è di ostacolo alla vicenda acquisitiva in favore del retraente, mentre non rileva quando sopravvenga dopo il concreto esercizio del retratto medesimo e sia sussistente al momento della decisione del giudizio in cui il retratto sia ancora in discussione (2).

(1-2) Sulla prima massima, giurisprudenza costante; fra le ultime, Cass. 17 novembre 1998, n. 11553, in questa Riv., 1999, 81. Sul secondo principio, nel senso proposto, Cass. 22 maggio 1996, n. 4739, in questa Riv., 1997, 195. Ed invero, è giurisprudenza costante e consolidata della S.C. anche a Sezioni Unite (cfr. Cass. Sez. Un. 26 marzo 1992, n. 3730, in questa Riv., 1992, 213, con nota di CAPPIELLO I. Azione di riscatto e sospensione della controversia di rilascio del fondo rustico promossa dal terzo acquirente), che le condizioni della prelazione debbono essere riscontrate, sia con riferimento al momento in cui nasce *ex lege* il relativo diritto (alienazione del fondo in violazione del diritto medesimo), che con riferimento al momento in cui esso viene in concreto esercitato (dichiarazione comunicata all'acquirente), come già affermato con la sentenza 23 luglio 1991, n. 8260, in questa Riv., 1992, 505. Ne consegue che la verifica delle condizioni alle quali è subordinata la proficua utilizzazione del meccanismo del retratto, deve essere condotta in relazione tanto alla data della conclusione della compravendita con il terzo, che segua la nascita del diritto di riscatto, quanto alla data della ricezione, da parte del retratto, della dichiarazione del retraente, che segna il concludersi della vicenda traslativa con il subingresso del secondo al primo. Pertanto, se la perdita delle condizioni soggettive ed oggettive necessarie per il retratto (quale quella derivante dalla destinazione edilizia del fondo impressa dalla pubblica amministrazione con piano regolatore od altro equivalente strumento urbanistico), non spiega rilevanza quando sopravvenga dopo il concreto esercizio di quel diritto potestativo, la perdita medesima, quando si verifichi fra il primo ed il secondo dei predetti momenti (ossia prima della ricezione della dichiarazione di riscatto), è di ostacolo al perfezionamento della vicenda acquisitiva in favore del retraente, per difetto dei requisiti del diritto potestativo di riscatto all'atto in cui viene esercitato.

Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Reati - Accertamento - Analisi - Diritto alla revisione - Comunicazione del risultato delle analisi - Con l'avviso di conclusione delle indagini - Possibilità - Fondamento. (L. 30 aprile 1962, n. 283, artt. 1, 5; disp. att. nuovo c.p.p., art. 223; nuovo c.p.p., art. 415 bis)

Cass. Sez. III Pen. - 3-8-2005, n. 29248 - Savignano, pres.; Mancini, est.; P.M. (conf.) - Pagano, ric. (*Conferma Trib. Nocera Inferiore 29 gennaio 2004*)

In tema di alimenti, la comunicazione del risultato delle analisi prevista dall'art. 1, comma terzo, della l. 30 aprile 1962, n. 238, non richiede specifiche forme, atteso che la stessa ha il solo scopo di mettere l'interessato nella condizione di esercitare il proprio diritto di richiedere la revisione delle analisi. Conseguentemente la stessa può avvenire anche con l'avviso di cui all'art. 415 bis c.p.p., dal cui ricevimento decorrerà il termine di giorni quindici previsto, ex art. 1, comma quarto, legge 283 del 1962, per avanzare la richiesta di revisione (1).

(1) Giurisprudenza costante sul punto. In senso conforme di recente Cass. Sez. III 23 settembre 2005, n. 1621, P.M. in proc. Bigi, in *Mass. dec. pen.*, 2005, n. 10.

*

Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Raccolta e trasporto per conto terzi - Effettuata da ambulanti abilitati - Iscrizione all'albo dei gestori - Necessità - Esclusione. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 30, 51; d.l. 31 marzo 1998, n. 114; l. 28 marzo 1991, n. 112)

Cass. Sez. III Pen. - 13-9-2005, n. 33310 - Papadia, pres.; Onorato, est.; P.M. (conf.) - P.G. in proc. Casale, ric. (*Conferma App. Lecce 1° ottobre 2004*)

L'attività di raccolta e trasporto di rifiuti non pericolosi prodotti da terzi, effettuata da soggetti abilitati allo svolgimento dell'attività in forma ambulante, non prevede l'iscrizione all'albo nazionale dei gestori dei rifiuti, con conseguente esclusione della configurabilità del reato di cui all'art. 51 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22. (In applicazione di tale principio la Corte ha ritenuto sufficiente la produzione del certificato di iscrizione nel registro degli esercenti mestieri ambulanti per l'esercizio della raccolta di rottami ferrosi) (1).

(1) Non risultano precedenti specifici in termini.

*

Caccia - Esercizio - Reati di cui alla legge n. 157 del 1992 - Abbattimento di esemplari in periodo di caccia generale, ma in violazione delle più limitate previsioni di cui all'art. 18 - Reato di cui all'art. 30, lett. a) - Configurabilità. (L. 11 febbraio 1992, n. 157, artt. 18, 30)

Cass. Sez. III Pen. - 26-10-2005, n. 39287 - Papadia, pres.; Grassi, est.; P.M. (conf.) - Rossi, ric. (*Conferma GIP Trib. Pisa 27 febbraio 2003*)

Il reato di esercizio venatorio in periodo di divieto generale, previsto dall'art. 30, comma primo, lett. a), della l. 11 febbraio 1992, n. 157, è configurabile anche nel caso in cui venga abbattuto un esemplare nel periodo della stagione venatoria, ma al di fuori del più limitato arco temporale nel quale, ai sensi dell'art.

18 della citata legge, è consentita la caccia alla specie cui l'animale abbattuto apparteneva (1).

(1) In senso conforme Cass. Sez. III 1° giugno 2001, n. 22335, Gambetta, in *Mass. dec. pen.*, 2001, rv. 219.214.

*

Sanità pubblica - Traffico illecito di rifiuti - Ingiusto profitto - Nozione - Individuazione - Fattispecie in termini di rafforzamento della posizione aziendale degli autori dell'illecito. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 53)

Sanità pubblica - Traffico illecito di rifiuti - Condotte rilevanti ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 53 bis, d.lgs. n. 22 del 1997 - Individuazione. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 53)

Cass. Sez. III Pen. - 10-11-2005, n. 40828 - De Maio, pres.; Gentile, est.; P.M. (conf.) - P.M. in proc. Fradella, ric. (*Annulla con rinvio Trib. lib. Palermo 11 maggio 2005*)

Per la configurabilità del reato di traffico illecito di rifiuti, di cui all'art. 53 bis del d.lgs. n. 22 del 1997, il profitto ingiusto non deve assumere necessariamente carattere patrimoniale, potendo essere costituito anche da vantaggi di altra natura. (Nell'occasione la Corte ha ritenuto configurato il reato de quo, in un caso in cui risultava realizzato un risparmio nei costi di produzione ed un rafforzamento nella posizione apicale all'interno dell'azienda da parte degli imputati, individuando in ciò un conseguente vantaggio personale immediato e futuro) (1).

In tema di attività organizzata per il traffico illecito dei rifiuti, di cui all'art. 53 bis del d.lgs. n. 22 del 1997, la condotta abusiva dallo stesso prevista comprende, oltre a quella effettuata senza alcuna autorizzazione e quella avente per oggetto una tipologia di rifiuti non rientranti nel titolo abilitativo, anche tutte quelle attività che, per le modalità concrete con le quali sono esplicate, risultano totalmente difformi da quanto autorizzato, al punto da non potere essere ricondotte al titolo abilitativo (2).

(1-2) In merito alla prima sentenza, nello stesso senso cfr. Cass. Sez. III 10 novembre 2005, n. 40827, Carretta, rv. 232.348; con riferimento alla seconda massima, in senso sostanzialmente conforme cfr. Cass. Sez. III 6 ottobre 2005, n. 40827 c.c., cit., rv. 232.349.

*

Sanità pubblica - Inquinamento atmosferico - Disposizioni di cui al d.p.r. n. 203 del 1998 - Ambito di riferibilità - Soli impianti industriali ex art. 2195 c.c. - Esclusione. (D.p.r. 24 maggio 1998, n. 203, art. 1; d.p.c.m. 21 luglio 1989; c.c., art. 2195)

Cass. Sez. III Pen. - 11-11-2005, n. 40944 - Vitalone, pres.; Petti, est.; P.M. (diff.) - Belcastro, ric. (*Dichiara inammissibile App. Reggio Calabria 18 gennaio 2005*)

L'inquinamento atmosferico disciplinato dal d.p.r. 24 maggio 1998, n. 203 non è limitato alla salubrità dell'aria ed al controllo delle emissioni atmosferiche originate dai soli impianti qualificabili quali industriali ai sensi dell'art. 2195 c.c., ma si estende a qualsiasi impianto che può dare luogo ad emissioni nell'atmosfera, ai sensi dell'art. 1 del citato decreto n. 203 (1).

(1) In senso conforme, con riferimento ad impianti di frantumazione di materiale di cava, cfr. Cass. Sez. III 11 novembre 2005, n. 40954, Agnello, rv. 232.366; Id. Sez. III 24 ottobre 2005, n. 38936, Riva, rv. 232.360.

Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

Ambiente - Vincoli paesaggistici - Deroghe - Ambito d'applicazione. [T.u. 29 ottobre 1999, n. 490, art. 46, comma 2, lett. a); l. 27 giugno 1985, n. 312, art. 1; l. 8 agosto 1985, n. 431]

Ambiente - Organizzazione Ministero beni e attività culturali - Soprintendente beni architettonici e paesaggio - Competenze. (D.p.r. 29 dicembre 2000, n. 441, art. 14; t.u. 29 ottobre 1999, n. 490, artt. 151 e 156)

Edilizia e urbanistica - Concessione edilizia - Zone soggette a vincolo paesistico - Nulla-osta - Congrua motivazione - Necessità.

Ricorso giurisdizionale - Motivi di impugnazione - Eccesso di potere per disparità di trattamento - Atti emessi in conformità della disciplina operante - Inconfigurabilità.

Cons. Stato, Sez. II - 18-1-2006, n. 2446/2004 - Trotta, pres.; Pozzi, est. - Soc. Eredi G.P. di B.P. e c. s.n.c. (avv. Benvenuti) c. Ministero beni e attività culturali.

In tema di vincoli paesaggistici, l'art. 46, comma 2, lett. a), t.u. 29 ottobre 1999, n. 490, laddove stabilisce l'inapplicabilità della disciplina vincolistica alle zone A e B degli strumenti urbanistici, si riferisce solo ai vincoli introdotti ex lege dall'art. 1, d.l. 27 giugno 1985, n. 312, conv. dalla l. 8 agosto 1985, n. 431, e non anche a quelli introdotti mediante provvedimento amministrativo (1).

Ai sensi dell'art. 14, d.p.r. 29 dicembre 2000, n. 441, recante il regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e le attività culturali, il Soprintendente per i beni architettonici e per il paesaggio legittimamente autorizza, ai sensi dell'art. 156, t.u. 29 ottobre 1999, n. 490, i progetti relativi alle opere pubbliche ricadenti nel territorio di competenza e adotta i provvedimenti di annullamento di cui all'art. 151 del medesimo testo (2).

Le autorizzazioni rilasciate dalla Regione o dagli enti locali a ciò subdelegati dalle normative regionali per le costruzioni di opere edilizie in zone soggette a vincolo paesistico, devono essere sempre adeguatamente e congruamente motivate, con l'indicazione dell'iter seguito in ordine alle ragioni di effettiva e documentata compatibilità con gli specifici valori paesistici dei luoghi (3).

Il vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento non è configurabile in ipotesi normativamente disciplinate, quando gli atti applicativi siano emessi in conformità della disciplina operante, ancorché in altri casi la medesima disciplina illegittimamente non sia stata applicata (4).

(1-4) Si tratta di parere emesso a seguito di ricorso straordinario.

Sulla prima massima, in senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. VI 7 giugno 2005, n. 2926; 15 gennaio 2004, n. 82; 31 dicembre 1988, n. 1351, in *Cons. Stato*, rispettivamente, 2005, I, 989; 1988, I, 1679.

Sulla terza massima, in senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. VI 4 giugno 2004, n. 3495; 14 ottobre 2003, n. 6259; 8 agosto 2000, n. 4345 e 6 luglio 2000, n. 3793, in *Cons. Stato*, rispettivamente, 2004, I, 1182; 2003, I, 2206; 2000, I, 1833 e 1660.

Sulla quarta massima, in senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. IV 20 dicembre 2002, n. 7243; Sez. VI 21 maggio 2001, n. 2798 e 15 aprile 1996, n. 561, in *Cons. Stato*, rispettivamente, 2002, I, 2765; 2001, I, 1171 e 1996, I, 641.

*

Agricoltura e foreste - Produzione vini, aceti e mosti - Uso denominazione origine vini - Violazione - Misure repressive - Competenza - È dell'Ispettorato centrale repressione frodi del Ministero delle politiche agricole e forestali.

Cons. Stato, Sez. II - 19 ottobre 2005, n. 2771/2005 - Trotta, pres.; Pozzi, est. - Ministero politiche agricole e forestali.

La competenza ad adottare i provvedimenti di amministrazione attiva in materia di viticoltura e le conseguenti misure di repressione e prevenzione, tra cui quelle sanzionatorie, per la violazione dell'uso della denominazione d'origine dei vini, spetta al Ministero

delle politiche agricole e forestali e precisamente all'Ispettorato centrale repressione frodi ed alle sue strutture periferiche (1).

(1) Si tratta della risposta ad un quesito posto dal Ministero delle politiche agricole e forestali sulla competenza ad irrogare le sanzioni amministrative per le infrazioni e violazione della disciplina concernente la denominazione d'origine dei vini; in particolare, il Ministero aveva chiesto di sapere se la competenza fosse radicata in capo alle Prefetture, oppure spettasse all'Ispettorato centrale repressione frodi del medesimo Ministero.

*

Consorzi di bonifica - Contributi - Controversie - Competenza giurisdizionale - Dopo la legge n. 448 del 2001 - È delle Commissioni tributarie. (L. 28 dicembre 2001, n. 448, art. 12; d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 2)

T.R.G.A. Bolzano - 27-4-2006, n. 188 - Dematteo, pres.; Pantozzi, est. - Consorzio smaltimento acque rifiuto Fossa Grande di Bronzolo (avv. Platter, Minestrina e Bur) c. Provincia autonoma Bolzano (avv. Silbernagl) e Consorzio Bonifica Foce Inarco Monte (avv. Janes).

Ai sensi dell'art. 2, d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, come modificato dall'art. 12, l. 28 dicembre 2001, n. 448, i contributi 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, per cui le relative controversie rientrano nella giurisdizione delle Commissioni tributarie (1).

(1) In giurisprudenza, in senso conforme, v.: Cass. Civ. Sez. Un. 23 maggio 2005, n. 10703 e 22 ottobre 2002, n. 14896, in *Foro it. Rep.*, 2005, 1158 e 2001, 1736.

Per effetto dell'art. 12, l. 28 dicembre 2001, n. 448, deve ritenersi ormai superata la giurisprudenza secondo cui le controversie in tema di contributi consortili sono devolute al giudice amministrativo ove investano atti con cui i consorzi esercitano valutazioni discrezionali, a fronte delle quali le posizioni dei proprietari dei fondi interessati hanno carattere di interesse legittimo, mentre sono attribuite al giudice ordinario le controversie attinenti alla sussistenza del potere impositivo, in quanto riguardano un rapporto obbligatorio, previsto e disciplinato direttamente dalla legge per cui si ricollegano a diritti soggettivi.

*

Sanità pubblica - Inquinamento - Inquinamento idrico - Acque reflue domestiche - Scarico nel sottosuolo o in pubblica fognatura - Autorizzazione allo scarico - Competenza rispettivamente della Provincia e del Comune. (D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, art. 42)

T.A.R. Campania, Sez. V - 3-4-2006, n. 3314 - D'Alessandro, pres.; Francavilla, est. - Condominio C.P. di Giugliano in Campania (avv. Abenavoli e Rossi) c. Amministrazione provinciale di Napoli (avv. Di Falco e Cosmai), Comune di Giugliano in Campania (n.c.) e Regione Campania (n.c.).

Ai sensi dell'art. 42, d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, l'autorizzazione per gli scarichi di acque reflue domestiche in reti fognarie viene rilasciata dalla Provincia se gli scarichi confluiscono nel sottosuolo o nelle acque superficiali, ovvero dal Comune se confluiscono in pubblica fognatura (1).

(1) Sulla necessità della preventiva autorizzazione per gli scarichi di acque reflue domestiche in reti fognarie, v. T.A.R. Lazio - Sez. Latina 6 maggio 2003, n. 437, in *Trib. amm. reg.*, 2003, I, 1898.

PARTE III - PANORAMI

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità. *Dir. Parlamento europeo e Consiglio 15 febbraio 2006 n. 2006/11/CE*. (G.U.U.E. 4 marzo 2006, n. L 64)

Introduzione di un questionario relativo alla dir. 96/61/CE sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC). *Dec. Commissione 2 marzo 2006, n. 2006/194/CE*. (G.U.U.E. 9 marzo 2006, n. L 70)

Autorizzazione all'immissione sul mercato di alimenti contenenti, consistenti di, ovvero prodotti a partire da granoturco geneticamente modificato della linea 1507 (DAS- Ø15 Ø7-1) in virtù del reg. n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio. *Dec. Commissione 3 marzo 2006, n. 2006/197/CE*. (G.U.U.E. 9 marzo 2006, n. L 70)

Completamento dell'allegato del reg. (CE) n. 2400/96 per quanto riguarda l'iscrizione di alcune denominazioni nel Registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Pimiento Asado del Bierzo (IGP), Fico bianco del Cilento (DOP), Melannurca Campana (IGP), Montes de Granada (DOP), Huile d'olive de Nice (DOP), Aceite de la Rioja (DOP), Antequera (DOP)]. *Reg. Commissione 10 marzo 2006, n. 417/2006*. (G.U.U.E. 11 marzo 2006, n. L 72)

Autorizzazione di taluni additivi appartenenti al gruppo dei composti di oligoelementi. *Reg. Commissione 23 marzo 2006, n. 479/2006*. (G.U.U.E. 24 marzo 2006, n. L 86)

Accordo tra la Comunità europea e gli Stati Uniti d'America sul commercio del vino. *Dec. Consiglio 20 dicembre 2005, n. 2006/232/CE*. (G.U.U.E. 24 marzo 2006, n. L 87)

Modifica della dir. 2001/32/CE, relativa al riconoscimento di zone protette esposte a particolari rischi in campo fitosanitario nella Comunità e abrogazione della dir. 92/76/CEE. *Dir. Commissione 24 marzo 2006, n. 2006/36/CE*. (G.U.U.E. 25 marzo 2006, n. L 88)

Autorizzazione provvisoria e permanente di alcuni additivi nell'alimentazione degli animali. *Reg. Commissione 27 marzo 2006, n. 492/2006*. (G.U.U.E. 28 marzo 2006, n. L 89)

Specialità tradizionali garantite dei prodotti agricoli e alimentari. *Reg. Consiglio 20 marzo 2006, n. 509/2006*. (G.U.U.E. 31 marzo 2006, n. L 93)

Protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari. *Reg. Consiglio 20 marzo 2006, n. 510/2006*. (G.U.U.E. 31 marzo 2006, n. L 93)

Gestione dei rifiuti delle industrie estrattive e modifica della dir. 2004/35/CE. *Dir. Parlamento europeo e Consiglio 15 marzo 2006, n. 2006/21/CE*. (G.U.U.E. 11 aprile 2006, n. L 102)

Modifica dell'allegato II del reg. n. 2029/91 del Consiglio relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e all'indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari. *Reg. Commissione 12 aprile 2006, n. 592/2006*. (G.U.U.E. 13 aprile 2006, n. L 104)

Modifica del reg. (CE) n. 349/2003 che sospende l'introduzione nella Comunità di esemplari di talune specie di fauna e flora selvatiche. *Reg. Commissione 19 aprile 2006, n. 605/2006*. (G.U.U.E. 20 aprile 2006, n. L 107)

Rifiuti. *Dir. Parlamento europeo e Consiglio 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE*. (G.U.U.E. 27 aprile 2006, n. L 114)

Modifica del reg. (CE) n. 1622/2000, che fissa talune modalità d'applicazione del reg. (CE) n. 1493/1999 relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo e che istituisce un codice comunitario delle pratiche e dei trattamenti enologici, e del reg. (CE) n. 884/2001, che stabilisce modalità di applicazione relative ai documenti che scortano il trasporto dei prodotti vitivinicoli e alla tenuta dei registri nel settore vitivinicolo. *Reg. Commissione 27 aprile 2006, n. 643/2006*. (G.U.U.E. 28 aprile 2006, n. L 115)

Modifica del reg. (CE) n. 796/2004 recante modalità di applicazione della condizionalità, della modulazione e del sistema integrato di gestione e di controllo di cui al reg. (CE) n. 1782/2003 del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori. *Reg. Commissione 27 aprile 2006, n. 659/2006*. (G.U.U.E. 29 aprile 2006, n. L 116)

Modifica del reg. (CE) n. 1973/2004 recante modalità di applicazione del reg. (CE) n. 1782/2003 del Consiglio per quanto riguarda i regimi di sostegno di cui ai titoli IV e IV bis di detto regolamento e l'uso di superfici ritirate dalla produzione allo scopo di ottenere materie prime. *Reg. Commissione 27 aprile 2006, n. 660/2006*. (G.U.U.E. 29 aprile 2006, n. L 116)

LEGISLAZIONE NAZIONALE

Adempimenti relativi alla gestione dei servizi del Sistema informativo agricolo nazionale - SIAN. *D.M. (politiche agricole e forestali) 26 ottobre 2005*. (G.U. 1° marzo 2006, n. 50)

Adesione al protocollo del 1997 di emendamento della Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi del 1973, come modificata dal Protocollo del 1978, con Allegato VI ed Appendici, fatto a Londra il 26 settembre 1997. *L. 6 febbraio 2006, n. 57*. (G.U. 2 marzo 2006, n. 51, suppl. ord. n. 49/L)

Istituzione di zone di protezione ecologica oltre il limite esterno del mare territoriale. *L. 8 febbraio 2006, n. 61*. (G.U. 3 marzo 2006, n. 52)

Modificazione dell'allegato VI del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 194, relativamente ai principi uniformi per la valutazione e l'autorizzazione dei prodotti fitosanitari contenenti microrganismi, in attuazione della dir. 2005/25/CE del Consiglio del 14 marzo 2005. *D.M. (salute) 13 dicembre 2005*. (G.U. 3 marzo 2006, n. 52)

Adesione della Repubblica italiana all'Accordo sulla conservazione degli uccelli acquatici migratori dell'Africa - EURASIA, con Allegati e Tabelle, fatto a L'Aja il 15 agosto 1996. *L. 6 febbraio 2006, n. 66*. (G.U. 4 marzo 2006, n. 53, suppl. ord. n. 51/L)

Passata di pomodoro. Origine del pomodoro fresco. *D.M. (politiche agricole e forestali) 17 febbraio 2006*. (G.U. 9 marzo 2006, n. 57)

Riconoscimento delle autorizzazioni ad emettere gas a effetto serra rilasciate con decreti DEC/RAS/2179/2004, DEC/RAS/2215/2004 e DEC/RAS/013/2005 ai sensi del d.l. 12 novembre 2004, n. 273, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 30 dicembre 2004, n. 316. *D.M. (ambiente e tutela del territorio) 16 febbraio 2006*. (G.U. 9 marzo 2006, n. 57, suppl. ord. n. 56)

Misure speciali di tutela e fruizioni dei siti italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella «lista del patrimonio mondiale», posti sotto la tutela dell'UNESCO. *L. 20 febbraio 2006, n. 77*. (G.U. 10 marzo 2006, n. 58)

Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 10 gennaio 2006, n. 3, recante attuazione della dir. 98/44/CE in materia di pro-

tezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche. *L. 22 febbraio 2006, n. 78*. (G.U. 10 marzo 2006, n. 58)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Farina di Castagne della Lunigiana», per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come denominazione di origine protetta. *D.M. (politiche agricole e forestali) 23 febbraio 2006*. (G.U. 10 marzo 2006, n. 58)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Soratte», riferita all'olio extravergine d'oliva, per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come denominazione di origine protetta. *D.M. (politiche agricole e forestali) 23 febbraio 2006*. (G.U. 10 marzo 2006, n. 58)

Testo del d.l. 10 gennaio 2006, n. 3, coordinato con la legge di conversione 22 febbraio 2006, n. 78, recante: «Attuazione della dir. 98/44/CE in materia di protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche». (G.U. 10 marzo 2006, n. 58)

Aggiornamento degli allegati della l. 19 ottobre 1984, n. 748, concernente «Nuove norme per la disciplina dei fertilizzanti». *D.M. (politiche agricole e forestali) 2 dicembre 2005*. (G.U. 11 marzo 2006, n. 59)

Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 10 gennaio 2006, n. 2, recante interventi urgenti per i settori dell'agricoltura, dell'agroindustria, della pesca, nonché in materia di fiscalità d'impresa. *L. 11 marzo 2006, n. 81*. (G.U. 11 marzo 2006, n. 59, suppl. ord. n. 58/L)

Attuazione dei regolamenti comunitari sul miglioramento della produzione e commercializzazione dei prodotti dell'apicoltura. *D.M. (politiche agricole e forestali) 23 gennaio 2006*. (G.U. 13 marzo 2006, n. 60)

Disposizioni di attuazione della normativa comunitaria concernente l'Organizzazione comune di mercato (OCM) del vino. *L. 20 febbraio 2006, n. 82*. (G.U. 13 marzo 2006, n. 60, suppl. ord. n. 59/L)

Adesione della Repubblica italiana al Protocollo del 1996 alla Convenzione del 1972 sulla prevenzione dell'inquinamento dei mari causato dall'immersione di rifiuti, fatto a Londra il 7 novembre 1996, con allegati. *L. 13 febbraio 2006, n. 87*. (G.U. 14 marzo 2006, n. 61, suppl. ord. n. 60/L)

LEGISLAZIONE REGIONALE

ABRUZZO

Provvedimenti urgenti per garantire la funzionalità dell'Agenzia regionale per la tutela ambientale (ARTA). *L.R. 16 dicembre 2005, n. 41*. (B.U. 30 dicembre 2005, n. 65)

FRIULI-VENEZIA GIULIA

Regolamento per la concessione degli incentivi in materia di bonifica dei suoli inquinati o di recupero delle aree degradate e di siti inquinati sui quali insistono infrastrutture pubbliche. Approvazione. *D.P.R. 11 ottobre 2005, n. 350*. (B.U. 26 ottobre 2005, n. 43)

Regolamento recante le modalità di riconoscimento delle Organizzazioni dei produttori in applicazione del d.lgs. n. 102/2005. *D.P.R. 12 ottobre 2005, n. 354*. (B.U. 9 novembre 2005, n. 45)

Legge regionale n. 42/1996, artt. 18 e 52. Regolamento della riserva naturale regionale della Val Rosandra. Approvazione. *D.P.R. 27 ottobre 2005, n. 376*. (B.U. 9 novembre 2005, n. 45)

Regolamento per la concessione dei contributi previsti dall'art. 4, comma 20 della l.r. 2 febbraio 2005, n. 1 (legge finanziaria 2005) per le iniziative finalizzate all'ottenimento della certificazione ambientale secondo le procedure previste dalla norma UNI EN ISO 14001 o della registrazione ambientale secondo le procedure previste dal reg. (CE) n. 761/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2001 (EMAS). Approvazione. *D.P.R. 28 novembre 2005, n. 381*. (B.U. 23 novembre 2005, n. 47)

Regolamento avente ad oggetto «Modifiche ed integrazioni al regolamento concernente modalità e criteri per la concessione di

contributi a favore delle imprese industriali per iniziative finalizzate alla tutela dell'ambiente di cui alla legge regionale n. 18/2003, art. 1». Approvazione. *D.P.R. 8 novembre 2005, n. 387*. (B.U. 23 novembre 2005, n. 47)

Legge regionale n. 15/2005, art. 6, commi da 35 a 43. Regolamento recante criteri e modalità applicabili nella concessione degli aiuti alle imprese agricole singole ed associate a fronte di finanziamenti bancari contratti per il sostegno delle spese di gestione. Approvazione. *D.P.R. 8 novembre 2005, n. 388*. (B.U. 7 dicembre 2005, n. 47)

Regolamento concernente le garanzie finanziarie per le discariche ai sensi dell'art. 5 della l.r. 7 settembre 1987, n. 30 (Norme regionali relative allo smaltimento dei rifiuti). Approvazione modifichiate. *D.P.R. 17 novembre 2005, n. 409*. (B.U. 23 novembre 2005, n. 47)

Regolamento recante criteri e modalità per la concessione dei contributi per lo sviluppo delle colture pregiate in attuazione della legge regionale n. 29/1967, art. 11, comma 1, lett. b), come modificata dall'art. 6, comma 67 della legge regionale n. 1/2005. Approvazione modificazioni ed integrazioni. *D.P.R. 23 novembre 2005, n. 413*. (B.U. 14 dicembre 2005, n. 50)

LAZIO

Modifiche alla l.r. 8 novembre 2004, n. 12 (Disposizioni in materia di definizione di illeciti edilizi), come modificata dalla l.r. 9 dicembre 2004, n. 18, nonché alla l.r. 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico) e successive modifiche. *L.R. 3 ottobre 2005, n. 17*. (B.U. 10 ottobre 2005, n. 28)

Modifica alla l.r. 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico) e successive modifiche. *L.R. 23 dicembre 2005, n. 19*. (B.U. 30 dicembre 2005, n. 36)

LOMBARDIA

Istituzione del Parco naturale del Bosco delle Querce. *L.R. 28 dicembre 2005, n. 21*. (B.U. 31 dicembre 2005, n. 52)

TOSCANA

Modifiche al regolamento emanato con d.p.g.r. 3 agosto 2004, n. 46/R (Regolamento di attuazione della l.r. 23 giugno 2003, n. 30 «Disciplina delle attività agrituristiche in Toscana»). *D.P.G.R. 21 dicembre 2005, n. 69*. (B.U. 29 dicembre 2005, n. 47)

MOLISE

Tutela e valorizzazione degli alberi monumentali. *L.R. 6 dicembre 2005, n. 48*. (B.U. 16 dicembre 2005, n. 39)

Istituzione delle strade del vino, dell'olio, del tartufo, del latte e dei sapori del Molise. *L.R. 16 dicembre 2005, n. 50*. (B.U. 31 dicembre 2005, n. 31)

Modifiche alla l.r. 30 luglio 1998, n. 7, avente ad oggetto: «Norme per la protezione e l'incremento della fauna ittica e per l'esercizio della pesca nelle acque interne» come modificata dalle leggi regionali n. 5/2003, n. 16/2003 e n. 30/2003. *L.R. 16 dicembre 2005, n. 52*. (B.U. 31 dicembre 2005, n. 41)

PIEMONTE

Istituzione del Centro di documentazione nell'area della «Benedicta» nel Parco naturale delle Capanne di Marcarolo. *L.R. 9 gennaio 2006, n. 1*. (B.U. 16 gennaio 2006, n. 2)

Norme per la valorizzazione delle costruzioni in terra cruda. *L.R. 16 gennaio 2006, n. 2*. (B.U. 19 gennaio 2006, n. 3)

SICILIA

Regolamento di attuazione della l.r. 9 dicembre 1998, n. 33, e successive modifiche ed integrazioni, in materia di interventi per il settore della pesca. *D.P. 30 settembre 2005, n. 12*. (B.U. 21 ottobre 2005, n. 45)

Interventi in materia di cooperative agricole. *L.R. 18 novembre 2005, n. 14*. (B.U. 23 novembre 2005, n. 50)

LIBRI

L'impresa agricola. Profili di qualificazione, di ANTONIO SCIAUDONE, ESI, Napoli, 2005, pp. 135, € 11,00.

La modernizzazione dell'agricoltura, obiettivo che il legislatore italiano ha assunto quale scelta strategica per il rilancio del settore primario già a partire dalla legge di delega 5 marzo 2001, n. 57, e che nel corso degli anni si è arricchito di ulteriori interventi, l'ultimo dei quali attuato con il d.lgs. 27 maggio 2005, n. 101, ha richiesto una profonda rielaborazione degli schemi formali entro i quali l'attività agricola deve svolgersi e ha imposto, innanzitutto, un aggiornamento della disciplina dell'impresa agricola.

Si tratta di un'opera che, probabilmente, non può dirsi ancora conclusa e i cui esiti non appaiono facilmente pronosticabili, perché se è vero che l'esigenza della riorganizzazione dell'agricoltura del Paese nulla ha di occasionale, le modalità con le quali il legislatore è intervenuto sulla materia quasi mai sono state precedute da una riflessione accurata e da una visione chiara, definitiva e consapevole degli obiettivi.

Del resto anche la frequenza con la quale negli ultimi anni si è atteso ad una serie di rimaneggiamenti, di precisazioni, di fughe in avanti, testimonia della non eccelsa qualità, anche tecnica, dei testi legislativi, via via venuti alla luce.

La scelta di dedicare un lavoro monografico all'impresa agricola, in questa particolare fase, appare, dunque, particolarmente coraggiosa e certamente utile.

Se, infatti, l'oggetto dell'attenzione dell'A. non può essere costituito da un materiale legislativo intorno al quale, nel corso del tempo, si sono sedimentati i risultati della riflessione degli studiosi e delle applicazioni della giurisprudenza, e nemmeno è possibile ancorare la propria ricerca, di là dalla celebrata finalità della «modernizzazione», a opzioni ben precise di politica del diritto, tuttavia ineludibile appare l'esigenza di provvedere, prima ancora che il processo in atto possa dirsi definitivamente compiuto, ad una *prima sistemazione* della materia, nel tentativo di cogliere e, per così dire, *accompagnare* i possibili sviluppi che potranno scaturire da definizioni del tutto nuove, in un contesto nel quale anche il quadro generale di riferimento è nel frattempo fortemente mutato.

Il lavoro muove dalla necessità di verificare se la nozione autonoma, distinta, di impresa agricola, così come elaborata dal legislatore del 2001, mantenga ancora, di là dai puri enunciati, una sua specificità e costituisca il punto centrale di riferimento di discipline dirette, di volta in volta, al sostegno del settore primario.

Com'è noto, con la riforma del 2001, il legislatore ha elaborato una nozione di impresa agricola, fondata essenzialmente sulla teoria del ciclo biologico elaborata dal prof. Carozza e già accolta nella legislazione francese.

Se, con il codice del '42, tutte le attività economiche, appartenenti sia all'industria e al commercio, sia al settore primario, erano state attratte entro la medesima categoria ordinante dell'impresa, cionondimeno indispensabile era apparsa la predisposizione di uno statuto speciale per l'agricoltura; uno statuto *più favorevole* giustificato, nell'ottica del tempo, dalle condizioni di arretratezza nelle quali si dibattevano le popolazioni rurali all'epoca della promulgazione del codice.

L'impresa agricola non era tenuta all'obbligo dell'iscrizione nel registro delle imprese (art. 2136 c.c.), né era obbligata alla tenuta delle scritture contabili (art. 2214 c.c.); regole specifiche erano dettate dall'art. 2198, in tema di capacità d'agire; dall'art. 2564, secondo comma, in tema di modificazione della ditta; dall'art. 2138 c.c. in tema di rappresentanza; dall'art. 2556 c.c. che impone la forma *ad probationem* solo per le imprese soggette a registrazione.

Era poi sottratta all'applicazione delle disposizioni sulle procedure concorsuali.

In realtà, non manca di osservare Sciaudone, sulla scia della migliore dottrina, non si trattava tanto di esentare una categoria sociale dai gravosi oneri che dall'esercizio di un'attività d'impresa derivano, quanto piuttosto di organizzare un sistema che fosse funzionale alle effettive condizioni *economi-*

che di svolgimento dell'agricoltura e che tenesse conto del ridottissimo impatto che la crisi dell'impresa agricola avrebbe avuto sul piano sia della tutela del credito, sia della più generale protezione dei consumatori e dei terzi.

L'A. ricostruisce, così, con il metodo dell'analisi storica, lo sviluppo del dibattito dottrinale e giurisprudenziale che, nel corso di quasi sessant'anni, ha investito l'impresa agricola; una ricostruzione che, pur dichiaratamente agile, tenuto conto degli scopi dell'opera, procede con assoluta padronanza della materia, arricchita di spunti originali e attenta nella rilevazione delle modifiche di volta in volta apportate dal legislatore.

Il Nostro ricorda come l'inesatta opinione secondo la quale i ritmi del progresso scientifico e tecnologico si svolgerebbero in agricoltura con più grave lentezza rispetto agli altri settori economici finisse con il condizionare anche le riflessioni degli studiosi intorno all'impresa agricola, tanto da far ritenere che all'acquisizione di una più moderna organizzazione produttiva e commerciale del settore primario, resa possibile dai prodigiosi progressi della scienza e della tecnologia, dovesse conseguire l'inapplicabilità delle speciali regole dettate per l'impresa agricola. Con il risultato di sminuire non poco il valore della scelta rivolta a conferire il carattere dell'impresa anche all'attività agricola.

D'altro canto la sintetica formulazione dell'art. 2135 c.c., se consentiva di adattare la visione dell'impresa agricola alle mutate condizioni economiche e sociali nelle quali l'agricoltura si veniva esercitando, segnava anche il limite al di là del quale non sarebbe stato consentito procedere sul piano della interpretazione evolutiva.

Con l'elaborazione della teoria del ciclo biologico, partendo da una valutazione in termini ontologici dell'agricoltura, la dottrina perviene ad individuare la ragione profonda delle cautele delle quali il legislatore circonda l'esercizio, in forma d'impresa, delle attività dirette alla cura e allo sviluppo di esseri viventi.

La dipendenza da fattori naturali, difficilmente controllabili, determina una particolare debolezza dell'attività produttiva e giustifica il regime di favore predisposto dal legislatore.

Ora, l'A. non manca di sottolineare come l'accoglimento, in sede legislativa, della teoria del ciclo biologico cada proprio nel momento in cui sempre meno lo statuto dell'impresa agricola si differenzia da quello dell'impresa commerciale. Ed infatti, solo per citare alcuni degli esempi forniti, già con l'art. 8 della l. 29 dicembre 1993, n. 580, era stato introdotto l'obbligo d'iscrizione degli imprenditori agricoli, dei piccoli imprenditori e delle società semplici in sezioni speciali del registro delle imprese, ed era stata attribuita all'iscrizione funzione di certificazione anagrafica e di pubblicità notizia, oltre gli effetti previsti dalle leggi speciali. Dell'esenzione dall'obbligo di tenuta delle scritture contabili, inapplicabile in caso di esercizio dell'attività agricola nelle forme tipiche delle società commerciali, non poteva giovare l'imprenditore agricolo a titolo principale. La disciplina della responsabilità civile per danno da prodotto difettoso è stata anch'essa unificata.

Ciò non consente, tuttavia, secondo Sciaudone, di concludere nel senso, così come pure suggerisce autorevole dottrina commercialistica, che, rimasta quale unica scriminante tra impresa agricola e impresa commerciale la sottrazione all'applicazione delle regole del fallimento e delle altre procedure concorsuali, la stessa nozione di impresa agricola abbia esaurito la sua funzione storica.

L'idea secondo la quale l'ampliamento delle imprese che possono definirsi agricole, dopo le recenti innovazioni legislative, avrebbe quale unico rilevante effetto quello di *liberare* dal timore del fallimento un maggiore e più consistente numero di imprenditori poggia probabilmente su di un falso presupposto: l'irrelevanza della nozione di impresa agricola ad altri fini.

In senso contrario, l'A. osserva come probabilmente proprio l'esenzione dal fallimento costituisce un privilegio non più giustificabile anche per l'impresa agricola più tradizionale e impedisce una corretta valutazione dell'impatto che la *nuova*

definizione di impresa agricola è destinata ad avere sul sistema nel suo complesso. Anche per questa ragione sarebbe dunque auspicabile una riforma delle procedure concorsuali, che estendesse la disciplina del fallimento alle imprese agricole, sia pure con gli accorgimenti specifici consigliati dalle particolari caratteristiche di queste ultime.

In realtà, se la tendenza ad un progressivo smantellamento delle regole di esenzione giustificerebbe, oggi, la caduta anche dell'ultimo baluardo, costituito dalla sottrazione dell'imprenditore agricolo alla disciplina delle procedure concorsuali, non per questo possono giudicarsi venute meno le ragioni dell'elaborazione di uno statuto proprio e, prima ancora, di una definizione nuova di impresa agricola.

Si tratta, evidentemente, di ragioni fondate sul perseguimento di obiettivi diversi da quelli del legislatore del '42. In quest'ottica l'A. esamina gli sviluppi della legislazione interna e comunitaria in tema di impresa agricola e rileva come «la riconsiderazione, su un piano generale, degli effetti che dalla fattispecie dell'impresa agricola discendono non esclude, ma anzi presuppone, una ridefinizione della fattispecie stessa; almeno quando non ci si limiti ad una operazione di semplice e marginale aggiornamento». La necessità dunque di disporre di una definizione nuova di impresa agricola nasce dalla rilevanza che gli emergenti interessi alla conservazione dell'ambiente naturale e al mantenimento di popolazioni attive nelle campagne hanno assunto nella determinazione delle politiche destinate al settore primario. L'attuazione di strumenti di sostegno degli agricoltori destinati ad interventi strutturali esterni al settore della produzione agricola assegna un nuovo ruolo all'impresa agricola e ne potenzia la multifunzionalità. L'agricoltura è dunque «promossa e resa destinataria di regimi

di sostegno non più soltanto perché rivolta alla produzione di beni, ma anche in vista della tutela dell'ambiente, e della conservazione delle risorse naturali».

D'altro canto è indiscutibile che l'attività produttiva agricola sia rivolta alla produzione di beni in larghissima parte destinati, direttamente o previa una o più trasformazioni, al consumo alimentare umano. Ed è altrettanto innegabile che (anche) all'imprenditore agricolo sia diretto un consistente complesso di regole, sia di diritto comunitario sia di diritto interno, relative al commercio e alla produzione di prodotti alimentari.

Rilevato che nell'ordinamento comunitario non si rinviene una nozione di impresa agricola e che, pertanto, inesatto sarebbe ritenere che la nozione di impresa agricola sia stata elaborata dal legislatore del 2001 in vista di un adeguamento ad una supposta nozione di *impresa agricola europea*, Sciaudone pone in rilievo come, cionondimeno, la nuova definizione di impresa agricola costituisca «una tappa determinante di quel processo di aggiornamento della *funzione* che l'ordinamento assegna allo svolgimento dell'attività produttiva propria del settore primario che dalle fonti comunitarie ha ricevuto un impulso decisivo».

L'impresa agricola resta, dunque, espressione di un'attività *speciale*, che, nella *sua* specialità, trova le ragioni per la predisposizione di un regime di *protezione*, che non si esaurisce più nella sottrazione alle regole fissate dallo statuto dell'impresa commerciale, ed anzi di tale esenzione può ormai fare a meno, quanto piuttosto si arricchisce di incentivi, provvidenze e benefici attribuiti in vista del raggiungimento di finalità nuove e diverse che all'agricoltura vengono assegnate.

Antonietta De Simone