

Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente

RIVISTA DIRETTA DA GIOVANNI GALLONI

n. 9 | 10 **Settembre - Ottobre 2014**
Anno XXIII

EDIZIONI

TELLUS

DIRETTORE

GIOVANNI GALLONI

VICE DIRETTORI

AMEDEO POSTIGLIONE - ANDREA BALDANZA

DIREZIONE SCIENTIFICA

ALBERTO ABRAMI - FERDINANDO ALBISINNI - GIANFRANCO AMENDOLA - GIUSEPPE BIVONA - ETTORE CASADEI
GIAN GIORGIO CASAROTTO - LUIGI COSTATO - MARIARITA D'ADDEZIO - PAOLO DELL'ANNO - NICOLETTA FERRUCCI
ANTONIO FONTANA - LUCIO FRANCIOSI - ALBERTO GERMANO - GIUSEPPE GIUFFRIDA - MARCO GOLDONI
INNOCENZO GORLANI - ALFIO GRASSO - CARLO ALBERTO GRAZIANI - ANTONIO JANNARELLI - DOMENICO LA MEDICA
PIETRO MASI - ALFREDO MASSART - LEONARDO MAZZA - MARIA PIA RAGIONIERI - EVA ROOK BASILE - FERNANDO SALARIS
GIULIO SGARBANTI - MICHELE TAMPONI - GAETANO VARANO

COMITATO DI REDAZIONE

MATTEO BENOZZO - FRANCESCO BRUNO - GIANFRANCO Busetto - DONATO CALABRESE - GIANFRANCO CALABRIA
IRENE CANFORA - MARIO CARDILLO - SONIA CARMIGNANI - LUIGI CENICOLA - IVAN CIMATTI - ANTONINO CIMELLARO
OSCAR CINQUETTI - ANTONINO CORSARO - GIUSEPPE FERRARA - LUCIANA FULCINITI - MANUELA LAMANTEA - LIBERA LAMOLA
FRANCESCO MAZZA - PATRIZIA MAZZA - GIUSEPPE MURGIDA - ANTONIO ORLANDO - LORENZA PAOLONI - ALBERTO PIEROBON
NICOLETTA RAUSEO - ILARIA ROMAGNOLI - ALESSANDRO SAVINI

COORDINAMENTO REDAZIONALE: STEFANO MASINI

DIRETTORE RESPONSABILE

PAOLA MANDRICI

Direzione, Redazione e Segreteria: Via XX Settembre 118 - 00187 Roma

Tel. 06 48070744 - 06 4828866 - Fax 06 4828865

Internet: www.rivistadga.it o www.edizionitellus.it - E-mail: rivistadga@edizionitellus.it

Sede Legale e Amministrativa: Edizioni Tellus s.r.l.

Via XXIV Maggio, 43 - 00187 Roma

Tel. 06 4883424 - Fax 06 4822582

Publicazione registrata presso il Tribunale di Roma al n. 129 del 5 marzo 1992 Registro

Stampa Stampa: RAI A s.r.l. - Via G.B. Impallomeni, 66 - 00166 Roma



Nel rispetto dell'ambiente la presente rivista è stampata interamente su carta riciclata certificata e priva di cloro

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO PER IL 2014

Abbonamento annuo versione cartacea € 100,00 - Abbonamento estero € 120,00 - Abbonamento annuo versione *integrale* (cartaceo + *on line*) € 130,00 - Abbonamento estero € 150,00 - Abbonamento annuo versione *on line* € 70,00 - Annate arretrate (disponibili) € 110,00. L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto agli arretrati e s'intende tacitamente rinnovato per l'anno successivo, salvo disdetta da esercitarsi entro il 30 novembre.

Per l'abbonamento nella versione *integrale* (cartaceo + *on line*) collegarsi al sito internet: www.rivistadga.it.

Dati per effettuare il pagamento:

– **bollettino c/c postale n. 97027007** intestato a Edizioni Tellus S.r.l. – Via XXIV Maggio 43 00187 Roma

– **bonifico bancario** - Intesa Sanpaolo S.p.A. - CODICE IBAN: IT97A0306905020013148960177 intestato a Edizioni Tellus S.r.l. indicando nome, cognome oppure denominazione sociale e indirizzo completo.

Il prezzo del singolo fascicolo è di € 16,00.

L'invio dei fascicoli avviene mediante spedizione in abbonamento postale. I fascicoli non ricevuti devono essere richiesti con lettera o fax, entro trenta giorni dal ricevimento del fascicolo successivo.

Per eventuali controversie è competente il Foro di Roma.

A norma dell'art. 74, primo comma, lett. c) del d.p.r. n. 633/1972 (nella nuova formulazione introdotta con l'art. 34 del d.l. 2 marzo 1989, n. 69, convertito nella legge 27 aprile 1989, n. 154 e ss.mm.), e dei dd.mm. 29 dicembre 1989, 12 gennaio 1990 e 9 aprile 1993, il commercio dei periodici è soggetto ad un'iva del 4% condensata, a carico esclusivo dell'Editore. Ne consegue, pertanto, che all'abbonato non è consentita la detrazione dell'imposta (circolare ministeriale n. 63/490676 del 7 agosto 1990).



Associata all'USPI - Unione della Stampa Periodica Italiana

ANES

ASSOCIAZIONE NAZIONALE EDITORIA
PERIODICA SPECIALIZZATA



Gli articoli firmati esprimono il pensiero degli autori e non riflettono necessariamente l'opinione della Rivista

SOMMARIO

Parte I - DOTTRINA

MATTEO BENOZZO: La determinazione delle CSC nella bonifica dei siti produttivi 849

ANDREA FERRUTI: Agriturismo e contributo di costruzione: riflessioni sul tema 863

STUDI E DOCUMENTI

LUIGI CENICOLA: Per i fabbricati collabenti nuove regole 868

NOTE A SENTENZA

MARIA CARMEN AGNELLO: La compatibilità paesaggistica tra la tutela del diritto di proprietà e dell'ambiente nell'interpretazione della Corte di giustizia: quando l'eccezione conferma la regola 875

LUCIANA FULCINITI: La Consulta rettifica la tutela paesaggistica dei demani civici della Sardegna 887

ALESSANDRO M. BASSO: La norma regionale tra esegesi territoriale *ex post* ed ordinamento generale: le *res communes omnium* 893

LUIGI CENICOLA: Diritto di superficie su terreno agricolo 898

MASSIMILIANO CENTI: Con lo Stato nulla di scontato! Ribadita l'obbligatorietà della forma scritta nei contratti stipulati dalla P.A. 901

ANTONINO CIMELLARO: Espropriazione di aree agricole. La Cassazione dice: il VAM (valore agricolo medio) è vivo e (parzialmente) vegeto 905

BIAGIO CAMPAGNA: La prelazione (agraria) parziale è ammissibile se la porzione di fondo coltivata dall'affittuario è autonoma dal punto di vista strutturale, funzionale e produttivo 911

EMANUELE GUERRIERI CIACERI: Simulazione del corrispettivo e principio della «parità di condizioni» 923

LUCIANA FULCINITI: I tratturi nel patrimonio culturale 925

LUCIO FALCO: Sulla esecuzione di lavori di escavazione in mancanza di autorizzazione paesaggistica 932

GUIDO JESU: Un caso di frode in commercio per l'aggiunta di acqua e barbabietola da zucchero al vino 938

PATRIZIA MAZZA: Rimozione di rifiuti abbandonati e responsabilità della Regione	944
MANUELA LAMANTEA: La responsabilità oggettiva dell'autore e la posizione di garanzia del proprietario	947
ALESSANDRO M. BASSO: Rifiuti ed ordinanza di bonifica del sito tra interessi generali e diritti soggettivi: non responsabile il proprietario incolpevole del pericolo di inquinamento	955
CRISTINA ROMANELLI: Ancora sulla responsabilità dell'inquinamento e sulla prova per presunzioni	961
INNOCENZO GORLANI: Problemi vecchi e nuovi in materia di caccia: valutazione di incidenza (VINCA), proroga dei piani faunistico-venatori (PFV), divieto di caccia nei valichi montani, ridefinizione territoriale della Zona delle Alpi	966
ALFIO GRASSO: Della concessione di pascolo senza il ricorso all'asta pubblica e del risarcimento patrimoniale di danno da parte del (potenziale) concessionario	979
PAOLO COSTANTINO: Espropri e risarcimento: tra strane deleghe, l'eterno rimpallo di competenze tra giudice ordinario e amministrativo	982
VINCENZO PERILLO: Normativa comunitaria e disciplina nazionale in tema di installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili	990
LIBERA LAMOLA: Estensione all'imprenditore agricolo professionale delle agevolazioni tributarie e creditizie previste per il coltivatore diretto	994

Parte II - GIURISPRUDENZA (*)

AGRICOLTURA E FORESTE

Azienda agricola (allevamento di bestiame) - Concessione in affitto dell'erba dei pascoli di montagna - Concessione in affitto senza la procedura dell'asta - Divieto di pascolo agli animali di taglia grossa (bovini ed equini) - Legittimità - Risarcimento del danno al non concessionario del pascolo - Esclusione. <i>T.A.R. Abruzzo - L'Aquila, Sez I 7 novembre 2013, n. 931</i> , con nota di A. GRASSO	977
Minima unità culturale - Nozione e sanzioni per inosservanza - Nozioni di minima unità culturale ex art. 846 c.c. e di «compendio unico» ex art. 7 del d.lgs. n. 99 del 2004 - Differenze. <i>Cass. Sez. II Civ. 8 luglio 2014, n. 15562 (M)</i>	997

AMBIENTE

Norme della Regione autonoma Sardegna - Previsione che la Giunta regionale assuma una deliberazione di interpretazione autentica dell'art. 17, comma 3, lett. g) delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale nel senso che la fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battaglia è da riferirsi esclusivamente, come in tali disposizioni già stabilito, ai

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

laghi naturali e agli invasi artificiali, e non si applica alle zone umide. <i>Corte costituzionale 17 dicembre 2013, n. 308</i> , con nota di A.M. BASSO	893
Inquinamento - Complesso industriale per la produzione di laterizi - Imposizione di un vincolo su un'area inquinata - Art. 17, comma 10, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 - Proprietario dell'area, non responsabile dell'inquinamento - Onere di provvedere. <i>Cons. Stato, Sez. VI 11 settembre 2013, n. 4490</i> , con nota di M. LAMANTEA	946
Soggetto subentrante nella proprietà o nel possesso di un sito contaminato - Successione negli obblighi ex art. 17, comma 10, d.lgs. n. 22 del 1997 - Costi degli interventi di bonifica - Spettano al soggetto subentrante che voglia evitare conseguenze dei vincoli ex comma 11, art. 17, d.lgs. n. 22 del 1997. <i>Cons. Stato, Sez. VI 11 settembre 2013, n. 4490</i> , con nota di M. LAMANTEA	946
Inquinamento - Misure per fronteggiare la situazione - Obbligo - Responsabilità dell'autore a titolo di dolo o colpa - Necessità. <i>T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I 5 maggio 2014, n. 184</i> , con nota di C. ROMANELLI	960
Inquinamento - Bonifica delle aree inquinate - Facoltà e non obbligo del proprietario non responsabile - Realizzazione dell'Amministrazione - Spese sostenute - Privilegio immobiliare sul fondo bonificato. <i>T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I 5 maggio 2014, n. 184</i> , con nota di C. ROMANELLI	960
Inquinamento - Principio comunitario della responsabilità dell'inquinatore - Contemperamento con principi di precauzione, prevenzione e tutela - Proprietario non responsabile - Accollo di misure precauzionali - Previa congrua istruttoria e motivazione - Necessità. <i>T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I 5 maggio 2014, n. 184</i> , con nota di C. ROMANELLI	960
Inquinamento - Sito fonte di inquinamento - Prova - Presunzioni - Legittimità - Procedura di bonifica - Costi a carico del proprietario non responsabile - Limiti. <i>T.A.R. Piemonte, Sez. I 5 maggio 2014, n. 763</i> , con nota di C. ROMANELLI	960
Bonifica - Limiti di accettabilità - CSC - Destinazione d'uso - Strumenti urbanistici vigenti - Colonna A, tabella 1. <i>T.A.R. Veneto, Sez. III 25 febbraio 2014, n. 255</i> , con commento di M. BENOZZO	975
Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Autorizzazione all'installazione - Localizzazione - Normativa comunitaria e disciplina nazionale - Divieto su aree non idonee - Condizioni - Rispetto principi di non discriminazione e di proporzionalità - Necessità. <i>T.A.R. Puglia - Bari, Sez. I 24 luglio 2013, n. 1182</i> , con nota di V. PERILLO	987
Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Autorizzazione all'installazione - Divieti per specifiche tipologie di impianti - Legittimità. <i>T.A.R. Puglia - Bari, Sez. I 24 luglio 2013, n. 1182</i> , con nota di V. PERILLO	987
Energia - Impianti fotovoltaici - Realizzazione ed esercizio - Autorizzazione unica - Determinazione della conferenza di servizi - Carattere endoprocedimentale - Impugnazione immediata - Esclusione. <i>Cons. Stato, Sez. II 5 agosto 2014, n. 2609 (M)</i>	1003
Energia - Impianti fotovoltaici - Realizzazione ed esercizio - Disciplina - Competenza concorrente di Stato e Regioni - Legittimità. <i>Cons. Stato, Sez. II 5 agosto 2014, n. 2609 (M)</i>	1003

Energia - Impianti fotovoltaici - Realizzazione ed esercizio - Autorizzazione unica - Conferenza di servizi - Dissenso del Comune - Superamento - Possibilità - Motivazione adeguata - Necessità. <i>Cons. Stato, Sez. II 5 agosto 2014, n. 2609 (M)</i>	1003
--	------

Inquinamento - Impianto per lavorazione di prodotti agricoli (principalmente, carni) - Impugnazione - Soggetti legittimati - Individuazione - Mero criterio della <i>vicinitas</i> - Insufficienza - Prova anche del concreto interesse - Necessità. <i>T.A.R. Toscana, Sez. I 20 agosto 2014, n. 1372 (M)</i>	1005
--	------

ANIMALI

Maltrattamento di animali - Delitto di cui all'art. 544 <i>ter</i> c.p. - Nozione di necessità. <i>Cass. Sez. III Pen. 3 settembre 2014, n. 36715 (M)</i>	1000
---	------

Trasporto di animali - Sanzioni applicabili. <i>Cass. Sez. III Pen. 3 luglio 2014, n. 28578 (c.c.) (M)</i> .	1001
--	------

Cani - Ibrido di cane lupo (nella specie, <i>canis lupus italicus</i>) - Detenzione presso centri specializzati per animali selvatici - Obbligatorietà - Esclusione - Affidamento a privato - Condizioni - Vita in ambiente domestico - Legittimità. <i>Cons. Stato, Sez. III 11 settembre 2014, n. 4639 (M)</i>	1003
---	------

BELLEZZE NATURALI

Rinvio pregiudiziale - Art. 167, comma 4, lett. <i>a</i>), d.lgs. n. 42 del 2004 - Vincolo paesaggistico - Compatibilità - Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea - Principi generali del diritto dell'Unione - Principio di proporzionalità - Attuazione del diritto dell'Unione - Ambito di applicazione del diritto dell'Unione - Collegamento sufficiente - Insussistenza - Incompetenza della Corte. <i>Corte di giustizia UE, Sez. X 6 marzo 2014, con nota di M.C. AGNELLO</i>	875
--	-----

Tratturi - Area tratturale - Zona d'interesse archeologico - Area tutelata per legge - Rilevanza paesaggistica - Sussiste - Opere edilizie realizzate in difetto di autorizzazione - Reato paesaggistico - Sussiste. <i>Cass. Sez. III Pen. 16 maggio 2014, n. 20443 (c.c.), con nota di L. FULCINITI</i>	925
---	-----

Interventi in parziale difformità dall'autorizzazione paesaggistica - Differenza tra parziale o totale difformità - Non sussiste. <i>Cass. Sez. III Pen. 27 gennaio 2014 n. 3655 (c.c.), con nota di L. FALCO</i>	931
---	-----

SIC e ZPS - Interventi pianificatori o progettuali - VINCA - Necessità - Valutazione di incidenza negativa - Efficacia vincolante - Esclusione - Limite alla sfera discrezionale dell'amministrazione procedente. <i>T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II 9 aprile 2014, n. 362, con nota di I. GORLANI</i>	.965
--	------

Tutela - Discrezionalità tecnica dell'amministrazione - Valutazione privilegiata dell'amministrazione rispetto a quella del privato - Legittimità (nella specie, pergolato in ferro installato in uno stabilimento balneare). <i>T.A.R. Campania - Napoli, Sez. IV 25 luglio 2014, n. 4257 (M)</i>	1005
--	------

CACCIA E PESCA

Caccia - Pianificazione in materia faunistico-venatoria - Mancanza di un piano faunistico approvato dalla Regione - Conseguenze - Precedenti PFV - Caducazione - Esclusione - Ragioni. <i>T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II 9 aprile 2014, n. 363</i> , con nota di I. GORLANI ...	965
Caccia - Ambito di azione del divieto di caccia - Individuazione - Avifauna - Tutela - Mancata individuazione del valico di una Provincia confinante - Ininfluenza. <i>T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II 9 aprile 2014, n. 364</i> , con nota di I. GORLANI	965
Caccia - Tempi di caccia stabiliti in via generale dal legislatore statale - Modifiche da parte del legislatore regionale in relazione alle situazioni ambientali e previo parere I.S.P.R.A. - Possibilità - Esclusività dell'opzione fra le tre forme di caccia - Conseguenze. <i>T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II 9 aprile 2014, n. 365</i> , con nota di I. GORLANI	966
Caccia - Parchi nazionali - Tabellazione perimetrale - Necessità - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 3 settembre 2014, n. 36707 (M)</i>	1000

CONTRATTI AGRARI

Procedimento civile - Termini processuali - Sospensione - Giudizio di affrancazione di fondo oggetto di colonia miglioratizia - Sospensione feriale dei termini - Applicabilità - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Civ. 11 giugno 2014, n. 13236 (M)</i>	998
Esecuzione forzata - Esecuzione per rilascio di fondo rustico - Opposizione - Asserita inesatta identificazione del fondo - Allegazione dell'opposto dell'avvenuta esecuzione per individuazione in concreto del bene - Natura - Mera difesa - Conseguenze. <i>Cass. Sez. VI-III 5 giugno 2014, n. 12718 ord. (M)</i>	998
Affitto agrario con la P.A. - Stipulazione in forma scritta - Necessità - Irrilevanza della cosiddetta deformalizzazione <i>ex art. 41, legge n. 203 del 1982</i> - Fondamento - Conseguenze - Configurabilità di una novazione soggettiva tacita del rapporto - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 8 maggio 2014, n. 9975</i> , con nota di M. CENTI	901
Accordi tra le parti - Contratto concluso senza l'assistenza delle organizzazioni professionali - Disciplina della nullità parziale <i>ex art. 1419 c.c.</i> - Applicabilità - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Civ. 4 giugno 2013, n. 14046</i> , con nota di E. GUERRIERI CIACERI	920
Invalidità - Nullità del contratto - Nullità conseguenti alla violazione dell'art. 11, comma 3, della legge n. 11 del 1971 (come sostituito dall'art. 45 della legge n. 203 del 1982) - Nullità c.d. «di protezione» - Conseguenze - Deducibilità della sola parte interessata - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Civ. 4 giugno 2013, n. 14046</i> , con nota di E. GUERRIERI CIACERI	920

ESPROPRIAZIONE P.P.U.

Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - Coltivatore diretto - Indennità aggiuntiva <i>ex art. 17 della legge n. 865 del 1971</i> - Criterio di liquidazione - Effetti della sentenza n. 181 del 2011 della Corte costituzionale. <i>Cass. Sez. I Civ. 24 aprile 2014, n. 9269</i> , con nota di A. CIMELLARO	903
--	-----

Occupazione d'urgenza - Lavori di adeguamento della sede stradale - Assenza di un decreto di esproprio - Risarcimento dei danni da occupazione illegittima. <i>T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I 23 settembre 2013, n. 1997</i> , con nota di P. COSTANTINO	982
---	-----

IMPOSTE E TASSE

Imposte sui redditi - Cessione del diritto di superficie su di un terreno agricolo dopo cinque anni dall'acquisto - Intento speculativo - Plusvalenza - Non sussiste - Equiparazione della cessione del diritto di superficie alla cessione a titolo oneroso della proprietà. <i>Cass. Sez. V Civ. 4 luglio 2014, n. 15333</i> , con nota di L. CENICOLA	897
Tributi locali (comunali, provinciali, regionali) - Tributi locali posteriori alla riforma tributaria del 1972 - Imposta comunale sugli immobili (ICI) - Agevolazioni ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 504 del 1992 - Società cooperativa a r.l. - Spettanza - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. Trib. 27 giugno 2014, n. 14734 (M)</i>	998
Agevolazioni tributarie e creditizie a favore del coltivatore diretto - Estensione all'imprenditore agricolo professionale - Acquisto di fondo agricolo - Applicabilità - Condizioni. <i>Comm. trib. reg. Puglia - Sez. dist. Foggia, Sez. XXVII 19 marzo 2014, n. 639</i> , con nota di L. LA-MOLA	993

PRELAZIONE E RISCATTO

Prelazione - Compravendita avente ad oggetto il fondo prelazionabile unitamente ad altri fondi - Indicazione di un prezzo globale riferito al complesso dei fondi - Decadenza dal diritto di riscatto - Esclusione - Necessità della determinazione del prezzo del fondo prelazionabile - Onere del proprietario venditore - Individuazione del prezzo anche nel giudizio di riscatto - Ammissibilità. <i>Cass. Sez. III Civ. 7 marzo 2014, n. 5414</i> , con nota di B. CAMPAGNA	910
Prelazione - Violazione del diritto di prelazione - Simulazione del prezzo di vendita nel preliminare e nel definitivo - Rimedio esperibile - Esercizio dell'azione di riscatto - Esclusività del rimedio - Insussistenza. <i>Cass. Sez. III Civ. 4 giugno 2013, n. 14046</i> , con nota di E. GUERRIERI CIACERI	920
Prelazione - Esercizio del diritto ad un prezzo artatamente superiore a quello realmente pattuito tra le parti - Azione risarcitoria - Riconducibilità all'art. 2043 (e non all'art. 1440) c.c. - Sussistenza - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Civ. 4 giugno 2013, n. 14046</i> , con nota di E. GUERRIERI CIACERI	920
Riscatto - Termine di tre mesi - Decorrenza - Scadenza del termine - Decadenza dal diritto. <i>Trib. Teramo 23 luglio 2014, n. 1083 (M)</i>	999

PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO

Prodotti alimentari - Reati - Art. 5, lett. a) della l. 30 aprile 1962, n. 283 - Presupposti - Abrogazione per effetto dei decreti succedutisi alla legge delega 29 novembre 2005, n. 246 (de-	
--	--

creti «taglialeggi») - Esclusione - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Pen. 18 novembre 2013, n. 46183</i> , con nota di G. JESU	938
Reati contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio - Delitti contro l'industria e il commercio - Frode nell'esercizio del commercio - Detenzione finalizzata alla commercializzazione di vino preparato con l'aggiunta di materie zuccherine vietate - Tentativo di frode in commercio - Configurabilità - Depenalizzazione - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 18 novembre 2013, n. 46183</i> , con nota di G. JESU	938
SANITÀ PUBBLICA	
Rifiuti - Rimozione e smaltimento - Bonifica - Tratto di sedime molto esteso - Responsabilità della Regione - Sussiste. <i>Cons. Stato, Sez. V 10 giugno 2014, n. 2977</i> , con nota di P. MAZZA	943
Rifiuti stoccati - Ordinanza di provvedere allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi - Ordine di messa in sicurezza mediante rinfustazione di tutti i rifiuti posti in contenitori deteriorati - Curatore fallimentare e proprietario del sito incolpevole del pericolo di inquinamento - Responsabilità - Dolo o colpa - Prova da parte della P.A. - Illegittimità dell'ordinanza. <i>T.A.R. Piemonte, Sez. I 13 giugno 2014, n. 1056</i> , con nota di A.M. BASSO	952
Rifiuti - Discarica abusiva o non autorizzata. <i>Cass. Sez. III Pen. 11 luglio 2014, n. 30583 (M)</i> .	1000
Rifiuti - Dissequestro di terreno subordinato a bonifica. <i>Cass. Sez. III Pen. 3 luglio 2014, n. 28577 (c.c.) (M)</i>	1001
Rifiuti - Competenza del P.M. alla distruzione di rifiuti pericolosi in sede di esecuzione. <i>Cass. Sez. III Pen. 2 luglio 2014, n. 28456 (c.c.) (M)</i>	1002
Rifiuti - Confisca obbligatoria, ai sensi dell'art. 260 <i>ter</i> , comma 4, d.lgs. n. 152/2006. <i>Cass. Sez. III Pen. 2 luglio 2014, n. 28442 (c.c.) (M)</i>	1002
Rifiuti - Abbandono incontrollato - Responsabilità per dolo o colpa - Sussistenza - Necessità. <i>Cons. Stato, Sez. V 17 luglio 2014, n. 3786 (M)</i>	1004
Rifiuti - Abbandono incontrollato - Fatto illecito di terzi - Responsabilità del proprietario del terreno - Trascuratezza ed incuria del proprietario - Sussistenza - Necessità. <i>Cons. Stato, Sez. V 17 luglio 2014, n. 3786 (M)</i>	1004
USI CIVICI	
Legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 19 - Mancata previsione di preventiva comunicazione del piano straordinario di accertamento degli usi civici e di atti modificativi della destinazione d'uso civico, agli organi dello Stato preposti alla tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale - Sussistenza. <i>Corte costituzionale 18 luglio 2014, n. 210</i> , con nota di L. FULCINITI	884
Impugnazioni - Reclami - Sentenza del Commissario per la liquidazione degli usi civici in materia di esistenza, natura ed estensione dei diritti di uso civico - Mezzo di impugnazione -	

Reclamo alla Corte d'appello - Necessità - Ricorso per cassazione - Inammissibilità. <i>Cass. Sez. Un. Civ. 4 luglio 2014, n. 15300 (M)</i>	997
Commissari regionali - Competenza - Domanda diretta alla declaratoria di nullità di contratti dispositivi, a favore di un privato, di terreni gravati da uso civico - Giurisdizione commissariale - Fondamento. <i>Cass. Sez. Un. Civ. 7 maggio 2014, n. 9829 (M)</i>	999

MASSIMARIO

- <i>Giurisprudenza civile</i>	997
- <i>Giurisprudenza penale</i>	1000
- <i>Giurisprudenza amministrativa</i>	1003

Parte III - PANORAMI

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

- <i>dell'Unione europea</i>	1006
- <i>nazionale</i>	1007
- <i>regionale</i>	1008

Altre sentenze di interesse sono reperibili sul sito:
www.rivistadga.it

Indice cronologico delle decisioni (*)

Data	Autorità	pagina
2013		
<i>GIUGNO</i>		
4	Cass. Sez. III Civ. n. 14046	920
<i>LUGLIO</i>		
24	T.A.R. Puglia - Bari, Sez. I n. 1182	987
<i>SETTEMBRE</i>		
11	Cons. Stato, Sez. VI n. 4490	946
23	T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I n. 1997	982
<i>NOVEMBRE</i>		
7	T.A.R. Abruzzo - L'Aquila, Sez. I n. 931	977
18	Cass. Sez. III Pen. n. 46183	938
<i>DICEMBRE</i>		
17	Corte costituzionale n. 308	893
2014		
<i>GENNAIO</i>		
27	Cass. Sez. III Pen. n. 3655 (c.c.)	931
<i>FEBBRAIO</i>		
25	T.A.R. Veneto, Sez. III n. 255	975
<i>MARZO</i>		
6	Corte di giustizia UE, Sez. X	875
7	Cass. Sez. III Civ. n. 5414	910
19	Comm. trib. reg. Puglia - Sez. dist. Foggia, Sez. XXVII n. 639	993

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

APRILE

9	T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II n. 362	965
9	T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II n. 363	965
9	T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II n. 364	965
9	T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II n. 365	966
24	Cass. Sez. I Civ. n. 9269	903

MAGGIO

5	T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I n. 184	960
5	T.A.R. Piemonte, Sez. I n. 763	960
7	Cass. Sez. Un. Civ. n. 9829 (M)	999
8	Cass. Sez. III Civ. n. 9975	901
16	Cass. Sez. III Pen. n. 20443 (c.c.)	925

GIUGNO

5	Cass. Sez. VI-III n. 12718 ord. (M)	998
10	Cons. Stato, Sez. V n. 2977	943
11	Cass. Sez. III Civ. n. 13236 (M)	998
13	T.A.R. Piemonte, Sez. I n. 1056	952
27	Cass. Sez. Trib. n. 14734 (M)	998

LUGLIO

2	Cass. Sez. III Pen. n. 28442 (c.c.) (M)	1002
2	Cass. Sez. III Pen. n. 28456 (c.c.) (M)	1002
3	Cass. Sez. III Pen. n. 28577 (c.c.) (M)	1001
3	Cass. Sez. III Pen. n. 28578 (c.c.) (M)	1001
4	Cass. Sez. Un. Civ. n. 15300 (M)	997
4	Cass. Sez. V Civ. n. 15333	897
8	Cass. Sez. II Civ. n. 15562 (M)	997
11	Cass. Sez. III Pen. n. 30583 (M)	1000
17	Cons. Stato, Sez. V n. 3786 (M)	1004
18	Corte costituzionale n. 210	884
23	Trib. Teramo n. 1083 (M)	999
25	T.A.R. Campania - Napoli, Sez. IV n. 4257 (M)	1005

AGOSTO

5	Cons. Stato, Sez. II n. 2609 (M)	1003
20	T.A.R. Toscana, Sez. I n. 1372 (M)	1005

SETTEMBRE

3	Cass. Sez. III Pen. n. 36707 (M)	1000
3	Cass. Sez. III Pen. n. 36715 (M)	1000
11	Cons. Stato, Sez. III n. 4639 (M)	1003

La determinazione delle CSC nella bonifica dei siti produttivi

di Matteo Benozzo

1. Introduzione. - 2. Il caso di specie e i termini del problema. - 3. La determinazione delle CSC tra colonna A e colonna B della tabella 1: introduzione. - 4. (segue): il valore del «dato urbanistico». - 5. (segue): la particolare filosofia del Codice dell'ambiente. - 6. (segue): Il processo di identificazione dei limiti e le motivazioni della scelta. - 7. La difficile condivisione delle posizioni assunte dal T.A.R. Venezia. - 8. Conclusioni.

1. - La disciplina delle bonifiche dei siti contaminati si incentra e ruota intorno alle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) e alle concentrazioni soglia di rischio CSR, un regime di limiti duale da cui dipendono lo sviluppo dell'analisi di rischio e, di conseguenza, le possibili ipotesi di intervento, stabilendone limiti e criteri di operatività e relativi obblighi (1).

Le (CSC) sono definite come quella soglia di «allarme» stabilita nell'Allegato 5 al Titolo V della Parte IV del Codice dell'ambiente, il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (2), che rende obbligatorio uno *screening* e la caratterizzazione degli inquinanti ritrovati per sviluppare il documento di analisi sito specifica e quindi stabilire per l'area le re-

(1) Sulla definizione di siffatte formule, v. rispettivamente lett. b) e c) dell'art. 240, su ci permettiamo di richiamare M. BENOZZO - F. BRUNO, *Le regole dei siti contaminati tra decreto Ronchi e nuovo codice dell'ambiente*, in *Contratto e impresa*, 2006, 829.

(2) Riconosciuto come «Codice» delle leggi ambientali in quanto corpo normativo che non si esaurisce in una semplice raccolta di leggi, ma in una riconduzione di regole già frammentate in diversi contenitori, a un complesso internamente coerente, *dominato da principi* a partire dai quali si può ottenere la visione di tutto il corpo del diritto considerato, che così risulta frutto di «riassetto», ispirato *in primis* dal principio ideologico della *autoreponsabilità* dell'uomo verso l'ambiente, inteso come valore, nei confronti del quale «il soggetto del codice del settore ambientale», destinatario delle sue disposizioni, «è... l'uomo come membro di una collettività a-temporale e a-spaziale... [in cui il] diritto dell'intera collettività umana a perpetuarsi nel tempo secondo regole di vita e di sviluppo sostenibile, evidenzia la condivisione di valori non-economici ed etici come permeanti la società civile e costituenti un modello di civiltà suscettibile di espansione al pari di quei modelli che, incentrati sull'uguaglianza e sulla libertà, hanno consentito processi di civilizzazione di tutti gli abitanti della nostra Terra» (A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Premessa sulla natura del corpus normativo ambientale*, in A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE - F. BRUNO - M. BENOZZO, *Commento al Codice dell'ambiente* (II edizione), Torino, 2013, 1).

lative CSR, solo il cui superamento importa «la messa in sicurezza e la bonifica» dell'area (3). Ossia, mentre le CSC si sostanziano in un riferimento tabellare che impone delle iniziative, ma non la bonifica, le CSR rappresentano le concentrazioni soggettive di inquinamento per una determinata area, al di sopra delle quali la presenza di una sostanza è da ritenersi pericolosa per la salute dell'uomo e per l'ambiente e, quindi tale da far acquisire all'area la qualifica di *sito contaminato*, rendendo obbligatorio un intervento che, secondo l'attività su di esso svolta, può essere di vera e propria bonifica, di messa in sicurezza operativa ovvero permanente.

Pertanto, il doppio livello di approfondimento delle indagini ambientali voluto dalla legge e che si concretizza nel duplice possibile *status* di sito *potenzialmente contaminato* e sito effettivamente *contaminato*, dipende dai livelli CSC e CSR applicabili; ed essendo le CSR direttamente collegate alle CSC, protagonista nella declinazione della disciplina in esame è l'individuazione e la determinazione dei livelli di riferimento proprio di queste ultime che il Codice dell'ambiente all'Allegato 5 del Titolo V della sua Parte IV stabilisce in funzione della matrice ambientale interessata, suolo e sottosuolo (tabella 1) o acque sotterranee (tabella 2). Per la prima matrice (suolo e sottosuolo), a sua volta, il Codice distingue differenti livelli di *potenziale contaminazione* a seconda della «specifica destinazione d'uso dei siti da bonificare» (titolo della tabella 1).

Così la tabella 1 prevede due livelli diversi di *potenziale contaminazione*: quelli per le aree residenziali e a verde pubblico o privato (colonna A) e quelli per le aree commerciali e industriali (colonna B). Due livelli diversi per due categorie d'uso del sito distinte che una recente sentenza del T.A.R. Veneto (4) ha ritenuto di collegare in modo automatico allo strumento di pianificazione territoriale e alla relativa destinazione urbanistica dell'area, senza cenni sulla natura giuridica dello specifico strumento e senza ritenere rilevante l'utilizzo in corso.

(3) Differente è la situazione in cui le CSR calcolate esprimono concentrazioni inferiori alle CSC. In questo caso sono i livelli CSC quelli applicabili, dal momento che proprio le CSC rappresentano il primo parametro di riferimento, il limite minimo per la tutela della salute umana, al di sotto del quale è escluso anche l'acquisto dello *status* giuridico di *sito contaminato*, dove le CSR sono invece parametri residuali e presuppongono livelli maggiori di concentrazione rispetto alle CSC. A tal proposito, la Regione Lombardia prevede espressamente che «il documento di analisi di rischio non deve essere presentato, se il soggetto obbligato/interessato procede alla presentazione del progetto operativo di bonifica, con il raggiungimento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC), per la specifica destinazione d'uso» (cfr. l'ultimo capoverso del paragrafo 1, «Parametri da utilizzare nell'analisi di rischio», di cui alle «Linee guida per l'applicazione dell'Analisi di rischio sanitario ambientale sito-specifica per la definizione degli obiettivi di bonifica dei siti contaminati», quale Allegato 1 della d.g.r. 10 febbraio 2010, n. 8/11348). La stessa posizione è stata assunta anche dalla Confindustria Venezia, nei protocolli operativi per la bonifica e messa in sicurezza redatti con l'Accordo di programma 12 aprile 2012, e non è altro che una esplicitazione operativa di dettaglio della definizione legale di *sito non contaminato*. Da ultimo non può non considerarsi il testo del nuovo art. 242 *bis* sulla «procedura semplificata per le opere di bonifica», come introdotto dal comma 1 dell'art. 13 del d.l. 24 giugno 2014, n. 91 (come convertito nella l. 11 agosto 2014, n. 116), che fa delle CSC l'unico obiettivo di riferimento applicabile, il solo livello da prendere a parametro per la conduzione delle bonifiche in corso. In argomento v. V. GIAMPIETRO - F. GIAMPIETRO, *Analisi di rischio ed obiettivi di bonifica sostenibili e ragionevoli*, in *Ambiente e sviluppo*, 2014, 112.

(4) T.A.R. Veneto, Sez. III 25 febbraio 2014, n. 255, in questa Riv., 2014, 976.

2. - Alla fine del 1970, una persona giuridica era divenuta proprietaria a mezzo d'incorporazione per fusione di alcuni terreni ricompresi nel Sito di interesse nazionale (SIN) di Porto Marghera. Tali terreni erano destinati dai primi del '900 alla lavorazione di legno per traversine ferroviarie e dall'acquisto per incorporazione, essi erano prima utilizzati a fini industriali e commerciali e, in seguito, come deposito di merci, parcheggi di automezzi aziendali e scopo uffici.

Nel 2001 la nuova proprietaria aveva avviato un procedimento di bonifica come terzo interessato non responsabile ai sensi della disciplina previgente il Codice dell'ambiente (ossia: il d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, conosciuto come decreto Ronchi, e il suo decreto attuativo, il d.m. 25 ottobre 1999, n. 471) (5).

Nel corso del procedimento di bonifica e ripristino ambientale dell'area, gli enti competenti avevano analizzato i progetti di bonifica del suolo e della falda nell'ambito di due conferenze di servizi decisorie che si erano concluse dettando una serie di prescrizioni tra cui – per quanto di interesse in questa sede – l'obbligo di rispettare per i suoli i limiti fissati per la destinazione d'uso prevista dal piano regolatore vigente, anziché quelli previsti per la destinazione d'uso effettiva in quel momento, imponendo il rispetto della colonna A della tabella 1 propria degli insediamenti residenziali, anziché i limiti previsti per l'utilizzo produttivo, effettivamente in corso, di cui alla colonna B.

Le prescrizioni venivano ribadite e confermate in tre successive conferenze dei servizi, le cui determine conclusive, insieme a quelle iniziali, venivano tutte impugnate con ricorsi vari, lamentando sul punto la violazione e falsa applicazione del decreto Ronchi e del Codice dell'ambiente, nonché il travisamento, l'illogicità, la contraddittorietà e l'irragionevolezza dell'azione amministrativa in quanto a giudizio della ricorrente si sarebbe dovuta considerare esclusivamente la destinazione d'uso in atto e non già quella *potenziale* dei piani urbanistici in vigore ove per il sito fosse proseguito il *legittimo* utilizzo industriale in atto, dovendosi in concreto valorizzare solo la destinazione d'uso di fatto dell'immobile per le caratteristiche del suo sfruttamento concreto e per i titoli abilitativi in possesso. Veniva eccepita anche l'illegittimità costituzionale degli articoli di riferimento del decreto Ronchi e del Codice dell'ambiente (6), «per contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. per manifesta irragionevolezza, ritenendo incostituzionale la previsione di imporre il rispetto dei limiti di accettabilità stabiliti per la destinazione d'uso prevista dal piano regolatore vigente, anziché i diversi limiti stabiliti per la destinazione d'uso legittimamente in atto».

Tali doglianze venivano tutte disattese sul presupposto che «la nozione di “destinazione d'uso” alla quale si richiama anche l'art. 17 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, è quella tipicamente impressa, quale effetto conformativo, dalle previsioni dello strumento

(5) Sulla disciplina previgente al Codice dell'ambiente v. i volumi specifici di: F. GIAMPIETRO (a cura di), *La bonifica dei siti contaminati*, Milano, 2001 e di P.M. VIPIANA PERPETUA (a cura di), *La bonifica dei siti inquinanti. Aspetti problematici*, Padova, 2002; nonché, anche per riferimenti bibliografici aggiuntivi, ci permettiamo di rinviare a M. BENOZZO - F. BRUNO, *Legislazione ambientale*, Milano, 2003.

(6) In particolare dell'art. 17 del decreto Ronchi e degli artt. 240, lett. b), c), d), e) ed f) e 242 del Codice dell'ambiente, nonché del suo Allegato 5, al Titolo V, Parte IV.

urbanistico (cfr. l'art. 7 della l. 17 agosto 1942, n. 1150), e la normativa è chiara nell'imporre il rispetto dei limiti previsti dalla destinazione d'uso prevista dagli strumenti urbanistici vigenti, come si evince indirettamente dalla circostanza che viene prevista [al comma 6 dell'art. 17 del decreto Ronchi] la necessità di variare gli strumenti urbanistici qualora la destinazione da questi prevista imponga il rispetto di limiti di accettabilità che non possono essere raggiunti neppure con l'applicazione delle migliori tecnologie» (7). E rispetto alla illegittimità costituzionale eccepita, la Corte amministrativa ha proseguito il proprio ragionamento dichiarandone la infondatezza dal momento in cui – a suo giudizio – nessuna irragionevolezza vi sarebbe stata nel prevedere limiti di accettabilità propri di una destinazione d'uso *potenziale*, futura dei piani regolatori in vigore, ritenendo invece «all'opposto un'irragionevole ed ingiustificata dissipazione di risorse pubbliche e private lo svolgimento di una prima bonifica volta a raggiungere i parametri meno cautelativi della destinazione d'uso di fatto in atto al momento della bonifica, con la certezza di doverla in seguito ripetere per attuare le previsioni urbanistiche».

La decisione solleva dubbi sulla fondatezza del ragionamento compiuto, in quanto la posizione interpretativa assunta non appare sufficientemente ponderata e adeguatamente motivata, giungendo alle conclusioni espresse in modo forse troppo radicale e sintetico, con un breve ragionamento basato su di un passaggio della disciplina pregressa non riprodotto nel nuovo Codice dell'ambiente e con una motivazione forse troppo affrettata nel non considerare l'eccepita illegittimità costituzionale.

Prima di affrontare le ragioni di dissenso, appare utile premettere brevi cenni sulle regole e i principi di determinazione delle CSC applicabili ai casi concreti.

3. - Come sopra anticipato, il Codice dell'ambiente distingue due livelli distinti di potenziale contaminazione per la matrice ambientale suolo e sottosuolo, a seconda della «specifica destinazione d'uso dei siti da bonificare» (titolo della tabella 1). In particolare, la tabella 1 dell'Allegato 5 del Titolo V della Parte IV prevede: livelli più conservativi per le aree residenziali e a verde pubblico o privato (colonna A) e livelli più permissivi per le aree commerciali e industriali (colonna B). Due livelli diversi per due categorie d'uso del sito distinte.

Determinante, quindi, è la corretta identificazione della destinazione d'uso del sito

(7) Il comma 6 dell'art. 17 prevedeva che «qualora la destinazione d'uso prevista dagli strumenti urbanistici in vigore imponga il rispetto di limiti di accettabilità di contaminazione che non possono essere raggiunti neppure con l'applicazione delle migliori tecnologie disponibili a costi sopportabili, l'autorizzazione di cui al comma 4 può prescrivere l'adozione di misure di sicurezza volte ad impedire danni derivanti dall'inquinamento residuo, da attuarsi in via prioritaria con l'impiego di tecniche e di ingegneria ambientale, nonché limitazioni temporanee o permanenti all'utilizzo dell'area bonificata rispetto alle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti, ovvero particolari modalità per l'utilizzo dell'area medesima. Tali prescrizioni comportano, ove occorra, variazione degli strumenti urbanistici e dei piani territoriali». Disposizione questa non riprodotta nella disciplina del Codice dell'ambiente, se non solo in parte nella definizione di cui alla lett. o) dell'art. 240 sulla «messa in sicurezza permanente» quale «l'insieme degli interventi atti a isolare in modo definitivo le fonti inquinanti rispetto alle matrici ambientali circostanti e a garantire un elevato e definitivo livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente. In tali casi devono essere previsti piani di monitoraggio e controllo e limitazioni d'uso rispetto alle previsioni degli strumenti urbanistici».

oggetto di indagine nell'una o nell'altra colonna di riferimento per le CSC, in quanto i limiti di concentrazione da esse fissati differiscono anche sensibilmente, con la conseguenza che l'applicazione di una piuttosto dell'altra colonna può portare a risultati molto diversi, sia rispetto alla necessità o meno di proseguire la bonifica, sia nell'individuazione del tipo di intervento da eseguire.

Discrimine nella determinazione delle soglie, come visto, è la destinazione del sito, ma siffatta distinzione non avviene e non si ritiene possa avvenire semplicemente ricorrendo al «criterio formale» della oggettivizzazione delle categorie urbanistiche per la definizione dei limiti di inquinamento, pur se proposto in varie occasioni – non da ultimo dalla stessa decisione qui in commento –, sia in quanto non sempre tali categorie si presentano facilmente riconducibili ai due gruppi – residenziale/verde e commerciale/industriale – presi a modello dalla disciplina ambientale (come ad esempio nel caso delle aree in assenza di destinazione, per quelle con destinazione plurima, per quelle di completamento, ecc.), sia in quanto non sempre la destinazione propria di un'area prevista nello strumento urbanistico è poi di fatto condotta e resa concreta.

4. - Ed invero, è oramai una costante che il piano urbanistico «disegnato» non corrisponda quasi mai a quello «attuato», rappresentando il primo, un piano meramente *statico* che l'amministrazione con strumenti di attuazione e altro, in concreto rende *dinamico* anche dopo molti anni, con una perdita di attualità del primo e, il più delle volte, anche con una sua sostanziale rivoluzione di contenuti (8).

È per tale ragione, ma anche per consentire il naturale «ripensamento» delle funzioni urbane che allo strumento di pianificazione primaria, sono venuti sommandosi strumenti urbanistici specifici (come ad esempio il programma integrato d'intervento) (9) che segnano il passaggio da una urbanistica per provvedimenti ad una urbanistica per accordi e il sostanziale abbandono del sistema pianificatorio gerarchizzato, vincolante e discendente a favore di un processo ascendente, partecipato e consensuale con la compartecipazione degli interessi privati (10), dove anche per le aree produttive,

(8) P. URBANI, *Dall'urbanistica autoritativa all'urbanistica solidale. Breve viaggio verso le nuove frontiere del governo del territorio*, in *Riv. giur. edil.*, 2013, 121. Nello stesso senso anche G. MARENA, *L'urbanistica consensuale e la negoziazione dei diritti edificatori*, in *Riv. notariato*, 2013, 893; G. PAGLIARI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. giur. edil.*, 2013, 135.

(9) Ritenuto il primo esempio di superamento della tradizionale zonizzazione e la possibilità, prima esclusa, che anche se in contrasto con le prescrizioni del piano urbanistico i proprietari delle aree interessate possono proporre all'amministrazione ipotesi di riconversione in termini di funzioni, volumetrie e servizi. Quindi, in sostanza, una sorta di «strappo» alla disciplina urbanistica tradizionale: perché sovverte il principio di pianificazione attribuito al potere pubblico, consentendo una ripianificazione non più solo d'ufficio ma di parte; poiché ammette che le prescrizioni urbanistiche possano essere oggetto di codeterminazione pubblico-privato e non più autoritative e quindi unilaterali; perché si introduce lo strumento dell'accordo pubblico-privato nella pianificazione urbanistica a «monte» delle scelte di piano e non a «valle»; perché sulla base dell'accordo preliminare, parte integrante del piano attuativo in variante allo strumento di pianificazione primaria, si legittima la fase di contrattazione tra potere pubblico e privati circa il miglior assetto urbanistico da assegnare alle aree (in tale senso: P. URBANI, *Urbanistica consensuale*, Torino, 2000).

(10) P. URBANI, *op.ult. cit.* V. anche P. URBANI, *Conformazione della proprietà, diritti edificatori e moduli di destinazione d'uso dei suoli*, in *Urbanistica e appalti*, 2006, 905.

elementi di flessibilità pure in contrasto con lo strumento urbanistico generale vengono previsti dagli strumenti secondari ai fini dell'urbanizzazione delle aree nella disponibilità dei privati.

Se il problema è da individuare nelle difficoltà d'intercettare adeguatamente «domande» ed «offerte» rispetto alle esigenze reali di sviluppo di una determinata collettività, la conseguenza è la predisposizione di piani urbanistici scollati dalla maggior parte delle esigenze territoriali, con previsioni che restano il più delle volte inattuato per mancanza di interessi effettivi alla loro realizzazione (come nei casi delle aree a destinazione specifica collocate in parti del territorio assolutamente inadeguate o senza le necessarie previsioni organiche di opere pubbliche e di servizi), dove il rimedio immaginato a livello regionale della scomposizione dei piani regolatori generali nel doppio livello di piano strutturale e di pianificazione operativa, non fa che amplificare il passaggio da un'*urbanistica prescrittiva* ad un'*urbanistica negoziale* (11). Ed infatti, il piano strutturale individua strategie, obiettivi, finalità, invarianti, salvaguardie, ma più come un documento di indirizzo politico-programmatico che un itinerario giuridico-amministrativo, in cui i criteri e gli indirizzi espressi non costituiscono vincoli inderogabili, assumendo invece tale funzione solo alcuni parametri indicativi ma sempre all'interno di una certa banda d'oscillazione e generalità (densità abitativa, popolazione insediabile, limiti d'altezza delle costruzioni, *standards* urbanistici, ecc.), senza tuttavia incidere su caratteristiche d'uso degli insediamenti o su rigide percentuali relative alle tipologie edilizie, lasciando al piano operativo e alle sue articolazioni attuative – quale livello del tutto autonomo di pianificazione con efficacia massima quinquennale –, l'attuazione del progetto urbanistico con il quale s'intende trasformare il territorio comunale (12). E non è da meno neanche il regolamento urbanistico previsto in alcune regioni per disciplinare la relativa attività e l'edilizia, il quale, composto da due parti, la prima sull'edificato e la seconda sulle trasformazioni degli assetti insediativi, infrastrutturali ed edilizi del territorio, non ha effetti vincolanti concreti, risolvendosi questa seconda parte (che individua gli ambiti interessati da interventi di riorganizzazione del tessuto urbanistico, gli interventi soggetti a piani attuativi, l'individuazione di beni sottoposti a vincoli espropriativi, le infrastrutture a rete e le relative aree) in una previsione inefficace se entro cinque anni non siano state stipulate le relative convenzioni o gli atti d'obbligo per i piani attuativi, ovvero se entro tale termine non siano approvati i progetti esecutivi, unificandone i termini alla decadenza dei vincoli preordinati all'esproprio (13).

La precarietà delle destinazioni urbanistiche «sulla carta», quindi, poco o nulla consente di concludere in merito alla effettiva ed attuale utilizzazione di un sito. E se una simile previsione formale non appare vincolante ed obbligatoria rispetto alla di-

(11) P. URBANI, *Urbanistica solidale*, Torino, 2011.

(12) P. URBANI, *op.ult. cit.*

(13) P. URBANI, *op.ult. cit.*

sciplina urbanistica, men che meno essa si ritiene possa avere rilevanza per le regole ambientali, dove oltretutto il Codice dell'ambiente ha profondamente innovato l'approccio alle bonifiche e al risanamento ambientale.

5. - La bonifica dei siti contaminati prima del Codice dell'ambiente era volta a garantire secondo il decreto Ronchi un effettivo cambiamento migliorativo e di tutela degli ecosistemi naturali impattati, dove – al pari dell'attuale disciplina – centrale era il sistema tabellare con limiti stabiliti in funzione della destinazione d'uso della singola area (distinzione in due gruppi: residenziale o verde e commerciale o industriale). Le finalità di tutela, però, erano diverse e così, erano diverse le regole per stabilire l'appartenenza all'una o all'altra colonna.

Scopo precipuo della disciplina abrogata, invero, era – sempre e comunque – l'azzeramento degli inquinanti per il massimo livello di protezione delle matrici ambientali interessate secondo la finalità d'uso.

Quindi, l'approccio che ne derivava era un contemperamento del criterio formale con quello sostanziale, ma in una logica di tutela che portava, in ipotesi di dubbi applicativi, ad una adesione «in eccesso» alle regole tabellari, con l'assunzione degli *standard* più restrittivi e di tutela, nella giustificazione che «i valori della colonna A, più restrittivi di quelli della colonna B, possono ritenersi validi per tutte le utilizzazioni delle aree che, ancorché diverse da quelle direttamente evocate dalle destinazioni urbanistiche tipiche menzionate nella tabella 1, appaiono tuttavia tali da comportare un pericolo potenziale per l'ambiente e la salute umana analogo o addirittura superiore» (14).

Con l'entrata in vigore del Codice dell'ambiente, la procedura di bonifica è venuta spostandosi negli obiettivi e modificandosi nella filosofia di fondo. Da una finalità ripristinatoria totalmente a tutela dell'ambiente con interventi obbligatori per il recupero delle matrici ambientali alterate in quanto tali (disciplina previgente), si è passati ad una impostazione che fa girare la disciplina e i relativi obblighi intorno alla sola eliminazione dei rischi inaccettabili per l'uomo, quindi ad una lettura che persegue la sola tutela della salute e non già più dell'ambiente, la cui tutela oggi deve essere contemperata e da coordinare con esigenze altre, tra cui quelle economiche (disciplina attuale) (15). Ed invero, la normativa del Codice dell'ambiente si incentra sull'analisi del rischio come fase ordinaria della procedura di risanamento ambientale, abbandonando così il vecchio ruolo sussidiario-eventuale che aveva sotto il precedente regime, e destinando le attività alla determinazione delle CSR e, quindi, dei limiti oltre i quali l'inquinamento presente nel sito è effettivamente da ritenere pericoloso per la salute. È nell'analisi di rischio, pertanto, che la nuova filosofia della bonifica trova l'apice di espressione: un procedimento destinato a verificare e contrastare, non già il rischio

(14) T.A.R. Umbria 8 aprile 2004, n. 168, in *Foro amm.*, 2004, 1019.

(15) Sul punto anche per riferimenti bibliografici, ci permettiamo di rinviare a M. BENOZZO, *Commento al Titolo V della Parte IV. La bonifica dei siti contaminati*, in A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE - F. BRUNO - M. BENOZZO, *Commento al Codice dell'ambiente (II edizione)*, cit., 664.

ecologico che l'inquinamento presenta (ossia il rischio subito dagli ecosistemi naturali terrestri ed acquatici a causa dell'esposizione ad una determinata contaminazione) (16), ma esclusivamente il superamento dei limiti di accettabilità del livello di rischio per la salute umana, in funzione, quindi, più della gestione sicura di un territorio, che dell'ambiente, del territorio in sé (17).

Non già la tutela dell'ambiente in quanto tale, pertanto, ma solo in quanto funzionale alla tutela della salute umana in una visione dinamica del sito, che diviene oggetto di attività di bonifica solo ove strettamente necessario.

6. - Da quanto precede, più coerente e compatibile con le logiche di riferimento in materia ambientale è sostenere che, accanto al criterio formale della destinazione urbanistica del singolo sito, si aggiunga, in un contemperamento della scelta più opportuna, il «criterio sostanziale» dell'effettivo utilizzo dell'area, attribuendo valore nel caso concreto alle attività concretamente svolte o anche alla funzione solo potenziale dell'area, o ancora alla destinazione d'uso del contesto in cui il sito stesso viene ad inserirsi, con scelte di colonna (A o B) anche contrastanti con la singola destinazione formale, propria dello strumento urbanistico (18).

La teorica finalità formale di un sito presente negli strumenti di gestione del territorio, quindi, perde di centralità nel processo decisionale in materia di bonifiche, non apparendo elemento sufficiente per determinare l'applicazione della singola colonna di riferimento, dovendosi preferire invece, nel processo di identificazione, una valutazione anche dell'effettivo uso a cui il sito è destinato e i pericoli che da tale utilizzo potrebbero derivare per l'ambiente e la salute umana, il tutto in una logica di preservazione e tutela anche dell'iniziativa economica privata compatibile con il territorio in cui insiste.

In questo senso, ad esempio, è stato riconosciuto già sotto il regime del decreto Ronchi che per un'area «destinata... ad utilizzi non riconducibili agli usi elencati nella Tab. 1, colonna A di cui all'allegato 1 del d.m. 471/99, ... [usi] necessari per stabilire, con le puntuali destinazioni, il grado di bonifica da effettuare, ... appare arbitrario imporre... la modalità più onerosa di bonifica» sul solo presupposto che il sito risulterebbe inserito in un'area a destinazione potenziale plurima, ossia con anche attività che «rientrano nella colonna A», dove l'area di interesse, invece, ancora prevede in modo chiaro una simile destinazione; con la conseguenza, però, che l'imposizione di una diversa colonna di limiti tabellari rispetto all'effettiva destinazione urbanistica attuale, diviene

(16) Cfr. A. AMOROSO, *La bonifica dei siti contaminati nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 in materia ambientale*, in <http://www.lexambiente.com>.

(17) In questo senso G. AMENDOLA, *Violazioni e sanzioni in tema di rifiuti nel nuovo testo unico ambientale*, Roma, 2006, 100 e L. RAMACCI, *La nuova disciplina dei rifiuti*, Piacenza, 2011, 187. Di contrario avviso: L. BUTTI, *Bonifiche: il ruolo dell'analisi di rischio tra il codice ambientale (d.lgs. n. 152/2006) e le diverse linee guida disponibili*, in <http://www.ambientesicurezza.ilsole24ore.com>, 2006, il quale attribuisce alle regole sull'analisi del rischio l'effetto, più che di «una diminuzione generalizzata dei costi... [di] un aumento del loro grado di incertezza».

(18) Sul punto ci permettiamo di rinviare a M. BENOZZO, *La bonifica dei siti inquinati nella determinazione delle soglie di contaminazione tra uso effettivo e destinazione urbanistica delle aree: il caso dei terreni agricoli*, in *Scritti in onore di Luigi Costato*, Napoli (in corso di pubblicazione).

legittima ove «ulteriori dettagliate prescrizioni urbanistiche, attualmente allo studio dello stesso Comune» vengono a manifestarsi con «intenzioni chiare sull'utilizzo che se ne dovrà fare» (della singola area) (19).

Od ancora, si è ritenuto che la scelta di imporre limiti specifici di CSC può dipendere non solo dalla classificazione negli strumenti di gestione del territorio, del «singolo immobile, ma [del]l'intera area circostante. Ne deriva la legittimità dell'ordinanza di bonifica che faccia riferimento alla classificazione urbanistica residenziale della zona, richiamandone i relativi parametri, senza tener conto che l'immobile interessato è adibito ad attività produttiva» non più in atto; con la specificazione, però, che «ad una zona... su cui insiste pacificamente un'attività industriale, non può essere applicata una disciplina ambientale più restrittiva collegata dalla legge ad una destinazione d'uso di tipo residenziale, a verde pubblico e privato... [solo per il fatto di essere], in presenza di una natura edificatoria dell'area», ciò in quanto tale natura non rende di per sé obbligatorio per il «titolare di una regolare attività industriale l'onere di un recupero ambientale per valori corrispondenti alla nuova destinazione», ove l'attività in corso è svolta legittimamente (20).

Così, se sicuramente il «dato urbanistico» rappresenta un elemento importante nella fissazione della corretta colonna A o B dei limiti di contaminazione (il «dato ambientale»), esso non è – anche e in particolare per la sua precarietà – il dato esaustivo, richiedendo la scelta una valutazione ponderata dell'effettivo uso del sito, della sua eventuale destinazione potenziale (come nel caso dei progetti di riqualificazione, quelli di sviluppo urbano, anche se ad uno stadio embrionale) e della concreta destinazione delle aree circostanti. In altre parole, la destinazione urbanistica di una singola area (il «dato urbanistico») si presenta come e deve rappresentare il punto di partenza del processo di identificazione della destinazione ambientale da utilizzare (il «dato ambientale»), dovendosi tenere in debita considerazione la realtà concreta delle attività in corso sul sito, l'uso effettivo e legittimo cui è destinato, la proiezione temporale di tale utilizzo, il contesto in cui l'area è inserita e il grado di probabilità degli effetti nocivi che un differente grado di esposizione ad un certo livello di concentrazione di inquinanti potrebbe aversi nell'area.

In questo senso, pur dinanzi ad una destinazione del sito formalmente più conservativa, l'applicazione della colonna B, in luogo di quella A può risultare non solo op-

(19) T.A.R. Veneto, Sez. III 14 dicembre 2005, n. 4242, in <http://www.ambientediritto.it>.

(20) T.A.R. Toscana, Sez. II 14 marzo 2007, n. 393, in <http://www.ambientediritto.it>; T.A.R. Campania - Napoli, Sez. I 18 aprile 2005, n. 4213, in *Foro amm. T.A.R.*, 2005, 1160 e in *Corriere del merito*, 2005, 726. Nello stesso senso anche T.A.R. Veneto, Sez. III 8 agosto 2007, n. 2718, in *Foro amm. T.A.R.*, 2007, I, 2309 che riguardo ad una area comunale destinata a discarica ma inserita in una zona a destinazione «più restrittiva» ha annullato il provvedimento autorizzatorio della Provincia che non consentiva l'accesso alla discarica di rifiuti con parametri superiori ai limiti di cui alla colonna A della tabella I, argomentando che «non trova giustificazione la scelta, compiuta dall'Amministrazione provinciale con il provvedimento impugnato, di fissare per gli inerti da smaltire.. la soglia stabilita per i siti ad uso verde pubblico, privato e residenziale... [in quanto] non è ragionevole fissare tale limitazione per una discarica, cioè per una destinazione d'uso del territorio che non ha alcunché in comune con quelli; essa sarà eventualmente da assimilare ad un uso industriale, ed andrà quindi sottoposta alle stesse regole previste per quest'ultimo».

portuna, ma finanche dovuta ove: *a)* per la realtà concreta delle attività in corso è da escludersi che il terreno sia e possa essere destinato alla destinazione prevista dallo strumento urbanistico attuale; *b)* per la presenza di concessioni, autorizzazioni, nulla osta o altri provvedimenti autorizzatori che legittimano un particolare uso del sito incompatibile con la destinazione urbanistica; *c)* per la proiezione temporale di tale legittimo utilizzo con scadenze dilatate e stime a tempo indeterminato o, quanto meno lungo; *d)* per il contesto limitrofo in cui il sito inserisce; *e)* per il grado di probabilità di effetti nocivi per diversi livelli di inquinamento nel senso che la definizione di tale aspetto, che rappresenta normalmente l'oggetto di valutazione dell'analisi di rischio prevista nel Codice dell'ambiente, nel processo di identificazione dei livelli di CSC da rispettare, si concretizza in un calcolo approssimativo del potenziale grado di esposizione dei recettori ai contaminanti presenti nel sito, attraverso una previsione iniziale che tenga conto dell'uso dell'area e delle zone circostanti, e della concreta esposizione dei soggetti che dovrebbero o concretamente operano già sull'area, valutandone anche i livelli di professionalità e consapevolezza. Il risultato dovrebbe portare ad identificare il sito in una od altra colonna della tabella 1 dell'Allegato 5, secondo l'intensità e la libertà di movimento, nonché permanenza in loco di singoli soggetti sulle fonti di inquinamento potenziale e, quindi, anche tenendo in considerazione l'eventuale presenza di recinzioni, di particolari procedure di accesso, di sistemi di controllo, verifica e vigilanza in atto, il grado di professionalità necessario, ecc., che di fatto potrebbero rendere il sito non accessibile ai non addetti con conseguente diminuzione del rischio di esposizione, comunque molto basso.

Ciò considerato, la riconduzione di un'area all'interno delle colonne A o B non può quindi essere frutto di una applicazione rigida e riduttiva del mero «dato urbanistico», ma deve essere il risultato di una valutazione più ampia e comprendente tutti i criteri sopra indicati, che nelle singole fattispecie possono legittimare il ricorso e l'applicazione della colonna B, in luogo di quella A, anche in una logica di sostenibilità economica e ragionevolezza degli investimenti necessari ad eseguire gli interventi di bonifica.

Tali conclusioni appaiono confermate nella correttezza dell'approccio interpretativo dalle regolamentazioni locali che, chiamate sotto la precedente disciplina a rendere operativa la bonifica semplificata per i siti di ridotte dimensioni, erano solite prescrivere che gli interventi avrebbero dovuto «riportare il suolo del sito entro i limiti previsti dal d.m. 471/1999», specificando che «per le aree corrispondenti agli impianti di distribuzione di carburanti... i limiti di riferimento sono:

- quelli previsti dalla colonna B (industriale servizi), all. 1, del d.m. 471/99 per gli impianti in esercizio;

- coerenti con la destinazione urbanistica assegnata per gli impianti dismessi» (21).

Poi è lo stesso legislatore nazionale che ugualmente ritiene il dato concreto della

(21) Così il punto 3.1.1. della Deliberazione della Giunta regionale Veneto 10 dicembre 2004, n. 3964, che proprio nella parte dispositiva sulle modalità e i criteri generali di gestione degli interventi di bonifica - e, quindi, anche sui livelli di inquinamento in testo riportati -, è stata riconosciuta del tutto legittima dalla III Sezione del T.A.R. Veneto, sede di Venezia, con sentenza del 20 febbraio 2006, n. 381 (in *Foro amm. T.A.R.*, 2006, 521).

destinazione effettiva e non già quella solo formale, come criterio determinate nella scelta dei livelli di CSC da considerare.

Ai sensi del nuovo art. 242 *bis* sulla «*procedura semplificata per le operazioni di bonifica*», come introdotto dal comma 1 dell'art. 13 del d.l. 24 giugno 2014, n. 91 (come convertito nella l. 11 agosto 2014, n. 116) (22), «ai fini dell'individuazione delle misure di prevenzione, messa in sicurezza e bonifica, e dell'istruttoria dei relativi progetti... si applicano le concentrazioni di soglia di contaminazione previste nella tabella 1, colonne A e B, dell'Allegato 5 al Titolo V della Parte IV del presente decreto, individuate tenuto conto delle diverse destinazioni e delle attività effettivamente condotte all'interno delle aree». Pur se il passaggio è riferito espressamente nell'articolo alle aree del demanio destinate ad uso delle Forze armate, ciò non impedisce la conduzione del ragionamento lì ove il richiamo nel prosieguo dell'articolo in modo generico alla destinazione d'uso, senza riferimenti espliciti agli strumenti urbanistici, si ritiene possa avvalorare il ragionamento proposto (23).

7. - Come già fatto presente (24), le doglianze avanzate dalla ricorrente nella sentenza in commento sono state tutte disattese dal T.A.R. Venezia sul presupposto che «la nozione di “destinazione d'uso” alla quale si richiama anche l'art. 17 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, è quella tipicamente impressa, quale effetto conformativo, dalle previsioni dello strumento urbanistico (cfr. l'art. 7 della l. 17 agosto 1942, n. 1150), e la normativa è chiara nell'imporre il rispetto dei limiti previsti dalla destinazione d'uso prevista dagli strumenti urbanistici vigenti, come si evince indirettamente dalla circostanza che viene prevista [al comma 6 dell'art. 17 del decreto Ronchi] la necessità di variare gli strumenti urbanistici qualora la destinazione da questi prevista imponga il rispetto di limiti di accettabilità che non possono essere raggiunti neppure con l'applicazione delle migliori tecnologie». Mentre rispetto alla illegittimità costituzionale eccepita, la Corte amministrativa l'ha dichiarato infondata ritenendo assolutamente compatibile la disciplina che – a suo giudizio – impone limiti CSC più restrittivi in collegamento diretto ed automatico con il «dato urbanistico», ritenendo invece «all'opposto un'irragionevole ed ingiustificata dissipazione di risorse pubbliche e private lo svolgimento di una prima bonifica volta a raggiungere i parametri meno cautelativi della destinazione d'uso di fatto in atto al momento della bonifica, con la certezza di doverla in seguito ripetere per attuare le previsioni urbanistiche».

Questo è quanto. Nessuno ulteriore passaggio motiva la scelta di disattendere le richieste di parte ricorrente.

(22) Legge, come sopra ricordato, pubblicata sulla *G.U.R.I.* n. 192 del 20 agosto 2014.

(23) E tale conclusione non si ritiene inficiata nemmeno dal contenuto del comma 6 di siffatto articolo, che menziona la «destinazione d'uso prevista secondo gli strumenti urbanistici vigenti», in cui il richiamo - come ricordato anche dalla Nota di lettura di accompagnamento al Senato della Repubblica del provvedimento d'urgenza da convertire - si riferisce all'uso che di tale sito se ne fa legittimamente quindi anche al di là del singolo strumento urbanistico vigente (cfr. la Nota di lettura al progetto di legge di conversione A.S. 1541, disponibile in <http://www.senato.it>).

(24) Cfr. *supra* paragrafo 2.

Senonché, la decisione non appare risolutiva e conclusiva della discussione in atto sul tema: a) sia per il fatto che l'interpretazione svolta si fonda su considerazioni sviluppate su di un passaggio della disciplina pregressa non riprodotto nel nuovo Codice dell'ambiente e senza soffermarsi sulle conseguenze di una simile scelta del legislatore nazionale; b) sia in quanto lascia inesplorata la questione della natura precettiva o meramente ricognitiva degli strumenti urbanistici in discussione; c) sia, ancora, per il fatto che se il ragionamento di rigetto della domanda proposta fosse corretto (nel senso che effettivamente l'unico criterio discrezionale dei limiti tabellari da considerare fosse il «dato urbanistico»), allora l'eccezione di incostituzionalità non si sarebbe potuta che giudicare fondata.

Ed invero, non può che riconoscersi assolutamente *illegittima* la contrazione impositiva di un agire *legittimo*, magari a fronte proprio di provvedimenti autorizzatori correttamente rilasciati e con proiezione temporale indefinita, sul presupposto di un argomentazione al contrario della irragionevolezza e ingiustificata dissipazione di risorse per affrontare bonifiche in due fasi (una prima in riferimento ai livelli CSC più permissivi e una seconda a livelli CSC più restrittivi), quando irragionevole è proprio l'obbligare, nella prosecuzione *legittima* di una attività industriale o di commercio, il raggiungimento di obiettivi propri di un uso che mai allo stato si concretizzerebbe, senza nemmeno la verifica della natura dello strumento urbanistico e della destinazione riconosciuta all'area, risultando comunque il dato un elemento meramente formale e cristallizzato di uno strumento amministrativo propositivo e decisamente non attuale.

Se poi si aggiunge che anche arrivando a rispettare i limiti più restrittivi di CSC, comunque non si avrebbe alcun beneficio concreto ed attuale per gli scopi perseguiti dalla normativa sulle bonifiche, dal momento che in ogni caso sul sito continuerebbe a svolgersi l'attività industriale o commerciale *legittimamente* in atto, si comprendono le difficoltà a condividere la lettura proposta dalla Corte amministrativa in commento il cui effetto sarebbe, se non l'imposizione di investimenti economicamente insostenibili, sicuramente la destinazione infruttifera e forse anche concretamente inutile di risorse destinabili ad altro.

Oltretutto, ciò che la Corte prospetta nella sua decisione, non è una soluzione sistematica di convivenza compatibile delle regole ambientali e di quelle urbanistiche, ma un adeguamento forzato delle prime alle seconde e, ove non (o difficilmente) attuabile, un adeguamento delle seconde alle prime (25).

In questi termini la lettura del T.A.R. Venezia si presta all'effetto potenziale negativo di incidere sulla visione *dinamica* delle regole oggi in vigore in materia di bonifiche, risolvendosi in un potenziale contrasto con i nuovi obiettivi, le finalità e la *ratio*

(25) Ossia, in questa lettura il «dato urbanistico» (la destinazione formale) imporrebbe il «dato ambientale» (i livelli di CSC) a scapito dell'uso concreto ed attuale dell'area senza possibilità di temperamento; così che, ove i livelli di CSC più restrittivi non fossero raggiungibili o fosse economicamente insostenibile raggiungerli, sarebbe il «dato ambientale» ad imporre il «dato urbanistico» con il cambiamento della destinazione d'uso nello strumento di pianificazione a scapito delle scelte di conformazione potenziale assunte dalla componente politica del territorio. Un ragionamento difficilmente accettabile.

stessa del Codice dell'ambiente, a favore di una visione *statica* e forse anche anacronistica del sistema normativo ed economico e dei principi a tutela dell'ambiente come tradotti e resi attuali nel nostro Ordinamento.

8. - La decisione in commento, pertanto, non si ritiene abbia risposto adeguatamente e in modo soddisfacente alle esigenze emerse nel caso concreto, preferendo seguire un approccio asettico e si ritiene anche non totalmente compatibile con le regole che la Corte è stata chiamata ad applicare.

Il diritto ambientale anche previgente, infatti, si basava e si basa oggi, si muoveva e si muove oggi dal dato concreto per adattare le regole alle singole fattispecie in una logica che lentamente si è andata muovendo e specificando negli obiettivi di tutela (26), per giungere, in materia di bonifiche, proprio ad una impostazione sostanzialmente antropocentrica, che fa girare la disciplina e i relativi obblighi intorno alla sola eliminazione dei rischi inaccettabili per l'uomo, dove la tutela dell'ambiente non è più la finalità della norma, ma, piegata e strumentalizzata, essa diviene mezzo per il perseguimento di uno scopo altro: la tutela della salute e anche dell'uso, della gestione del sito, con contemperamento di quella (la tutela) ambientale alle esigenze più prettamente di sfruttamento del territorio (27). Centrale agli attuali obiettivi di bonifica, quindi, non è il risanamento ambientale, ma la compatibilità del suo stato all'utilizzo che del sito viene fatto. Non già un procedimento destinato a verificare e contrastare il rischio ecologico che l'inquinamento presenta, ma esclusivamente il raggiungimento di limiti di accettabilità del livello di rischio per la salute dell'uomo che sul sito è presente in funzione e a tutela dell'uso dell'area, ma non potenziale, bensì attuale o destinato ad esserlo.

Pertanto, nel caso di specie, ove un'area *legittimamente* destinata ad attività industriali o commerciali in corso sia inclusa in uno strumento urbanistico ed indicata come «futura» area a verde (pubblico o privato) ovvero residenziale, nulla dovrebbe cambiare nella scelta sulla colonna A o B della tabella 1 da seguire per la determinazione dei limiti massimi di CSC da considerare nel caso concreto, a meno di riconoscere un potere impositivo e conformante immediato dell'ente locale che al momento della stesura dei nuovi progetti territoriali di sviluppo *futuro* della relativa comunità, si trova di fatto a poter ordinare e rendere incompatibile *oggi* quelle realtà produttive inserite da sempre nel proprio tessuto sociale, risultato di un avviamento risalente anche eventualmente nel tempo, a totale dispetto di ogni diritto quesito maturato, di ogni legittimo affidamento e della tutela degli investimenti compiuti.

(26) Sul punto, nell'evoluzione delle regole, ci permettiamo di richiamare: M. BENOZZO - F. BRUNO, *Legislazione ambientale*, cit., I; M. BENOZZO - F. BRUNO, *La valutazione di incidenza*, Milano, 2009, I; A. GERMANO - E. ROOK BASSILE - F. BRUNO - M. BENOZZO, *Commento al Codice dell'ambiente (II edizione)*, cit., I.

(27) Su cui, anche per maggiori approfondimenti, ci permettiamo di rinviare nuovamente a M. BENOZZO, *La bonifica dei siti inquinati nella determinazione delle soglie di contaminazione tra uso effettivo e destinazione urbanistica delle aree: il caso dei terreni agricoli*, cit.

Meglio sarebbe quindi dare ingresso ad una lettura nel caso di specie che valuti l'applicazione dell'una o dell'altra colonna in funzione dell'attualità degli usi legittimi in corso, dove comunque il pubblico non si troverebbe mai a compiere – come sostenuto dalla Corte amministrativa in commento – investimenti irragionevoli di una duplice bonifica, ma esclusivamente quelli compatibili con l'uso in atto che, in ipotesi di cambiamento di destinazione effettiva, consentirebbe un aumento dei valori economici della relativa area che renderebbe più che conveniente l'ulteriore investimento eventualmente necessario.

Oltretutto, la motivazione proposta nella sentenza qui in esame, non tiene conto dell'esistenza e dell'applicazione a casi equivalenti dell'ipotesi di intervento con misure di *messa in sicurezza operativa* dei siti, ossia di quelle soluzioni *transitorie* di *contenimento* delle contaminazioni presenti in aree con attività in esercizio, che consentono di rinviare legittimamente le opere di bonifica vera e propria alla cessazione definitiva di tali attività. Ossia il ragionamento del T.A.R. Veneto sembrerebbe scontrarsi proprio con quelle regole che vorrebbe interpretate in modo da rendere di fatto incompatibili le attività di impresa in presenza di formalismi urbanistici del tutto inattuali, dove invece è lo stesso legislatore del Codice dell'ambiente che immagina ipotesi di intervento dilate nel tempo e rinviate nel rispetto anche dei limiti di CSC potenziali ad una fase successiva la conclusione dello sfruttamento economico delle aree.

Ulteriore prova questa, della preminenza nella materia in esame del dato fattuale rispetto a quello formale e, quindi, della difficoltà di condividere il ragionamento proposto dalla sentenza in commento.

Non ci resta pertanto che aspettare la pronuncia del Consiglio di Stato e sperare in una lettura più compatibile con le regole in vigore.

Agriturismo e contributo di costruzione: riflessioni sul tema

di *Andrea Ferruti*

1. Premessa. - 2. Perdurante validità delle argomentazioni. - 3. Possibile superamento. - 4. Conclusioni provvisorie.

1. - È da circa un decennio che la giurisprudenza amministrativa ha cominciato a porsi il problema del rapporto tra realizzazione di un agriturismo e gratuità della concessione edilizia. In particolare, la sentenza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana 18 aprile 2006, n. 159 (1), pur escludendo all'epoca la gratuità della concessione edilizia per gli agriturismi, dava ampiamente conto dell'incertezza della giurisprudenza di merito e delle (possibili) diverse conclusioni cui si sarebbe potuti giungere ove si fosse dato risalto alla (distinta) normativa di carattere fiscale (2).

(1) Il testo integrale della sentenza, riportato in stralcio nella nota seguente, può leggersi in *Foro amm. C.D.S.*, 2006, 1283, con nota di A. CORSARO, *Attività agrituristiche e oneri concessori*; in questa Riv., 2008, 574, con nota di A. CORSARO, *L'utilizzazione del suolo per fini agricoli: attività agrituristiche*; in *Giur. bollettino legisl. tecnica*, 2006, 2, 444.

(2) Qui di seguito un ampio stralcio della sentenza: «(...) deve ulteriormente valutarsi se l'immobile destinato allo svolgimento, da parte dell'imprenditore agricolo a titolo principale, alla complementare attività dell'agriturismo, sia o meno passibile di concessione a titolo gratuito, ai sensi dell'art. 9 della cit. legge n. 10 del 1977: il cui comma 1 - come è noto - dispone che "il contributo di cui al precedente art. 3 non è dovuto" fra l'altro "per le opere da realizzare nelle zone agricole, ivi comprese le residenze, in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore agricolo a titolo principale, ai sensi dell'art. 12 della l. 9 maggio 1975, n. 153".

Sicché si deve verificare se le strutture edilizie destinate allo svolgimento di attività agrituristiche (come definite dall'art. 2 della l. 5 dicembre 1985, n. 730) da parte dell'imprenditore agricolo a titolo principale (cioè nella specie è incontrovertito) vadano considerate residenze funzionali alle esigenze dell'agricoltura, o meno.

In proposito il Collegio non ignora né le oscillazioni che si sono recentemente registrate nella giurisprudenza amministrativa di primo grado; né l'art. 9, comma 3 *bis*, del d.l. 30 dicembre 1993, n. 557, a tenore del quale "ai fini fiscali (...) deve (...) riconoscersi carattere rurale [fra gli altri] (...) ai fabbricati destinati all'agriturismo", che pure è stato invocato a sostegno della tesi svolta nell'appello.

Tuttavia, da un lato, siffatta previsione normativa generale non appare estensibile al contributo di cui all'art. 3 della citata legge n. 10 del 1977 - che è "commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione nonché al costo di costruzione" - posto che esso non ha natura fiscale in senso stretto.

Né, per altro verso, può ritenersi che l'agriturismo, alla stregua della sua attuale considerazione da parte dell'ordinamento, costituisca un'attività propriamente funzionale alla conduzione del fondo ed alle esigenze dell'imprenditore agricolo, come è richiesto dal citato art. 9 della legge n. 10 del 1977 per l'esenzione dal contributo di cui all'art. 3 della stessa legge.

Ciò, infatti, sarebbe necessario affermare per addivenirsi alla gratuità della concessione, non potendo essa conseguire ai requisiti invocati dall'appellante, invero troppo generici, della semplice connessione dell'attività agriturbistica con quella agricola, o dell'accessorietà della prima alla seconda».

2. - Fin qui le argomentazioni del giudice amministrativo (3). Tuttavia, a distanza di tempo da queste sentenze e considerata la normativa sopravvenuta in tema di agriturismo, è lecito chiedersi se tali conclusioni possano ritenersi ancora valide.

Ai fini di un corretto inquadramento della questione giova premettere, con la massima sinteticità possibile, alcune considerazioni sul contributo di costruzione e sulla sua gratuità, attualmente prevista nell'art. 17, comma 3, lett. a), d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 e succ. mod. (4).

Secondo la dottrina (5), la citata disposizione prevede alcune ipotesi di permesso di costruire gratuito, stabilendo una serie di esenzioni, di carattere tassativo, dalla corresponsione del contributo di costruzione, avuto riguardo allo scopo dell'attività consentita in relazione alla qualità soggettiva dell'interessato che, come dice la norma, deve essere un imprenditore agricolo a titolo principale.

Con specifico riguardo agli interventi di urbanizzazione e di edilizia da realizzare in zone agricole, che siano qualificate come tali dagli strumenti urbanistici, poiché non vi sono indicazioni vincolanti o limitate a specifiche categorie di interventi, la gratuità della concessione può estendersi a tutte le opere in esse consentite dalle previsioni pianificatorie.

Peraltro, come riconosciuto da altra dottrina (6), la legislazione regionale ha ampliato il novero delle ipotesi per le quali sussiste un'esenzione dal contributo, come ad esempio avvenuto con l'art. 124, comma 1, lett. a), l.r. (Toscana) 3 gennaio 2005, n. 1 e succ. mod. (7).

(3) In termini analoghi, si veda anche T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. III 22 febbraio 2007, n. 622 (citata in massima da V. DE GIOIA, *Edilizia e urbanistica*, Torino, 2009, 302, 343), qui di seguito riportata: «in merito all'applicazione dell'esenzione dal pagamento del contributo di costruzione occorre precisare che per effetto della previsione dell'art. 9, comma 5 della l.r. Puglia 12 febbraio 1979, n. 6, la previsione dell'art. 9, comma 1, lett. a) della legge n. 10/1977 [ed oggi dell'art. 17, comma 3 lett. a) del d.p.r. n. 380/2001] può trovare applicazione solo con riferimento a residenze che assumano caratteristiche non diverse da quelle previste per l'edilizia economica e popolare; limitazione che si spiega agevolmente ove si abbia riferimento alla *ratio* della previsione di esenzione che è quella di favorire gli interventi, compresa la realizzazione di modeste residenze, finalizzati alla diretta conduzione del fondo e non ogni intervento, comunque riportabile ad attività agricole o agrituristiche, magari di grandi dimensioni, svolte sul fondo».

(4) Di cui si riporta il testo: «Il contributo di costruzione non è dovuto: a) per gli interventi da realizzare nelle zone agricole, ivi comprese le residenze, in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore agricolo a titolo principale, ai sensi dell'art. 12 della l. 9 maggio 1975, n. 153».

(5) L. SALVEMINI, *Commento sub art. 17, d.p.r. 380/2001*, in R. FERRARA - G.F. FERRARI (a cura di), *Commentario breve alle leggi in materia urbanistica ed edilizia*, Padova, 2010, 247 e ss., cui si riferiscono integralmente le considerazioni riportate nel testo del presente contributo, emendate solo lessicalmente.

(6) G. BERTEZZOLO, *Commento sub art. 17, d.p.r. 380/2001*, in S. BATTINI - L. CASINI - G. VESPERINI - C. VITALE (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica*, Torino, 2013, 1243 e ss..

(7) Si riporta il vigente testo dell'art. 127, legge regionale urbanistica della Toscana: «Il contributo (...) non è dovuto nei seguenti casi: a) per le opere da realizzare nelle zone agricole, ivi comprese le residenze, in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore agricolo professionale (IAP), ai sensi della vigente normativa (...)» [sul quale si veda S. NOCENTINI, *Contributi (artt. 119-127)*, in F. DE SANTIS (a cura di), *Il governo del territorio in Toscana alla luce del Testo Unico. Commento alla l.r. toscana n. 1/2005*, Milano, 2005, 723 ss.], nonché, per completezza, l'art. 18, comma 5, l.r. 23 giugno 2003, n. 30 «*Disciplina delle attività agrituristiche in Toscana*», secondo cui «agli interventi edilizi per le attività agrituristiche realizzati dagli imprenditori agricoli professionali si applica l'art. 124, comma 1, lett. a) della l.r. n. 1/2005» (comma così sostituito dall'art. 199, comma 3, l.r. n. 1/2005).

Allo specifico scopo di evitare abusi del beneficio previsto per le opere realizzate in zone agricole, infine, l'art. 19, comma 3, d.p.r. n. 380/2001 e succ. mod. impone che siano effettuati controlli sugli edifici ai quali è stata accordata l'esenzione del contributo e che, qualora la destinazione di tali edifici sia mutata nei dieci anni successivi al rilascio del permesso di costruire, il titolare dello *ius aedificandi* sia tenuto a corrispondere per intero il contributo di costruzione (8).

3. - Svolte queste considerazioni preliminari sull'art. 17, comma 3, lett. a), d.p.r. n. 380/2001, si ricorda che la qualifica di imprenditore agricolo non è più disciplinata dall'art. 12, legge n. 153/1975 (richiamato dal Testo Unico edilizia), bensì dall'art. 1, d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, il cui art. 1, comma 5 *quinqüies* ha abrogato appunto l'art. 12, legge n. 153/1975. D'altro canto, l'art. 1, comma 5 *quater*, d.lgs. n. 99/2004 stabilisce che «qualunque riferimento nella legislazione vigente all'imprenditore agricolo a titolo principale *si intende riferito* all'imprenditore agricolo professionale, come definito nel presente articolo» (9) (corsivo aggiunto).

In sostanza, il mutato quadro di riferimento (il passaggio da «*imprenditore agricolo a titolo principale*» a «*imprenditore agricolo professionale*» – c.d. IAP, in uno con la disciplina dettata dalla l. 20 febbraio 2006, n. 96) consente di procedere ad un nuovo vaglio dell'esenzione disposta dall'art. 17, comma 3, lett. a), d.p.r. n. 380/2001 e succ. mod., verificando se la nuova definizione di IAP permetta di estendere la gratuità della concessione edilizia anche agli agriturismi. Sul punto, infatti, giova rammentare che l'art. 3, comma 3, legge n. 96/2006 stabilisce quanto segue: «i locali utilizzati ad uso agriturismo sono assimilabili *ad ogni effetto* alle abitazioni rurali» (10) (corsivo aggiunto).

Se opera questa assimilazione, allora, possono condividersi gli spunti desumibili dalla sentenza di Corte di cassazione, Sez. III 13 aprile 2007, n. 8851 (11), secondo cui l'inquadramento dell'attività agrituristica in quella agricola è subordinato alla condizione che l'utilizzazione dell'azienda agricola a fine di agriturismo sia caratterizzata da un rapporto di complementarità rispetto all'attività di coltivazione del fondo, di silvicoltura e di allevamento del bestiame, che deve comunque rima-

(8) Così, espressamente, G. BERTEZZOLO, *op. cit.*, 1247. A propria volta, A. FIALE - E. FIALE, *Diritto urbanistico*, Napoli, 2011, 713, precisano che il contributo di costruzione deve essere corrisposto nella misura massima corrispondente alla nuova destinazione, determinata con riferimento al momento dell'intervenuta variazione.

(9) In forza di quanto disposto dall'art. 1, d.lgs. 27 maggio 2005, n. 101.

(10) Del resto, l'agriturismo, in quanto strumento strategico per lo sviluppo delle aree rurali svantaggiate, non potrebbe evidentemente prescindere dalla riqualificazione del patrimonio edilizio; ma tali interventi di recupero vanno sottoposti a limiti e controlli, finalizzati ad evitare che gli imprenditori agricoli, attratti dai guadagni connessi allo svolgimento dell'attività ricettiva, procedano ad un'edificazione incontrollata dei propri terreni agricoli dalla quale deriverebbe un impoverimento, anziché un arricchimento dell'agricoltura (così, testualmente, R. SANTAGATA, *Diritto del turismo*, Torino, 2012, 96 e ss. e, ivi, ampi riferimenti alla dottrina).

(11) Pubblicata in questa Riv., 2007, 677, con nota di G. FERRARA, *L'agriturismo e la legittima discriminazione di disciplina delle plurime attività rientranti nell'impresa agricola*; in *Finanza loc.*, 2008, 7, 117.

nere principale (ossia, secondo la dizione dell'attuale legge n. 96/2006, «prevalente») (12).

4. - Ora, pur essendo la fattispecie portata all'attenzione della S.C. riferita alla tariffa per la fornitura d'acqua e non certo all'esenzione dal contributo di concessione *ex art. 17, comma 3, lett. a)*, d.p.r. n. 380/2001, si ritiene che l'assimilabilità «*ad ogni effetto*», disposta dal citato art. 3, comma 3, legge n. 96/2006 tra abitazioni rurali e locali utilizzati ad uso agriturismo, possa operare anche in questo senso.

In altri termini, sebbene non sia ancora precisata la portata di siffatta «assimilazione», è lecito sostenere che il combinato disposto dell'art. 1, comma 5 *quater*, d.lgs. n. 99/2004 e dell'art. 3, comma 3, legge n. 96/2006 incida sui termini dell'esenzione dal contributo di concessione *ex art. 17, comma 3, lett. a)*, Testo Unico edilizia che, ora, deve essere adeguato in base alla sopravvenuta disciplina dell'agriturismo (13).

Appare, così, del tutto coerente con il *favor legislatoris* verso l'agricoltura e il turismo affermare che tale esenzione possa trovare legittima attuazione per gli interventi edilizi sui «*locali utilizzati ad uso agriturismo*» *ex art. 3, comma 3*, citata legge (14).

(12) Ne sarebbe conseguito, ad avviso di Cass. Sez. III Civ. n. 8851/2011, cit., che all'attività di agriturismo, in quanto attività agricola, dovrebbe essere applicata la tariffa agricola corrispondente e non già quella per l'utenza alberghiera e, a tal fine, il giudice investito della relativa controversia poteva disapplicare le delibere della competente autorità che avessero stabilito diversamente.

Da un punto di vista tributario, inoltre, si vedano la risoluzione dell'Agenzia delle Entrate n. 3/E del 9 gennaio 2012, il punto 7.3 della circolare del Dipartimento delle Finanze n. 3/2012 del 18 maggio 2012 (consultabili nei rispettivi siti istituzionali), nonché P. MASPEL - C. SANNA, *Spese di recupero e ristrutturazione dei fabbricati rurali destinati all'attività di agriturismo*, in *Corriere trib.*, 2011, 3990.

(13) Per altri versi, si tratta di un procedimento di adeguamento normativo non del tutto infrequente, come avvenuto, ad esempio, per l'applicazione dell'IVA agevolata alle opere di urbanizzazioni digitali, riconosciuto dalla risoluzione dell'Agenzia delle Entrate n. 69/E del 16 ottobre 2013, con un percorso argomentativo applicabile anche al presente tema per il quale sia consentito il rinvio ad A. FERRUTI, in *Ufficio tecnico*, n. 11-12/2013, 41.

(14) Del resto, l'attuale testo dell'art. 3, comma 3, legge n. 96/2006 supera l'originaria corrispondente formulazione del disegno di legge della XIV Legislatura n. (A.S.) 2801 secondo cui «Le autorizzazioni o concessioni eventualmente necessarie per interventi di restauro, ristrutturazione o adeguamento degli edifici destinati ad attività agrituristiche alle disposizioni vigenti in materia non sono soggette ad oneri di urbanizzazione», con conseguente esenzione dei soli oneri di urbanizzazione. Rimangono, ovviamente, fatte salve le già citate verifiche dell'art. 19, comma 3, d.p.r. n. 380/2001 e succ. mod. di cui si è trattato nel par. 2, con le conseguenze già esaminate in caso di abuso di siffatta esenzione.

Eventuali ulteriori cautele in favore dell'Amministrazione comunale, inoltre, potrebbero essere oggetto di specifici atti unilaterali d'obbligo preliminari al rilascio del titolo edilizio; questi ultimi, debitamente trascritti nei Registri Immobiliari *ex art. 2645 quater*, c.c., dovrebbero prevedere che l'eventuale cessione del manufatto - prima di 10 anni - ad imprenditore non agricolo determini il pagamento dell'integrale contributo concessorio. Al riguardo si vedano B. MASTROPIETRO, *Il nuovo art. 2645 quater c.c. in materia di trascrizione di vincoli pubblici*, in *Notariato*, 2012, 6, 710 e, ivi, nota 7, nonché F.L. PORTALURI, *Vecchie e nuove funzioni della trascrizione nel rapporto problematico con gli interessi pubblici*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2014, 6 e 7, che nell'ipotesi qui analizzata parla di «funzione servente» della trascrizione.

Né, alla luce del mutato quadro normativo fin qui tratteggiato, sembra ammissibile l'ulteriore limitazione – di creazione giurisprudenziale (15) – della gratuità degli agriturismi alle sole residenze che assumano caratteristiche non diverse da quelle previste per l'edilizia economica e popolare (16).

(15) Sul punto, infatti, occorre tenere conto che, dalla lettura della sentenza del T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. III n. 622/2007, cit., si evince che la stessa era riferita ad una normativa (l.r. 22 maggio 1985, n. 34 «*Interventi a favore dell'agriturismo*»), oggi abrogata dall'art. 18, l.r. 13 dicembre 2013, n. 42 «*Disciplina dell'agriturismo*». Si riportano, quindi, due stralci significativi dell'art. 3, l.r. n. 42/2013: «I locali e gli alloggi destinati alla utilizzazione agrituristica devono possedere i requisiti strutturali e igienico-sanitari previsti dal regolamento edilizio comunale per i locali di civile abitazione. Nella valutazione di tali requisiti e dei relativi indici sono ammesse deroghe in funzione delle caratteristiche strutturali, architettoniche e della tipologia rurale dell'edificio esistente» (comma 3); «i locali a uso agriturismo sono assimilati ad ogni effetto alle abitazioni rurali, (...)» (comma 6).

(16) Del pari, alla luce della normativa regionale citata nella nota 7, non appare del tutto convincente l'operato di alcune amministrazioni comunali della Toscana che, nella propria strumentazione urbanistica, distinguono tra destinazioni «*agricole e funzioni connesse ai sensi di legge*» (includendovi attività turistico-ricettive consentite dalle leggi vigenti, quale appunto l'agriturismo) e destinazioni «*attività integrative di ricettività rurale*» (includendovi attività ricettive in strutture con un certo numero massimo di posti letto). Tale distinzione, infatti, si ripercuote inevitabilmente in sede di determinazione del contributo di costruzione, con impropria attribuzione della gratuità solo alle prime («*agriturismo*») e non alle seconde («*agrialbergo*») e, in ogni caso, con incertezza sulla tabellizzazione di queste ultime (alberghi, residenze, direzionale, ecc.).

Simili incertezze e commistioni tra siffatte destinazioni urbanistiche si rinvencono anche in Cons. giust. amm., Reg. Sic., Sez. giur. 3 marzo 2011, n. 161, in questa Riv., 2011, 489, con nota di A. CORSARO e, più di recente, in T.A.R. Veneto, Sez. II 22 maggio 2014, n. 714, in www.lexitalia.it, n. 5/2014.

PARTE I | **DOTTRINA** | STUDI E DOCUMENTI

Per i fabbricati collabenti nuove regole

di *Luigi Cenicola*

1. Premessa. - 2. I chiarimenti del Catasto. - 3. Aspetti di carattere fiscale. 4. Conclusioni.

1. - Percorrendo le strade del nostro Paese è possibile osservare la presenza di fabbricati abbandonati, privi del tetto, della struttura portante, dei solai, dei muri di recinzione. Nel gergo comune sono chiamati ruderi ma la loro corretta definizione è quella di «collabente» intendendosi come tale quell'edificio, o parte di esso, che, per le sue caratteristiche, non è in grado di produrre reddito.

Si tratta, più propriamente, di quei fabbricati che non possono essere resi abitabili con dei semplici interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria, ma necessitano di interventi di ristrutturazione più radicali. Inoltre, gli immobili collabenti devono essere, come si vedrà in seguito, delle costruzioni non individuabili né perimetrabili.

Molti di questi sono fabbricati *ex* rurali datati (1), che sono stati abbandonati volontariamente dal titolare perché non più servibili all'attività produttiva ovvero perché disastriati da eventi sismici che li hanno resi del tutto inutilizzabili.

Spesso, la loro precarietà e fatiscenza è tale da scoraggiarne anche l'eventuale riadattamento. Sono, quindi, dei veri e propri «ruderi».

Per questi immobili non esiste l'obbligo dell'accatastamento: ciò non toglie che il proprietario possa decidere di farlo affidandosi ad un professionista che vi provvederà con l'apposita procedura DOCFA (2).

(1) La legge n. 378 del 2003 (in *G.U.* n. 13 del 17 gennaio 2004) sulla tutela e salvaguardia dell'architettura rurale prevedeva il recupero dei circa duecentomila, secondo stime recenti (di cui ottantamila costruiti prima del 1919) fabbricati rurali, facenti parte di cascine, masserie, stazzi, case coloniche furriadroxiu, malghe ed altro, realizzati tra il XII ed i XIX secolo. A tale scopo era istituito un fondo nazionale dal quale gli enti locali potevano attingere annualmente le risorse economiche ai fini della concessione di un contributo a favore dei relativi proprietari. L'ammontare di tale contributo avrebbe dovuto essere pari (misura massima) al 50 per cento della spesa riconosciuta secondo il piano di finanziamento. La legge non ha avuto seguito.

(2) Nel caso di prima dichiarazione in Catasto, in relazione allo stato di degrado, si tratta in genere di fabbricati di vecchissima data di costruzione, spesso non dichiarati in quanto *ex* rurali ovvero esenti da censimento. Con circolare n. 9/T del 2001 sono state impartite disposizioni per l'attivazione della versione 3 della procedura DOCFA (Documento catasto fabbricati) e sono state riassunte le modalità di rappresentazione grafica delle aree urbane, ricordando che le unità ascrivibili alle cosiddette categorie fittizie devono essere individuate esclusivamente nell'elaborato planimetrico, con esclusione della presentazione delle singole planimetrie.

In tal senso, l'art. 3, comma 2, del decreto ministeriale del 2 gennaio 1998 n. 28 (3) prevede che, ai soli fini della identificazione, ai sensi dell'art. 4 (4), possono formare oggetto di iscrizione in catasto, senza attribuzione di rendita catastale, ma con descrizione dei caratteri specifici e della destinazione d'uso, i seguenti immobili:

- fabbricati o loro porzioni in corso di costruzione o di definizione;
- costruzioni inidonee ad utilizzazioni produttive di reddito, a causa dell'accentuato livello di degrado;
- lastrici solari;
- aree urbane.

I fabbricati collabenti, al pari di quelli sopra citati, rientrano nel gruppo catastale F che contraddistingue, appunto, gli immobili privi di rendita.

Il gruppo catastale F è rappresentato da 5 categorie di unità immobiliari «fittizie» (5) a destinazione particolare (6):

F/1 Area urbana. Aree o corti a piano terra di fabbricati già accatastati all'urbano.

F/2 Unità collabenti. Fabbricati diruti, con tetto crollato e inutilizzabili.

F/3 Unità in corso di costruzione. Unità che non sono state ancora ultimate.

F/4 Unità in corso di definizione. Unità incomplete non definite nella consistenza e nella destinazione d'uso.

F/5 Lastrico solare. Terrazze e aree libere sopra unità immobiliari preesistenti.

Accanto a queste tipologie di immobili, il successivo comma 3 dell'art. 3 del d.m. 2 gennaio 1998, n. 28 individua altre fattispecie che, a meno di una ordinaria autonomia suscettibilità reddituale, non costituiscono oggetto di inventariazione, quali:

- manufatti con superficie coperta inferiore a 8 mq;
- serre adibite alla coltivazione e protezione delle piante sul suolo naturale;
- vasche per l'acquacoltura o di accumulo per l'irrigazione dei terreni;
- manufatti isolati privi di copertura;
- tettoie, porcili, pollai, casotti, concimaie, pozzi e simili, di altezza utile inferiore a 1,80 m, purché di volumetria inferiore a 150 m³;
- manufatti precari, privi di fondazione, non stabilmente infissi al suolo.

La categoria catastale nella quale sono censite le unità immobiliari «collabenti» è, quindi, la F/2 (fabbricati diruti, con tetto crollato e inutilizzabili).

Se l'unità che si vuole accatastare risulta ascrivibile in altra categoria catastale, non può essere attribuita la categoria catastale F/2. Ai fini dell'iscrizione in catasto di

(3) Regolamento recante norme in tema di costituzione del catasto dei fabbricati e modalità di produzione ed adeguamento della nuova cartografia catastale

(4) L'art. 4 stabilisce che:

A ciascuna unità immobiliare e comunque ad ogni bene immobile, quando ne occorra l'univoca individuazione, è attribuito un identificativo catastale.

Con provvedimento del direttore del dipartimento del territorio, sono disciplinati i criteri tecnici per la standardizzazione dell'identificativo catastale dei beni immobili.

(5) Il termine «fittizio» deriva dal fatto che le stesse non possono considerarsi unità immobiliari comuni, secondo la definizione della normativa catastale (autonomia funzionale e reddituale).

(6) La circolare n. 1/2009 dell'11 maggio 2009 ha previsto anche la F/6.

un immobile non è, infatti, possibile dichiararlo collabente se è già stato denunciato: questo può avvenire solo mediante un nuovo accatastamento dello stesso immobile e mai in variazione.

Il declassamento (o più in generale una variazione catastale) di un immobile – ad esempio a seguito di un crollo dovuto a terremoto – da una categoria (ipoteticamente A/2 - casa di civile abitazione) alla categoria F/2 non è consentito in quanto è necessario preliminarmente cancellare l'unità esistente e procedere poi ad una nuova iscrizione del fabbricato nella categoria tipica dei «collabenti».

È necessario, quindi, effettuare due operazioni, distinte e separate: la prima, di cancellazione dell'immobile dalla categoria catastale di provenienza e quella successiva, di accatastamento nella «nuova». A questo provvede, ovviamente, il professionista c

2. - Ai fini della dichiarazione dei fabbricati collabenti in catasto, l'Agenzia delle Entrate – Direzione centrale catasto e cartografia – con nota prot. n. 29440 del 30 luglio 2013 ha fornito alcuni chiarimenti.

In via preliminare, è ribadito che per tali unità, l'aggiornamento degli atti catastali è una facoltà e non un obbligo. Questa valutazione deve essere fatta dal diretto interessato.

A tale riguardo, ai fini della conservazione del catasto dei fabbricati (7), la nota richiama quanto disposto dall'art. 6, comma 1, lett. c) del citato decreto ministeriale del 1998, il quale dispone che per le costruzioni non abitabili o agibili e comunque di fatto non utilizzabili, a causa di dissesti statici, di fatiscenza o inesistenza di elementi strutturali e impiantistici, ovvero delle principali finiture ordinariamente presenti nella categoria catastale, cui l'immobile è censito o censibile, ed in tutti i casi nei quali la concreta utilizzabilità non è conseguibile con soli interventi edilizi di manutenzione ordinaria o straordinaria, è sufficiente allegare alla denuncia un'autocertificazione, attestante l'assenza di allacciamento alle reti dei servizi pubblici dell'energia elettrica, dell'acqua e del gas.

Pertanto, affinché siano dichiarate «collabenti» è necessario che il professionista, su incarico del committente, predisponga la dichiarazione, allegando:

(7) L'art. 7 del d.m. 2 gennaio 1998, n. 28 (Modalità semplificate per la denuncia delle costruzioni di scarsa rilevanza cartografica o censuaria) stabilisce che:

La denuncia delle costruzioni, che soddisfano i requisiti di cui all'art. 6, si effettua mediante la presentazione della documentazione prevista dalla normativa citata all'art. 5, per l'accatastamento delle unità immobiliari urbane. È facoltà del tecnico di parte allegare, in luogo del tipo mappale, inquadrato sui punti fiduciali, un documento per l'aggiornamento cartografico redatto dal tecnico medesimo con la compilazione di un libretto delle misure, sulla base di elementi desunti da fonti cartografiche, ivi comprese le foto aeree, ovvero con misure atte a posizionare il fabbricato rispetto ai confini di particella o capisaldi della mappa. Al libretto di misure è allegato un estratto di mappa con l'indicazione della costruzione. Nel caso di atto di aggiornamento già prodotto, ma non inserito in atti, in luogo della presentazione dell'estratto di mappa, è sufficiente la citazione degli estremi di presentazione in catasto del suddetto atto.

Per le finalità di cui al comma 1, secondo periodo, il dipartimento del territorio provvede alla predisposizione di una apposita procedura informatica, che sarà fornita gratuitamente ai consigli nazionali delle categorie professionali abilitate alla presentazione degli atti di aggiornamento catastale, affinché provvedano ad una loro diffusione fra gli iscritti.

- una specifica relazione, datata e firmata, che rappresenti lo stato dei luoghi e del fabbricato mediante documentazione fotografica;

- l'autocertificazione, resa dall'intestatario dichiarante, attestante l'assenza di allacciamento ai servizi primari (luce, acqua e gas).

L'autocertificazione è esente dall'imposta di bollo.

L'iscrizione nella categoria F/2 presuppone, come già evidenziato, che si tratti di un fabbricato che ha perso del tutto la sua capacità reddituale per cui non è ipotizzabile tale iscrizione quando, ad esempio, l'unità che si vuole censire risulta ascrivibile in altra categoria catastale ovvero non è individuabile e/o perimetrabile.

Sono considerate non individuabili né perimetrabili, le costruzioni ed i manufatti:

- privi di copertura e della relativa struttura portante o di tutti i solai;
- delimitati da muri che non abbiano almeno l'altezza di un metro.

Consegue che, per predisporre gli atti di aggiornamento cartografico e censuario relativi alle unità collabenti (F/2) è necessario che sia preventivamente accertata la sussistenza dei suddetti requisiti.

3. - Fermo restando che la nota del 30 luglio 2013 ha valenza prettamente catastale, va rilevato, tuttavia, che i chiarimenti forniti dall'Amministrazione finanziaria possono avere anche rilessi fiscali ed in particolare ai fini dell'IMU (*ex* ICI).

Come precisato, per i fabbricati collabenti (ruderi) non utilizzabili è possibile (non è obbligatorio) chiedere la relativa iscrizione nella categoria catastale F/2 a condizione che:

- abbiano perso la redditività;
- persistano i presupposti della copertura, della struttura portante, dei solai e dei muri perimetrali.

Se sussistono i suddetti requisiti tecnici ed è presentata la domanda di attribuzione della categoria «fittizia» F/2, ai fini dell'IMU l'immobile non è più qualificabile come fabbricato ma è da considerare quale «area edificabile» per cui la base imponibile è determinata in base al loro valore venale in comune commercio (8).

In assenza, invece, dei suddetti requisiti ovvero della relativa domanda, l'immobile continua ad essere assoggettato all'IMU come tale, usufruendo eventualmente

(8) L'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 504 del 1992 (in tema di ICI) stabilisce che per le aree fabbricabili, il valore è costituito da quello venale in comune commercio al 1 gennaio dell'anno di imposizione, avendo riguardo alla zona territoriale di ubicazione, all'indice di edificabilità, alla destinazione d'uso consentita, agli oneri per eventuali lavori di adattamento del terreno necessari per la costruzione, ai prezzi medi rilevati sul mercato dalla vendita di aree aventi analoghe caratteristiche.

Il successivo comma dispone che in caso di utilizzazione edificatoria dell'area, di demolizione di fabbricato, di interventi di recupero a norma dell'art. 31, comma 1, lettere c), d) ed e), della legge 5 agosto 1978, n. 457, la base imponibile è costituita dal valore dell'area, la quale è considerata fabbricabile anche in deroga a quanto stabilito nell'art. 2, senza computare il valore del fabbricato in corso d'opera, fino alla data di ultimazione dei lavori di costruzione, ricostruzione o ristrutturazione ovvero, se antecedente, fino alla data in cui il fabbricato costruito, ricostruito o ristrutturato è comunque utilizzato.

(in caso di inagibilità, inabilità o non utilizzabilità di fatto) della riduzione del 50 per cento (9).

Per verificare, quindi, se un immobile fatiscente è soggetto o meno al pagamento dell'IMU è importante valutarlo allo stato naturale, come si presenta (rudere), cioè come una unità immobiliare collabente, per cui:

- se è semplicemente inagibile, cioè strutturalmente dissestato e, quindi, pericoloso, o inabitabile, ma staticamente idoneo e carente di elementi essenziali all'utilizzo come, ad esempio, l'allacciamento ad una o a tutte le reti dei servizi pubblici (luce, acqua e gas) o degli infissi vari, l'imposta è dovuta, ma la base imponibile è ridotta al 50 per cento (10);

- se è ancora in piedi ma in condizioni tali da non produrre reddito, l'IMU non è dovuta;

- se è completamente raso al suolo e delimitato da poche fila di mattoni, l'area si considera edificabile.

Sul particolare tema dei «collabenti» si è pronunciata anche la Corte di cassazione (Sez. Trib.) con sentenza n. 5166 del 1° marzo 2013 (11), affermando che la cessione di un terreno, «edificabile di fatto», genera una plusvalenza tassabile in quanto l'immobile, seppur privo di una qualificazione urbanistica, può comunque avere una vocazione edificatoria, nel senso che può essere «potenzialmente edificatorio anche al di fuori di una previsione programmatica».

Tale edificabilità non programmata (riferita al non inserimento dell'immobile in un piano urbanistico), di fatto o potenziale, è riscontrabile dall'esistenza di alcuni indici, quali: la vicinanza al centro abitato, lo sviluppo edilizio raggiunto dalle zone adia-

(9) Art. 13, comma 3, lett. b) del d.l. n. 201 del 2011.

(10) Ai fini dell'accertamento dello stato di inagibilità, si deve avere riguardo a due possibili stati: permanente o temporaneo. In tal senso:

- l'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 504 del 1992 prevede che l'ICI è ridotta del 50 per cento per i fabbricati dichiarati inagibili o inabitabili e di fatto non utilizzati, limitatamente al periodo dell'anno durante il quale sussistono dette condizioni. L'inagibilità o inabitabilità è accertata dall'ufficio tecnico comunale con perizia a carico del proprietario, che allega idonea documentazione alla dichiarazione. In alternativa il contribuente ha facoltà di presentare dichiarazione sostitutiva ai sensi della l. 4 gennaio 1968, n. 15, rispetto a quanto previsto dal periodo precedente;

- per l'art. 9, comma 6, del d.l. n. 557 del 1993 non si considerano produttive di reddito di fabbricati le costruzioni non utilizzate, purché risultino soddisfatte le condizioni previste dal comma 3, lettere a), c), d) ed e). Lo stato di non utilizzo deve essere comprovato da apposita autocertificazione con firma autenticata, attestante l'assenza di allacciamento alle reti dei servizi pubblici dell'energia elettrica, dell'acqua e del gas;

- con lettera circolare n. C3/951 del 22 ottobre 1998 la Direzione centrale del catasto, dei servizi geotopocartografici e della conservatoria dei Registri immobiliari ha precisato che per gli immobili censiti in catasto, per i quali la particolare condizione di inagibilità o inabitabilità assume un carattere temporaneo, l'accertamento di tali condizioni esula dalle competenze degli uffici. Se, viceversa, lo stato di degrado è tale da compromettere permanentemente la loro utilizzazione, e quindi il reddito effettivo differisce dalla rendita catastale per oltre il 30 per cento (ora 50 per cento) e per un periodo di almeno un triennio (art. 35 del d.p.r. n. 917 del 1986 – ora art. 38), è possibile la variazione in diminuzione della stessa rendita catastale, se le effettive condizioni dell'immobile siano tali da renderlo totalmente inutilizzabile (a meno di radicali interventi edilizi o opere di manutenzione straordinaria) per cui si potrà avere anche l'azzeramento della rendita.

(11) In questa Riv., 2013, 237, con nota di L. CENICOLA, *La cessione di un terreno agricolo potenzialmente edificabile è considerata cessione di area edificabile*.

centi, l'esistenza di servizi pubblici essenziali, la presenza di opere di urbanizzazione primaria, il collegamento con i centri urbani già organizzati e, più in generale, l'esistenza di qualsiasi altro elemento obiettivo di incidenza sulla destinazione urbanistica.

Pertanto, la cessione di un terreno agricolo con annessi fabbricati *ex* rurali collabenti (i cosiddetti «ruder»), catastalmente iscritti nella categoria F/2), destinati alla demolizione e alla ricostruzione come fabbricati civili, deve essere considerata quale cessione di area edificabile e, come tale, genera una plusvalenza tassabile.

Per la Suprema Corte è rilevante la circostanza, quindi, che il fabbricato collabente (rudere) possa avere, di fatto, una potenziale vocazione «edificatoria» (anche in assenza di una qualificazione urbanistica) nel senso che l'edificabilità «di fatto» di un terreno è giuridicamente rilevante al pari dell'edificabilità di diritto, «differenziandosene per il solo fatto di non essere (ancora) oggetto di pianificazione urbanistica, in quanto l'edificabilità di fatto è una situazione giuridica oggettiva, nella quale può venirsi trovare un bene immobile e che influisce sul suo valore» (12).

L'edificabilità di fatto – è sottolineato nella sentenza n. 5166 del 2013 – è un principio valido non solo ai fini delle imposte sui redditi (relativamente alla fattispecie esaminata) ma anche, e soprattutto, per quanto riguarda l'applicazione di altri tributi quali: imposta di registro, ICI (ora IMU) oltre alla determinazione dell'indennità di espropriazione.

4. - Come è stato già sottolineato, il fabbricato collabente, in quanto improduttivo di reddito, è esente dall'IMU.

Ciò non toglie che possa essere comunque recuperato, mediante adeguati interventi di ristrutturazione o ricostruzione, alla sua destinazione d'uso. Il trattamento fiscale dipenderà, in questo caso, dal fatto di insistere su:

- un'area edificabile, così prevista dallo strumento urbanistico;
- un terreno agricolo non edificabile.

Nel primo caso, essendo improduttivo di reddito, sarà soggetto all'imposta il solo terreno, come area edificabile. L'IMU, in tale ipotesi, sarà calcolata sull'intero terreno edificabile, compresa l'area di sedime del fabbricato collabente.

Nel caso, invece, in cui il fabbricato collabente è situato su di un terreno agricolo ma che è ritenuto, dallo stesso strumento urbanistico, potenzialmente edificabile e, quindi, tale da garantire la ricostruzione del fabbricato esistente, determina l'assoggettamento ad imposta del terreno sul quale insiste.

Poiché la possibilità di utilizzo del terreno è legata esclusivamente alla ricostruzione o ristrutturazione dell'immobile esistente, ne consegue che in tale ipotesi non si rientra nella definizione di area edificabile prevista dall'art. 36, comma 2, del d.l. n. 223 del 2006, convertito dalla legge n. 248 del 2006 (13), non trovandosi in presenza

(12) Cfr. Cass. Sez. Trib. 19 aprile 2006, n. 9131, in *Giust. civ. Mass.*, 2006, 4.

(13) Ai fini dell'applicazione del d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633, del Testo Unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, di cui al d.p.r. 26 aprile 1986, n. 131, del Testo Unico delle imposte sui redditi, di cui al d.p.r. 22

di un'area edificabile prevista dallo strumento urbanistico, per cui l'imponibilità della stessa ai fini dell'IMU non potrà che decorrere dalla data in cui il contribuente abbia ottenuto dal Comune l'autorizzazione all'intervento di ristrutturazione o ricostruzione dell'immobile.

In questa ipotesi l'imponibilità dell'area sarà legata all'effettivo utilizzo edificatorio e non invece alla potenzialità edificatoria.

Qualora, infine, il fabbricato collabente sia posseduto da imprenditori agricoli, l'esenzione dall'imposta prevista per i fabbricati strumentali all'attività agricola nei Comuni montani (ovvero la loro imponibilità ad aliquota agevolata del 2 per mille nei Comuni non montani, riducibile all'1 per mille) non potrà essere applicata, in quanto lo stato di collapso del fabbricato ne rende impossibile l'attuale destinazione allo svolgimento dell'attività agricola.

Ne consegue che anche i fabbricati collabenti posseduti da imprenditori agricoli dovranno essere assoggettati alla disciplina ordinaria dell'imposta, a seconda che gli stessi insistano o meno su un terreno edificabile.

La destinazione rurale strumentale del fabbricato collabente potrà essere fatta valere soltanto a seguito della sua ricostruzione o ristrutturazione ovvero a seguito della variazione della sua classificazione, ove l'immobile risulti effettivamente utilizzato a fini agricoli.

dicembre 1986, n. 917, e del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, un'area è da considerare fabbricabile se utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale adottato dal Comune, indipendentemente dall'approvazione della Regione e dall'adozione di strumenti attuativi del medesimo.

PARTE II | GIURISPRUDENZA

Corte di giustizia UE, Sez. X - 6-3-2014, in causa C-206/13 - Juhász, pres.; Rosas, est.; Kokott, avv. gen. - Siragusa c. Regione Sicilia - Soprintendenza beni culturali e ambientali di Palermo.

Bellezze naturali - Rinvio pregiudiziale - Art. 167, comma 4, lett. a), d.lgs. n. 42 del 2004 - Vincolo paesaggistico - Compatibilità - Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea - Principi generali del diritto dell'Unione - Principio di proporzionalità - Attuazione del diritto dell'Unione - Ambito di applicazione del diritto dell'Unione - Collegamento sufficiente - Insussistenza - Incompetenza della Corte.

L'obiettivo della tutela dei diritti fondamentali nel diritto dell'Unione, è di vigilare a che tali diritti non siano violati negli ambiti di attività dell'Unione, che ciò avvenga in conseguenza dell'attività dell'Unione o in conseguenza dell'attuazione del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri. Il perseguimento di tale obiettivo è motivato dalla necessità di evitare che una tutela dei diritti fondamentali variabile a seconda del diritto nazionale considerato pregiudichi l'unità, il primato e l'effettività del diritto dell'Unione. Nel caso di specie deve escludersi che le disposizioni del d.lgs. n. 42 del 2004, rilevanti nella controversia principale, rientrino nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea in quanto il giudice del rinvio non ha dimostrato, provando l'esistenza di un collegamento sufficiente, che l'art. 167, comma 4, lett. a) del d.lgs. n. 42/2004 rientri in tale ambito o costituisca attuazione del diritto comunitario. Di conseguenza, deve escludersi la competenza della Corte ad interpretare l'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e il principio di proporzionalità (1).

Il testo della sentenza è pubblicato nel sito www.rivistadga.it

(1) LA COMPATIBILITÀ PAESAGGISTICA TRA LA TUTELA DEL DIRITTO DI PROPRIETÀ E DELL'AMBIENTE NELL'INTERPRETAZIONE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA: QUANDO L'ECCEZIONE CONFERMA LA REGOLA.

1. *Aspetti introduttivi: la vicenda processuale ed il quadro giuridico.* Ai fini di un'approfondita analisi della pronuncia giova effettuare una premessa descrittiva del caso in grado di collocare la vicenda nella cornice del diritto dell'Unione europea e della normativa nazionale.

Nella vicenda processuale, il T.A.R. di Palermo ha sospeso il procedimento principale avviato da un'ordinanza-ingiunzione, che ha imposto al sig.(...) la dismissione delle opere realizzate in violazione di norme in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio. Nella vicenda processuale il ricorrente è proprietario di un immobile situato in zona paesaggisticamente vincolata, su cui ha realizzato modifiche non preventivamente autorizzate, e ha chiesto al Comune di Trabia la concessione edilizia in sanatoria, previo nulla-osta della Soprintendenza beni culturali e ambientali di Palermo, che ha adottato un'ordinanza-ingiunzione di rimessione in pristino dello stato dei luoghi mediante la dismissione delle opere abusivamente eseguite, nel termine di centoventi giorni dal ricevimento dell'ordinanza. La motivazione dell'ordinanza esprime l'inammissibilità dell'accertamento della compatibilità paesaggistica delle opere, ai

sensi degli art. 167 e 181 del d.lgs. n. 42/2004, per l'aumento di volume comportato. A seguito di ciò il ricorrente ha proposto ricorso contro tale ordinanza-ingiunzione dinanzi al giudice del rinvio secondo cui nel «diritto dell'Unione, la materia della tutela del paesaggio non è autonoma né concettualmente distinta rispetto alla materia della tutela dell'ambiente, bensì è parte di essa» (v. punto 10) (1).

Il giudice del rinvio afferma che il proprietario di un'area ricadente in zona vincolata paesaggisticamente non può eseguire alcun intervento senza autorizzazione dell'amministrazione competente. L'art. 146, commi 1 e 2, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, sancisce che i proprietari di immobili tutelati dalla legge con un vincolo paesaggistico non possono distruggerli, né introdurvi modificazioni che rechino pregiudizio, senza avere ottenuto un'autorizzazione dall'amministrazione competente (2). Il legislatore pur avendo stabilito quale regola generale, che non è possibile realizzare modificazioni, senza avere richiesto ed ottenuto l'autorizzazione preventiva, tuttavia ha previsto un'eccezione laddove consente una sanatoria postuma, ossia il pagamento di una somma pecuniaria invece della rimessione in pristino, previo accertamento della compatibilità paesaggistica, quando l'opera realizzata rientra in una delle fattispecie specifiche previste dall'art. 167, comma 4, lett. a), b) e c), d.lgs. n. 42/2004. Nel caso di specie, la questione giuridica affrontata dalla Corte di giustizia riguarda l'applicazione della lett. a) del comma 4 dell'art. 167 cit., laddove ammette tale sanatoria postuma qualora gli interventi privi o difformi dall'autorizzazione non abbiano «determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati». (3). A seguito di tali valutazioni il giudice di primo grado ha sollevato alla Corte di giustizia UE una domanda di pronuncia pregiudiziale relativa all'interpretazione dell'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la Carta) e del principio di proporzionalità in merito al collegamento con il diritto dell'Unione in materia di ambiente, in quanto la tutela del paesaggio, quale scopo della normativa nazionale esposta, sarebbe parte della tutela dell'ambiente.

Tale statuizione del giudice del rinvio si fonda in una pluralità di fonti normative che individuano l'ambiente materia di competenza dell'Unione europea, ai sensi degli artt. 3, par. 3 e 21, par. 2, lett. f), TUE, nonché degli artt. 4, par. 2, lett. e), 11, 114 e 191 TFUE.

Secondo il giudice del rinvio, il sistema della tutela paesaggistica implica vincoli non necessariamente di inedificabilità assoluta, quindi non ogni attività edificatoria, anche se comporta aumento di volumetria, risulta sempre lesiva dei valori tutelati dalla normativa (si v. punto 12). Tale statuizione si allinea alla giurisprudenza amministrativa di primo grado che individua «la funzione essenziale della tutela paesaggistica (...) al-

(1) Il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, è stato pubblicato nella *G.U.* del 24 febbraio 2004, n. 45.

(2) Per gli aspetti generali relativi al paesaggio, si v. P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2004, 363 ss.; A. CARACCIOLLO LA GROTTIERA, *Aspetti della tutela paesaggistica*, in *Foro amm. T.A.R.*, 7-8, 2009, 2319; M. IMMORDINO, *Paesaggio (tutela del)*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, Torino, 1995, 573 e s.

(3) Si v. P. IORIO, *Vincoli urbanistici ed edificabilità*, osservatorio di giurisprudenza, 2009, Exeo edizioni.

l'aspetto visibile del territorio», da ciò consegue che «costituendo la percepibilità della modificazione dell'aspetto esteriore del bene protetto un prerequisite di rilevanza paesaggistica del fatto, la sua insussistenza è da ritenersi idonea ad elidere, alla radice, la sussistenza stessa dell'illecito contestato, senza che possa darsi corso a valutazioni o apprezzamenti di sorta sull'esistenza di superfici utili o di volumi» (4).

Inoltre, un accertamento che includa la possibilità di sanatoria a seguito di una sanzione pecuniaria potrebbe essere effettuato se il d.lgs. n. 42/2004 non prevedesse la rigida, astratta e presuntiva esclusione delle opere comportanti «creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati». Infatti, in questa ipotesi la tutela del paesaggio potrebbe risultare, ad una valutazione concreta, compatibile con il mantenimento dell'opera (v. punto 13).

Al riguardo, la Commissione europea ha analizzato i singoli testi richiamati dal giudice del rinvio, sostenendo, in relazione a ciascuno di essi, quanto segue.

In merito alla decisione 2005/370, la Commissione europea rileva che «si limita ad integrare nell'ordinamento dell'Unione la Convenzione di Aarhus ed è una misura che non richiede norme di recepimento da parte degli Stati membri» (5).

Il regolamento n. 1367/2006 sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della Convenzione di Aarhus e la direttiva n. 2003/4, relativa all'accesso del pubblico alle informazioni in materia di ambiente, non si applicano agli Stati membri ma alle istituzioni dell'Unione, e non presentano un nesso con i fatti del procedimento principale, né con il d.lgs. n. 42/2004 (6).

Inoltre, dall'istruttoria non emerge la rilevanza della direttiva n. 2011/92 ai fini della controversia, in quanto non risulta che le opere realizzate sollevino alcuna questione relativa al rispetto di tale direttiva per il profilo dell'assenza di valutazione di impatto ambientale dei lavori (si v. punto 18).

Infine, secondo la Corte gli artt. 3, par. 3, TUE, e 21, par. 2, lett. f), TUE, così come l'art. 11 e l'art. 114 TFUE si applicano alle istituzioni dell'Unione e non agli Stati membri, mentre l'art. 4, par. 2, lett. e), TFUE, riguarda la ripartizione delle competenze tra Stati membri ed Unione europea ed è contenuto nella parte relativa ai principi.

In tale cornice normativa, il giudice del rinvio solleva le questioni pregiudiziali, comprensive di diversi profili quali il rapporto di compatibilità tra la tutela del diritto di proprietà, così come prevista dall'art. 17 della Carta con la disciplina nazionale relativa alla sanatoria postuma, il rapporto tra la tutela paesaggistica rispetto a quella ambientale ed il collegamento con il diritto europeo.

2. Le questioni pregiudiziali e le risposte della Corte di giustizia: la valutazione di compatibilità paesaggistica. La premessa esposta conduce ad una lettura ed inter-

(4) Si v. T.A.R. Piemonte, Sez. II 27 ottobre 2011, n. 1135, in *Foro amm. T.A.R.*, 2011, 10, 3033.

(5) Art. 2, par. 3, lett. a), della Convenzione di Aarhus, sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, approvata con la decisione n. 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005.

(6) Il regolamento n. 1367/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006. Si v. l'art. 2, punto 1, lett. a), della direttiva n. 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003.

pretazione dei singoli passaggi motivazionali con cui la Corte di giustizia risponde al rinvio pregiudiziale affrontando nel merito la vicenda e il collegamento con il diritto europeo, per concludere con una dichiarazione di incompetenza.

La questione di maggiore complessità affrontata dalla Corte di giustizia riguarda l'interpretazione dell'art. 17 della Carta rispetto all'art. 167, comma 4, lett. a), del d.lgs. n. 42/2004, che esclude la possibilità del rilascio di autorizzazione paesaggistica in sanatoria per gli interventi che determinano l'incremento di superfici o volumi indipendentemente dall'accertamento concreto della compatibilità con i valori di tutela paesaggistica. In particolare, tale esclusione presuntiva di una categoria di opere da qualsiasi accertamento di compatibilità paesaggistica, assoggettandole alla sanzione demolitoria, può determinare una ingiustificata e sproporzionata lesione del diritto di proprietà garantito dall'art. 17 della Carta, secondo l'interpretazione che ammette le limitazioni al diritto di proprietà solo a seguito di un accertamento dell'effettiva esistenza di un interesse contrapposto. All'uopo, il giudice richiama il principio di proporzionalità quale principio generale del diritto comunitario, da osservare nell'alveo applicativo del diritto dell'Unione o quale attuazione del medesimo (punto 14) (7).

Nel caso di specie si evidenzia un potenziale conflitto tra l'interesse pubblico a tutela del paesaggio rispetto ad un'opera non previamente autorizzata, sanzionata con la remissione nello *status quo ante* e la tutela del diritto di proprietà, nelle ipotesi previste dall'art. 167, commi 4 e 5, secondo cui un'opera anche se non autorizzata, ma compatibile con il paesaggio in base ad un accertamento tecnico discrezionale non può essere demolita, ma sarà irrogabile una sanzione di natura pecuniaria (8). L'art. 167, comma 4 costituisce una deroga laddove non prevede tale accertamento discrezionale di valutazione di compatibilità paesaggistica, secondo l'applicazione di meccanismi presuntivi, generali ed astratti, al di fuori dei casi previsti dall'art. 167, comma 4, lett. a), b) e c), e quindi un'opera anche se non previamente autorizzata si presume automaticamente non compatibile con il paesaggio ed è irrogata la sanzione di natura ripristinatoria e demolitoria.

A tale stregua, si è sviluppato un diffuso contenzioso tra i proprietari di immobili oggetto di variazioni edilizie di varia entità e le amministrazioni competenti, in cui la giurisprudenza amministrativa è stata chiamata a pronunciarsi in merito alle richieste

(7) In tal senso oltre alla sentenza in esame della Corte di giustizia europea si vedano le sentenze del 18 febbraio 1982, in causa C-77/81, Zuckerfabrik Franken, Zuckerfabrik Franken, in *Racc.*, 1982, pag. 681, punto 22; 16 maggio 1989, in causa C-382/87, Buët e EBS, *ivi*, 1989, pag. 1235, punto 11; 2 giugno 1994, in causa C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem, *ivi*, 1994, pag. I-2283, punto 20; 2 dicembre 2010, in cause riunite C-422/09, C-425/09 e C-426/09, Vadorou e a, *ivi*, 2010, pag. I-12411, punto 65. Tali sentenze sono reperibili nella Directory European case law, in www.eur-lex.europa.eu.

(8) Secondo l'evoluzione normativa la tutela del paesaggio riguarda non solo «la conservazione delle bellezze naturali, ma anche la tutela dell'ambiente naturale». Per la giurisprudenza amministrativa di primo e secondo grado, si v. T.A.R. Toscana, Sez. II 20 aprile 2010, n. 986, in *Riv. giur. edil.*, 2010, 4, I, 1234; Cons. Stato, Sez. VI 9 maggio 2006, n. 2539, in *Foro amm. C.D.S.*, 4, 2006, 879, secondo cui «sarebbe illogico considerare (...) il paesaggio un bene limitato alle sole componenti naturalistiche, senza tenere conto degli insediamenti umani (...) che vi si inseriscono».

di annullamento dei provvedimenti emessi. In tale contesto, la giurisprudenza ha espresso differenti interpretazioni delle disposizioni esposte.

Secondo un orientamento restrittivo della giurisprudenza, la normativa esposta è interpretata in modo tassativo, in quanto considera l'ambiente un valore primario di rilevanza costituzionale, la cui tutela non richiede una valutazione comparativa con altri interessi anch'essi previsti dall'ordinamento (9). In considerazione di ciò ed in carenza di una lesione dell'interesse primario tutelato «ambiente», tale impostazione ha circoscritto l'applicazione della sanatoria postuma.

Una differente impostazione non si limita ad un'interpretazione letterale dell'art. 167, commi 4 e 5, secondo il principio di proporzionalità, quale criterio di bilanciamento tra i contrapposti interessi (10). In particolare, secondo tale interpretazione delle disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio sopra esposte la *ratio* del divieto di sanatoria paesaggistica è di evitare che le amministrazioni competenti possano mutare la lesione all'ambiente in un mero equivalente monetario a seguito di una valutazione discrezionale di compatibilità paesaggistica, quando sussiste una preminenza dell'interesse del vincolo paesaggistico da tutelare per la gravità dell'abuso attuato. Allorquando non è individuabile alcuna lesione al bene «ambiente», in quanto è stato attuato un abuso edilizio di entità minore, si ammette l'autorizzazione paesaggistica postuma, con il mantenimento dello *status quo ante* e l'assunzione da parte del destinatario di obblighi di natura soltanto pecuniaria (11).

Dal quadro normativo esposto, a parere della scrivente, nella disciplina è implicito un *favor* normativo verso la tutela dell'interesse pubblico al valore paesaggistico del territorio, rispetto al diritto di proprietà dei privati, laddove si ammette una presunzione nella valutazione di compatibilità paesaggistica per le ipotesi tipizzate di abuso e s'irroga la conseguenza sanzionatoria più grave del ripristino dello *status quo ante* (12). Ciò si allinea con l'evoluzione normativa che dalla modifica del titolo V della Costituzione, Convenzione europea del paesaggio del 20 ottobre del 2000, sino all'attuale codice dei beni culturali e del paesaggio e successive modifiche, hanno esteso la nozione di paesaggio comprendendo gli aspetti naturali, culturali, le in-

(9) Si v. T.A.R. Campania - Salerno, Sez. II 25 marzo 2013, n. 692, in *Foro amm. T.A.R.*, 3, 2013, 566, secondo cui nella valutazione di compatibilità paesaggistica, l'autorità amministrativa non compara un interesse primario ad uno secondario, ma valuta l'osservanza delle esigenze relative alla tutela paesaggistica; T.A.R. Toscana, Sez. I 16 maggio 2012, n. 953, in www.giustiziamministrativa.it, secondo cui l'art. 167 preclude la sanatoria edilizia nelle ipotesi tassativamente indicate di abusi.

(10) Si v. R. LEONARDI, *I limiti dell'autorizzazione paesaggistica in sanatoria tra tutela del paesaggio e del diritto di proprietà: applicazione di misure preventive o accertamento concreto della compatibilità paesaggistica?*, in *Riv. giur. edil.*, 3, 2013, 481, il quale rileva come l'ammissibilità delle sanatorie postume, entro i limiti espressi dal legislatore «è già di per sé applicazione del principio di proporzionalità a tutela del paesaggio e del diritto di proprietà».

(11) Si v. T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 5 giugno 2008, n. 31, in www.giustiziamministrativa.it.

(12) Si v. T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 4 maggio 2009, n. 891, in *Foro amm. T.A.R.*, 2009, 4, 1034, che individua la differenza tra la normativa previgente che attribuita all'amministrazione la scelta tra la remissione in pristino e il pagamento dell'obbligazione pecuniaria nei confronti dei privati, mentre nel regime attuale prevale l'interesse pubblico ad una gestione controllata del territorio.

terazioni sociali ed economiche, presenti nel territorio e le connesse modalità di gestione e tutela. (13).

Invero, a seguito della modifica dell'art. 167, con l'art. 27 del d.lgs. n. 157 del 2006, è mutato il rapporto tra le misure sanzionatorie della rimessione in pristino e dell'obbligazione pecuniaria, la cui applicazione non è rimessa ad una valutazione dell'autorità amministrativa, ma si fonda su una scelta a monte effettuata dal legislatore attraverso una tipizzazione delle fattispecie di abuso (14). Si condivide quanto espresso da parte della dottrina, che sarebbe auspicabile un ulteriore intervento normativo nella gestione del territorio, che nella semplificazione di tali procedimenti garantisca, non solo la certezza nei rapporti tra privati e la pubblica amministrazione, ma anche un equilibrio tra gli interessi confliggenti (15). All'uopo sarebbe necessaria una maggiore chiarezza normativa e ragionevolezza applicativa nell'individuazione del discrimine tra modifiche di minore entità e quindi sanabili a seguito di istanza dell'interessato e di un accertamento della compatibilità paesaggistica dell'abuso e quelle più gravi da escludere dalla sanatoria attraverso una specificazione dei termini relativi all'abuso di «*superficie utile e/o un volume aggiuntivi*» che al momento costituiscono i punti più critici di interpretazione (16).

3. *Il rapporto tra normativa europea e nazionale nella tutela dei diritti fondamentali: il difficile rapporto tra ambiente e paesaggio.* In ordine al secondo profilo attinente al rapporto tra normativa europea e nazionale nella tutela ambientale e del paesaggio, la Corte di giustizia afferma di non poter valutare una normativa nazionale non rientrante nell'ambito del diritto dell'Unione. Di contro, una volta accertato che una tale

(13) Si v. artt. 1 e 3 e la relazione esplicativa alla Convenzione europea del paesaggio, in www.coe.int. Si v. P. CARPENTIERI, *op. cit.*, par. 3, il quale ripercorre l'evoluzione della nozione di paesaggio nella scienza giuridica, giurisprudenza costituzionale ed amministrativa. L'Autore attribuisce rilevanza a tale elaborazione giurisprudenziale in quanto ha consentito di distinguere «le attribuzioni dei soggetti pubblici coinvolti nelle funzioni amministrative relative al paesaggio, all'urbanistica e all'ambiente», di definire il regime della proprietà dei beni paesaggistici e di distinguere tali vincoli dalle altre «incidenze» derivanti dalla pianificazione urbanistica. Per i profili relativi alla competenza tra Stato e Regioni nella tutela del paesaggio si v. S. DELIPIERI, *Corte cost. n. 341 del 18 ottobre 1996*, in *Riv. giur. amb.*, 6, 1997, 903; R. DI MARIA, *Le competenze della Regione Siciliana in materia di tutela ambientale e paesaggistica*, in *Nuove autonomie: rivista di diritto pubblico*, 1-2, 2006, 53; A. DORIA, *Le competenze delle autonomie speciali in materia di tutela ambientale e paesaggistica*, in *Rassegna amministrativa siciliana*, 2, 2013, 440.

(14) Per gli aspetti critici, si v. G. D. COMPORTI, in *Riv. giur. edil.*, 2013, 474. Si v. F. SAITTA, *Danni al paesaggio e diritto al risarcimento*, Relazione al Convegno su: «Insularità, energie rinnovabili e tutela del paesaggio» del 17-19 giugno 2010, par. 8, il quale ammette una concorrenza tra la tutela ripristinatoria e ripristinatoria e quella della sanzione pecuniaria, prevista dall'art. 167, comma 5, del codice dei beni culturali e del paesaggio. Si v. Cons. Stato, Sez. VI 2 giugno 2000, n. 3184, in *Riv. giur. edil.*, 2000, I, 843, con nota di R. DAMONTE.

(15) Si v. M. CARRA - W. GASPARRI - C. MARZUOLI (a cura di), *Diritto per il governo del territorio*, Bologna, 2012.

(16) Si v. R. LEONARDI, *op. cit.*, 181, che rileva un problema comune con l'ambiente (le soglie di rischio ammissibili) di individuazione dei criteri per garantire un equilibrio tra interesse pubblico e privato; G. D. COMPORTI, *op. cit.*, 474, rileva che la reazione sanzionatoria «(...) consta di misure specifiche che si combinano in operazioni unitarie entro le quali possono trovare varia ed adattiva collocazione atti appartenenti a varie famiglie»; A. CALEGARI, *La nuova disciplina del paesaggio: commento alla riforma del 2008 - autorizzazione paesaggistica e titoli edilizi alla ricerca di un coordinamento impossibile tra contrapposte esigenze di tutela e di semplificazione*, in *Rivista giuridica d'urbanistica*, 2009, 1-2, 260 ss.

normativa rientra nell'ambito di applicazione del diritto europeo, la Corte, adita in via pregiudiziale, deve fornire gli elementi d'interpretazione necessari per la valutazione, da parte del giudice nazionale, della conformità di tale normativa ai diritti fondamentali di cui essa garantisce l'osservanza (17).

L'ambito di applicazione dei diritti fondamentali dell'Unione è confermata dalle spiegazioni relative all'art. 51 della Carta, che in conformità dell'art. 6, par. 1, comma 3, TUE e all'art. 52, par. 7, della Carta, debbono essere considerate per l'interpretazione di quest'ultima (18). Secondo tali spiegazioni, l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali definiti nell'ambito dell'Unione europea si impone agli Stati membri soltanto quando agiscono nell'ambito di applicazione del diritto comunitario (19).

Nel caso di specie, la Corte ha affermato che erano inapplicabili i diritti fondamentali dell'Unione europea ad una normativa nazionale, per il fatto che le disposizioni dell'Unione nella materia in questione non imponevano alcun obbligo agli Stati membri in relazione alla situazione oggetto del procedimento principale (20). Secondo la Corte di giustizia europea l'obiettivo di tutela dei diritti fondamentali è di vigilare la non violazione negli ambiti di attività dell'Unione, o di conseguenza l'attuazione del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri (punto 31). Il perseguimento di tale obiettivo è espressione della necessità di evitare una tutela dei diritti fondamentali differenziata in base al diritto nazionale, in pregiudizio dell'unità, del primato e dell'effettività del diritto dell'Unione (21).

A tale stregua, una questione correlata riguarda la nozione di attuazione del diritto comunitario previsto dall'art. 51 della Carta, ed in particolare la questione, complessa per gli operatori del diritto, di distinguere l'attività in attuazione del diritto dell'Unione europea da quella in essa non rientrante. Secondo l'interpretazione della Corte di giustizia, è necessaria la sussistenza di un «collegamento di una certa consistenza, che vada al di là dell'affinità tra le materie prese in considerazione o dell'influenza indirettamente esercitata da una materia sull'altra» (22). La Corte indica i criteri per effettuare tale ve-

(17) V. punto 21 della sentenza della Corte di giustizia europea in esame e sentenza del 26 febbraio 2013, in causa C-617/10, Åkerberg Fransson, non edita, punto 19 e giurisprudenza cit., in *www.eur-lex.europa.eu*.

(18) In merito al rapporto tra la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, si v. V. ZAGREBELSKI, in *www.europeanright.eu*, 2007, secondo cui tali testi normativi nell'attuazione del diritto dell'Unione «si incontrano sovrapponendosi in parte», in quanto «(...) gli Stati membri sono vincolati sia dalla Carta che dalla Convenzione».

(19) Si v. punto 21 della sentenza in esame e punto 32, sentenza del 22 dicembre 2010, in causa C-279/09, DEB, in *Racc.*, 2010, pag. I-13849. Per i profili relativi ai confini di applicazione della Carta ed in particolare l'attribuzione di competenze per l'Unione, in base al principio di sussidiarietà, si v. P.M. ZERMAN, *Il sistema integrato di tutela dei diritti fondamentali*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2 luglio 2011, il quale preferisce un'interpretazione testuale, «(...) anche per evitare arbitrari sconfinamenti in ambiti non previsti dalla volontà comunitaria».

(20) Si v. punto 23 della sentenza della Corte di giustizia europea in esame e punti 11 e 12, sentenza del 13 giugno 1996, in causa C-144/95, Maurin, in *Racc.*, 1996, pag. I-2909, in *www.eur-lex.europa.eu*.

(21) Si v. Corte di giustizia, sentenza del 17 dicembre 1970, in causa C-11/70, Internationale Handelsgesellschaft, in *Racc.*, 1970, pag. 1125, punto 3; 26 febbraio 2013, in causa C-399/11, Melloni, non edita in *Raccolta*, al punto 60, in *www.eur-lex.europa.eu*.

(22) Si v. punto 24 della sentenza della Corte di giustizia europea in commento e punto 16, sentenza del 29 maggio 1997, in causa C-299/95, Kremzow, Kremzow, in *Racc.*, 1995, pag. I-2629, in *www.eur-lex.europa.eu*.

rifica, ossia se una normativa nazionale rientri nell'attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'art. 51 della Carta, che sono: «se essa abbia lo scopo di attuare una disposizione del diritto dell'Unione, quale sia il suo carattere e se essa persegua obiettivi diversi da quelli contemplati dal diritto dell'Unione, anche se è in grado di incidere indirettamente su quest'ultimo, nonché se esista una normativa di diritto dell'Unione che disciplini specificamente la materia o che possa incidere sulla stessa» (23). In conseguenza di quanto esposto, secondo i giudici europei, l'applicazione nel caso di specie delle disposizioni previste dal d.lgs. n. 42/2004 non costituiscono attuazione di norme del diritto dell'Unione europea (24).

La Corte rileva che anche a voler supporre che la normativa nazionale oggetto del procedimento principale rientri nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, dal momento che l'art. 191 TFUE è rivolto all'azione dell'Unione, questa disposizione non può essere invocata in quanto tale dai privati per escludere l'applicazione di una normativa nazionale in una materia rientrante nella politica ambientale, quando non è applicabile alcuna normativa dell'Unione adottata in base all'art. 192 TFUE, che disciplini specificamente la fattispecie di cui trattasi (si v. punto 18) (25).

Alla luce di tali considerazioni e dopo il richiamo dell'art. 94, lett. c), del regolamento di procedura, la Corte di giustizia dichiara la propria incompetenza nella questione sollevata dal T.A.R. per la Sicilia con il rinvio pregiudiziale proposto ai sensi dell'art. 267 TFUE, in ragione dell'insussistenza di un collegamento sufficiente con il diritto dell'Unione (26). La Corte nell'interpretazione del diritto comunitario, alla luce della Carta, nei limiti delle competenze riconosciute all'Unione, rileva che gli obiettivi perseguiti da tali normative e dal d.lgs. n. 42/2004 sono differenti, pur essendo il paesaggio uno degli elementi di valutazione dell'impatto ambientale di un progetto, ai sensi della Convenzione di Aarhus, del regolamento n. 1367/2006 e della direttiva n. 2003/4 (27).

In conclusione, il bene «paesaggio», pur avendo assunto un maggiore rilievo normativo, continua ad avere una tutela indiretta nell'interpretazione della Corte di giustizia nelle specifica fattispecie esaminata, in assenza di un espresso riferimento nei Trattati europei. Al fine di superare tale criticità, a parere della scrivente è necessario intraprendere due percorsi in differenti livelli, in grado di tutelare il paesaggio, in modo

(23) Si v. punto 25 della sentenza della Corte di giustizia europea in commento e punti da 21 a 23, sentenza del 18 dicembre 1997, in causa C-309/96, Annibaldi, in *Racc.*, pag. I-7493; punto 79, sentenza dell'8 novembre 2012, in causa C-40/11, Iida, non edita; punto 41, sentenza dell'8 maggio 2013, in causa C-87/12, Ymeraga e a., non edita. Le sentenze pubblicate sono reperibili in www.eur-lex.europa.eu.

(24) La Corte di giustizia distingue tale controversia oggetto di rinvio pregiudiziale dalla sentenza del 15 gennaio 2013, in causa C-416/10, Križan e a., non edita.

(25) Si v. Corte di giustizia europea, sentenza del 9 marzo 2010, in causa C-378/08, ERG ed a., in *Racc.*, 2010, pag. I-1919, punto 46, in www.eur-lex.europa.eu.

(26) Si v. R. LEONARDI, *op. cit.*, 2, 478 e s., il quale si è espresso sulla competenza della Corte costituzionale ed in modo critico sul rinvio pregiudiziale.

(27) Si v. Corte di giustizia europea, sentenza del 15 novembre 2011, in causa C-256/11, Dereci, in *Racc.*, 2011, pag. 11315, punto 71 e sentenza Annibaldi, cit., punto 22, in www.eur-lex.europa.eu.

analogo ad altri interessi diffusi, espressione secondo una parte della dottrina di «*mete sociali*» da perseguire (28).

Nel prevenire gli eventuali contenziosi, è auspicabile che in osservanza del principio di pianificazione ed in applicazione dei suoi corollari di adeguatezza, economicità, differenziazione e flessibilità per gli obiettivi perseguiti, le «*categorie sociali*» tutelate e le risorse disponibili, si garantisca il «*miglioramento della qualità della vita*» ed un'attenzione ai bisogni espressi dal territorio (29). L'applicazione del principio di sussidiarietà sia in senso verticale che orizzontale richiede il coinvolgimento dei soggetti ed enti coinvolti nei rispettivi ambiti di competenza nella gestione del territorio. A livello di pianificazione è necessaria una maggiore partecipazione dei privati nelle scelte amministrative di gestione del territorio ed una più incisiva collaborazione tra gli enti locali coinvolti attraverso l'applicazione di adeguate misure di coordinamento (30).

Inoltre, a mio modesto avviso, è necessaria una *forma mentis* differente nell'attività interpretativa, che alla luce del principio di proporzionalità consenta di pervenire ad un equilibrio tra i contrapposti interessi perseguiti ed i mezzi utilizzati allorquando i privati intervengono sul territorio (31). Al riguardo, si suggerisce un'applicazione estensiva di tale principio, secondo il «*spill over effect*» ossia a fattispecie prive di una diretta rilevanza per il diritto europeo. A tale stregua, l'azione amministrativa ispirata al principio di proporzionalità, oltre a bilanciare i singoli interessi consente di ridurre gli effetti lesivi per i destinatari di un provvedimento amministrativo. La più recente giurisprudenza amministrativa di primo grado accerta l'osservanza di tale principio secondo la tecnica dei tre gradini, quale idoneità dell'atto a raggiungere gli obiettivi perseguiti; la necessità nell'individuazione tra più mezzi astrattamente idonei al raggiungimento dell'obiettivo prefissato, di quello ugualmente efficace, ma con un

(28) Si v. E. FALLETTI, *Carta di Nizza (Carta europea dei diritti fondamentali)*, in *Digesto*, 2009, che, in riferimento alla tutela della salute, ambiente, consumatori rileva come l'attuazione di tali diritti sia un «(...) fine politico ovvero un obiettivo da perseguire», e pertanto «devono essere ricompresi tra i fini pubblici qualora si tratti di diritti fondamentali».

(29) Si v. P. LUIGI PORTALURI, *Il principio di pianificazione*, in M. RENNA - F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 468, il quale individua un'estensione dell'ambito di applicazione di tale principio «(...) in settori per i quali il legislatore non ha imposto, né in alcun modo previsto, la redazione di un'apposita figura pianificatoria». Secondo l'autore, in tale modo la partecipazione riveste anche una valenza «difensiva» nell'acquisizione di maggiori *elementi* istruttori e per la tutela di situazioni giuridiche legate al paesaggio.

(30) Si v. P. LUIGI PORTALURI, *op. cit.*, 469, che afferma la rilevanza di «*un generale accrescimento*» della partecipazione ai procedimenti di pianificazione «attraverso il superamento del gap determinato dall'art. 13, legge n. 241 del 1990». A livello europeo, si v.: la direttiva n. 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 26 maggio 2003, in www.eur.lex.europa.eu; la decisione del Consiglio d'Europa n. 2005/370/CE, 17 febbraio 2005, relativa alla conclusione della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, in www.coe.it; la Rete Europea degli Enti locali e regionali per l'attuazione della Convenzione europea del paesaggio.

(31) Si v. M. P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, IV ed., Milano, 178, il quale individua le funzioni dei principi dell'Unione europea nell'integrazione del diritto esistente, ossia il criterio dell'*analogia iuris*, o interpretazione delle norme dal significato non chiaro.

minore impatto pregiudizievole nella sfera del privato e l'adeguatezza, rispetto alla tollerabilità da parte del privato, rispetto al fine perseguito (32).

Al fine di superare gli esposti limiti derivanti dal *vulnus* normativo della tutela paesaggistica nei Trattati europei, si auspica l'applicazione della tecnica dell'incorporazione, che ha consentito alla Corte di giustizia europea, attraverso l'applicazione dell'art. 6, n. 3, TUE di incorporare nell'ordinamento giuridico europeo anche i diritti fondamentali considerati «principi generali del diritto», allorquando siano espressione delle tradizioni costituzionali comuni o di strumenti internazionali di protezione dei diritti fondamentali ai quali gli Stati membri hanno aderito (33).

Nella duplice prospettiva dell'*uti cives* e della pubblica amministrazione, tali percorsi, consentono di tutelare nel modo più ampio sia i diritti previsti dalla Carta dei diritti dell'Unione europea e dai Trattati istitutivi che di quel «*fascio di diritti*», non contemplati in tali testi normativi, ma tutelati dalle singole Costituzioni e normative interne degli Stati membri, attraverso differenti strumenti di tutela (34).

Maria Carmen Agnello

(32) Si v. T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 8 aprile 2014, n. 928, in www.giustizia-amministrativa.it; si v. D.U. GALLETTA, *Il principio di proporzionalità*, in M. RENNA - F. SAIITA, (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., par. 6, 406 e s., il quale rileva come «il criterio della proporzionalità in senso stretto», consiste in una «composizione degli interessi in gioco che, attraverso un sacrificio bilanciato degli interessi diversi dall'interesse pubblico primario, si riveli, come proporzionata».

(33) Si v. D. DE PRETIS, *I principi del diritto amministrativo europeo*, in M. RENNA - F. SAIITA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., 58 secondo cui la tecnica dell'incorporazione ha consentito un adattamento più flessibile del diritto europeo a «*diritti*» che si presentano innovativi «rispetto ai motivi ispiratori originari della Comunità» e «di conferire ai diritti fondamentali i contenuti ritenuti più consoni». Si v. le interessanti osservazioni in Servizio studi della Camera dei Deputati, *La Carta europea dei diritti fondamentali*, in www.parlamento.it.

(34) Si v. M. MAZZAMUTO, *I principi costitutivi*, in M. RENNA - F. SAIITA, (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., par. 5.7, 33 e s., il quale compara l'ampiezza degli interessi tutelati nell'ambito civilistico «*inevitabilmente limitato*» rispetto al diritto amministrativo, ove la tutela costitutiva ha consentito di ampliare il «*novero degli interessi*» aventi rilevanza giuridica. L'autore, nel confrontare i due sistemi individua dei profili problematici, derivanti dallo scarto tra la tutela risarcitoria del diritto privato e quella costitutiva del diritto amministrativo. Un'altra questione oggetto di dibattito dottrinario riguarda il rapporto tra il danno paesaggistico e quello ambientale e l'applicabilità dell'art. 311 del T.U. dell'ambiente o dell'art. 2043 c.c. alle fattispecie lesive del paesaggio; si v. U. SALANITRO, *Il risarcimento del danno all'ambiente: un confronto tra vecchia e nuova disciplina*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, 939 e s.; F. SAIITA, *op cit.*, par. 8.



Corte costituzionale - 18-7-2014, n. 210 - Cassese, pres.; Coraggio, est. - Presidente del Consiglio dei ministri c. Regione Sardegna.

Usi civici - Legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 19 - Mancata previsione di preventiva comunicazione del piano straordinario di accertamento degli usi civici e di atti modificativi della destinazione d'uso civico, agli organi dello Stato preposti alla tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale - Sussistenza. (L.r. Sardegna 2 agosto 2013, n. 19, art. 1)

È costituzionalmente illegittimo, l'art. 1, l.r. Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 19

(Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici) nella parte in cui non prevede la tempestiva comunicazione del Piano straordinario di accertamento e degli altri atti modificativi dei vincoli di destinazione, ai competenti organi statali, affinché lo Stato possa far valere la propria competenza a tutelare il paesaggio con la conservazione dei vincoli esistenti o l'apposizione di diversi vincoli, e affinché, in ogni caso, effetti giuridici modificativi del regime dei relativi beni non si producano prima, e al di fuori, del Piano paesaggistico regionale (1).

(Omissis)

1. - Con ricorso notificato il 7-10 ottobre 2013 e depositato nella cancelleria della Corte il successivo 10 ottobre (reg. ric. n. 93 del 2013), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 19 (Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici), per la violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, quest'ultimo anche in riferimento agli artt. 135, 142, comma 1, lett. h), e 143 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della l. 6 luglio 2002, n. 137), dell'art. 3, primo comma, lett. n), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e dell'art. 6 del d.p.r. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna).

2. - Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna chiedendo, come ribadito con la memoria depositata in prossimità dell'udienza, che le questioni prospettate siano dichiarate inammissibili e in subordine non fondate.

(Omissis)

5. - Nel merito, il ricorrente si duole della prevista progressiva sdemanializzazione degli usi civici sul territorio sardo, attraverso il piano straordinario di accertamento demaniale e la delega conferita in merito ai Comuni, in quanto, prevedendo la possibile sostanziale cessazione degli stessi, la norma regionale esorbiterebbe dalle competenze statutarie ed interferirebbe sulla conservazione e sulla tutela dell'ambiente e del paesaggio, la cui cura è demandata in via esclusiva allo Stato in ragione dei parametri costituzionali sopra richiamati.

6. - La questione è fondata e deve essere accolta nei termini di seguito indicati.

7. - Occorre premettere che gli usi civici rinvergono la propria disciplina nella legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del r.d. 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del r.d. 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del r.d. 22 maggio 1924, n. 751, e del r.d. 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del r.d.l. 22 maggio 1924, n. 751), e nel relativo regolamento di attuazione, r.d. 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per la esecuzione della l. 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici del Regno), nonché nella l. 31 gennaio 1994, n. 97 (Nuove disposizioni per le zone montane).

7.1. - In origine, la finalità che il legislatore ha inteso perseguire era quella della liquidazione degli usi civici, per una migliore utilizzazione agricola dei relativi terreni, ma ciò non ha impedito la loro sopravvivenza con un ruolo non marginale nell'economia agricola del Paese.

Peraltro, i profondi mutamenti economici e sociali intervenuti nel secondo dopoguerra hanno inciso anche in questo settore, mettendo in ombra il profilo economico dell'istituto ma ad un tempo evidenziandone la rilevanza quanto ad altri profili e in particolare quanto a quelli ambientali.

Quest'ultimo interesse ha trovato il suo riconoscimento, prima, con il d.l. 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, della l. 8 agosto 1985, n. 431, che novellando l'art. 82 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della l. 22 luglio 1975, n. 382) ha sottoposto a vincolo paesaggistico «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici», e poi con l'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004.

8. - Si è andato così delineando un forte collegamento funzionale con la tutela dell'ambiente, cosicché allo stato, per quel che riguarda la Regione autonoma Sardegna, gli usi civici sono soggetti

a due distinte potestà legislative, regionale e statale.

8.1. - Lo statuto speciale attribuisce alla Regione autonoma Sardegna, in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la competenza legislativa primaria in materia di usi civici [art. 3, primo comma, lett. n), dello statuto] e la conseguente potestà amministrativa (successivo art. 6).

Le norme di attuazione dello statuto attribuiscono alla Regione funzioni relative ai beni culturali e ambientali, nonché quelle relative alla redazione e all'approvazione dei piani territoriali paesistici (art. 6 del d.p.r. n. 480 del 1975), già introdotti dall'art. 5 della l. 29 giugno 1939, n. 1497 (Protezione delle bellezze naturali), e allo stato disciplinati dall'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Con la legge regionale n. 12 del 1994, la Regione ha disciplinato l'esercizio delle funzioni ad essa attribuite ai sensi del parametro statutario.

8.2. - Questa Corte ha affermato che «la conservazione ambientale e paesaggistica» spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato (*ex plurimis*, sentenza n. 367 del 2007), aggiungendo che tale titolo di competenza statale «riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l'ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia» (sentenza n. 378 del 2007).

E ciò in aderenza all'art. 9 Cost., che sancisce quale principio fondamentale quello della tutela del paesaggio, inteso come morfologia del territorio, cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale (sentenza n. 367 del 2007).

8.3. - Quanto agli usi civici in particolare, la competenza statale nella materia trova attualmente la sua espressione nel citato art. 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio, le cui disposizioni fondamentali questa Corte ha qualificato come norme di grande riforma economico-sociale (sentenze n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009 e n. 51 del 2006): esse si impongono pertanto al rispetto del legislatore della Regione autonoma Sardegna, tenuto conto dei limiti posti dallo stesso statuto sardo alla propria potestà legislativa (sentenza n. 51 del 2006).

9. - La coesistenza dei due ambiti competenziali impone la ricerca di un modello procedimentale che permetta la conciliazione degli interessi che sono ad essi sottesi.

9.1. - Tale conciliazione sarebbe assicurata, secondo la Regione, dalle modalità di approvazione del piano paesaggistico.

Vengono in rilievo, in proposito, l'intesa stipulata tra la Regione, il Ministero per i beni e le attività culturali, ed il Ministero dell'ambiente, per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici, e l'accordo di cui all'art. 15 della l. 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

Secondo la Regione, dunque, in quella sede lo Stato, preso atto dell'avvenuta soppressione degli usi civici, potrebbe imporre altro vincolo per la tutela delle relative zone, soddisfacendo l'interesse ambientale e paesaggistico di cui è titolare.

9.2. - Tale soluzione è, però, inadeguata: in questo caso la tutela dell'interesse ambientale esige l'anticipazione dell'intervento statale alla fase della formazione del piano di accertamento straordinario previsto dalla disposizione regionale censurata.

La necessità di tale anticipazione deriva dalla stessa natura del bene protetto. Gli usi civici infatti, analogamente ad altre fattispecie quali le università agrarie, i parchi e le riserve, non trovano la loro fonte nel dato puramente geografico, oggetto di mera rilevazione nel piano paesaggistico (come accade, ad esempio, per le fasce di rispetto), bensì in precedenti atti amministrativi, cosicché è in questa fase a monte che si consuma la scelta ambientale.

È quanto avviene nel caso di specie con il piano di accertamento straordinario, che ha appunto la funzione di confermare o negare la qualificazione delle aree, con effetti definitivi sulla relativa tutela.

D'altra parte l'eventuale apposizione di un diverso vincolo non è in grado di assicurare una tutela equivalente, poiché in questo caso il mantenimento delle caratteristiche morfologiche ambientali richiede non una disciplina meramente «passiva», fondata su limiti e divieti, ma un intervento attivo, e cioè la cura assidua della conservazione dei caratteri che rendono il bene di interesse am-

bientale. Tale cura, qui affidata alla collettività invece che alle istituzioni (come accade ad esempio per le zone umide e le lagune), si concreta in particolari modalità di uso e di godimento, che garantiscono insieme la fruizione e la conservazione del bene.

Vi è, dunque, una connessione inestricabile dei profili economici, sociali e ambientali, che «configurano uno dei casi in cui i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà trovano specifica attuazione, dando origine ad una concezione di bene pubblico [...] quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali» (Corte di cassazione, Sezioni Unite Civili, sentenza n. 3811 del 2011, a proposito della fattispecie analoga delle «valli da pesca»).

È la logica che ha ispirato questa Corte quando ha affermato che «la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di «una integrazione tra uomo e ambiente naturale»» (sentenza n. 46 del 1995).

In tale prospettiva, deve concludersi che per una efficace tutela del paesaggio e dell'ambiente non è sufficiente un intervento successivo alla soppressione degli usi civici: occorre al contrario garantire che lo Stato possa far valere gli interessi di cui è portatore sin nella formazione del piano straordinario di accertamento demaniale, concorrendo a verificare se sussistano o meno le condizioni per la loro stessa conservazione, ferme restando le regole nazionali inerenti al loro regime giuridico e alle relative forme di tutela.

10. - La norma della Regione autonoma Sardegna, quindi, viola gli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., quest'ultimo in riferimento agli artt. 135, 142, comma 1, lett. h), e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, l'art. 3, primo comma, lett. n), della legge cost. n. 3 del 1948, l'art. 6 del d.p.r. n. 480 del 1975.

11. - Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 19 del 2013 nella parte in cui non prevede la tempestiva comunicazione del Piano straordinario di accertamento e degli altri atti modificativi dei vincoli di destinazione ai competenti organi statali, affinché lo Stato possa far valere la propria competenza a tutelare il paesaggio con la conservazione dei vincoli esistenti o l'apposizione di diversi vincoli, e affinché, in ogni caso, effetti giuridici modificativi del regime dei relativi beni non si producano prima, e al di fuori, del Piano paesaggistico regionale.

12. - Altro profilo di illegittimità costituzionale della medesima norma va ravvisato nel prevedere, da parte della stessa, che i Comuni, previa intesa tra le parti interessate, nell'ambito della ricognizione generale degli usi civici, possono «attuare» processi di transazione giurisdizionale a chiusura di liti o cause legali in corso, invece che «proporre» tali processi. Ed infatti anche tale previsione, incidendo sulla ricognizione oggetto del Piano straordinario, viola gli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., quest'ultimo in riferimento agli artt. 135, 142, comma 1, lett. h), e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, l'art. 3, primo comma, lett. n), della legge cost. n. 3 del 1948, l'art. 6 del d.p.r. n. 480 del 1975.

13. - Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 19 del 2013 nella parte in cui prevede che i Comuni possono «attuare» processi di transazione giurisdizionale, invece che «proporre» tali processi.

(Omissis)

(1) LA CONSULTA RETTIFICA LA TUTELA PAESAGGISTICA DEI DEMANI CIVICI DELLA SARDEGNA.

1. La tutela paesaggistica degli usi civici è stata argomento, fondamento o motivazione di qualche decisione della Corte costituzionale densa di significato. Breve argo-

mento, ma segno prodromico, è nella sentenza n. 133/1993 (1) dove la Corte argomenta che accanto agli interessi locali *«emerge l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio»*.

Quell'interesse della *collettività generale*, nella misura puntualizzata, è proclamato nella sentenza n. 46/1995 che dichiara l'incostituzionalità dell'art. 29, legge n. 1766/1929 *«nella parte in cui non consente la permanenza del potere del commissario agli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione»*. La Consulta ripristina l'impulso processuale del commissario-giudice, conferendo all'iniziativa ufficiosa una giustificazione oltre la competenza normativa originaria (contenzioso dei diritti collettivi) e una motivazione in riferimento al valore paesaggistico generale degli usi civici. Nell'occasione, il giudice costituzionale si discosta dalla visione frammentaria del paesaggio tratta dalla legge n. 1497 del 1939 c.d. sulle bellezze naturali, sostenuta dalla Cassazione, e impone una visione unitaria desunta dalla l. 8 agosto 1985, n. 431 che interpreta come espressiva di *«una tutela (...) improntata a integralità e globalità (...) sinonimo di tutela ambientale»* da cui consegue che *«la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di "una integrazione tra uomo e ambiente naturale"»*.

L'interpretazione del dato normativo che sottintende a questa visione antropologica del paesaggio, è ribadita nella decisione in commento. Se la sentenza n. 46/1995 (2), per il contenuto argomentativo e motivazionale, è pietra miliare del percorso intrapreso dalla Consulta sulla tutela paesaggistica dei beni d'uso civico, la decisione in epigrafe (dove quella è richiamata) è una tappa avanzata di quel percorso. La sentenza guadagna anzi terreno verso il *proprium* di quella tutela, intervenendo su profili della normativa regionale eccedenti l'ambito proprio nei confronti dei predominanti titoli legislativi dello Stato, nonché sulla corretta gestione tecnica della pianificazione del vincolo per opera della Regione nei confronti delle competenze collaborative degli organi statali.

Questa pronuncia riguarda la Sardegna con la sua specialità ordinamentale e nonostante quella. I principi che si ritraggono dalla decisione devono però costituire una sorta di *vademecum* per tutte le Regioni, anche ordinarie. Per queste ultime, non è scontato che la loro potestà legislativa escluda, di per sé, che effetti simili a quelli prodotti dalle norme regionali censurate nel giudizio in epigrafe, siano vigenti all'ombra di disposizioni che disciplinano il riordinamento della materia ed i relativi procedimenti amministrativi.

2. Su questione di legittimità promossa in via principale dal Governo, la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 1, l.r. Sardegna 2 agosto 2013,

(1) Corte cost. 1° aprile 1993, n. 133, in *Giur. cost.*, 1993, 1072.

(2) Corte cost. 20 febbraio 1995, n. 46, in questa Riv., 1995, 145.

n. 19 (3) recante «*Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici*» sotto due profili, dei quali qui ci si sofferma su quello la cui illegittimità è stata dichiarata «a) *nella parte in cui non prevede la tempestiva comunicazione del Piano straordinario di accertamento e degli altri atti modificativi dei vincoli di destinazione ai competenti organi statali, affinché lo Stato possa far valere la propria competenza a tutelare il paesaggio con la conservazione dei vincoli esistenti o l'apposizione di diversi vincoli, e affinché, in ogni caso, effetti giuridici modificativi del regime dei relativi beni non si producano prima, e al di fuori, del Piano paesaggistico regionale*».

Nello specifico della sentenza additiva, la Consulta dichiara che la norma della Regione autonoma Sardegna, viola gli artt. 9 e 117, comma 2, lett. s), Cost., quest'ultimo con riferimento agli artt. 135, 142, comma 1, lett. h), e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, oltre che l'art. 3, comma 1, lett. n), della legge cost. n. 3 del 1948 e l'art. 6 del d.p.r. n. 480 del 1975.

La norma prevedeva un piano straordinario di accertamento, delegando, ai Comuni, la ricognizione degli usi civici sul territorio, d'attuarsi con il procedimento d'adozione dei piani di valorizzazione previsti dalla precedente normativa in materia. Nell'operazione a largo raggio, i Comuni, oltre a documentare esistenza originaria e sussistenza attuale dei diritti d'uso, erano autorizzati a proporre permuta, alienazioni, sclassificazioni e trasferimenti dei beni in base a un «principio di tutela dell'interesse pubblico prevalente» (che, evidentemente, non era quello paesaggistico). L'operazione consen-

(3) L'art. 1, recita(va) «1. La Giunta regionale, mediante un Piano straordinario di accertamento demaniale, provvede alla ricognizione generale degli usi civici esistenti sul territorio regionale e alla individuazione su cartografia aggiornata di dati e accertamenti già esistenti riportati su cartografie antiche.

2. A tal fine in deroga alle disposizioni di cui alla l.r. 14 marzo 1994, n. 12 (Norme in materia di usi civici. Modifica della l.r. 7 gennaio 1977, n. 1 concernente l'organizzazione amministrativa della Regione sarda), ed in via straordinaria al fine di superare i limiti e le incongruenze legate alle procedure di accertamento già decretato delle terre gravate da uso civico, i Comuni sono delegati ad effettuare entro il 31 dicembre 2013, e con le procedure per l'adozione e l'approvazione dei piani di valorizzazione di cui all'art. 9 della legge regionale n. 12 del 1994, la ricognizione generale degli usi civici esistenti sul proprio territorio.

3. A tal fine i Comuni, oltre a documentare il reale sussistere dell'uso civico, possono proporre permuta, alienazioni, sclassificazioni e trasferimenti dei diritti di uso civico secondo il principio di tutela dell'interesse pubblico prevalente. Costituiscono oggetto di sclassificazione del regime demaniale civico in sede di ricognizione generale e straordinaria anche i casi in cui i terreni sottoposti ad uso civico abbiano perso la destinazione funzionale originaria di terreni pascolativi o boschivi ovvero non sia riscontrabile né documentabile l'originaria sussistenza del vincolo demaniale civico. I Comuni, previa intesa fra le parti interessate, possono attuare, nell'ambito della ricognizione generale degli usi civici, processi di transazione giurisdizionale a chiusura di liti o cause legali in essere. Per quanto previsto al presente articolo non possono essere assimilate ad uso civico le terre pubbliche sottoposte da provvedimenti prefettizi ad assegnazione per finalità sociali.

4. Tutte le risultanze degli accertamenti già decretati che non risultino confermate o coerenti con la documentazione giustificativa del piano di accertamento straordinario di cui al comma 1 decadono con l'approvazione, non oltre i tre mesi dalla conclusione delle procedure comunali, del complessivo Piano straordinario di accertamento da parte della Giunta regionale. Le cessazioni degli usi civici derivanti dalle risultanze del piano straordinario di cui alle presenti norme, hanno efficacia dalla data dei medesimi atti o provvedimenti, ovvero se precedenti rispetto alle date indicate negli stessi atti o provvedimenti, dalla data, indicata nell'atto ricognitivo, in cui è venuta meno la destinazione funzionale all'uso civico dei relativi beni».

tiva la sclassificazione dal regime demaniale per quei terreni che avessero perso l'esercizio in corso dei diritti (testualmente: «il reale sussistere degli usi civici») conforme alla «destinazione funzionale originaria» di pascoli o boschi.

Il lessico di questa disposizione manifesta che il riferimento non riguardasse l'avvenuta perdita di morfologia naturale (bosco/pascolo) del terreno, ma la cessazione delle attività antropiche sul suolo quali condurre gli animali al pascolo, legnare o altre espressioni di godimento collettivo. Con il che, essendo prevalentemente cessata la fruizione collettiva della terra con il venir meno del sistema economico-sociale di cui è stata espressione, indefinita estensione di terre isolate poteva astrattamente trovarsi nella condizione di perdere la *qualitas soli* e, con essa, la veste paesaggistica.

Le disposizioni censurate, intervenendo sulla qualificazione giuridica dei beni, spianavano la strada a due effetti distruttivi. Uno consisteva nell'indiscriminata fuoruscita dei beni dal regime proprio per la rimozione dei caratteri d'inalienabilità ed imprescrittibilità che li caratterizza. Un secondo comportava, per inferenza, il superamento del vincolo paesaggistico che, impresso *ope legis* dalla legge n. 431/1985 (recepito, nell'abrogato d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, quindi nel vigente *Codice dei beni culturali e del paesaggio* d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 [art. 142, comma 1, lett. h]), era modificato nel carattere generale e particolarizzato attraverso la modificazione operata dal *Piano straordinario di accertamento*.

In concreto, modificando prima il regime dei beni in quel piano di ricognizione, la fonte del vincolo nel piano paesaggistico regionale non era più la norma del Codice, ma il piano straordinario di ricognizione. Modificando a monte il regime giuridico (alienazioni, sclassificazione, trasferimenti), seguiva a valle l'eliminazione (nell'ipotesi migliore, la modifica) della tutela corrispondente.

In tal modo, per questi beni, l'art. 143 del Codice del paesaggio risultava svuotato della prescrizione per la quale il piano debba contenere «*ricognizione delle aree di cui al comma 1 dell'art. 142, loro delimitazione e rappresentazione (...) nonché determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione*». La norma censurata eliminava in radice l'obbligo di «conservazione dei caratteri distintivi delle aree» d'uso civico.

Agli effetti, la norma regionale dichiarata illegittima, introduceva l'elusione legalizzata della tutela costituzionale ex art. 9 dei beni d'uso civico.

Temporalmente prima di conseguire effetti elusivi del vincolo, la norma produceva tendenzialmente l'abolizione/soppressione dei demani civici.

3. Nella sentenza in commento, la Corte implicitamente riafferma il regime d'inalienabilità e imprescrittibilità degli usi civici escludendo, a fondamento della tutela paesaggistica, che esso sia soggetto a modificazioni autodeterminate a livello locale con il piano di accertamento straordinario.

In sintesi, la dichiarazione d'incostituzionalità della norma passa attraverso l'individuazione della titolarità della funzione legislativa sul profilo paesaggistico degli usi civici. La funzione legislativa viene poi relazionata, per interconnessione, alla competenza su redazione e approvazione dei piani territoriali paesistici. Il quadro normativo

configura, così, due ambiti competenziali coesistenti che necessitano dell'azione operativa più idonea a conciliarne i differenti interessi.

In media res, punto d'avvio delle argomentazioni della Consulta è l'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., che riserva allo Stato la funzione legislativa sulla conservazione ambientale e paesaggistica. Trattasi di titolo di competenza legislativa esclusiva che s'impone anche alle Regioni a statuto speciale per le quali, tuttavia, bisogna tenere conto degli statuti speciali di autonomia. Il giudice costituzionale, qui, non fa che ripercorrere la direzione seguita in altre occasioni sulla considerazione che il bene ambiente è valore costituzionale d'afferenza diretta all'art. 9 Cost., dal quale consegue la tutela del paesaggio per morfologia e aspetto visivo.

Per gli usi civici, la fonte della competenza statale è l'art. 142 del *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, le cui disposizioni fondamentali hanno trovato qualificazione come norme di riforma economico-sociale della Repubblica. In questa connotazione, esse s'impongono anche al legislatore della Regione autonoma Sardegna, per nei limiti posti dallo statuto alla propria potestà legislativa.

Lo Statuto Speciale per la Sardegna approvato con legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3, riserva, infatti, alla Regione, la competenza legislativa primaria in materia di usi civici, ai sensi dell'art. 3, primo comma, lett. n), ma in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, «nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

La legge n. 431/1985, contenente l'elencazione dei beni tutelati per legge, già recava l'auto qualificazione di norma di riforma economico-sociale della Repubblica, ma a prescindere dal dato autoreferenziale (di per sé non vincolante), la Consulta ebbe a darne conferma proprio in ragione del carattere di norma attuativa del valore costituzionale *ex* art. 9 Cost. Quella qualificazione, la Corte ha in precedenti occasioni (e in questa) riconosciuto all'art. 142 del Codice del paesaggio considerando che esso rappresenti «un *continuum* rispetto alla precedente disciplina».

Lo Stato ha, dunque, competenza esclusiva in materia di tutela ambientale e paesaggistica degli usi civici anche nella Regione Sardegna pur ad autonomia speciale.

La salvaguardia del paesaggio demaniale civico passa attraverso un secondo ambito competenziale che è quello pianificatorio della tutela la cui prerogativa mette in relazione il piano straordinario di accertamento (dove la norma dichiarata illegittima dismetteva, o poteva dismettere, la *qualitas soli*) ed il piano paesaggistico *ex* art. 143 del Codice (che quella *qualitas* deve invece rappresentare con una normativa di conservazione dei caratteri distintivi). Sotto questo profilo, la Corte considera che le norme d'attuazione dello statuto sardo attribuiscono alla Regione funzioni in materia di beni culturali e ambientali, nonché funzioni concernenti redazione e approvazione dei piani territoriali paesistici (art. 6, d.p.r. n. 480 del 1975), oggi disciplinati dall'art. 143, d.lgs. n. 42/2004.

La conciliazione dei due ambiti competenziali (legislativo e amministrativo/pianificatorio) necessita un modello procedimentale appropriato agli interessi che sottintendono rispetto ai quali si rivela l'illegittimità dell'azione che scaturisce dal piano di accertamento straordinario degli usi civici.

La Consulta bocchia il modello procedimentale sostenuto dalla Regione Sardegna che pretendeva di realizzare il contemperamento degli interessi sottesi, attraverso le modalità d'approvazione del piano paesistico. Posto che queste modalità prevedono l'intesa tra la Regione, il Ministero per i beni e le attività culturali, e il Ministero dell'ambiente, per la definizione delle procedure d'elaborazione congiunta dei piani paesistici, la Regione ha sostenuto che in sede d'approvazione, lo Stato, preso atto dell'avvenuta soppressione degli usi civici, avrebbe potuto imporre altro vincolo per la tutela delle zone di che trattasi, soddisfacendo l'interesse ambientale e paesaggistico di cui è titolare.

Non è chi non veda come questo procedimento, magnificato dalla Regione, snaturi il vincolo d'uso civico e si ponga in contrasto con l'art. 143 del Codice del paesaggio.

Il modello d'azione configurerebbe, infatti, la sostituzione di un vincolo ad altro non specificato che sarebbe, comunque, un vincolo non identitario degli usi civici per come discende dalla legge e per come è stato rappresentato, in precedenti occasioni e in questa, dalla Corte costituzionale, ma un vincolo amministrativo alieno e d'incerta identità. Un vincolo, in ultima analisi, diverso da quello originario, cui corrisponderebbe una tutela non equivalente.

La tutela dell'uso civico, secondo la Corte, richiede *«un intervento attivo, e cioè la cura assidua della conservazione dei caratteri che rendono il bene di interesse ambientale»*.

Sotto quest'aspetto, la Consulta argomenta che l'intervento statale debba essere preventivo e non successivo, e che questa precedenza è conseguenza necessaria della natura del bene protetto perché *«gli usi civici (...) non trovano la loro fonte nel dato puramente geografico, oggetto di mera rilevazione nel piano paesaggistico (...) bensì in precedenti atti amministrativi, cosicché è in questa fase a monte che si consuma la scelta ambientale»*.

Piace rilevare che simile considerazione è stata sostenuta da qualche tempo, da chi qui scrive, per significare la peculiarità del vincolo paesaggistico degli usi civici rispetto allo stesso vincolo imposto sulle altre tipologie di beni elencati dalla legge c.d. Galasso. Si ebbe a dire, in altro scritto, che *«il vincolo paesaggistico che la legge Galasso ha impresso ai beni d'uso civico si presenta in maniera difforme da quello impresso alle altre categorie di cose, tant'è vero che risultano essere l'unica espressione di un regime giuridico di appartenenza. Diversi da quelli che presentano le altre cose si profilano anche i problemi di operatività della tutela. Infatti, se l'assoggettamento a vincolo di tutte le cose considerate dalla citata legge non pone difficoltà per l'immediata identificazione morfologica dell'oggetto, le aree d'uso civico necessitano un'identificazione previo l'accertamento del diritto (...)»*. Id est, gli atti di ricognizione.

In conclusione, la Corte sostiene che la tutela dell'interesse ambientale paesaggistico insito negli usi civici, esige l'anticipazione dell'intervento statale alla fase di formazione del piano di accertamento straordinario previsto dalla disposizione regionale, avendo la funzione di confermare o negare la qualificazione delle aree, con effetti definitivi sulla relativa tutela.

La sentenza dovrebbe costituire una guida di corretta gestione del vincolo per tutte le Regioni che, attraverso i cosiddetti piani di valorizzazione, non di rado predispongono alla dispersione di questi (millenari) beni, in funzione di politiche di sviluppo non confacenti alla loro natura bosco-pascoliva.

Luciana Fulcinitti



Corte costituzionale - 17-12-2013, n. 308 - Silvestri, pres.; Tesauro, est. - Presidente del Consiglio dei ministri c. Regione autonoma della Sardegna.

Ambiente - Norme della Regione autonoma Sardegna - Previsione che la Giunta regionale assuma una deliberazione di interpretazione autentica dell'art. 17, comma 3, lett. g) delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale nel senso che la fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia è da riferirsi esclusivamente, come in tali disposizioni già stabilito, ai laghi naturali e agli invasi artificiali, e non si applica alle zone umide. (L. Regione autonoma Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20, art. 1)

In tema di tutela dei beni paesaggistici e rapporti tra P.A. e autorità, l'ente pubblico territoriale può dettare norme al fine di interpretare, ex tunc, proprie fonti normative, a condizione però che tale funzione rispetti i limiti previsti dall'ordinamento interno ed extranazionale. È, così, costituzionalmente illegittimo il provvedimento della Regione autonoma con cui, accertata l'insussistenza di motivi d'interesse generale, la riduzione della protezione della res nonché la violazione del giudicato eso-processuale, venga interpretata, con effetti ex tunc, l'intenzione del medesimo legislatore (regionale) attribuendo, ex post, un determinato contenuto ab origine (1).

Il testo della sentenza è pubblicato in www.rivistadga.it

(1) LA NORMA REGIONALE TRA ESEGESI TERRITORIALE EX POST ED ORDINAMENTO GENERALE: LE RES COMMUNES OMNIUM.

Il tema di fondo che emerge dalla recente sentenza della Corte Costituzionale in epigrafe (17 dicembre 2013, n. 308), chiamato a pronunciarsi sul ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri avverso una legge regionale di interpretazione autentica delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale, è la valutazione della legittimità, o meno, dell'adozione, da parte di un ente pubblico territoriale, di provvedimenti interpretativi su proprie fonti normative e, segnatamente, se ed in quali casi una Regione autonoma possa pre-determinare, mediante una norma di pari livello o meno, *a posteriori* ed in termini di riduzione di protezione giuridica e con effetti retroattivi, il contenuto di una precedente delibera regionale e, cioè, il concreto ambito di perimetrazione, in cartografia, della tutela di beni paesaggistici.

La vicenda.

La Giunta di una Regione autonoma, dopo sei anni dall'entrata in vigore del piano paesaggistico regionale e sei mesi dopo una sentenza del Consiglio di Stato recante

annullamento di una concessione edilizia rilasciata in assenza di autorizzazione paesaggistica per la realizzazione di un edificio entro mt. 300 dalla linea di battigia, in una zona umida, emanava una deliberazione di interpretazione autentica delle norme di attuazione del medesimo Piano paesaggistico regionale in tema di identificazione della fascia di rispetto di mt. 300 dalla linea di battigia disponendo che tale fascia fosse da riferirsi soltanto ai laghi naturali ed agli invasi artificiali e non fosse applicabile alle zone umide: tale deliberazione veniva, poi, convertita in legge, recante norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici, in modifica della precedente legge regionale.

Giuridicamente, in materia possono essere richiamati gli artt. 9, 24, 25, 41, 97, 103, 113 e 117 Cost., 6 e 13 C.E.D.U., la legge n. 1497/1939, la legge n. 5/1975, il d.p.r. n. 448/1976, la direttiva n. 92/43/CEE, l'art. 142, d.lgs. n. 42/2004, il d.lgs. n. 157/2006 ed il d.lgs. n. 63/2008.

Nella fattispecie, trattasi di stabilire, in ottica polifunzionale e plurigiuridica, i limiti entro cui il legislatore di una Regione, anche autonoma, possa emanare, mediante delibera interpretativa poi recepita in legge regionale di modifica, norme, *ex post* e con efficacia *ex tunc*, d'interpretazione unilaterale autentica di un proprio piano paesaggistico (regionale) ed *in peius* rispetto alla tutela predisposta *ad hoc* da norme statali.

In altri termini, è necessario stabilire, sotto il profilo formale, presupposti e limiti di ammissibilità delle norme interpretative regionali ed, in tal senso, valutare le competenze previste dallo specifico statuto regionale (1) e, cioè, la tipologia di potestà da cui derivi il concreto potere e, quindi, se l'azione esercitata sia antigiuridica anche rispetto all'ordinamento extranazionale ovvero se la norma possa valere per il fatto di possedere un'efficacia meramente endo-territoriale e, dunque, se la regione abbia titolo per modificare, sul piano normativo, se stessa.

Apparentemente, bisognerebbe, quindi, esaminare l'efficacia della deliberazione e della norma posteriore, l'autorità e le relative gerarchie ovvero l'apparente contrasto con le anteriori norme di fonte ordinaria inerenti la pianificazione paesaggistica congiunta Stato-Regioni.

In realtà, però, trattasi di focalizzare sui concetti di ordinamento, potestà, potere, passaggio in giudicato, successione di provvedimenti giurisdizionali, legislativi ed amministrativi.

Segnatamente, bisogna stabilire se siano stati rispettati i principi di leale collaborazione, processo equo, preminenza del diritto, separazione dei poteri e, pertanto, valutare il contrasto, ed i relativi effetti, tra provvedimento regionale, Carta costituzionale e C.E.D.U. nonché rispetto all'antecedente sentenza irrevocabile.

È necessario, quindi, analizzare l'articolazione e l'esposizione della funzione legislativa anche rispetto alle altre funzioni costituzionali onde valutare se la Regione sia legittimata a conferire e/o a ricevere, sempre e comunque, giuridicità, se trattasi di giuridicità orizzontale e se sia legittima, se tale posizione sia perfetta e cioè se corri-

(1) Corte cost. 7 febbraio 2012, n. 18, in www.cortecostituzionale.it.

sponda alla potestà originaria ovvero se la Regione si sia posta, nella fattispecie, in condizioni di essere validamente censurata.

Sul piano formale, varie le osservazioni da effettuare.

In primis, va detto che è illegittima una concessione edilizia rilasciata, in assenza della necessaria autorizzazione paesaggistica, per la realizzazione di un edificio nella fascia di rispetto di 300 metri dalla linea di battigia, in una zona umida (2).

Una seconda osservazione riguarda la competenza legislativa: quella statale, avendo ad oggetto l'ambiente, l'ecosistema ed i beni culturali, vincola, attraverso leggi qualificabili come riforme economico-sociali (3), la potestà legislativa, compresa quella primaria (statutaria), della Regione, anche se a statuto speciale.

Segnatamente, l'ordinamento prescrive tutele *ad hoc*, e relative modalità, del paesaggio che coinvolgono profili formali e sostanziali dell'ambiente tra U.E., Stato e Regioni.

Anche in termini di diritto sostanziale, varie, pertanto, le osservazioni da effettuare.

Innanzitutto, è da notare che non sussiste, alla luce della legislazione vigente, alcun obbligo di pianificazione congiunta: la Regione può quindi, nell'esercizio della propria competenza legislativa primaria, intervenire sulla regolamentazione paesaggistica, anche attraverso norme d'interpretazione autentica di proprie leggi in vigore (4) la cui retroattività è legittima se improntata al principio di ragionevolezza e se non contrastante con valori ed interessi costituzionalmente protetti anche ai sensi comunitari (5) nonché con altri valori di civiltà giuridica, da interpretare in senso restrittivo, quali la tutela dell'affidamento, la coerenza e la certezza dell'ordinamento (6).

Così, per effetto della costituzionalizzazione del diritto ambientale, soltanto motivi di interesse generale, come ragioni storiche epocali o la necessità di porre rimedio ad imperfezioni tecniche o ad incertezza oggettiva della legge interpretata e quindi di ristabilire un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore (7), consentono tale ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia (8): diversamente la norma si atteggierebbe a vettore di violazione e responsabilità e quindi si configurerebbe una sorta di privatizzazione (ed avulsione) dell'esegesi normativa. Essendo l'effetto diretto e trasversale *erga omnes*, non è, dunque, sufficiente che trattasi di intervento normativo tematico se rifrangente.

La legge, infatti, non assorbe, *sic et simpliciter*, le funzioni della giustizia: la P.A.

(2) Cons. Stato, Sez. IV 16 aprile 2012, n. 2188, in *Foro amm. C.d.S.*, 2012, 4, 901.

(3) Corte cost. 10 febbraio 2006, n. 51, in *Riv. giur. amb.*, 2006, 453 e Corte cost. 20 dicembre 2002, n. 536, in questa Riv., 2005, 159.

(4) Corte cost. 9 febbraio 2011, n. 41, in *Giur. it.*, 2012, 1761.

(5) Corte cost. 5 aprile 2012, n. 78, in *Giur. cost.*, 2012, 1017 e Corte cost. 4 luglio 2013, n. 170/2013, in *Giust. civ.*, 2013, 2290.

(6) Corte cost. 11 giugno 2010, n. 209, in *Giur. cost.*, 2010, 2417. Per approfondimenti, B. CELANO, *I diritti nello Stato costituzionale*, Bologna, 2013.

(7) C.E.D.U. 23 ottobre 1997 e 27 maggio 2004 citate in sentenza. Per approfondimenti, G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, Padova, 2012.

(8) C.E.D.U. 11 dicembre 2012, 14 febbraio 2012, 7 giugno 2011, 10 giugno 2008 citate in sentenza. Per approfondimenti, F. DEL GIUDICE, *Manuale di diritto costituzionale*, Napoli, 2013.

può, quindi, modificare ovvero integrare, in via esegetica ma non riduttiva, il significato di una regola non chiara. L'evidenza giuridica è, quindi, l'eccezione. Diversamente, la nuova norma pubblicistica non potrebbe essere rubricata quale comando endo-autoritativo in quanto la relativa interpretazione fondante si configurerebbe extra-giuridica.

In altri termini, l'autonomia statutaria *infra ordinem*, se *ultra*, non è espandibile e non prevale, *ex se*, sulla potestà generale superiore statale: ciò, altresì, perché la Regione non agisce, *in re ipsa*, quale autorità ma quale P.A.

Il *vulnus* all'ordinamento deriva, dunque, dall'emanazione posteriore del provvedimento e dalla constatazione che il medesimo (effetto) non si sarebbe verificato se tale provvedimento non fosse stato emanato. Peraltro, non si può sostenere l'inevitabilità di tale situazione affermando che la Regione non possa funzionare se non agendo in tal modo e persino, quindi, interferendo: la medesima non è, cioè, costretta a competere con le altre funzioni statali e, d'altra parte, l'ordinamento non può concederne la legittimità, quale posizione premiale, poiché recante, in materia, veri e propri limiti-guida (9).

L'illegittimità è, infatti, la reazione «normativa», a finalità generale, dell'ordinamento indebolito, dall'intervento antiggiuridico, nei contrappesi, nonché il differenziale, tra poteri e situazioni e, nel caso concreto, la negazione della costituzionalità dei medesimi, con la determinazione di una posizione di vantaggio ed elusiva per l'ente «contenuto» ed una correlativa posizione lesiva per l'ente contenente, censurabile peraltro anche a parti invertite.

Nella fattispecie, si riscontra, precisamente, illegittimità «commissiva» da provvedimento-causa: non sussiste, quindi, un'alternativa esegetica e pratica ed, in tal senso, tra libertà di esercizio dell'iniziativa economica privata e tutela dell'ambiente prevale quest'ultima.

Il potere regionale non è, perciò, illimitato ed è, così, illegittimo l'autodiritto *ad acta* (anche se) sintetizzato in una norma locale.

In conclusione, è illegittima, perché *sine causa*, la deliberazione interpretativa delle anteriori norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale e la successiva norma della Regione autonoma recante un significato difforme da quello affermato dal precedente provvedimento giurisdizionale passato in giudicato e, precisamente, è illegittimo l'effetto normativo retroattivo recante la riduzione dell'ambito di protezione della categoria dei beni paesaggistici senza che ciò sia imposto dal necessario soddisfacimento di preminenti interessi costituzionali e, peraltro, in violazione dei limiti tra poteri pubblicistici.

Ergo, va accolto il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri.

Alessandro M. Basso

(9) Per approfondimenti, A. PIEROBON (a cura di), *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente*, Bologna, 2012; C. PASQUALINI SALSA, *Il diritto dell'ambiente*, Milano, 1988; P. DELL'ANNO, *Elementi di diritto dell'ambiente*, Padova, 2008; A.M. BASSO, *La tutela dell'ambiente e del territorio. Aspetti agro-ecologici e profili giuridici*, Foggia, 2007, 23 e ss.; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1993; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000.

Cass. Sez. V Civ. - 4-7-2014, n. 15333 - Cappabianca, pres.; Iofrida, est.; Sepe, P.M. (conf.) - Agenzia delle Entrate (Avv. gen. Stato) c. Z.T. (avv. Nania). (*Conferma Comm. trib. II grado Bolzano 17 febbraio 2009*)

Imposte e tasse - Imposte sui redditi - Cessione del diritto di superficie su di un terreno agricolo dopo cinque anni dall'acquisto - Intento speculativo - Plusvalenza - Non sussiste - Equiparazione della cessione del diritto di superficie alla cessione a titolo oneroso della proprietà. [D.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917, art. 67, comma 1, lett. l)]

Il corrispettivo derivante dalla cessione, dopo cinque anni dall'acquisto, del diritto di superficie su di un terreno agricolo, destinato a verde pubblico, non rientra tra i redditi diversi ed in particolare tra quelli derivanti dall'assunzione di obblighi di fare, non fare o permettere di cui all'art. 67, comma 1, lett. l) del TUIR (ex art. 81) in quanto non è ravvisabile, oltre tale periodo, il carattere speculativo dell'operazione tale da realizzare una plusvalenza imponibile (1).

(Omissis)

1. L'Agenzia delle Entrate ricorrente lamenta, con unico motivo, la violazione e falsa applicazione, ex art. 360 c.p.c., n. 3, del d.p.r. n. 917 del 1986, art. 81 (ora art. 67), comma 1, lett. b) ed l), assumendo che, relativamente all'ipotesi, residuale, di cui alla lett. l), certamente la costituzione di un diritto di superficie da parte del proprietario può essere equiparata all'assunzione di un obbligo di permettere l'altrui costruzione e di non interferire nel relativo godimento, con conseguente irrilevanza della potenzialità edificatoria del bene, presa in considerazione solo dalla differente ipotesi sub b) dell'art. 81 del TUIR.

2. La censura, per come prospettata nel ricorso, è infondata.

2.1. In base alla disposizione recata dall'art. 952 c.c., il proprietario del fondo può costituire il diritto di fare e mantenere al di sopra del suolo una costruzione a favore di altri, che ne acquista la proprietà.

Pertanto, la peculiarità del diritto di superficie è quella di mantenere distinta la proprietà della costruzione dalla proprietà del suolo. Per quanto riguarda il trattamento tributario da applicare ai fini delle imposte sui redditi, al corrispettivo conseguito dalla cessione a titolo oneroso di un diritto di superficie, va richiamato anzitutto l'art. 9, comma 5, del TUIR, approvato con d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917, nel quale si stabilisce che le disposizioni relative alle cessioni a titolo oneroso si applicano anche nei confronti degli atti che importano la costituzione o il trasferimento di diritti reali di godimento. Recita quindi il d.p.r. n. 917 del 1986, art. 81, (vecchia numerazione, oggi art. 67): «Sono redditi diversi, se non costituiscono redditi di capitali ovvero se non sono conseguiti nell'esercizio di arti e professioni o di imprese commerciali o da società in nome collettivo e in accomandita semplice, né in relazione alla qualità di lavoratore dipendente: (...) lett. b) le plusvalenze realizzate mediante cessione a titolo oneroso di beni immobili acquistati o costruiti da non più di cinque anni, esclusi quelli acquisiti per successione o donazione e le unità immobiliari urbane che per la maggior parte del periodo intercorso tra l'acquisto o la costruzione e la cessione sono state adibite ad abitazione principale del cedente o dei suoi familiari, nonché, in ogni caso, le plusvalenze realizzate a seguito di cessioni a titolo oneroso di terreni suscettibili di utilizzazione edificatoria secondo gli strumenti urbanistici vigenti al momento della cessione; (...) lett. l) i redditi derivanti da attività di lavoro autonomo non esercitate abitualmente o dall'assunzione di obblighi di fare, non fare o permettere (...)». Va rammentato che, in relazione alla tassazione delle plusvalenze immobiliari infraquinquennali, con riguardo alla lett. b), il limite temporale posto, di cinque anni, evidenzia la volontà del legislatore di tassare solo le plusvalenze aventi natura speculativa: la tassabilità o meno della plusvalenza è stata limitata nell'ambito un quinquennio, oltre detto periodo non potrà più presumersi il carattere speculativo dell'operazione di acquisto e la successiva vendita del bene.

2.2. Ora, essendo il diritto di superficie un diritto reale, è pienamente applicabile l'art. 9 comma

5 del TUIR, implicante l'equiparazione della disciplina fiscale relativa alle cessioni a titolo oneroso della piena proprietà degli immobili agli atti che importano la costituzione o il trasferimento di diritti reali di godimento. Per la persona fisica, il corrispettivo derivante dalla cessione del diritto di superficie costituisce dunque reddito diverso *ex* art. 81, comma 1, lett. *b*), vecchia numerazione, oggi art. 67, del TUIR, qualora si tratti di area fabbricabile (sarà tassata la differenza tra il costo, rivalutato e maggiorato delle spese, ed il prezzo di vendita).

2.3. In caso di terreno agricolo, invece, nessuna tassazione, salvo che non siano trascorsi almeno cinque anni dall'acquisto.

Infatti, il reddito afferente tale corrispettivo non può essere inquadrato tra i redditi diversi ed in particolare tra quelli derivanti dall'assunzione di obblighi di permettere di cui all'art. 81, lett. *l*), (ora art. 67) del TUIR, in quanto, da un lato, la generale equiparazione del trasferimento di un diritto reale di godimento al trasferimento del diritto di proprietà, correlata all'art. 9, comma 5 del TUIR, non consente, neanche, l'applicazione dell'art. 67, lett. *l*), del TUIR, in relazione all'obbligo di permettere (concedere a terzi l'utilizzo del terreno), e, dall'altro lato, i redditi determinati dall'assunzione di obblighi, cui fa riferimento tale ultima disposizione, vanno ricollegati specificatamente a diritti personali, piuttosto che a diritti reali. E, nel caso di diritto di superficie, si è indiscutibilmente in presenza di diritti reali.

3. Per tutto quanto sopra esposto, il ricorso deve essere respinto.

(Omissis)

(1) DIRITTO DI SUPERFICIE SU TERRENO AGRICOLO.

Ai sensi dell'art. 67, comma 1, lett. *b*) del d.p.r. n. 917 del 1986 (Testo unico dell'imposta sui redditi) rientrano nel novero dei «redditi diversi» le plusvalenze realizzate a seguito di cessioni a titolo oneroso, prima di cinque anni dal loro acquisto, di terreni suscettibili di utilizzazione edificatoria, secondo gli strumenti urbanistici vigenti al momento della cessione.

A tale riguardo è opportuno fare presente che, in base all'art. 36 del d.l. n. 223 del 2006, convertito dalla legge n. 248 del 2006 (Bersani Visco), un'area è da considerare fabbricabile se utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale adottato dal Comune, indipendentemente dall'approvazione della Regione e dall'adozione di strumenti attuativi del medesimo.

Il citato limite temporale di cinque anni, previsto dall'art. 67, comma 1, lett. *b*) del TUIR, evidenzia la volontà del legislatore di tassare solo le plusvalenze aventi natura speculativa per cui, trascorso tale periodo, non è più possibile presumere l'intento speculativo dell'operazione di acquisto e successiva vendita dello stesso bene immobile.

Lo stesso art. 67, comma 1, lett. *l*) dispone che sono, parimenti, «redditi diversi», tali da generare anch'essi plusvalenza, quelli derivanti «dalla assunzione di obblighi di fare, non fare o permettere».

A giudizio dell'Amministrazione finanziaria, anche la costituzione di un diritto di superficie da parte del proprietario può essere equiparata all'assunzione di un obbligo di permettere l'altrui costruzione e di non interferire nel relativo godimento, con conseguente irrilevanza della potenzialità edificatoria del bene.

Premesso che il diritto di superficie è un diritto reale di godimento e che la sua pe-

culiarità è quella di mantenere distinta la proprietà della costruzione dalla proprietà del suolo, ai fini delle imposte dirette il corrispettivo, conseguente alla cessione a titolo oneroso di tale diritto, rientra nell'ambito di quanto stabilito, invece, dall'art. 9, comma 5, del TUIR che equipara la disciplina relativa alle cessioni a titolo oneroso della piena proprietà degli immobili agli atti che importano la costituzione o il trasferimento di diritti reali di godimento.

In simili ipotesi, trova, quindi, riscontro l'art. 67, comma 1, lett. b) del TUIR in quanto l'assunzione di un obbligo di «fare, non fare o permettere» rientra comunque nella sfera dei diritti personali, piuttosto che di quelli «reali» di godimento.

Pertanto, il corrispettivo derivante dalla cessione, dopo cinque anni dall'acquisto, del diritto di superficie su di un terreno agricolo, destinato a verde pubblico, non rientra tra i redditi diversi ed in particolare tra quelli derivanti dall'assunzione di obblighi di fare, non fare o permettere di cui all'art. 67, comma 1, lett. l) del TUIR (*ex art. 81*) in quanto non è ravvisabile, oltre tale periodo, il carattere speculativo dell'operazione tale da realizzare una plusvalenza imponibile.

Con tali motivazioni la Corte di cassazione, con sentenza n. 15333 del 4 luglio 2014, ha rigettato il ricorso dell'Agenzia delle Entrate presentato avverso la decisione della Commissione tributaria di II grado di Bolzano la quale, contrariamente a quanto deciso in primo grado (sfavorevole al contribuente), aveva sostenuto che, «essendo il terreno sul quale era costituito il diritto di superficie ceduto dalla contribuente ad una società, destinato a verde pubblico, doveva escludersi la realizzazione di una plusvalenza tassabile, avendo il terreno una destinazione urbanistica incompatibile con una sia pur potenziale utilizzazione edificatoria».

Di diverso avviso, invece, l'Agenzia delle Entrate che, avendo notificato un avviso di accertamento per il recupero a tassazione, quale reddito diverso (per l'anno 2000), del corrispettivo della cessione del diritto di superficie, riteneva che nella fattispecie ricorressero i presupposti dell'art. 81, comma 1, lett. l) del TUIR (ora art. 67) per quanto già anticipato.

Nel rigettare le pretese dell'Agenzia delle entrate, la Corte ha tenuto a ribadire che le presunte applicazioni dell'art. 67, comma 1, lett. l) del TUIR mal si concilierebbe con quanto disposto dal richiamato art. 9, comma 5, del TUIR in quanto l'assunzione di un obbligo di «fare, non fare o permettere» rientra comunque nella sfera dei diritti personali, piuttosto che di quelli «reali» di godimento. E, nel caso del diritto di superficie, si è indiscutibilmente in presenza di un diritto reale di godimento.

Con la sentenza n. 15333 del 2014 la Cassazione, sulla base di una interpretazione strettamente aderente alle norme del TUIR, si pone in antitesi con quanto chiarito dall'Agenzia delle Entrate nella circolare n. 36/E del 19 dicembre 2014.

In quella circostanza, esaminando gli aspetti fiscali riguardanti la realizzazione di impianti fotovoltaici, l'Amministrazione finanziaria, nel sottolineare che ai sensi dell'art. 9, comma 5 del TUIR, le cessioni a titolo oneroso valgono anche per gli atti (a titolo oneroso) che importano costituzione o trasferimento di diritti reali di godimento, ha precisato che il corrispettivo percepito a seguito della cessione del diritto di superficie può essere correttamente inquadrato nella fattispecie delineata dall'art. 67, comma

1, lett. b) del TUIR, solo nell'ipotesi in cui il diritto di superficie è stato in precedenza acquisito a titolo oneroso e questo perché il principio opera esclusivamente quando vengono posti a confronto due valori omogenei.

Per l'Agenzia delle Entrate, consegue, quindi, che nell'ipotesi in cui il terreno sul quale è costituito il diritto di superficie sia a destinazione agricola e non sia suscettibile di utilizzazione edificatoria ai fini delle imposte dirette il corrispettivo ricevuto dal titolare dell'azienda agricola, non costituisce un componente positivo di reddito imponibile esclusivamente nel caso in cui fra la cessione e l'acquisto a titolo oneroso del diritto di superficie siano trascorsi più di cinque anni. Infatti, qualora il diritto reale di godimento sia ceduto a titolo oneroso in presenza di un acquisto entro il quinquennio precedente o di una costituzione dello stesso (di solito, contestuale alla cessione) l'Agenzia ha ritenuto applicabile l'art. 67, comma 1, lett. l), del TUIR, in base al quale il corrispettivo percepito è classificato fra i redditi diversi derivanti dalla assunzione di obblighi di fare, non fare o permettere. Il reddito da sottoporre a tassazione è costituito dalla differenza tra l'ammontare percepito nel periodo d'imposta e le spese specificatamente inerenti alla sua produzione ai sensi dell'art. 71, comma 2, del TUIR.

Ovviamente il cambio di indirizzo fornito dalla giurisprudenza della Suprema Corte consente a coloro che hanno avviato o sono in procinto di avviare un contenzioso nei confronti dell'Amministrazione finanziaria, a seguito di accertamenti notificati in base alla richiamata circolare n. 36/E del 2013, di poter sostenere validamente le proprie tesi difensive.

Sul particolare tema delle aree fabbricabili ed in particolare di quelle destinate ad opere di interesse pubblico, è opportuno rammentare che:

- l'art. 36 del d.l. n. 223 del 2006, convertito nella legge n. 248 del 2006 (Bersani Visco) stabilisce che un'area è da considerare fabbricabile se utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale adottato dal Comune, indipendentemente dall'approvazione della Regione e dall'adozione di strumenti attuativi del medesimo;

- con risoluzione n. 170/E del 3 luglio 2009, l'Agenzia delle Entrate ha fatto presente che quantunque, di regola, le aree rientranti tra quelle destinate ad impianti ed attrezzature pubbliche di interesse generale non sono qualificate edificatorie, esse possono essere definite tali qualora, mediante interventi dei privati, il vincolo di inedificabilità, possa essere recuperato. In ragione di quanto sopra, qualora l'area non sia effettivamente destinata ad uso esclusivamente pubblicistico e, conseguentemente, siano possibili iniziative edificatorie private o promiscue, l'edificabilità del suolo non può essere esclusa in modo assoluto.

Luigi Cenicola

Cass. Sez. III Civ. - 8-5-2014, n. 9975 - Segreto, pres.; Ambrosio, est.; Basile, P.M. (conf.) - Sala (avv. Minella ed a.) c. Osp. Maggiore Policlinico Mangiagalli ed a. (avv. Tamponi ed a.). (*Conferma App. Milano 19 luglio 2007*)

Contratti agrari - Affitto agrario con la P.A. - Stipulazione in forma scritta - Necessità - Irrelevanza della cosiddetta deformalizzazione ex art. 41, legge n. 203 del 1982 - Fondamento - Conseguenze - Configurabilità di una novazione soggettiva tacita del rapporto - Esclusione. (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 41)

In materia di contratti stipulati dalla P.A. (nella specie, affitto agrario), è necessaria la forma scritta a pena di nullità e, pertanto, anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 41 della l. 3 maggio 1982, n. 203, che ha deformalizzato i contratti di affitto a coltivatore diretto, compresi quelli ultranovennali, rendendoli a forma libera, non può ritenersi concluso un contratto di affitto agrario con la P.A. in forza di un comportamento concludente, pur se protrattosi per anni. Ne consegue che la sostituzione di fatto di persona diversa dall'affittuario nella coltivazione del terreno non integra una novazione soggettiva del rapporto opponibile all'ente pubblico (1).

Il testo della sentenza è pubblicato in www.rivistadga.it

(1) CON LO STATO NULLA DI SCONTATO! RIBADITA L'OBBLIGATORietà DELLA FORMA SCRITTA NEI CONTRATTI STIPULATI DALLA P.A.

1. Sollevata all'attenzione della Corte Suprema è la pretesa di un coltivatore diretto, titolare di un'impresa agricola, contro l'Ospedale Maggiore di Milano Policlinico Mangiagalli e Regina Elena IRCCS, ente di natura pubblica che resiste, lamentando nei confronti del ricorrente l'occupazione di terreni *sine titulo*, stante come prova dell'affitto agrario non un contratto, bensì un comportamento concludente protrattosi per anni.

2. Sotto la disciplina speciale che regola i contratti della P.A. è rubricata la *ratio* della sentenza in esame: il protratto rapporto di occupazione dei terreni da parte dell'imprenditore agricolo, in quanto continuazione di fatto di un affitto agrario privo di contratto, si configura quale rapporto giuridico con l'Ospedale pressoché nullo perché formalizzatosi in soli *facta concludentia*. Il ricorrente lamenta, a sostegno delle sue ragioni, la mancata applicazione dell'art. 41, legge n. 203/1982 che, deformalizzando i contratti di affitto a coltivatore diretto, inclusi gli ultranovennali, verrebbe a liberare il ricorrente dall'obbligo della forma scritta *ad substantiam*.

3. È ormai pacifico che la P.A., stipulando con i privati accordi per sostituire, modificare o estinguere rapporti giuridici patrimoniali, si procura i beni ed i servizi di cui necessita non esercitando, in forza della sua posizione di supremazia, un'imposizione di prestazioni obbligatorie. Così come è vero che, al fine di agevolare l'*iter* di quei negozi giuridici, si avvale proprio degli schemi contrattuali ricorrenti nella prassi civilistica dei privati. Tuttavia, l'errore dove la Corte fa chiarezza, risiede nel captare nell'*emisfero privatorum* la disciplina che regola gli accordi della P.A. Anche se in un contratto di diritto comune o ordinario, quale un affitto agrario, l'Ospedale Maggiore di Milano ha manifestato la sua autonomia privata, nell'esternazione della volontà negoziale l'ente è vin-

colato alla cura e al perseguimento degli interessi pubblici e, quindi, all'osservanza della forma scritta *ad substantiam* (1). Affinché la deliberazione dell'ente spieghi la sua efficacia verso l'esterno, deve essere formalizzata in un documento sottoscritto da esso e dalla controparte. Ne deriva l'inapplicabilità dell'art. 41, legge n. 203/1982: il comportamento concludente dell'imprenditore agricolo, anche se protrattosi per anni, non legittima deroga alcuna alla normativa speciale dettata in tema dei contratti della pubblica amministrazione (2).

4. Va da sé che, in assenza di contratto, la sostituzione di fatto del ricorrente, nella coltivazione dei terreni, al precedente affittuario, non costituisce novazione soggettiva.

Con la recente sentenza in epigrafe, la Corte Suprema arriva, puntuale, a consacrare il confine su quel terreno solo apparentemente comune alla P.A. e ai privati: i negozi giuridici.

Ad assimilare in un unico corpo normativo lo Stato ed i privati, l'art. 1 *bis* della legge n. 241/1990: «*La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato, salvo che la legge disponga altrimenti*». L'articolo di riferimento, includendo nel novero degli atti preordinati ed unilaterali della P.A. il ricorso a quelli di natura non autoritativa, ne amplia la sfera di azione garantendole l'ingresso nella contrattualistica *inter privatos*. Dunque, lo Stato può realizzare un fine pubblico anche mediante l'attività contrattuale ordinaria.

Nei rapporti negoziali con i privati, è ormai consolidato l'orientamento della pubblica amministrazione a servirsi di schemi contrattuali che ben poco differiscono dai moduli consensuali abituati a firmare, nella prassi civilistica, qualsiasi altro soggetto dell'ordinamento giuridico. E che si stagliano, sul panorama del diritto, come una valida, paritaria, se non più idonea alternativa al provvedimento. Tuttavia, quando la P.A. pone in essere un atto, pur se riconducibile nell'alveo *iuris privatorum*, di quell'atto non va confusa né traviata la natura, tantomeno la destinazione: ovvero la realizzazione dei fini pubblici. E se è vero che i contratti della P.A. sono regolati contestualmente dalle norme di diritto privato e da quelle relative alla contabilità generale dello Stato, altrettanto vero è che la normativa speciale dettata in tema di contratti della pubblica amministrazione prevale sulla diversa disciplina dei rapporti tra privati.

Se restava qualche dubbio, con la sentenza in esame la Corte va ad enucleare il nodo gordiano! Il principio della «libertà delle forme» contenuto negli artt. 1350 e 1352 c.c. ed osservato dai privati nei loro accordi negoziali, deroga al servizio della vocazione a cui è preordinata la P.A.: ovvero, il perseguimento degli interessi pubblici. Dunque, lo Stato si riserva regole proprie, in quanto regole dettate per il bene dei cittadini. L'obbligatorietà della forma scritta *ad substantiam* ha una sua *ratio*: il contenuto

(1) In senso conforme, cfr. Cass. Sez. Un. 10 giugno 2005, n. 12195, in *Foro it.*, 2006, 488; Cass. Sez. II 25 novembre 2003, n. 17891, in *Giust. civ.*, 2005, 2786; Cass. Sez. II 5 novembre 2001, n. 13628, in *Giust. civ. Mass.*, 2001, 1849.

(2) In senso conforme, cfr. Cass. Sez. III 26 giugno 2008, n. 17550, in *Giust. civ. Mass.*, 2008, 6, 1035; Cass. Sez. III 12 febbraio 2002, n. 1970, *ivi*, 2002, 225; Cass. Sez. III 15 dicembre 2000, n. 15862, *ivi*, 2000, 2611.

negoziale di un atto posto in essere dalla pubblica amministrazione non deve presentare problemi di rintracciabilità e di trasparenza, così da essere più facilmente decifrato dalle autorità garanti poste a tutela degli atti amministrativi ed impedire potenziali evasioni dalla sorveglianza finanziaria degli atti di spesa (3).

Gli atti interni di natura meramente preparatoria attinenti alla fase prodromica della formazione del consenso, restano deliberazioni collegiali spogliate di efficacia contrattuale se non esternate in un documento, contenente in modo diretto la reale volontà dell'ente e sottoscritto da P.A. (nella specie, dall'organo rappresentativo abilitato a concludere in nome e per conto dell'ente pubblico) e dal privato (4). Viene, pertanto, reiteratamente affermato come essenziale il requisito della forma scritta a pena di nullità.

Alla conclusione tacita dell'affitto agrario esauritosi per *facta concludentia*, portata all'attenzione della Corte Suprema dal ricorrente e dai giudici di legittimità rigettata come motivo di ricorso infondato, attribuiremo il merito, se non altro, di consolidare l'orientamento giurisprudenziale in tema di contratti della P.A.!

Massimiliano Centi

(3) Cass. Sez. I 3 gennaio 2001, n. 59, in *Foro it.*, 2001, 2899; Corte conti, Sez. contr. Stato 3 giugno 1999, n. 39, in *Cons. Stato*, 1999, II 1555.

(4) In senso conforme, Cass. Sez. III 6 febbraio 2004, n. 2289, in *Giust. civ.*, 2005, 2785; Cass. Sez. III 9 agosto 2002, n. 12087, in *Giust. civ. Mass.*, 2002, 1521; Cass. Sez. III 24 giugno 2002, n. 9165, in *Rass. loc. condom.*, 2003, 60; Cass. Sez. III 1° ottobre 1994, n. 7977, *ivi*, 1994, 1174; Cons. Stato, Sez. VI 3 giugno 2010, n. 3507, in *Foro amm. C.D.S.*, 2010, 6, 1297; Cons. Stato, Sez. V 15 dicembre 2005, n. 7147, in *Foro amm. C.D.S.*, 2005, 12, 3660; T.A.R. Veneto, Sez. III 17 agosto 2009, n. 2329, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.



Cass. Sez. I Civ. - 24-4-2014, n. 9269 - Salvago, pres.; Giancola, est.; Salvato, P.M. (diff.) - ANAS S.p.A. (Avv. gen. Stato) c. Crosera ed a. (avv. Garofalo). (*Cassa con rinvio App. Venezia 25 febbraio 2011*)

Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - Coltivatore diretto - Indennità aggiuntiva ex art. 17 della legge n. 865 del 1971 - Criterio di liquidazione - Effetti della sentenza n. 181 del 2011 della Corte costituzionale. (L. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 17)

In tema di determinazione dell'indennità di espropriazione, al proprietario coltivatore diretto del fondo espropriato spetta un'indennità aggiuntiva, ex art. 17 della l. 22 ottobre 1971, n. 865, autonoma rispetto all'indennità di espropriazione, caratterizzata da una funzione compensativa del sacrificio sopportato a causa della definitiva perdita del terreno su cui egli ha esercitato l'attività agricola. Tale indennità aggiuntiva deve essere commisurata al valore agricolo medio tabellare (VAM) ai sensi dell'art. 17, secondo, terzo e quarto comma, della legge n. 865 del 1971 (applicabile ratione temporis), trattandosi di disposizioni che - ad eccezione beneficio della triplicazione previsto dal primo comma, da ritenersi abrogato per incompatibilità con il nuovo assetto normativo derivante dalla sentenza della Corte costituzionale del 10 giugno 2011, n. 181 - non sono state coinvolte dalla menzionata pronuncia della Consulta, essendo dotate di funzione riparatrice autonoma rispetto al-

l'indennità di esproprio e poste a tutela di diritti costituzionali, quale quello al lavoro, diversi da quello di proprietà (1).

(Omissis)

A sostegno del ricorso l'ANAS denuncia «Violazione di legge in relazione alla legge n. 865 del 1971, art. 17 - ex art. 360 c.p.c., n. 3».

Si duole *a)* che non sia stata data adeguata prova della sussistenza in capo all'espropriato M. anche della qualità di coltivatore diretto, atta a legittimare la triplicazione dell'indennità di esproprio ai sensi della legge n. 865 del 1971, art. 17, comma 1; *b)* che comunque tale triplicazione dell'indennità aggiuntiva sia stata calcolata sull'intero importo dell'indennità determinata per l'esproprio parziale e non in riferimento soltanto alla parte di essa relativa al terreno espropriato.

(Omissis)

Il secondo profilo della censura si rivela invece fondato.

L'indennità aggiuntiva diretta a remunerare la perdita del lavoro (cfr. Cass. n. 18237 del 2004; n. 18450 del 2011) relativo al «terreno» dovuto abbandonare a causa del trasferimento coattivo, si deve calcolare sempre e comunque in base alla legge n. 865 del 1971, art. 17, comma 3, secondo cui «L'indennità aggiuntiva prevista dai precedenti commi è determinata in ogni caso in misura uguale al valore agricolo medio di cui all'art. 16, comma 1, corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticato, ancorché si tratti di aree comprese nei centri edificati o delimitate come centri storici».

D'altra parte con eguale chiarezza del medesimo art. 17, comma 2, dispone: «Nel caso invece che l'espropriazione attenga a terreno coltivato dal fittavolo, mezzadro, colono o compartecipante, costretto ad abbandonare il terreno stesso, ferma restando l'indennità di espropriazione determinata ai sensi dell'art. 16 in favore del proprietario, uguale importo dovrà essere corrisposto al fittavolo, al mezzadro, al colono o al compartecipante che coltivi il terreno espropriando almeno da un anno prima della data di deposito della relazione di cui all'art. 10». Pertanto l'indennità in questione, dovuta al proprietario coltivatore diretto per l'ipotesi di cessione volontaria del fondo (sul tema cfr. Cass. n. 11782 del 2007), di cui parla il 1 comma della stessa disposizione, non può essere diversa, quanto al parametro da moltiplicare, da quella dei commi 2 e 3 (che si riferisce anche al comma 1) anche perché assolve alla medesima autonoma funzione; ed in tali limiti era stata pure dichiarata costituzionalmente legittima (vedi Corte costituzionale, sentenza n. 1022 del 1988); quindi triplicazione del valore agricolo tabellare e non dell'indennità comunque determinata (in tema cfr. Cass. n. 10930 del 2001; n. 1959 del 1997; n. 4702 del 1992).

Pertanto, a seguito della nota sentenza n. 181 del 2011 della Corte costituzionale, la quale ha dichiarato l'incostituzionalità del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5 *bis*, comma 4 (conv. con mod. nella l. 8 agosto 1992, n. 359) in combinato disposto con la l. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 15, comma 1, secondo periodo e art. 16, commi 5 e 6 (e comportato in via consequenziale l'incostituzionalità del d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327, art. 40, commi 2 e 3), il sistema premiale di triplicazione dell'indennità di esproprio, di cui alla legge n. 865 del 1971, art. 17, comma 1 [così come di quello previsto dall'art. 45, comma 2, lett. c) e d)] deve ritenersi abrogato per incompatibilità con il nuovo assetto normativo. Per effetto della pronuncia della Consulta è, infatti, venuto meno il criterio legale (riduttivo) di commisurazione dell'indennizzo espropriativo per i suoli agricoli previsto dalla legge n. 865 del 1971, art. 16, costituito dal valore agricolo tabellare (VAM) di tali immobili, e, dunque, è stato espunto il criterio specificamente assunto anche dal precedente art. 12, comma 1, per la determinazione del prezzo della cessione volontaria del terreno agricolo. Pertanto anche l'art. 17, comma 1, del medesimo testo normativo è stato privato del parametro legale di riferimento per la triplicazione dell'indennità aggiuntiva in favore del proprietario diretto coltivatore, parametro legale che non è surrogabile con quello del valore venale del fondo succeduto al primo, cui la norma specificamente faceva rinvio fisso, data la relativa *ratio* coerente ed equilibrata solo rispetto al complessivo pregresso, diverso e superato assetto economico delle riparazioni economiche indotte dalla procedura espropriativa, quand'anche definita da cessione volontaria ai sensi del precedente art. 12, comma 1. Quest'incompatibilità ovviamente ed a maggior ragione si estende ai sistemi di calcolo dell'inden-

nizzo espropriativo relativo alle espropriazioni parziali che, essendo dirette a risarcire l'intero danno sofferto dall'espropriato, avevano in qualche modo costituito anticipata manifestazione del nuovo regime conseguente alla pronuncia caducatoria della Consulta, per effetto della quale anche l'indennizzo per l'ablazione del terreno agricolo va, come noto, rapportato al valore venale pieno del fondo, tratto dalla legge n. 2359 del 1865, art. 39 (cfr. Cass. Sez. Un. n. 17868 del 2013; Cass. nn. 19936 e 21386 del 2011).

Tuttavia non tutte le disposizioni normative involgenti i VAM possono ritenersi coinvolte e travolte dalla pronuncia della Consulta, dovendosi in particolare ritenere sopravvissute quelle concernenti l'indennità aggiuntiva ad essi parametrata, disposizioni queste dotate di funzione riparatrice autonoma (cfr. Cass. n. 18237 del 2004; n. 18450 del 2011 cit.) rispetto all'indennità di esproprio, in quanto, come detto, poste a tutela di diritti, quale quello al lavoro, pure contemplati dall'ordinamento giuridico e dotati di rilevanza costituzionale ma diversi da quello di proprietà involto dalla pronuncia caducatoria della Consulta.

Dunque, con riguardo alle espropriazioni non soggette *ratione temporis* al d.p.r. n. 327 del 2001 ed all'indennità aggiuntiva, devono ritenersi ancora vigenti i commi 2, 3 e 4 della legge n. 865 del 1971, art. 17 (come pure dimostrerebbe l'art. 37, comma 9, T.U. che estende anche alle aree edificatorie tale indennità, prevista invece per le aree agricole dall'art. 40, comma 4 e dall'art. 42 del medesimo testo) nonché il comma 1 del medesimo art. 17 con limitazione dell'indennizzo aggiuntivo all'importo rinveniente dal criterio unitario di commisurazione del beneficio contemplato dal terzo comma della stessa disposizione normativa e costituito dal VAM, senza applicazione della già attribuita triplicazione.

In ragione di questa conclusione ed in accoglimento nei precisati sensi dell'esaminata censura, l'impugnata sentenza va cassata *in parte qua*, con rinvio alla Corte di appello di Venezia, in diversa composizione, cui si demanda il compito di rideterminare, previo scorporo, l'indennità di esproprio parziale e l'indennità aggiuntiva, quanto alla prima applicando al terreno espropriato il valore pieno di mercato e mantenendo ferma la valutazione del deprezzamento subito dalla residua porzione immobiliare, e quanto alla seconda determinandone l'importo in base al criterio dei VAM, peraltro conclusivamente contenendo la determinazione globale dei due indennizzi in misura non superiore a quella già stabilita nella pronuncia impugnata dalla sola società espropriante, nei cui confronti pertanto l'esito a lei favorevole del presente giudizio non può risolversi in *reformatio in pejus* della sentenza in parte annullata (cfr., tra le altre, Cass. n. 3175 del 2008).

Alla Corte del rinvio va anche demandata la pronuncia sulle spese del presente giudizio di legittimità.

(*Omissis*)

(1) ESPROPRIAZIONE DI AREE AGRICOLE. LA CASSAZIONE DICE: IL VAM (VALORE AGRICOLO MEDIO) È VIVO E (PARZIALMENTE) VEGETO.

1. Come è ormai ampiamente noto, il sistema di determinazione delle indennità espropriative delle aree agricole è stato riscritto, alla luce dei principi comunitari, a seguito della pronuncia della Corte costituzionale 10 giugno 2011, n. 181 (1) con la quale è stato dichiarato formalmente incostituzionale il criterio del valore agricolo medio (VAM) di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 40 del T.U. espropri (d.p.r. n. 327/2001 e s.m.i.).

Il predetto criterio era stato introdotto, nella disciplina dell'espropriazione per pub-

(1) In questa Riv., 2011, 547.

blica utilità, dalla legge n. 865/71 ed è stato poi trasfuso nel corpo nel nuovo T.U. espropri (entrato in vigore il 30 giugno 2003) confermandosi, così, inizialmente, nella successione dei testi di legge in materia, la scelta di affidarsi, nell'offerta dell'indennità provvisoria agli espropriandi, al metodo parametrico basato sul VAM e cioè su quel valore fissato in via preventiva (in relazione alle singole colture) nelle tabelle elaborate anno per anno dall'apposita Commissione provinciale espropri (da qui, anche il nome di valore tabellare)

Il *favor legislatoris* verso questo sistema era stato più volte ritenuto coerente con l'ordinamento a motivo della previsione di maggiorazioni (del 50 per cento del valore base) o di triplicazioni (ossia, tre volte il valore tabellare base) quali incentivi concessi ai rispettivi aventi diritto (proprietari/coltivatori) al fine di favorire la conclusione bonaria della procedura espropriativa. Senza dimenticare che in caso di dissenso dell'avente diritto in ordine alla offerta del valore base, è stato, comunque, previsto da sempre un congegno valutativo (esperibile sia in sede amministrativa sia, eventualmente, in sede giudiziale) basato sulla considerazione del valore effettivo (pur sempre agricolo) venale o di mercato (2), determinato in funzione della concreta specifica situazione. In tale ultimo caso, il costante indirizzo della giurisprudenza ha sempre escluso gli incentivi sopraindicati.

2. È proprio su tale sopradescritto meccanismo, potremmo dire di salvaguardia ultima delle ragioni e delle pretese delle parti, che occorre soffermarsi e perciò sull'art. 40, comma 1, del T.U. espropri che la Corte, con la sentenza n. 181/2011 sopra citata, ha espressamente fatto salvo (quasi solennemente consacrato) dalla declaratoria di incostituzionalità in quanto detta disposizione prevede il riconoscimento di un valore bensì agricolo ma effettivo e non fa riferimento a quello medio (dichiarato illegittimo) e quindi, nel richiamare le colture effettivamente praticate sul fondo consente, a giudizio della Corte, una interpretazione costituzionalmente orientata di detta norma.

Così operando, la Corte ha adeguato, anche per le aree di cui trattasi, la normativa nazionale del T.U. espropri (d.p.r. n. 327/2001 e s.m.i.) ai principi e alle norme fissate dalla stessa Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (art. 1 del primo protocollo addizionale) nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, interpretazione già accolta peraltro dalla Corte costituzionale con le precedenti sentenze n. 348 e n. 349 del 24 ottobre 2007 (3) in tema di espropriazione di aree edificabili e della c.d. espropriazione sostanziale (o utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico).

Il principio generale che è dato trarne è che in ogni procedura espropriativa, si deve far riferimento alle caratteristiche essenziali e specifiche di ciascun immobile alla stessa sottoposto prima di determinare il «vero» ristoro indennitario. Ne deriva che, pur non potendosi negare che le aree edificabili e quelle agricole (ma anche quelle non agricole

(2) I tecnici della scienza dell'estimo sottolineano la differenza tra le due espressioni che corrispondono, con qualche approssimazione, ai due metodi di stima preferiti dalla giurisprudenza: il metodo analitico/ricostruttivo e il metodo sintetico/comparativo.

(3) Rispettivamente in *Giust. civ.*, 2008, 53 e in *Giur. it.*, 2008, 309.

né edificabili) abbiano carattere non omogeneo (4), occorrerebbe comunque assicurare un «ragionevole legame» con il valore effettivo di mercato per ogni area espropriata. Ed è per tali ragioni, in tema di aree agricole, che è stato eliminato, il criterio del valore agricolo medio che presenta, a giudizio della Corte, un carattere astratto e sganciato dalle caratteristiche specifiche del bene da espropriare, in palese violazione del principio in base al quale l'indennità di esproprio deve porsi in rapporto ragionevole – come detto – con il valore venale del bene.

In tale senso, ciò è quanto l'art. 40, comma 1, T.U. espropri (da considerarsi, pertanto, ancora in vigore) assicura là dove stabilisce espressamente che, nella valutazione indennitaria, occorre tener conto delle colture effettivamente praticate sul fondo, del valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati, anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola ma *«senza valutare la possibile o l'effettiva utilizzazione diversa da quella agricola»*.

Quest'ultimo inciso andrebbe precisato nel senso che la valutazione di utilizzi diversi (da quello agricolo) è vietata allorché vi siano effettivamente colture «praticate» o aziende agricole in atto (non si potrebbe ricorrere, ad esempio, quale che ne sia di tale espressione, contenuto, alla c.d. «edificabilità di fatto»).

A tale ultimo riguardo, non può escludersi che vi siano terreni non coltivati ma che non possono dirsi edificabili per varie ragioni (si pensi a quanto sancito dall'art. 37, comma 1, del T.U. espropri). Per argomento «a contrario» è lecito affermare che, per nelle ipotesi testé considerate, sarebbe lecita una valutazione diversa (da quella agricola) anche se non coincidente con la valutazione edificabile (è il caso delle «utilizzazioni intermedie» di recente riposte dalla Cassazione).

3. Ma, quanto al tema che ci occupa, se davvero è un criterio astratto e sganciato dalla realtà, ciò vuol dire che il VAM è allora definitivamente «morto»?

Non è così, stando alla pronuncia in commento che, ponendosi in linea con una certa prassi interpretativa e operativa affacciatasi dopo la pronuncia della Corte, afferma esplicitamente che non tutte le disposizioni normative involgenti il VAM possono dirsi travolte dalla sentenza n. 181/2011 della Corte costituzionale. Di esse, appare necessario riferire partitamente anche perché, nella prospettiva considerata dal giudice, esse scardinano il principio del limite invalicabile in ogni procedura espropriativa che è stato, fino ad oggi, costituito sempre dal valore venale effettivo, specialmente in presenza di un proprietario e di un coltivatore chiamati a confrontarsi sul punto direttamente con il soggetto espropriante [cfr. la nota sentenza della Corte costituzionale 9 novembre 1988, n. 1022 che ha dato la stura ad una imponente letteratura in merito (5)].

3.1. Mette conto, preliminarmente, soffermarsi su due disposizioni del T.U. espropri che gravitano, per così dire, in ambito «agricolo». E così l'art. 40, comma 4, recita: «Al proprietario coltivatore diretto o imprenditore agricolo a titolo principale spetta un'in-

(4) Tradotto in termini pratici, ciò significa che i valori finali potranno esser differenti nei tre casi.

(5) In *Giur. agr. it.*, 1990, 86.

dennità aggiuntiva, determinata in misura pari al valore agricolo *medio* corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticata», mentre, *ai sensi dell'art. 42, commi 1 e 2*, «1. Spetta una indennità aggiuntiva al fittavolo, al mezzadro o al compartecipante che, per effetto della procedura espropriativa o della cessione volontaria, sia costretto ad abbandonare in tutto o in parte l'area direttamente coltivata da almeno un anno prima della data in cui vi è stata la dichiarazione di pubblica utilità. 2. L'indennità aggiuntiva è determinata ai sensi dell'art. 40, comma 4, ed è corrisposta a seguito di una dichiarazione dell'interessato e di un riscontro della effettiva sussistenza dei relativi presupposti».

Le disposizioni in parola – come detto – non sono state oggetto esplicito della pronuncia della Corte ma fanno, tuttavia, riferimento al valore agricolo medio su cui calcolare le indennità «aggiuntive» sia per il proprietario dell'area nella qualità (coltivatore o imprenditore agricolo oggi IAP, imprenditore a titolo, cioè, professionale) indicata dalla norma dell'art. 40, sia per il coltivatore non proprietario di cui all'art. 42.

Il mistero, che viene svelato dalla sentenza in esame, starebbe nel termine «aggiuntiva» riferito alla indennità di cui alla norma soprariferita. Con detta espressione saremmo, in sostanza, fuori da una stretta procedura espropriativa – la quale ne sarebbe solo l'occasione – e in altre parole, saremmo in presenza del riconoscimento di una «funzione riparatrice» autonoma e cioè di un premio o di un incentivo, etc. – sono tanti i tentativi di definizione in dottrina (6) – in ordine a diritti contemplati dall'ordinamento e di rilevanza costituzionale.

In sintesi, detta indennità non si riferirebbe direttamente al bene (alla proprietà) oggetto primario della procedura espropriativa ma ad un «oggetto» diverso e cioè al lavoro ivi svolto (in questo caso, si è parlato altresì di indennizzo c.d. «personalizzato»). Solo in tal senso, si potrebbe sfuggire alla considerazione del valore venale come soglia massima invalicabile di ogni espropriazione.

Non può che registrarsi con favore la chiara posizione giurisprudenziale in commento (anticipata invero da altre pronunce) (7) volta a far proprie le riflessioni recate dalla dottrina sulla *ratio* dell'indennità aggiuntiva lodevolmente fondate sul riconoscimento della stessa come misura di salvaguardia dell'attività economica agricola (e perciò delle ragioni lavorative) dalla quale scaturirebbe il ristoro (indennitario) diretto sostanzialmente, a tutelare *le persone e non il bene* (che in via ordinaria costituisce – come detto – l'oggetto dell'espropriazione).

3.2. Fuori dall'ambito sopradelineato si è posta è un'altra disposizione che ha creato sin dall'inizio problemi di inquadramento poi accentuatisi, a maggiore ragione, dopo l'intervento della Corte.

Si deve rammentare, infatti che ai sensi dell'art. 37, comma 9 «Qualora l'area edificabile sia utilizzata a scopi agricoli, spetta al proprietario coltivatore diretto anche

(6) Cfr. per tutte, con ampi riferimenti, L. FRANCARIO, *L'espropriazione per pubblica utilità*, in *Il codice civile, Commentario*, Milano, 2002.

(7) Cfr. Cass. Sez. I 8 agosto 2013, n. 18968, in *Giust. civ. Mass.*, 2013 e 10 maggio 2012, n. 7154, *ivi*, 2012, 5, 581.

una indennità pari al valore agricolo *medio* corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticato. La stessa indennità spetta al fittavolo, al mezzadro o al compartecipante che, per effetto della procedura, sia costretto ad abbandonare in tutto o in parte il fondo direttamente coltivato, da almeno un anno, col lavoro proprio e di quello dei familiari». A stretto rigore, la disposizione in parola era stata (se si guarda alla espropriazione con un'ottica esclusivamente «immobiliare») ritenuta priva di efficacia già a far data dalla sentenza n. 348/2007 della Corte costituzionale e dalla nuova formulazione dell'art. 37, commi 1 e 2, del d.p.r. n. 327/2001. Ciò per varie ragioni, e in particolare in quanto:

a) il valore venale di un terreno è il limite massimo insuperabile di ogni operazione espropriativa [a partire da Corte costituzionale, sent. n. 1022/1988, cit. tutta la giurisprudenza successiva (8)];

b) il fondo oggetto di un rapporto agrario (o di un'attività di coltivazione) è *naturaliter agricolo* anche se inerisce ad area a destinazione edificatoria (Corte costituzionale cit.);

c) la disposizione dell'art. 37, comma 9, di cui si discute è stata prevista in un momento in cui l'indennità per aree edificabili era pari nel suo massimo (approssimativamente) al 60 per cento del valore venale e anche sommando l'indennità aggiuntiva e quella spettante al proprietario, si sarebbe contenuta l'operazione espropriativa entro il limite massimo del valore venale del fondo stesso.

d) Da tali affermazioni era stato tratto che:

- al proprietario (anche se coltivatore) dell'area edificabile pagata con il valore venale, non sarebbe spettato, stando all'indirizzo introdotto dalla Corte costituzionale n. 1022/88, alcuna indennità aggiuntiva (altrimenti si sarebbe superato il limite del valore venale);

- al coltivatore (*diverso dal proprietario*) dell'area a destinazione edificatoria, sarebbe stato certo difficile negare il diritto ad un'indennità (9); ma essa non poteva essere «aggiuntiva» ma andava detratta da quella spettante al proprietario dell'area edificabile (in linea, cioè, con il sistema già delineato dalla citata sent. n. 1022/88 della Corte costituzionale).

Ma la prospettiva è quindi, al momento e salvo diverso orientamento, mutata anche se con immaginabile ulteriore peso sulle finanze pubbliche.

Antonino Cimellaro

(8) Di particolare interesse Cass. Sez. VI 10 marzo 2014, n. 5518 ord.; ma anche Cass. Sez. I 30 giugno 2014, n. 14782, entrambe in www.deaprofessionale.it.

(9) Cfr. Corte cost. 3 marzo 1988, n. 262 ord., in *Giur. agr. it.*, 1991, 220, secondo cui: «(...) deve ammettersi essere meritevole di tutela la condizione di chi abbia impiegato il proprio lavoro nella coltivazione di un fondo e sia costretto ad abbandonarlo a seguito della espropriazione».

Cass. Sez. III Civ. - 7-3-2014, n. 5414 - Berruti, pres.; Barreca, est.; Gambardella, P.M. (conf.) - Zaramella (avv. Baldon ed a.) c. Pia Fondazione Vincenzo Stefano Breda. (*Cassa con rinvio App. Venezia 14 maggio 2007*)

Prelazione e riscatto - Prelazione - Compravendita avente ad oggetto il fondo prelazionabile unitamente ad altri fondi - Indicazione di un prezzo globale riferito al complesso dei fondi - Decadenza dal diritto di riscatto - Esclusione - Necessità della determinazione del prezzo del fondo prelazionabile - Onere del proprietario venditore - Individuazione del prezzo anche nel giudizio di riscatto - Ammissibilità. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

In tema di prelazione e riscatto agrario, all'affittuario coltivatore diretto della porzione di un più ampio fondo messo in vendita spetta il diritto di prelazione sulla parte da lui coltivata, a condizione che l'intero predio sia diviso in porzioni distinte e autonome sotto il profilo giuridico ed economico. Ne consegue che, quando il fondo sia promesso in vendita a terzi unitamente ad altri fondi con l'indicazione di un prezzo unitario e il prelazionario non provveda al versamento del prezzo nel termine fissato dall'art. 8, sesto comma, della legge n. 590 del 26 maggio 1965, non si verifica la decadenza dal diritto di prelazione in quanto specificazione del prezzo della porzione soggetta a prelazione costituisce un obbligo posto a carico del proprietario, la cui determinazione può avvenire anche nel giudizio di riscatto (1).

(Omissis)

1. - Con l'unico motivo di ricorso si prospetta violazione e falsa applicazione di norma di diritto ex art. 360 c.p.c., n. 3, in relazione alla legge n. 590 del 1965, art. 8, al fine di contestare l'interpretazione data a questa norma dalla Corte d'appello, secondo cui la stessa non consentirebbe l'esercizio del diritto di prelazione per la sola parte del fondo condotto in affitto, laddove la vendita riguardi un fondo di maggiore estensione, onde evitare l'eccessivo frazionamento delle unità produttive.

La ricorrente osserva che la *ratio* della norma risiede nel concedere all'affittuario coltivatore diretto la possibilità di acquisire, a parità di condizioni, la proprietà del terreno detenuto in affitto al fine di incrementare l'azienda agricola con l'unico elemento mancante e che perciò la giurisprudenza della cassazione ha ritenuto, con i precedenti richiamati in appello e ribaditi in ricorso, che siano ammessi la prelazione ed il riscatto parziali del fondo, nel momento in cui il proprietario abbia deciso di vendere non solo il fondo in affitto all'avente diritto alla prelazione, ma anche altri corpi, più o meno separati, destinati ad altro uso o affittati a terzi.

Espone che, nel caso di specie, la campagna affittata, nelle intenzioni delle parti, avrebbe costituito un'unità poderale di sufficiente ampiezza, tale da poter essere sfruttata autonomamente dall'affittuario, senza sacrificare l'utilità economica delle altre restanti proprietà del concedente: la Corte d'Appello non avrebbe compiuto alcuna valutazione del caso concreto, trascurando perfino il dato costituito dall'estensione del fondo dato in affitto, superiore a ben quattro ettari, nonché il fatto che l'altro terreno offerto in vendita dalla Fondazione Breda, oltre quello in contestazione, aveva una diversa destinazione e l'offerta di vendita era stata unitaria soltanto per poter alienare l'intero compendio con un'unica procedura d'asta.

2. - Il ricorso è fondato.

Il principio da applicare e che si intende qui ribadire è quello per il quale l'affittuario coltivatore diretto di una porzione di un più ampio fondo può esercitare il diritto di prelazione (ed il succedaneo diritto di riscatto) con riguardo esclusivamente alla parte del fondo da lui coltivata qualora l'intero predio sia diviso in più porzioni distinte ed autonome, sia sotto il profilo giuridico - poiché concesse separatamente a coltivatori diversi in forza di contratti di affitto separati - sia sotto l'aspetto economico - in quanto indipendenti per caratteristiche ed esigenze colturali e produttive, sempre che lo scorporo della porzione oggetto della prelazione (e del riscatto) non pregiudichi notevolmente la possibilità di coltivazione del fondo unitariamente considerato ovvero - per identità di *ratio* - non comporti l'imposizione, sulle restanti parti, di servitù ed oneri reali, tali da comprometterne l'esclusività del godimento e menomarne il valore di scambio (così già Cass. n. 4659/88, nonché n. 12025/98, n. 1103/04,

n. 23222/05, n. 25406/09). Ed è appunto in forza di tale principio che, quale corollario, si è esclusa la decadenza dal diritto di prelazione quando il fondo per il quale il coltivatore diretto abbia questo diritto venga promesso in vendita a terzi unitamente ad altri fondi con l'indicazione di un prezzo unitario ed il prelazionario non provveda al versamento del prezzo nel termine fissato dalla legge n. 590 del 1965, art. 8, comma 6, costituendo la specificazione del prezzo un obbligo posto a carico del proprietario e potendo la relativa determinazione avvenire anche nel giudizio per il riscatto (Cass. S.U. n. 8488/95, nonché Cass. n. 7231/06 e n. 14754/07, e, di recente, Cass. n. 19862/13).

2.1. - Non è conforme al disposto della legge n. 590 del 1965, art. 8, così come interpretato dalla giurisprudenza appena richiamata, l'affermazione della Corte d'appello di Venezia secondo cui si sarebbe «costantemente escluso che il soggetto affittuario, a fronte di un'ipotizzata vendita di un unitario fondo, condotto solo in parte in affitto, possa esercitare il diritto di prelazione per questa sola parte e non già per l'intero». La perentorietà di tale affermazione, che la Corte di merito ha assunto come coerente con la volontà del legislatore di evitare che, attraverso la prelazione parziale, si addivenga ad un eccessivo frazionamento dei fondi, ha indotto la Corte a prescindere da ogni ulteriore valutazione, circa la portata, nel caso concreto, di siffatto eventuale frazionamento e circa l'autonomia colturale ed economica del fondo già oggetto di affitto, e quindi della prelazione. Per contro, come detto, il costante orientamento di questa Corte, cui si intende dare continuità, prende le mosse dall'ammissibilità, in astratto, della prelazione parziale, purché, in concreto, si verifichi la duplice condizione che la porzione di fondo coltivata dall'affittuario sia autonoma dal punto di vista strutturale, funzionale e produttivo, e che lo scorporo della porzione oggetto della prelazione non pregiudichi notevolmente la possibilità di coltivazione del fondo unitariamente considerato ovvero non comporti l'imposizione, sulle restanti parti, di servitù ed oneri reali, tali da comprometterne l'esclusività del godimento e menomarne il valore di scambio. La Corte d'appello avrebbe dovuto verificare se fossero soddisfatte tali condizioni, mentre la decisione risulta adottata prescindendo del tutto da siffatta verifica.

Il ricorso va perciò accolto.

La sentenza impugnata va cassata e la causa va rinviata alla Corte d'appello di Venezia, in diversa composizione, anche per la decisione sulle spese del giudizio di cassazione.

(Omissis)

(1) LA PRELAZIONE (AGRARIA) PARZIALE È AMMISSIBILE SE LA PORZIONE DI FONDO COLTIVATA DALL'AFFITTUARIO È AUTONOMA DAL PUNTO DI VISTA STRUTTURALE, FUNZIONALE E PRODUTTIVO.

1. *La prelazione agraria: premessa e individuazione dell'istituto.* I diritti di prelazione hanno trovato – è noto – rinnovato sviluppo nella legislazione speciale *post* codicistica, a tutela e rafforzamento principalmente delle posizioni di categorie sociali utilizzatrici, a fini economici o abitativi, di beni immobili altrui. Fra essi, il diritto di preferenza accordato al coltivatore diretto per l'acquisto di fondi rustici, dopo essere stato il precursore delle moderne figure, occupa ancora una posizione di primario rilievo nell'ambito del diritto agrario, presentandosi attualmente quale sistema formato da una pluralità di fattispecie, che si è ormai soliti ricomprendere nella definizione unitaria di prelazione agraria (1). Specificatamente, con tale denominazione intendiamo delineare un particolare istituto del diritto agrario, caratterizzante il regime della cir-

(1) CARROZZA, *Introduzione allo studio della prelazione legale nel diritto della riforma agraria*, in *Riv. dir. agr.*, 1971, I, 52 ss. e, con il titolo: *La prelazione legale nel diritto della riforma agraria*, in *Id.*, *Gli Istituti del diritto agrario*,

colazione giuridica dei fondi rustici, inizialmente costituito dalla prelazione accordata dall'art. 8, l. 26 maggio 1965, n. 590, al coltivatore diretto concessionario del fondo offerto in vendita, a cui si è aggiunta quella attribuita dall'art. 7, l. 14 agosto 1971, n. 817, al proprietario di fondo confinante con quello offerto in vendita. All'art. 8, legge n. 590 del 1965 si rinviene altresì il diritto preferenziale conferito dal terzo comma ai componenti la famiglia coltivatrice per il caso di vendita di quota di comproprietà del fondo da parte di altro componente (2). La prelazione del conduttore del fondo e quella del proprietario confinante sono state estese dall'art. 16, comma 5, legge n. 817 del 1971 alle cooperative agricole mentre, da ultimo, l'art. 2, comma 3, d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99 ne ha attribuito l'esercizio anche alle società agricole di persone.

La fattispecie prelazionale originaria, del conduttore del fondo offerto in vendita, si caratterizza per la finalità della costituzione di nuova proprietà coltivatrice, attraverso la trasformazione dell'impresa coltivatrice già costituita su fondo altrui in impresa costituita su fondo proprio, ciò operando in stretta connessione con il contratto agrario, che rappresenta l'elemento dominante nella disposizione attributiva. Il contratto di concessione, che tipicamente rappresenta lo strumento di mediazione tra proprietà terriera e impresa in agricoltura, si trasforma così, tramite la prelazione, da mero titolo per l'insediamento a titolo per l'acquisto della stessa proprietà del fondo, nella prospettiva di un superamento della contrapposizione tra la posizione dominicale e quella di chi alla coltivazione dedica la propria iniziativa economica congiunta alla personale attività lavorativa, che il contratto di per sé solo tenderebbe invece a perpetuare (3).

Il diritto conferito dall'art. 7, l. 14 agosto 1971, n. 817, al proprietario confinante

II, Milano, 1970, 147 ss.; BASSANELLI, *La prelazione legale per lo sviluppo della proprietà coltivatrice*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, I, 75 ss.; CASAROTTO, *Profili sistematici della prelazione agraria*, in *Id.*, *Uno studio e due note in tema di prelazione agraria*, in *Riv. dir. civ.*, 1976, II, 400 ss.; CARROZZA, *Prelazione agraria: punto cruciale fra proprietari ed affittuari*, in *Riv. dir. agr.*, 1976, II, 304 ss.; CORSARO, *Titolarità e fondamento del diritto di prelazione in materia di proprietà coltivatrice*, *ivi*, 1976, I, 174 ss.; CIANCIO, *Prelazione ed affitto di fondi rustici*, Padova, 1978; CASAROTTO, *La prelazione agraria. Lineamenti dell'istituto. Dottrina e giurisprudenza*, Padova, 1980; CARROZZA, *La prelazione agraria: tipi, fondamento e gerarchia*, in *Riv. dir. civ.*, 1981, I, 707 ss.; CORSARO, *Prelazione agraria (la prelazione del coltivatore nella costruzione giurisprudenziale)*, in *IRTI* (a cura di), *Diz. dir. priv.*, IV, *Diritto agrario*, a cura di CARROZZA, Milano, 1983, 617 ss.; CARPINO, *Prelazione agraria*, in *Noviss. Dig. it., App.*, V, Torino, 1984, 1144 ss.; CASAROTTO, *Profili attuali della prelazione agraria*, in *Riv. dir. agr.*, 1987, I, 86 ss., 255 ss. e 288 ss.; *Id.*, *La prelazione nell'accesso alla proprietà agraria*, Padova, 1988; TRIOLA, *La prelazione agraria*, II ed., Milano, 1990; TAMPONI, *Prelazione agraria*, in *Digesto civ.*, XVI, Torino, 1996; COMPORTI, *Profili generali della prelazione agraria*, in *Riv. dir. agr.*, 1998, I, 149 ss.; CAMARDI - CORSARO - MACRI - TRIOLA, *Legislazione agraria. Contratti. Credito. Prelazione*, Milano, 1998; F. DE SIMONE, *Profili sistematici della prelazione agraria*, Napoli, 2002.

(2) Esiste nell'ordinamento ancora altra fattispecie di prelazione avente sempre a oggetto fondi rustici, quella accordata dagli artt. 4 e 6, l. 29 maggio 1967, n. 379, all'Ente di riforma e al coltivatore diretto proprietario confinante, per il caso di alienazione di un fondo già riscattato dall'assegnatario. Si tratta però, in questo caso, di una fattispecie settoriale, legata all'esperienza specifica della riforma fondiaria e alla logica dei vincoli a cui fu sottoposta la proprietà riscattata dall'assegnatario, la cui operatività risulta attualmente esaurita, per effetto delle disposizioni della l. 30 maggio 1976, n. 376.

(3) È questa la prospettiva magistralmente esposta - con riferimento anzi a un'esperienza ben più limitata del fenomeno delle moderne prelazioni, in Italia all'epoca ancora *in fieri* - da BASSANELLI, *Il lavoro come fonte della proprietà della terra*, in *Atti del I Convegno internazionale di diritto agrario* (Firenze, 28 marzo-2 aprile 1954), Milano, 1954, 601 ss. e *ivi*, 617: «È singolare che la graduale ascesa verso la proprietà, perfettamente adattabile alle particolari

supera invece i limiti della struttura produttiva così come esistente, tendendo a realizzare un accorpamento del fondo offerto in vendita con quello già in proprietà del titolare della prelazione, perseguendo così l'espansione di aziende già in proprietà diretta-coltivatrice e contemporaneamente una ricomposizione fondiaria spontanea (4).

La terza delle fattispecie in esame, quella cioè prevista dal comma 3 dell'art. 8, legge n. 590 del 1965, risponde a un disegno più particolare, avendo fondamento nell'impresa familiare e mirando alla conservazione della proprietà del fondo nella titolarità dei partecipanti all'impresa medesima. Ma l'istituto, assume una prospettiva e una dimensione ben più significativa se viene considerato nell'insieme delle varie ipotesi relazionali, in quanto concretizza un regime di circolazione giuridica dei fondi rustici, caratterizzato dal fatto che l'acquisto, tramite la regola della preferenza, viene a risultare tendenzialmente riservato a chi (attraverso un criterio di localizzazione, più o meno intensa, rispetto al fondo) già sia dedito alla coltivazione della terra, specificamente sia coltivatore diretto, e tende, attraverso un controllo dell'accesso alla proprietà e con un realizzarsi virtualmente costante della sua azione, a promuovere la formazione della proprietà coltivatrice (5).

In questa sua collocazione nell'ambito degli strumenti di organizzazione dei diritti sulle cose, si è richiamato per la prelazione il concetto di *ius ad rem* (6) divenendo essa parte integrante dello statuto delle categorie di beni che alla medesima sono interessate. Trovano allora giustificazione le affermazioni, ripetute anche in giurisprudenza, nel senso che la prelazione è istituto di ordine pubblico (7), da cui si deducono i corollari dell'inderogabilità della disciplina e dell'invalidità di una rinuncia al diritto attuata in via generale e astratta (che equivarrebbe appunto a una deroga alla disciplina normativa) (8): l'organizzazione dei diritti sui beni è infatti tutta di ordine pubblico.

esigenze della varietà mobile dei fatti, riassume il ciclo ideale che il contratto agrario compie perennemente nella sua storia. Nasce esso come rapporto obbligatorio e, continuando senza prefissione di durata o rinnovandosi all'infinito, tende a tramutare la sua natura per rafforzare nella realtà il diritto del contadino, finché sfocia nella proprietà (...). La sintesi del ciclo ancora una volta si ripete, racchiusa nella parte essenziale della preannunciata riforma dei contratti agrari: di nuovo la trasformazione della natura del rapporto obbligatorio a reale e l'accesso alla proprietà aperto dalla prelazione».

(4) Cass. 15 maggio 2001, n. 6715, in *Giust. civ.*, 2001, 2072. Un'ampia ricognizione delle finalità della prelazione si rinviene in Cass. Sez. Un. 18 ottobre 1986, n. 6123, in *Giur. agr. it.*, 1987, 27 (che tuttavia erroneamente valorizza anche una prospettiva efficientistica, che a nostro avviso non appartiene alla prelazione agraria, bensì unicamente alla logica dei provvedimenti incentivanti la formazione della proprietà coltivatrice costituiti dai finanziamenti agevolati).

(5) Per queste considerazioni cfr. già CASAROTTO, *Profili sistematici della prelazione agraria*, cit., 415 s.

(6) RIGAUD, *A propos d'une renaissance du jus ad rem, et d'un essai de classification nouvelle des droits patrimoniaux*, in *Revue internationale de droit comparé*, 1963, 557; e v. anche SANTORO PASSARELLI, *Proprietà e lavoro in agricoltura*, Relazione al IV Convegno dell'Unione dei giuristi cattolici italiani, Roma 3-5 dicembre 1952, in *Id.*, *Saggi*, II, Napoli, 1961, 859 ss. e - con riferimento specifico alla prelazione - P. RESCIGNO, *Introduzione al vol. 7. Proprietà*, in P. RESCIGNO (diretto da), *Tratt. dir. priv.*, Torino, 1982, XV, ma già in *Id.*, *Per uno studio sulla proprietà*, in *Riv. dir. civ.*, 1972, I, 38. In posizione critica COMPORTI, *op. cit.*, 159 s. A fronte tuttavia della natura personale e non reale del *ius ad rem*, più puntuale potrebbe ritenersi, nella prospettiva della realtà del diritto, il riferimento agli *Erwerbsrechte* (v. *amplius*, CASAROTTO, *Persistenti incertezze e pervicaci fallacie*, cit., 491 ss.).

(7) V., ad es., Cass. 3 giugno 1991, n. 6227, in questa *Riv.*, 1992, 41.

(8) V. CASAROTTO, *La prelazione nell'accesso*, cit., 301 ss. e, *Profili attuali della prelazione agraria*, cit., 282 ss.

Giova tuttavia sottolineare che le istanze di giustizia sociale e, più in generale, gli interessi collettivi perseguiti dalla prelazione sono compenetrati nella disciplina dell'istituto – come modernamente avviene nel diritto privato (secondo la nota tendenza alla funzionalizzazione degli istituti privatistici) (9) – e il contesto in cui si svolge la dialettica della prelazione è interamente privatistico, in particolare con i corollari che il diritto, una volta sorto, rientra nella libera disponibilità del titolare e che alle vicende prelazionali si applicano le ordinarie regole civilistiche (10).

La prelazione, come originariamente introdotta dall'art. 8, l. 26 maggio 1965, n. 590, era istituito interamente plasmato sulla figura del coltivatore diretto e sulle strutture dell'impresa familiare e della proprietà coltivatrice, che all'epoca avevano tratto rinnovata configurazione e linfa dai principi e prospettive consacrati dalla Conferenza nazionale del mondo rurale e dell'agricoltura del 1961 (11). L'intera legge, e così la disciplina della prelazione, gravitava (e invero ancora fondamentalmente gravita) sull'identificazione della figura del coltivatore diretto posta dall'art. 31, quale soggetto che svolge un'attività di coltivazione (12) incardinata sulla partecipazione lavorativa personale e con l'ordinaria presenza di una compagine familiare partecipativa all'attività medesima (la cui composizione e organizzazione interna erano all'epoca interamente lasciate agli usi – abrogato art. 2140 c.c.) (13).

Quella del coltivatore diretto, con le discipline che la concernono, i cui fulcri erano la disciplina dei rapporti agrari e quella appunto della formazione della proprietà coltivatrice, costituiva all'epoca la tipologia di imprenditore individuale in agricoltura, più che dominante, addirittura unica (gli altri erano infatti semplicemente i «non coltivatori diretti») (14), che trovava corrispondenza in una realtà sociale di aziende a

(9) PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà (con particolare riguardo alla proprietà terriera)*, Relazione presentata al III Congresso nazionale di Diritto agrario, ora in ID., *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1954, 145 ss.; GIORGIANNI, *Il diritto privato e i suoi attuali confini*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1961, 391 ss.; NICOLÒ, *Diritto civile*, in *Enc. Dir.*, XII, Milano, 1964, 904 ss., spec. 908 s.

(10) Ciò che invece la giurisprudenza disattende, in realtà senza neppure averne precisa coscienza, in un punto cruciale della vicenda prelazionale, quando ammette la contestabilità della validità del contratto concluso nell'esercizio del diritto di prelazione attraverso l'allegazione della carenza dei requisiti per il riconoscimento del diritto.

(11) Il rapporto finale della Conferenza è pubblicato in *Riv. dir. agr.*, 1961, II, 225 ss. Ai risultati della Conferenza fa diretto riferimento la relazione ministeriale al d.d.l. 8 gennaio 1963, n. 2416 [cfr. la Relazione al Senato, al d.d.l. 2416 dell'8 gennaio 1963, *ivi*, 1963, I, 452 ss., sulla quale v. MENICHINCHERI, *Considerazioni sul disegno di legge per il riordinamento delle strutture fondiarie e per lo sviluppo della proprietà coltivatrice (d.d.l. 2416 dell'8 gennaio 1963)*, *ivi*, 1963, I, 431], dai molteplici contenuti, che avrebbe dovuto portare a una nuova, e per molti versi radicale, configurazione delle strutture agrarie, accentrata su un'azienda di dimensioni non più piccole ma, almeno tendenzialmente, medie, nonché sull'impresa familiare, con particolare predilezione per quella costituita su fondo proprio, e che all'art. 20 prevedeva appunto il diritto di prelazione, che la Relazione comprendeva tra quelle che definiva come «alcune garanzie e alcune sollecitazioni che rendessero più facile il diffondersi della proprietà coltivatrice».

(12) Ovvero di allevamento e governo del bestiame, ma tali tipologie di attività non sono, come noto, titolo per la prelazione.

(13) Abrogato dall'art. 205, l. 19 maggio 1975, n. 151, di riforma del diritto di famiglia. Sulla famiglia coltivatrice e le sue configurazioni, v., con ampi richiami, ROMAGNOLI, *L'impresa agricola*, in P. RESCIGNO (diretto da), *Tratt. dir. priv.*, II ed., Torino, 2001, 233 ss., 382 ss. e 388 ss.

(14) V. lo scorcio storico di JANNARELLI, *Commento all'art. 1, d.lgs. n. 99/2004*, in COSTATO (a cura di), *Profili soggettivi dell'impresa agricola, integrità aziendale e semplificazione nel settore agrario. Commentario*, in *Leggi civ. comm.*, 2004, 859 ss.

base familiare ampiamente diffusa e godeva di un *favor* normativo costituzionalmente indirizzato e garantito nella sua realizzazione dai referenti politici all'epoca stabilmente dominanti, per il tramite dell'organizzazione professionale di categoria maggioritaria. La direttiva dello sviluppo della proprietà diretto-coltivatrice d'altro canto trovava e trova nell'ordinamento ampie basi costituzionali, che specificano lo stesso generale principio dell'accessibilità, posto dall'art. 42 Cost., e ciò non solo nei principi, ancora con valore generale, della tutela del lavoro, ma anche, e più specificamente, in quelli del «razionale sfruttamento del suolo» e dell'instaurazione di «equi rapporti sociali», nonché nel *favor* per la piccola e media proprietà, posti dall'art. 44 Cost. (15); e poi concorre ancora la prospettiva dell'accesso del risparmio popolare alla proprietà diretto-coltivatrice (art. 47 Cost.), alla quale ultima è anzi riconosciuto il ruolo di mezzo idoneo a rafforzare la posizione socio-economica delle categorie coltivatrici e quindi a superare gli impedimenti al perseguimento di orizzonti di uguaglianza sostanziale, nell'ottica alla fine della stessa prescrizione dell'art. 3, comma 2, Cost. (16).

All'art. 47 si riporta anzi espressamente la possibilità di una disciplina che, al fine di rimuovere gli ostacoli che rendono l'acquisizione della proprietà più agevole per determinate categorie, prevede condizioni di privilegio per queste ultime, con corrispondente sacrificio dell'interesse all'accesso alla proprietà agraria da parte di soggetti estranei alla categoria medesima (17). Non trova invece giustificazione il riferimento alla prelazione – se non nel senso che la medesima persegue la realizzazione di un modello di struttura agraria, quella appunto della proprietà coltivatrice, che era ritenuta già di per sé la più idonea a realizzare gli obiettivi di politica agraria dell'epoca (18) – di specifiche prospettive di efficienza del risultato dell'esercizio del diritto che, diversamente da quanto si può asserire per gli altri strumenti d'intervento previsti dalle leggi in esame (incentivi finanziari e agevolazioni tributarie), non hanno riscontro in prescrizioni dirette a garantire detta qualità (19).

(15) Il parallelo fra il principio dell'accessibilità e quello del conseguimento del razionale sfruttamento del suolo e dell'instaurazione di equi rapporti sociali è sottolineato da P. RESCIGNO, *Per uno studio sulla proprietà*, in *Riv. dir. civ.*, 1972, I, 1 ss., e ivi, 39. Adde GAMBARO, *Il diritto di proprietà*, in CICU - MESSINEO (diretto da), *Tratt. dir. civ. e comm.*, VIII, 2, Milano, 1995, 750 s.

(16) La proprietà coltivatrice, assieme a quella dell'abitazione e a quella azionaria, sono state concepite quali configuranti una categoria di proprietà «favorite», in cui cogliere uno svolgimento specifico delle indicazioni contenute appunto nel comma 2 dell'art. 3 Cost.: cfr. P. RESCIGNO, *Per uno studio sulla proprietà*, cit., 52.

(17) Sul fondamento costituzionale del *favor* per la proprietà coltivatrice, cfr. anche RODOTÀ, *Commento agli artt. 41-44*, in BRANCA (a cura di), *Comm. Cost., Rapporti economici*, 2, Bologna-Roma, 1982, che (pur negando la qualifica di proprietà favorite) a sua volta riconosce come «le tre forme di proprietà dell'art. 47 rappresentino una specificazione storicamente determinata della clausola dell'accessibilità a tutti» (ivi, 160).

(18) Al «miglioramento delle strutture produttive dell'agricoltura, da realizzare in modo particolare con la formazione di imprese coltivatrici moderne ed efficienti», si richiama la Relazione al Senato del Ministro dell'agricoltura e foreste al d.d.l. 518, in *Riv. dir. agr.*, 1965, I, 186 e 191.

(19) Ambigua è al riguardo la posizione assunta dalla giurisprudenza, che dall'un lato ammette l'esercizio della prelazione anche in ipotesi in cui palesemente è assente qualsiasi prospettiva di efficienza delle strutture realizzate con l'acquisto in prelazione (Cass. 18 febbraio 2010, n. 3901, in *Giust. civ. Mass.*, 2010, 2, 233, ribadisce che per il riconoscimento del diritto si richiede ed è sufficiente l'esistenza di un fondo rustico suscettibile di un'attività di natura

La disciplina del diritto di prelazione, così conformata, si è conservata sostanzialmente inalterata nell'ampio arco di tempo dalla sua creazione a opera della legge del 1965, fino alla soglia dei provvedimenti più recenti, quello sul concorso delle prelazioni di più confinanti, ispirato al *favor* per l'imprenditoria giovanile (cfr. art. 7, d.lgs. n. 228 del 2001 e art. 4, l. 15 dicembre 1998, n. 441) e, da ultimo e in particolare, il d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, sull'estensione della prelazione alle società (di persone): fino a queste ultime ventate, l'istituto è infatti rimasto fondamentalmente insensibile alle evoluzioni che hanno contraddistinto in questi decenni gli indirizzi agricoli sia comunitari, sia nazionali, così denunciando ormai una non trascurabile arretratezza, in particolare a causa della sua attribuzione a una tipologia di beneficiario sempre legata e condizionata da una figura, quella appunto del coltivatore diretto, fossilizzata nella definizione dell'art. 31, legge n. 590 del 1965, che risulta ormai lontana dalle attuali figure imprenditoriali caratterizzate dalla professionalità, piuttosto che dalle modalità dell'attività (20).

Specialmente nell'ultimo intervento del 2004 la difficile conciliabilità del nuovo con il vecchio è causa prioritaria delle discrasie: il primo, rappresentato da un lato dall'identificazione della tipologia imprenditoriale tendenzialmente protagonista dell'agricoltura del nuovo secolo nella figura dell'imprenditore agricolo professionale, dall'altro lato dall'ampia apertura alla società agricola, anche per quanto concerne la disciplina degli incentivi; il secondo, il vecchio, radicato invece nella delineata disciplina originaria della prelazione. Di per sé, per contro, la prelazione rivela ancor oggi l'idoneità a svolgere una funzione sempre valida di consolidamento delle aziende agricole, com'è comprovato dal rilievo che il *favor* per la riconduzione della proprietà dei mezzi di produzione, e quindi anzitutto del fondo, in capo all'imprenditore agricolo ha trovato conferma anche nelle normative più recenti ora richiamate: ma è ormai evidente la necessità di una riscrittura dell'istituto, che lo riconfiguri sulle caratteristiche delle nuove tipologie imprenditoriali.

Come ultima annotazione, evidenzio come nel diritto italiano, che pure conosce, nel codice civile (21) e in varie leggi speciali (22), plurime ipotesi prelazionali, in par-

agaria, senza che sia rilevante né la sua estensione, né che nell'attualità esso sia o no coltivato, con il solo, ben estremo limite che siano accertate dimensioni del fondo talmente esigue da escludere ogni possibilità di coltivazione; analogamente già Cass. 26 agosto 1975, n. 3019, in *Giust. civ.*, 1975, I, 1842 e Cass. 17 febbraio 1979, n. 1067, in *Foro it.*, 1979, I, 1473, che riconoscono la prelazione per l'acquisto di appezzamenti di mq 1475 e di mq 1500), dall'altro lato esclude l'esercizio del diritto quando ne derivi un frazionamento del più ampio fondo posto in vendita in cui venga menomata l'efficienza delle singole parti. Sempre all'efficienza si è fatto richiamo per risolvere la concorrenza tra l'esercizio del diritto da parte di più proprietari di fondi a confine e, da ultimo, in tema di prelazione delle cooperative agricole nell'uno come nell'altro caso però con risultati incoerenti e contraddittori.

(20) Ma verso un nuovo ruolo dell'impresa del coltivatore diretto si rivolge l'attenzione di MASINI, *La piccola impresa agricola*, Milano, 2004, 133 ss. Sul coltivatore diretto v. anche in questo Vol., Cap. XX, par. 13.

(21) V. all'art. 732, la prelazione del coerede nel caso di alienazione della propria quota da parte di altro coerede; l'abrogato art. 966 per la prelazione del concedente nel caso di cessione del diritto enfiteutico; l'art. 1566, che espresso in termini di «diritto di preferenza», disciplina con solo brevi tratti l'ipotesi (meramente obbligatoria) in cui il somministrato si sia pattizamente obbligato a concedere al somministrante la preferenza nella stipulazione di un nuovo contratto di somministrazione; da menzionare ancora la prelazione dell'art. 230 *bis* c.c., introdotto nel codice dalla legge di riforma del diritto di famiglia, disciplinata però con un mero richiamo all'art. 732 c.c. Una prelazione è prevista anche nelle ipotesi dell'art. 2441, comma 3, introdotto dall'art. 1, legge n. 216/1974 (ed altra esisteva all'abrogato art. 2477 c.c.).

(22) Anzitutto la prelazione urbana (artt. 38 e 39, l. 27 luglio 1978, n. 392). Abbiamo già ricordato sopra un'altra

tiolare di prelazione con riscatto, sia carente un modello, adeguatamente delineato, di disciplina della prelazione e le varie figure via via introdotte (23) sono così caratterizzate da previsioni che variamente divergono anche sugli elementi fondamentali della fattispecie, ciò che è stato e rimane causa di varie incertezze nella configurazione degli stessi tratti fondamentali dell'istituto. Incompletezza e imprecisione caratterizzano anche la normativa sulla fattispecie agraria, la cui disciplina risulta conseguentemente in ampia parte frutto di elaborazioni e sedimentazioni giurisprudenziali, ciò che fa sì che l'esposizione critica dell'istituto assuma la prevalente connotazione di un dialogo con la giurisprudenza (*in primis* della Corte di cassazione) (24).

2. *La massima.* La Suprema Corte, con la sentenza n. 5414 del 7 marzo 2014 ha espresso il seguente principio di diritto: «la prelazione parziale è ammissibile se si verifica la duplice condizione che la porzione di fondo coltivata dall'affittuario sia autonoma dal punto di vista strutturale, funzionale e produttivo, e che lo scorporo della porzione oggetto della prelazione non pregiudichi notevolmente la possibilità di coltivazione del fondo unitariamente considerato, ovvero non comporti l'imposizione, sulle restanti parti, di servitù ed oneri reali, tali da comprometterne l'esclusività del godimento e menomarne il valore di scambio.

Possiamo dunque affermare che la prelazione e il riscatto agrari da parte del coltivatore diretto proprietario del fondo confinante con quello posto in vendita sono configurabili anche quando quest'ultimo costituisca parte di un blocco immobiliare più ampio oggetto della vendita (e sempre che il suo distacco dal complesso fondiario non menomi una unità poderale inscindibile o un'unica azienda agraria ma l'appezzamento costituisca un'unità poderale autonoma e distinta dal resto dei terreni) qualora esclusivamente su tale parte sussistano le condizioni di legge per il riscatto stesso e qualora ovviamente il frazionamento di una parte della maggiore estensione sia di fatto, e giuridicamente, possibile.

3. *L'iter processuale.* La questione era nata da una sentenza della Corte d'appello di Venezia, Sezione specializzata agraria con la quale rigettava la domanda del ricorrente diretta ad esercitare il diritto di prelazione, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 560 del 1965 sulla porzione di fondo, di proprietà della Pia Fondazione Vincenzo Stefano Breda, dalla stessa condotto in affitto, quale coltivatrice diretta, e promesso in vendita a terzi, con contratto preliminare, per una superficie più ampia di quella oggetto del

fattispecie agraria, prevista dagli artt. 4 e 6, l. 29 maggio 1967, n. 379, di rilievo tuttavia più limitato, attinente all'esperienza specifica della riforma fondiaria e ormai non più attuale.

(23) Per un quadro d'insieme delle varie fattispecie prelazionali nel diritto italiano, anche non più vigenti, FURGIUELE, *Contributo allo studio della struttura delle prelazioni legali*, Milano, 1984, 1 ss. V. anche CASAROTTO, *Persistenti incertezze e pervicaci fallacie*, cit., 435 ss.

(24) JANNARELLI, *Equivoci nuovi e pregiudizi antichi in materia di prelazione a favore di cooperative agricole: considerazioni critiche a margine di un singolare intervento «legislativo» della Cassazione*, nota a Cass. 2 marzo 2010, n. 4934, in questa Riv., 2010, II, 536 ss., sottolinea che l'area della prelazione agraria, per via della episodicità e incompiutezza originaria della normativa, ha costituito per lungo tempo un terreno fertile per l'attività integratrice della giurisprudenza a partire da quella di legittimità, che peraltro ha registrato nel corso degli anni significative oscillazioni ermeneutiche anche su profili oltremodo delicati della disciplina.

contratto di affitto. Nello specifico la Corte d'appello ha, come detto, rigettato il gravame, ritenendo che l'affittuario coltivatore diretto, a fronte della vendita di un fondo rustico, condotto solo in parte in affitto, non possa esercitare il diritto di prelazione per questa sola parte. Nel caso in questione, la campagna affittata, nelle intenzioni delle parti, avrebbe costituito un'unità poderale di sufficiente ampiezza, tale da poter essere sfruttata autonomamente dall'affittuario, senza sacrificare l'utilità economica delle altre restanti proprietà del concedente.

Invece, con un capovolgimento di fronte la Cassazione ha ribadito il principio secondo il quale la prelazione parziale è ammissibile se si verifica la duplice condizione che la porzione di fondo coltivata dall'affittuario sia autonoma dal punto di vista strutturale, funzionale e produttivo, e che lo scorporo della porzione oggetto della prelazione non pregiudichi notevolmente la possibilità di coltivazione del fondo unitariamente considerato.

4. *Le motivazioni della Suprema Corte.* L'elemento controverso affrontato dalla sentenza riguarda il diritto di prelazione parziale che risulta essere ammissibile solo se si verifica la duplice condizione che la porzione di fondo coltivata dall'affittuario sia autonoma dal punto di vista strutturale, funzionale e produttivo, e che lo scorporo della porzione oggetto della prelazione non pregiudichi notevolmente la possibilità di coltivazione del fondo unitariamente considerato. Il principio da applicare e che ha voluto ribadire la Suprema Corte, è quello per il quale l'affittuario coltivatore diretto di una porzione di un più ampio fondo può esercitare il diritto di prelazione (ed il succedaneo diritto di riscatto) con riguardo esclusivamente alla parte del fondo da lui coltivata qualora l'intero predio sia diviso in più porzioni distinte ed autonome, sia sotto il profilo giuridico – poiché concesse separatamente a coltivatori diversi in forza di contratti di affitto separati – sia sotto l'aspetto economico – in quando indipendenti per caratteristiche ed esigenze colturali e produttive, sempre che lo scorporo della porzione oggetto della prelazione (e del riscatto) non pregiudichi notevolmente la possibilità di coltivazione del fondo unitariamente considerato ovvero – per identità di *ratio* – non comporti l'imposizione, sulle restanti parti, di servitù ed oneri reali, tali da comprometterne l'esclusività del godimento e menomarne il valore di scambio (25). Ed è appunto in forza di tale principio che si è esclusa la decadenza del diritto di prelazione quando il fondo per il quale il coltivatore diretto abbia questo diritto venga promesso in vendita a terzi unitamente ad altri fondi con l'indicazione di un prezzo unitario ed il prelazionario non provveda al versamento del prezzo nel termine fissato dall'art. 8, comma 6, della legge n. 590 del 1965, costituendo la specificazione del prezzo un obbligo posto a carico del proprietario e potendo la relativa determinazione avvenire anche nel giudizio per il riscatto (26).

(25) Così già Cass. 15 luglio 1988, n. 4659, in *Giur. agr. it.*, 1989, 95, nonché Cass. 27 novembre 1998, n. 12025, in questa Riv., 1999, 409; Cass. 22 gennaio 2004, n. 1103, *ivi*, 2004, 480; Cass. 16 novembre 2005, n. 23222, in *Giust. civ. Mass.*, 2005, 11; Cass. 3 dicembre 2009, n. 25406, in *Vita not.*, 2010, 1, I, 224.

(26) Così già Cass. 3 agosto 1995, n. 8488, in questa Riv., 1996, 166, nonché Cass. 29 marzo 2006, n. 7231, in *Giust. civ.*, 2006, 1142; Cass. 26 giugno 2007, n. 14754, in questa Riv., 2008, 262, e, di recente, Cass. 29 agosto 2013, n. 19862, in *Vita not.*, 2013, 1265.

Inoltre continua la Suprema Corte, non è conforme al disposto dell'art. 8 della legge n. 590 del 1965, così come interpretato dalla giurisprudenza appena richiamata, l'affermazione della Corte d'appello di Venezia secondo cui si sarebbe «*costantemente escluso che il soggetto affittuario, a fronte di un'ipotizzata vendita di un unitario fondo, condotto solo in parte in affitto, possa esercitare il diritto di prelazione per questa sola parte e non già per l'intero*».

La perentorietà di tale affermazione, che la Corte di merito ha assunto come coerente con la volontà del legislatore per evitare, che attraverso la prelazione parziale, si addivenga ad un eccessivo frazionamento di fondi, ha indotto la Corte a prescindere da ogni ulteriore valutazione, circa la portata, nel caso concreto, di siffatto eventuale frazionamento e circa l'autonomia culturale ed economica del fondo già oggetto di affitto, e quindi della prelazione (27).

La Corte Suprema, ha deciso quindi di dare continuità al suo costante orientamento, e ha preso le mosse dall'ammissibilità, in astratto, della prelazione parziale, purché, in concreto, si verifichi la duplice condizione che la porzione di fondo coltivata dall'affittuario sia autonoma dal punto di vista strutturale, funzionale e produttivo, e che lo scorporo della porzione oggetto della prelazione non pregiudichi notevolmente la possibilità di coltivazione del fondo unitariamente considerato ovvero non comporti l'imposizione, sulle restanti parti, di servitù ed oneri reali, tali da comprometterne l'esclusività del godimento e menomarne il valore di scambio.

5. *Riflessioni*. Sulla base di queste argomentazioni è agevole osservare come la giurisprudenza non ha, dunque, ravvisato un caso di esclusione alla prelazione nell'ipotesi di vendita di un fondo maggiore, come invece ha ritenuto la Corte d'appello di Venezia ma ha piuttosto cercato di contemperare l'interesse del coltivatore con l'interesse della produzione in generale, senza comprimere, in ogni caso, i diritti dominicali. A mio avviso si è ritenuto, pertanto, che l'affittuario coltivatore diretto di una porzione di un più ampio fondo può esercitare il diritto di prelazione (ed il succedaneo diritto di riscatto), con riguardo esclusivamente alla parte del fondo da lui coltivata, qualora l'intero predio sia diviso in più porzioni distinte ed autonome, sia sotto il profilo giuridico – perché connesse separatamente a coltivatori diversi in forza di contratti di affitto separati – sia sotto l'aspetto economico, in quanto indipendenti per caratteristiche ed esigenze colturali e produttive, sempre che lo scorporo della porzione oggetto della prelazione non pregiudichi notevolmente la possibilità di coltivazione del fondo unitariamente considerato. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Corte d'appello di Venezia la giurisprudenza di legittimità ravvisa nella *ratio* della disciplina sulla prelazione agraria la possibilità dell'esercizio del diritto alla preferenza, anche in caso di vendita di un fondo maggiore, con i limiti dianzi menzionati. All'interno della disciplina contenuta nell'art. 8, legge n. 590 del 1965 non si riscontrano invero ostacoli normativi all'esercizio del diritto per l'ipotesi in esame. Erroneamente – a mio avviso – la Corte d'appello di Ve-

(27) Su questi profili v. *amplius*, CASAROTTO, *Profili sistematici della prelazione agraria*, in *Riv. dir. civ.*, 1976, II, 415 ss.; BOCCHIOLA, *Sulla prelazione del coltivatore diretto proprietario di terreni confinanti*, *ivi*, 1978, 865, spec. 871.

nezia ha individuato uno di questi ostacoli nel comma 9 dell'art. 8, legge n. 590, cit. Tale disposizione, invero, si riferisce ad una ipotesi diversa: la vendita cui rinvia il comma 9 riguarda un unico fondo condotto congiuntamente da più affittuari, contitolari di uno stesso contratto agrario. È evidente che la fattispecie oggetto della disposizione del comma 9 sia del tutto distinta dall'ipotesi esaminata dalla Corte d'appello, poiché, nel suddetto caso, si trattava di un contratto di compravendita di più fondi distinti, di cui uno detenuto dal coltivatore, in forza titolare di contratto agrario. Anche l'ultimo comma dell'art. 7, legge n. 817 del 1971 contempla altra ipotesi, ben diversa poiché si riferisce alla vendita di più fondi distinti ed autonomi, sotto il profilo sia giuridico che economico, fondi condotti ciascuno da un affittuario, mezzadro o colono, al quale la norma attribuisce il diritto di prelazione, o singolarmente rispetto al fondo coltivato o congiuntamente rispetto alla totalità dei fondi offerti in vendita.

Il diritto di prelazione quindi deve essere visto come uno strumento diretto al miglioramento delle strutture produttive dell'agricoltura da realizzare, in modo particolare con la formazione di imprese coltivatrici moderne ed efficienti e posto all'insegna del riconoscimento dei diritti del lavoro, nonché alla finalità di creare piccole proprietà contadine aventi come obiettivo quello di razionalizzare e migliorare lo sfruttamento della proprietà agricola.

Si può peraltro notare un altro aspetto se si supera la prospettiva particolare delle due fattispecie (prelazione del conduttore e confinante) e ci si pone in una dimensione più ampia, che le consideri nel loro agire combinato; si delinea quella che mi pare costituire l'essenza più intima dell'istituto. Mi riferisco alla formazione di un regime preferenziale nella circolazione giuridica dei fondi rustici, per il quale l'acquisto delle terre poste in vendita è tendenzialmente limitato a chi, concessionario o proprietario confinante, sia già coltivatore diretto, precludendo conseguentemente, e sempre come tendenza, l'accesso alla proprietà fondiaria a chi sia invece estraneo a tale categoria; in questa dimensione, dunque, la prelazione si conferma allora quale beneficio o privilegio, di un gruppo sociale.

Biagio Campagna



Cass. Sez. III Civ. - 4-6-2013, n. 14046 - Petti, pres.; Amendola, est.; Fresa, P.M. (conf.) - Sturaro (avv.ti Baldon ed a.) c. Pignotti ed a. (avv.ti Pegoraro ed a.). (*Conferma App. Venezia 2 maggio 2007*)

Prelazione e riscatto - Prelazione - Violazione del diritto di prelazione - Simulazione del prezzo di vendita nel preliminare e nel definitivo - Rimedio esperibile - Esercizio dell'azione di riscatto - Esclusività del rimedio - Insussistenza. (C.c., artt. 1414 e 2043; l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

Prelazione e riscatto - Prelazione - Esercizio del diritto ad un prezzo artatamente superiore a quello realmente pattuito tra le parti - Azione risarcitoria - Riconducibilità all'art. 2043

(e non all'art. 1440) c.c. - Sussistenza - Fondamento. (C.c., artt. 1440 e 2043; l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

Contratti agrari - Accordi tra le parti - Contratto concluso senza l'assistenza delle organizzazioni professionali - Disciplina della nullità parziale ex art. 1419 c.c. - Applicabilità - Sussistenza. (C.c., artt. 1339 e 1419, comma 2; l. 11 febbraio 1982, n. 203, art. 45; l. 11 febbraio 1971, n. 11, art. 23, comma 3)

Contratti agrari - Invalidità - Nullità del contratto - Nullità conseguenti alla violazione dell'art. 11, comma 3, della legge n. 11 del 1971 (come sostituito dall'art. 45 della legge n. 203 del 1982) - Nullità c.d. «di protezione» - Conseguenze - Deducibilità della sola parte interessata - Sussistenza. (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 45; l. 11 febbraio 1971, n. 11, art. 23, comma 3)

In tema di prelazione agraria, l'avente diritto alla prelazione ex art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590 «può» (e non deve) esercitare il diritto di riscatto, entro i termini di cui al comma 5 della norma citata, anche nell'ipotesi di indicazione, sia nella proposta di alienazione che nell'atto notarile di compravendita, di un prezzo simulato superiore a quello effettivamente pagato dall'acquirente, atteso che il diritto di prelazione garantisce al soggetto pretermesso l'acquisto «a parità di condizioni», fermo restando, pertanto, che egli può - in alternativa - stipulare il contratto alle condizioni imposte dalla controparte, ed agire poi nei suoi confronti per il risarcimento del danno (1).

L'azione risarcitoria esperibile dall'avente diritto alla prelazione agraria ex art. 8 della legge 26 maggio 1965, n. 590, il quale sia destinatario di una proposta di alienazione del fondo ad un prezzo artatamente superiore a quello realmente pattuito tra le parti, va ricondotta alla comune azione di responsabilità aquiliana di cui all'art. 2043 c.c., e non all'actio dolis causam incidens ex art. 1440 c.c., costituendo un'azione di tutela esterna del diritto di prelazione, il cui esercizio viene così reso più oneroso (2).

Qualora un contratto di affitto agrario venga concluso in violazione del comma 3 dell'art. 23 della l. 11 febbraio 1971, n. 11 (come sostituito dall'art. 45 della l. 3 maggio 1982, n. 203), disposizione che subordina la validità delle stipulazioni avvenute in deroga alle norme vigenti in materia di contratti agrari alla necessità che le parti siano assistite dalle rispettive organizzazioni professionali, non si determina la nullità dell'intero negozio, bensì l'automatica sostituzione - ai sensi dell'art. 1339 c.c. - delle clausole pattuite dalle parti in difformità dal modello legale con quelle legislativamente previste, ferma restando l'esistenza e validità del contratto di affitto ex art. 1419, comma 2, c.c. (3).

La violazione del comma 3 dell'art. 23 della l. 11 febbraio 1971, n. 11 (come sostituito dall'art. 45 della l. 3 maggio 1982, n. 203), disposizione che subordina la validità delle stipulazioni avvenute in deroga alle norme vigenti in materia di contratti agrari alla necessità che le parti siano assistite dalle rispettive organizzazioni professionali, determina una nullità c.d. «di protezione» che, in quanto tale, può essere fatta valere solo dalla parte interessata, la quale lamenta il difetto di assistenza, e non dalla controparte (4).

(Omissis)

2. Le critiche, che si prestano a essere esaminate congiuntamente per la loro evidente connessione, sono prive di pregio, ancorché la motivazione della sentenza impugnata si presti ad essere, in taluni punti, integrata e corretta, ai sensi dell'art. 384 c.p.c., u.c. Ritiene infatti il Collegio che l'esercizio del diritto di prelazione a un prezzo ritenuto artificiosamente aumentato proprio al fine di lucrare, ai danni del prelazionante, una somma maggiore rispetto a quella effettivamente pattuita, non precluda la possibilità di chiedere successivamente l'accertamento della simulazione del corrispettivo indicato nel preliminare notificato, al fine di conseguire il ristoro dei conseguenti danni, di talché, contrariamente a quanto affermato dal giudice di merito, non è affatto necessario che la deduzione del carattere fittizio del prezzo dichiarato avvenga nell'ambito dell'esercizio di un'azione di riscatto. Non a caso la giurisprudenza di questa Corte, richiamata proprio dall'accorto resistente, ha affermato che l'avente diritto alla prelazione l. 26 maggio 1965, n. 590, ex art. 8 può esercitare il diritto di riscatto, entro i termini di cui al comma quinto della norma citata, anche nell'ipotesi di indicazione,

sia nella proposta di alienazione che nell'atto notarile di compravendita, di un prezzo simulato superiore a quello effettivamente pagato dall'acquirente, atteso che il diritto di prelazione garantisce al soggetto pretermesso l'acquisto «a parità di condizioni» (confr. Cass. Civ. 16 giugno 2005, n. 12961): può, dunque, non necessariamente deve, il che altro non significa che il titolare del diritto a essere preferito ha la concorrente possibilità di esercitare il diritto di prelazione alle condizioni imposte dalla controparte e poi agire in responsabilità.

3. Sotto altra angolatura, va altresì osservato che la qualificazione in termini di *actio dolis causam incidens* della pretesa azionata appare profondamente inappagante. È sufficiente al riguardo considerare che la pista del raggirio, la quale è alla base della evocazione del dolo incidentale (art. 1440 c.c.), necessariamente presuppone un contratto stipulato nella inconsapevolezza dello stesso, di talché siffatta qualificazione finisce per condannare *tout court* al rigetto domande, come quella proposta dallo Sturaro, basate sulla ammissione della piena conoscenza, al momento dell'esercizio della prelazione, dell'espediente realizzato dai convenuti per lucrare indebitamente ai suoi danni.

Ne deriva che tale impostazione lascia sguarnita di tutela una posizione soggettiva in sofferenza quale quella di chi si sia trovato a dover scegliere tra lo stipulare a un prezzo a suo avviso artatamente maggiore di quello effettivamente pattuito, o non stipulare affatto, finendo per prefigurare come obbligata la via dell'esercizio del solo, succedaneo diritto di riscatto, con contestuale deduzione della simulazione del prezzo.

4. In realtà la domanda di danni avanzata da chi, come nella fattispecie, sia stato consapevole della *machinatio* delle controparti, è niente più che una domanda di responsabilità aquiliana, *ex art.* 2043 c.c., e precisamente una azione di tutela esterna del diritto di prelazione, diritto, di natura obbligatoria, il cui esercizio è stato dolosamente reso più oneroso al suo titolare.

Non a caso nell'arresto innanzi citato (Cass. Civ. n. 12961 del 2005) questa Corte, nel ritenere irrilevante, ai fini del rigetto della domanda di riscatto, la circostanza che il retraente era stato, comunque, per effetto della trasmissione del preliminare, posto nelle condizioni di esercitare la prelazione, ebbe ad evidenziare che, ove lo stesso avesse esercitato il diritto di prelazione, non poteva - a pena di decadenza - che accettare il prezzo indicato nel preliminare (cfr. anche Cass. Civ. 20 maggio 1993, n. 5731; Cass. Civ. 28 gennaio 1989, n. 529), con conseguente lesione di quel diritto, che gli garantiva invece l'acquisto a parità di condizioni e, quindi, allo stesso prezzo realmente pattuito tra promittente e promissario.

5. La sostanziale condivisibilità dei rilievi critici svolti, *in parte qua*, dall'impugnante, non giova, tuttavia, ai fini dell'accoglimento della proposta impugnazione.

Il giudice di merito ha invero rigettato le domande dello Sturaro sulla base di una concorrente, negativa valutazione delle prove offerte dall'attore al fine di dimostrare la simulazione del prezzo di vendita indicato nel preliminare e di quella del contratto di affitto.

Ora, siffatto apprezzamento è stato dall'impugnante contestato sia in quanto contrario alle norme di legge richiamate nei vari motivi di ricorso, sia per pretesi vizi dell'apparato argomentativo con il quale il decidente ha giustificato il suo convincimento.

Le relative censure sono tuttavia per certi aspetti inammissibili, per altri infondate.

6. Va al riguardo evidenziato, sotto il primo profilo, che le critiche volte a denunciare pretesi *vulnera* dell'apparato argomentativo del provvedimento impugnato non sono conformi al disposto dell'art. 366 *bis* c.p.c., nel testo vigente, *ratione temporis*.

Tale norma impone per vero che, ove venga in rilievo il motivo di cui all'art. 360 c.p.c., n. 5, il ricorrente deve corredare le critiche di un momento di sintesi, omologo del quesito di diritto, e cioè di un elemento espositivo che, pur libero da rigidità formali, si concretizzi nella esposizione chiara e sintetica del fatto controverso - in relazione al quale la motivazione si assume omessa o contraddittoria - ovvero delle ragioni per le quali la dedotta insufficienza rende inidonea la motivazione a giustificare la decisione (Cass. Civ. n. 4556/09): il momento di sintesi impone invero un contenuto specifico autonomamente ed immediatamente individuabile, volto a circoscrivere i limiti delle alleghe incongruenze argomentative, in maniera da non ingenerare incertezze sull'oggetto della doglianza e sulla valutazione demandata alla Corte (confr. Cass. Civ. 1° ottobre 2007, n. 20603).

Quanto poi ai motivi volti a denunciare pretesi *errores in iudicando o in procedendo*, i formulati quesiti sono assolutamente inidonei, in quanto si risolvono nella mera richiesta di accoglimento del

motivo o nell'interpello della Corte in ordine alla fondatezza della censura così come illustrata, e cioè in tautologici interrogativi circolari, che già presuppongono la risposta, ovvero in cui la risposta non consente di risolvere il caso *sub iudice* (Cass. Sez. Un. Civ. 2 dicembre 2008, n. 28536; Cass. Civ. 25 marzo 2009, n. 7197).

(*Omissis*)

8. Esula poi certamente dall'orbita del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, presidiato dall'art. 112 c.p.c., la pretesa attribuzione all'attore, piuttosto che al convenuto, di una deduzione difensiva, alternativamente riferibile all'uno o all'altro, quale quella della incongruità - o, specularmente, della congruità - del prezzo pattuito nel preliminare e corrisposto dal prelazionante, rispetto all'effettivo valore di mercato del bene.

Trattasi, invero, di profilo attinente alla interpretazione della domanda giudiziale, qui censurabile solo per vizi dell'apparto argomentativo, la cui esistenza è da apprezzare con riferimento all'intero contesto dell'atto, al suo tenore letterale nonché al contenuto sostanziale della pretesa azionata (confr. Cass. Civ. 9 settembre 2008, n. 22893).

9. Infine neppure colgono nel segno le critiche formulate alla ritenuta infondatezza della pretesa nullità del contratto di affitto per violazione della l. 11 febbraio 1971, n. 11, art. 23, come modificato dalla l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 45.

È sufficiente al riguardo considerare che la mancata, corretta assistenza delle competenti organizzazioni professionali non determina la nullità *tout court* del contratto, nel senso che questo debba considerarsi *tamquam non esset*, ma piuttosto l'automatica sostituzione, ai sensi dell'art. 1339 c.c., delle clausole pattuite dalle parti in difformità dal modello legale, con quelle legislativamente previste, ferma restando l'esistenza e la validità del contratto di affitto, ai sensi dell'art. 1419 c.c., comma 2, (confr. Cass. Civ. 22 maggio 2001, n. 6956; Cass. Civ. 24 maggio 2003, n. 8236). Ne deriva che le censure dell'esponente si risolverebbero in un clamoroso autogol, posto che il loro accoglimento determinerebbe, in tesi, a tacer d'altro, un vistoso allungamento della durata del contratto di affitto.

10. Peraltro, e conclusivamente sul punto, le disposizioni in discorso sono norme di protezione, di talché non solo la mancanza di assistenza da parte del sindacato maggiormente rappresentativo a livello nazionale può essere fatta valere soltanto dalla parte interessata che conseguentemente lamenti un *deficit* di tutela, e non anche dalla controparte (confr. Cass. Civ. n. 14759 del 2008; Cass. Civ. 20 ottobre 2009, n. 22185 e, in motivazione, anche Cass. Civ. 26 marzo 2009, n. 7351), ma lo stesso potere-dovere del giudice di dichiarare d'ufficio la nullità, sancito dalla legge n. 203 del 1982, art. 58, può essere esercitato unicamente nell'interesse della parte che, non è stata adeguatamente assistita.

Il rigetto del ricorso si impone dunque.

La difficoltà delle questioni induce il Collegio a compensare integralmente tra le parti le spese del giudizio.

(*Omissis*)

(1-4) SIMULAZIONE DEL CORRISPETTIVO E PRINCIPIO DELLA «PARITÀ DI CONDIZIONI».

La complessa sentenza oggi commentata affronta notevoli punti della disciplina della prelazione agraria. Uno dei nodi problematici più interessanti è quello relativo al novero degli strumenti a disposizione del prelazionario pretermesso per la tutela della propria posizione giuridica a fronte di una vendita con corrispettivo difforme rispetto a quello indicato nella *denuntiatio* e nel rogito notarile. Il dubbio è se a tal fine l'esercizio dell'azione di riscatto sia obbligatorio o meno, e la Cassazione conclude nel se-

condo senso, consentendo alternativamente al pretermesso di esercitare l'azione o di concludere l'acquisto al prezzo indicato nei due atti e chiedere poi successivamente il risarcimento del danno (secondo una tecnica analoga al c.d. *solve et repete*) (1). La *ratio* è conforme ai principi generali del diritto civile, per i quali l'ordinamento offre più possibilità di tutela per la violazione di un diritto soggettivo, salva sempre in genere la possibilità risarcitoria. Ancorché la norma positiva non contempli espressamente l'eventualità che l'avente diritto alla prelazione possa dedurre la simulazione del prezzo indicato nei due atti nonostante la trasmissione del preliminare all'avente diritto alla prelazione e la perfetta coincidenza tra il prezzo indicato in questo e nell'atto notarile, è da ritenersi non precluso all'avente diritto l'esercizio del diritto di riscatto (2). La prelazione del fondo in vendita, accordata all'affittuario, al mezzadro, al colono o al compartecipante insediato sullo stesso, come si ricava dal comma 1, dell'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590 consiste infatti nel diritto di acquistare la proprietà del fondo «a parità di condizioni» con l'estraneo.

Se – come non si dubita né in dottrina né in giurisprudenza – all'avente diritto alla prelazione il riscatto è consentito tutte le volte in cui lo stesso, per la condotta dell'alienante, non è stato posto in grado di esercitare la prelazione è evidente che non vi sono ragioni di sorta per escluderlo nel caso di specie, in cui l'esercizio non è impedito su un piano giuridico ma reso artatamente più oneroso sul piano economico. Non è rilevante poi la circostanza che, essendo il prelazionante posto in grado di esercitare il proprio diritto per effetto della trasmissione del preliminare, non potrebbe invocare il diverso diritto di riscatto. L'esercizio della prelazione, per essere validamente espresso, non può fare a meno di prevedere (a pena di decadenza) l'accettazione del prezzo indicato nel preliminare. In caso di un prezzo effettivamente inferiore, la conseguenza è che l'avente diritto accusa un danno. Vale a dire la lesione del diritto di prelazione che garantisce l'acquisto allo stesso prezzo realmente previsto nel preliminare (3). È necessario, però, chiedere l'accertamento della simulazione del corrispettivo indicato nel preliminare in entrambe le ipotesi (prelazione e riscatto), nelle quali viene similmente violato il principio della «parità di condizioni». Nel caso della prelazione perché l'esercizio è stato reso più oneroso dall'aver corrisposto un prezzo più alto di quello che sarebbe stato effettivamente pagato, ed è necessario conseguire il risarcimento della somma pagata in più. Nel caso del riscatto perché l'azione deve consentire di riscattare il bene con riferimento al corrispettivo effettivamente pagato (4).

Il giudice di seconde cure sbaglia poi nel ricostruire la vicenda in termini di dolo contrattuale, e segnatamente di *dolus incidens*. Tra i presupposti per l'applicazione

(1) In diritto tributario il principio del *solve et repete* comportava che il contribuente prima di adire il giudice per contestare un'imposta richiestagli doveva provvedere al pagamento. La Corte costituzionale con sentenza 29 marzo 1961, n. 21, in *Foro it.*, 1961, 561, ha dichiarato l'incostituzionalità della norma per contrasto con gli artt. 3, 24, 113 Cost.

(2) Cfr. Cass. 16 giugno 2005, n. 12961, in *Giust. civ. Mass.*, 2005, 6 e in *Riv. notariato*, 2006, 3, 722.

(3) Cfr. Cass. 20 maggio 1993, n. 5731, *Giust. civ. Mass.*, 1993, 894; Cass. 28 gennaio 1989, n. 529, *ivi*, 1989, 1.

(4) Cfr. Cass. 24 marzo 2003, n. 4243, in *Giust. civ.*, 2003, I, 2744.

dell'art. 1440 c.c. c'è la presenza di un contratto stipulato nella inconsapevolezza dei raggiri. Questa impostazione danneggerebbe notevolmente il prelazionante, finendo per prefigurare come obbligata per lui a via dell'esercizio del solo diritto di riscatto, con contestuale deduzione della simulazione del prezzo. In realtà la domanda di danni avanzata da chi, come nella fattispecie, sia stato consapevole della c.d. *machinatio* delle controparti, è niente più che una domanda di responsabilità aquiliana, ex art. 2043 c.c., e precisamente una azione di tutela esterna del diritto di prelazione, diritto, di natura obbligatoria, il cui esercizio è stato dolosamente reso più oneroso al suo titolare. Come tale, l'azione non è condizionata da elementi soggettivi come invece le azioni previste dalla legge per la tutela della volontà contrattuale.

Emanuele Guerrieri Ciaceri



Cass. Sez. III Pen. - 16-5-2014, n. 20443 (c.c.) - Teresi, pres.; Scarcella, est.; Spinaci, P.M. (parz. diff.) - Vasto ric. (*Dichiara inammissibile Trib. ries. Chieti 9 ottobre 2013*)

Bellezze naturali - Tratturi - Area tratturale - Zona d'interesse archeologico - Area tutelata per legge - Rilevanza paesaggistica - Sussiste - Opere edilizie realizzate in difetto di autorizzazione - Reato paesaggistico - Sussiste

Vanno sottoposti alla disciplina di cui al d.lgs. n. 42 del 2004, i cosiddetti «tratturi», che costituiscono la diretta sopravvivenza di strade formatesi in epoca protostorica e che hanno pertanto la duplice valenza di strade destinate al passaggio del bestiame e di testimonianza di passate civiltà (1).

Il testo della sentenza è pubblicato in www.rivistadga.it

(1) I TRATTURI NEL PATRIMONIO CULTURALE.

1. La sentenza della Cassazione penale in epigrafe, senza entrare nel merito della misura cautelare ricorso, offre spunti riflessivi sulla connotazione dei tratturi nella nozione di *patrimonio culturale* contenuta nell'art. 2 del *Codice dei beni culturali e del paesaggio* approvato con d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (1).

La nozione è di conio nella normativa di settore ed è scritta, al comma 1, con valore di sintesi nello specificare che «*Il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici*», mentre, ai commi 2 e 3, diventa contenitore analitico nell'elencare beni rilevanti rispettivamente per l'interesse culturale e per l'interesse paesaggistico.

(1) Reca: *Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della l. 6 luglio 2002, n. 137.*

I commi 2 e 3 rinviano a loro volta al catalogo di beni culturali e paesaggistici che il codice tutela ai sensi dell'art. 9 della Costituzione e che sono riportati in altre norme e disposizioni dello stesso Codice, oppure sono individuabili attraverso l'interesse sotteso.

La Cassazione penale, qui in riferimento come spunto, alloggia le aree tratturali nella fattispecie dei *beni paesaggistici* e ne applica l'afferente (più grave) ipotesi di reato sanzionata dall'art. 181, comma 1 *bis*, d.lgs. n. 42/2004.

L'inquadramento paesaggistico, solo apparentemente univoco in sentenza, necessita un chiarimento.

Il quadro normativo dei tratturi appartiene alla materia dei *beni culturali*. I tratturi, ai sensi dell'art. 1, l. 1° giugno 1939, n. 1089 (2), sono cose immobili d'*interesse archeologico*.

Chi scrive sul tema, suole darne un'immagine con i versi di Gabriele D'Annunzio «*Settembre andiamo (...). Ora in terra d'Abruzzi i miei pastori lascian gli stazzi e vanno verso il mare (...) vanno pel tratturo antico al piano, quasi per un erbal fiume silente su le vestigia degli antichi padri (...)*». Trattasi, dunque, di antiche vie della transumanza (3), percorsi erbosi lungo cui muovevano le greggi per spostarsi dai pascoli invernali a quelli estivi e viceversa.

L'origine di questi percorsi naturali è molto antica e va a collocarsi in contemporaneità all'esercizio plurisecolare della pastorizia non stanziale, pertanto della migrazione degli armenti, segnatamente (ma non solo) in Regioni come la Puglia, il Molise, l'Abruzzo e la Basilicata (4). In parallelo, antica è la legislazione sulla viabilità della transumanza o tratturale (5), che non mette conto qui richiamare nella sostanza e nelle finalità perseguite ma solo farne menzione per significarne lo *status* giuridico.

Senza risalire troppo indietro nel tempo, basti ricordare quella legislazione del primo novecento che qualifica i tratturi «strade nazionali» e li assoggetta alla disciplina della l. 20 marzo 1865, n. 2248 *Allegato F*, quindi al regolamento di polizia stradale (l. 20 dicembre 1908, n. 746).

La disciplina organica della materia è il r.d. 30 dicembre 1923, n. 3224 (6) che de-

(2) Reca: *Tutela delle cose d'interesse artistico o storico*.

(3) Per la persistente valenza contemporanea dei tratturi in campo rurale e della pastorizia cfr. A. GERMANÒ, *Studio per un progetto di codice agricolo*, Milano, 2009, 94 e, anche, dello stesso A., *I Tratturi del Tavoliere*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, 246.

(4) Alcuni tratturi specifici di una Regione hanno propaggine in altra, così che il fenomeno interessa anche la Campania, la Calabria, il Lazio. Il fenomeno è anche tipico della Sicilia, dove le vie della transumanza sono definite con termine autoctono *trazzere*, oggetto, in unico con i tratturi, della legislazione statale del primo novecento.

(5) Nell'ambito della quale assume rilievo, per il profilo organizzativo e amministrativo della transumanza, la Prammatica 1° agosto 1447, di Alfonso D'Aragona, che istituisce la Regia Dogana della Mena delle Pecore (*Dogana Menae pecundum Apuliae*), istituzione fiscale e giurisdizionale perdurata fino alle riforme bonapartiane del 1806. Con la Prammatica, ha luogo la sistemazione della rete dei tratturi e la previsione di norme per la loro fruizione. Con la l. 21 maggio 1806, n. 75, il regime doganale è sovvertito, nondimeno, i tratturi si mantengono in proprietà pubblica, vengono reintegrati e posti sotto garanzia dell'amministrazione. Gioacchino Napoleone, con decreto del 5 settembre 1811, n. 1057, dà disposizioni per la conservazione dei tratturi del tavoliere della Puglia.

(6) Reca: *Passaggi dei tratturi di Puglia e delle trazzere di Sicilia dalla dipendenza del Ministero delle finanze a quella del Ministero dell'economia nazionale*.

finisce tratturi e trazzere (tratturelli, bracci e riposi) «demanio pubblico dello Stato». La qualità demaniale (7) ad appartenenza statale è ulteriormente specificata nel regolamento di esecuzione di quella disciplina, dato con r.d. 29 dicembre 1927, n. 2801 (8) dove ne compare la definizione «demanio armentizio».

Più recente, l'art. 66, d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616 (9) trasferisce alle Regioni le funzioni amministrative concernenti il demanio armentizio, mentre l'art. 78 ne attribuisce ai Comuni la vigilanza.

Dopo episodiche controversie in cui si è sostenuto che il trasferimento fosse limitato alle funzioni amministrative (10), è pacifico che il trasferimento ha comportato in termini reali lo stesso demanio armentizio (11). L'appartenenza alla Regione è generalmente dichiarata in quelle normative regionali che disciplinano la materia (12).

Questa è la cornice normativa minima. La sentenza in commento, riguarda la qualificazione dei tratturi nel patrimonio culturale.

2. I versi dannunziani trovano risonanza nella legislazione di tutela culturale dei tratturi come beni di demanio archeologico ai sensi degli artt. 822 e 824 c.c. Lo Stato ha dedicato adeguata attenzione ai valori espressi dalle vie della transumanza e dai contesti. In tale intento, ha adottato tre successivi decreti ponendoli sotto protezione del Ministero dei beni culturali.

Con d.m. 15 giugno 1976, sono stati presi ad oggetto i suoli di proprietà dello Stato siti nel Molise ed appartenenti alla rete dei tratturi e loro diramazioni minori, pertinenze comprese.

Il decreto ministeriale li sottopone al vincolo della l. 1 giugno 1939, n. 1089 motivando che «*i tratturi costituiscono la diretta sopravvivenza di strade formatesi in epoca protostorica in relazione a forme di produzione fondate sulla pastorizia (...) l'intera rete dei tratturi costituisce, nel suo complesso, il più importante monumento della storia economica e sociale di quei territori interessati dalle migrazioni stagionali degli armenti, tra pascoli montani e pascoli di pianura*». Quindi, il decreto dichiara che i tratturi «*sono di notevole interesse per l'archeologia, per la storia politica, militare, economica, sociale e culturale in genere del Molise*».

(7) Costantemente ribadita nel regime proprio. V., per una fattispecie in cui si disconosce l'usucapione, T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. II 21 ottobre 2009, n. 1683, in questa Riv., 2010, 2093.

(8) Reca: *Approvazione del regolamento per l'assetto definitivo dei tratturi di Puglia e delle trazzere di Sicilia*.

(9) Reca: *Attuazione della delega di cui all'art. 1 della l. 22 luglio 1975, n. 382*. Sui problemi specifici del trasferimento, anche in ordine alla successione delle competenze ministeriali, v. A. GERMANÒ, *I tratturi*, cit., loc. cit., 251.

(10) Per questa tesi v. Cons. Stato, Sez. III 24 giugno 1986, n. 945, in questa Riv., 1991, 121. La casistica ha riguardato i tratturi di Puglia per i quali il Consiglio di Stato ha ritenuto continuassero ad appartenere al demanio statale.

(11) A. GERMANÒ, *I tratturi*, cit., 252, osserva che diversamente «*si avrebbe la stranezza che la Regione, nell'operazione di revisione della consistenza dei tratturi in rapporto alla loro necessità ai fini della pastorizia, potrebbe sclassificare aree da concedere in legittimazione agli occupanti abusivi o da concedere gratuitamente a Province e Comuni (...)*».

(12) V., ad es., la l.r. Puglia 5 febbraio 2013, n. 4 il cui art. 3, comma 1, dispone che «*i tratturi di Puglia (...) costituiscono il demanio armentizio della regione Puglia (...)*». Parimenti, la l.r. Abruzzo 29 luglio 1986, n. 35, il cui art. 1, rubricato «*Demanio armentizio regionale*» dispone che «*I tratturi siti nell'ambito del territorio della Regione Abruzzo (...) costituiscono il demanio armentizio regionale*».

Con successivo d.m. 20 marzo 1980, il vincolo della legge n. 1089/1939 viene esteso ai tratturi di proprietà di altri enti diversi dallo Stato. Con il decreto viene disciplinato il regime degli interventi, affidando alla locale Soprintendenza archeologica il potere autorizzatorio, sia di interventi che non comportino permanente alterazione del suolo, sia di interventi per opere di interesse pubblico che comportano attraversamenti del tracciato tratturale ma non ne compromettano il paesaggio. Questo decreto del 1980 ha anche introdotto uno strumento conoscitivo detto Piano-quadro-tratturi da adottarsi, facoltativamente, dai Comuni che avessero subito un'espansione dell'abitato determinata dall'occupazione di fatto del suolo del tratturo limitatamente alle aree in prossimità dei centri urbani o frazioni già interessate da interventi edilizi.

L'esame e l'approvazione del Piano sono di competenza della locale Soprintendenza archeologica, il cui parere è vincolante per i Comuni e per i soggetti interessati.

Con d.m. 22 dicembre 1983, il vincolo della legge n. 1089/1939 viene esteso ai tratturi delle Regioni Abruzzo, Puglia, Basilicata. Il decreto ha stabilito, altresì, che *«gli interventi di qualsiasi natura sul suolo tratturale sono soggetti alle disposizioni previste nel d.m. 20 marzo 1980»* e la vigilanza (del vincolo) sui tratturi è di competenza delle Soprintendenze archeologiche locali. Questo decreto ha anche tramutato la natura facoltativa del Piano-quadro-tratturi, in obbligo.

3. Il caso all'attenzione del Supremo Collegio riguarda un tratturo della Regione Abruzzo, cui la tutela culturale della legge n. 1089/1939 è stata estesa con l'ultimo citato decreto ministeriale del 1983. Con l.r. 29 luglio 1986, n. 35, modificata da l.r. n. 134/1988, questa Regione (come altre Regioni con uguale fenomeno), ha adottato un'ulteriore propria normativa di tutela e utilizzazione dei beni di demanio armentizio (13). Qui, interessa la disposizione (art. 4) per la quale i tratturi *«di interesse storico, archeologico e naturalistico vengono conservati al demanio armentizio regionale e sono gestiti dalla Giunta regionale. In particolare la Giunta regionale potrà disporre la concessione precaria di fondi tratturali per utilizzazioni che non siano in contrasto con la loro rilevanza storica, archeologica e naturalistica (...)»*.

Il fatto in sentenza riguarda il sequestro preventivo di manufatti edilizi (bungalow) abusivamente realizzati su terreno presuntivamente ricadente nel piano tratturi, in assenza di permesso di costruire e di nulla osta paesaggistico. L'ipotesi di reato alla base della misura cautelare è indicata nella violazione dell'art. 44, lett. c), d.p.r. n. 380/2001 (14) e art. 181, comma 1, d.lgs. n. 42/2004.

A monte, nel confermare la legittimità della misura, la Cassazione precisa, *incidenter tantum*, che la corretta qualificazione giuridica consente di sussumere il fatto nell'ipotesi delittuosa prevista dal d.lgs. n. 42/2004, art. 181, comma 1 *bis* e non in quella contravvenzionale contestata.

(13) Vale segnalare che lo Stato ha impugnato dinanzi alla Corte costituzionale, (anche) perché lesiva del potere statale di tutela dei beni culturali ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., la l.r. Puglia 23 dicembre 2003, n. 29 (*Disciplina delle funzioni amministrative in materia di tratturi*). La Consulta ha dichiarato la questione non fondata con sentenza 11 ottobre 2005, n. 388, in *Foro it.*, 2006, 6, 1, 1698, con nota di RAIA.

(14) Reca: *Testo unico in materia edilizia*.

Pertanto, dalla sanzione penale contestata (in entrambi le ipotesi di reato) nella valutazione del giudice del riesame ed in quella incidentalmente correttiva della Cassazione, il bene oggetto di intervento abusivo rimane qualificato come *bene paesaggistico* e non come *bene culturale*.

Quale che sia delle ipotesi di reato, occorre osservare che il *Codice* contiene il sistema sanzionatorio (amministrativo e penale) nella parte quarta. È il Titolo II che contiene le sanzioni penali suddivise in due capi autonomi: il Capo I contiene le sanzioni penali relative ai beni culturali (artt. 169-180); il Capo II contiene le sanzioni penali relative ai beni paesaggistici, che sono tutte ricomprese nell'art. 181.

Il tratturo, nella sua entità singolare, è bene culturale archeologico, qualità che gli deriva dal vincolo apposto, ai sensi della legge n. 1089/1939, con i citati decreti del 1976-80-83. Come si è detto, il d.m. 5 giugno 1976, definisce infatti la rete dei tratturi «*imponente monumento della storia economica e sociale di quei territori interessati dalle migrazioni stagionali degli armenti*». Tale rimane.

Nel contesto normativo mutato per il quale la legge n. 1089/1939 è trasfusa nel d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 (15) (che quella ha abrogato) e questo è trasfuso nel d.lgs. n. 42/2004 (che quello ha abrogato), il vincolo archeologico sui tratturi ne perpetua la natura di bene culturale ai sensi degli artt. 2 e 10 del Codice, mentre la tutela penale dei beni culturali rimane l'ipotesi di opere illecite già prevista dall'art. 59, legge n. 1089/1939, poi dall'art. 118, d.lgs. n. 490/1999, ora, dall'art. 169, d.lgs. n. 42/2004.

4. La sentenza qui in riferimento colloca dunque l'ipotesi di reato del fatto penalmente rilevante sotto l'art. 181, considerando la valenza archeologica del tratturo, interesse paesaggistico.

La configurazione paesaggistica riproduce un *iter* già tracciato dalla Suprema Corte che, infatti, si avvale di un precedente conforme della stessa Sezione III penale che è la sentenza 6 agosto 2002, n. 29099 (16), emessa in vigenza del testo unico dei beni culturali e ambientali approvato con d.lgs. n. 490/1999 in riferimento alla l. 8 agosto 1985, n. 431 (17) (legge Galasso).

La Corte considera la doppia funzione dei tratturi: quella della destinazione concreta di strada e quella del valore ideologico. Per quest'ultimo, si ricollega alla normativa di base rappresentata dal vincolo culturale della legge n. 1089/1939 che richiama nei citati decreti ministeriali impositivi del 1976, 1980, 1983, con ricognizione del vincolo in quella fattura e motivazione per la quale le vie della transumanza «*costituiscono la diretta sopravvivenza di strade formatesi in epoca protostorica e che hanno la duplice valenza di strade destinate al passaggio del bestiame e di testimonianza di passate civiltà (...)*».

(15) Rea: *Testo unico in materia di beni culturali e ambientali*.

(16) Cass. Sez. III Pen. 6 agosto 2002, n. 29099, P.M. in proc. Capuzzi, n. Riv. giur. amb., 2003, 5, con nota di M. Di LECCE, *Una nuova vita per i vecchi tratturi*, 899.

(17) Rea: *Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Integrazioni dell'art. 82 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616*.

Su questa premessa, la Corte colloca i tratturi sotto la disciplina di tutela paesaggistica portata dall'art. 142, comma 1, lett. *m*), d.lgs. n. 42/2004.

La norma, rubricata «Aree tutelate per legge», appresta il vincolo paesaggistico *ex lege* a fattispecie territoriali. La lett. *m*) individua le «zone d'interesse archeologico» in cui confluiscono i tratturi. L'allocatione nella fattispecie è motivata richiamando il citato indirizzo giurisprudenziale secondo il quale «l'individuazione di una zona d'interesse archeologico, ai sensi del d.lgs. n. 42 del 2004, art. 142, comma 1, lett. *m*), non presuppone necessariamente l'avvenuto accertamento dell'interesse archeologico». La Corte penale ribadisce che l'interesse archeologico resta individuato dal *valore intrinseco*, che può rilevare sia da una norma di carattere generale (statale o regionale), sia da strumenti urbanistici previsti dalla legge regionale.

Le zone di interesse archeologico indicate nell'art. 1, lett. *m*), legge n. 431/1985, trasfuse nell'art. 142, d.lgs. n. 42/2004, hanno pertanto valenza paesaggistica diretta per il valore intrinseco.

Occorre esplicitare la statuizione in sentenza in quanto essa non revoca la qualità del tratturo quale bene culturale a vantaggio della qualità di bene paesaggistico. I tratturi sono e restano beni culturali, ma la statuizione è espressione dell'aggiornamento dell'interesse archeologico che consegue alla legge n. 431/1985.

La legge *de qua* non ha mutato la natura dell'interesse archeologico, ma ha *duplicato* l'interesse archeologico in ragione di un criterio spaziale che è di ordine dimensionale. In effetti, per quanto l'art. 142 del Codice sia rubricato «Aree tutelate per legge», l'accezione areale di questa norma è diversa dallo stesso termine «area» utilizzato in altre disposizioni del Codice stesso. L'area dell'art. 142 è la «vasta area». Trattasi di una differenziazione dell'ampiezza ben oltre l'adiacenza, la prossimità, i dintorni.

Agli effetti, come ha evidenziato la dottrina più qualificata dei beni culturali, a seguito della legge n. 431/1985, l'interesse archeologico può «*essere titolo di due tipi di tutela*» (18) le quali possono coesistere anche eventualmente in via concorrenziale: l'interesse relativo al patrimonio storico e artistico di cui alla legge n. 1089/1939 e l'interesse paesaggistico di cui alla legge n. 431/1985 e, ora, del d.lgs. n. 42/2004.

Questa dottrina sottolinea che tra le due tutele non sussiste relazione di presupposizione (19) essendo diverso l'oggetto materiale: la legge n. 1089/1939 riguarda singoli beni, diversamente la legge n. 431/1985 riguarda vaste zone depositarie di valori archeologici originari.

In queste, la tutela paesaggistica dell'interesse archeologico non presuppone la preesistenza di provvedimenti di accertamento, essendo connaturato. In ciò, è il significato del *valore intrinseco* assunto in sentenza.

Ne consegue che la tutela paesaggistica dei tratturi, ai sensi dell'art. 142, d.lgs. n. 42/2004 concerne il paesaggio tratturale in ampiezza di «vasta area» secondo la concezione del paesaggio, recata dall'art. 131 del Codice come «*territorio espressivo di*

(18) Così, ALIBRANDI - FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Milano 1999, 214.

(19) ALIBRANDI - FERRI, *op. cit.*

identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni».

Il paesaggio tratturale è una vasta zona disposta a meridiani (tratturi) e paralleli (tratturelli e bracci) (20). Il riferimento geografico è arricchito dalle componenti caratterizzanti il sistema economico della transumanza che ha creato una forma di paesaggio lungo il percorso dei tratturi: riposi, taverne, alloggi, chiesette, ecc.

Nel paesaggio archeologico tratturale sono ricompresi un certo numero di beni archeologici, anche soggetti all'accertamento singolare dell'interesse culturale (si pensi alle chiesette oltre ai tratturi vincolati).

Questi beni oggetto d'accertamento singolare entrano nella pianificazione paesaggistica con il loro vincolo culturale. Un esempio è dato dal piano comunale dei tratturi (PCT) della l.r. Puglia 23 dicembre 2003, n. 29 (21). Questo è un piano urbanistico esecutivo (PUE) con funzione di variante al PUTT/P (Piano urbanistico territoriale tematico per il paesaggio, ora sostituito dal PPTR in aderenza al Codice). Nel PCT sono ricondotti i beni di cui alla parte prima del d.lgs. n. 42/2004 sotto tutela della legge n. 1089/1939 e del d.m. 22 dicembre 1983 (i tratturi, appunto), quindi i beni paesaggistici costituiti dalle «zone d'interesse archeologico» ai sensi e per gli effetti della lett. m) dell'art. 142 del medesimo decreto legislativo (aree tratturali).

Sussiste, pertanto, una doppia tutela del tratturo: una culturale del singolo bene e una paesaggistica della zona tratturale che non si sovrappongono, ma seguono il proprio regime procedimentale e competenziale. Le due tutele possono dunque concorrere.

La realizzazione di una tale concorrenza la si coglie nel concreto della pianificazione paesaggistica dove il tratturo bene culturale entra (può entrare) nella zona tratturale archeologica con un grado di tutela più stringente o con prescrizioni di base più restrittive, rispetto (ad esempio) a quelle dei fondi tratturali.

Luciana Fulciniti

(20) La descrizione del fenomeno, e dei fenomeni correlati nella ramificazione del territorio tratturale in elementi naturali e architettonici (taverne, chiese, masserie, ricoveri, ecc.), è in N. PAONE, *La transumanza. Immagini di una civiltà*, Isernia, 1987.

(21) Rea *Disciplina delle funzioni amministrative in materia di tratturi*.



Cass. Sez. III Pen. - 27-1-2014 n. 3655 (c.c.) - Mannino, pres.; Ramacci, est.; Fraticelli, P.M. (conf.) - Alimonti, ric. (*Conferma Trib. lib. Chieti 15 gennaio 2013*)

Bellezze naturali - Interventi in parziale difformità dall'autorizzazione paesaggistica - Differenza tra parziale o totale difformità - Non sussiste. (D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 181)

L'art. 181, d.lgs. 42/2004 sanziona la condotta di chiunque, senza la prescritta autorizzazione o in difformità di essa, esegua lavori di qualsiasi genere su beni paesaggistici. La norma in esame

non distingue tra parziale o totale difformità, come avviene invece per la disciplina urbanistica, cosicché è idonea a configurare il reato in esame ogni difformità significativa dall'intervento autorizzato e tale da vanificare gli scopi di tutela e controllo che il legislatore ha assicurato agli organi competenti attraverso la preventiva verifica della consistenza delle opere da eseguire (1).

(Omissis)

9. Venendo al terzo motivo di ricorso, occorre preliminarmente osservare che la valutazione del *fumus* del reato ipotizzato operata dal Tribunale appare corretta.

Va premesso e nuovamente affermato che il d.lgs. n. 42 del 2004, art. 181 sanziona la condotta di chiunque, senza la prescritta autorizzazione o in difformità di essa, esegua lavori di qualsiasi genere su beni paesaggistici. La norma in esame non distingue tra parziale o totale difformità, come avviene invece per la disciplina urbanistica, cosicché è idonea a configurare il reato in esame ogni difformità significativa dall'intervento autorizzato e tale da vanificare gli scopi di tutela e controllo che il legislatore ha assicurato agli organi competenti attraverso la preventiva verifica della consistenza delle opere da eseguire (cfr. Sez. III n. 19077, 7 maggio 2009, non massimata sul punto; Sez. III n. 10478, 12 marzo 2007, non massimata).

10. Il Tribunale ha, nel provvedimento impugnato, opportunamente richiamato la costante giurisprudenza di questa Corte sulla natura formale di pericolo del reato contemplato dal d.lgs. n. 42 del 2004, art. 181 riportando testualmente parte del contenuto di una delle numerose decisioni in tema (Sez. III n. 28227, 18 luglio 2011) ed ha considerato il *periculum in mora*, determinato dalla prosecuzione delle attività estrattive in difformità dal titolo abilitativo, avendo in punto di fatto rilevato i giudici dell'appello che il passaggio da una fase all'altra dell'attività era avvenuta senza il prescritto collaudo del recupero ambientale da parte dell'ufficio cave, che la ditta non aveva fornito periodicamente i dati statistici relativi all'attività estrattiva e non si era attenuta alle modalità di sistemazione ambientale durante l'escavazione, non aveva inoltre eseguito le operazioni di ripristino ambientale previste all'interno delle singole fasi.

Riguardo a tali aspetti, deve rilevarsi che, contrariamente a quanto sostenuto in ricorso, il Tribunale ha preso in considerazione, nel formulare le sue valutazioni, anche i contenuti delle deduzioni difensive, tanto che viene fatta espressa menzione dell'eccezione concernente i motivi della mancata effettuazione delle opere di ripristino (pag. 6 del provvedimento impugnato) e della nota prot. 257866 del 16 novembre 2012 dell'Ufficio attività estrattive della Regione prodotta dalla difesa (pag. 7 del provvedimento impugnato), espletando le ragioni per le quali dette deduzioni dovevano ritenersi disattese.

Così facendo, i giudici hanno proceduto alla disamina di dati fattuali emergenti dalle investigazioni effettuate in sede di indagini preliminari e dalla documentazione acquisita che non possono essere oggetto di censura in questa sede di legittimità, essendo preclusa a questa Corte la possibilità di procedere all'accertamento di eventuali errori di fatto.

(Omissis)

(1) SULLA ESECUZIONE DI LAVORI DI ESCAVAZIONE IN MANCANZA DI AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA.

Con la sentenza in rassegna, la Suprema Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di una ordinanza di sequestro preventivo emessa dal Tribunale di Chieti a seguito di appello del pubblico ministero presso il Tribunale di Lanciano, proposto avverso il provvedimento del giudice per le indagini preliminari che aveva stabilito il dissequestro di un'area in località Ristretta del Comune di Civitaluparella, interessata da una cava di calcare, all'interno della quale la s.r.l. DAS continuava ad effettuare at-

tività di escavazione in assenza della prescritta autorizzazione. Veniva, così, contestata al legale rappresentante della menzionata società la violazione dell'art. 181 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n.42, noto come «codice Urbani», le cui disposizioni devono essere interpretate alla luce delle statuizioni contenute nell'art. 9 della Costituzione, secondo il quale la Repubblica italiana «tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della nazione».

Va al riguardo precisato che il termine paesaggio contenuto nel suindicato art. 9 non si riferisce soltanto alla forma esteriore ed estetica del territorio, ma deve essere inteso in una accezione più generale che ricomprende il significato di ambiente in senso lato (1). La rilevanza costituzionale del paesaggio, infatti, eleva lo stesso a valore primario dell'ordinamento, configurandolo quale interesse pubblico fondamentale e assoluto che va realizzato e protetto a prescindere da ogni valutazione dei singoli interessi privati.

L'art. 2 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 definisce il patrimonio culturale come l'insieme dei beni culturali e dei beni paesaggistici, stabilendo che è compito della Repubblica assicurare, in ogni caso, la preminenza di tali interessi rispetto a qualsiasi altro. Al terzo comma del medesimo articolo si inquadrano, sia pur genericamente, i c.d. beni paesaggistici fra gli immobili e le aree indicate nel successivo art. 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, nonché gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge.

I contenuti e le finalità di tale tutela sono previsti nell'art. 3 del citato decreto, che regola il corretto svolgimento delle attività dirette all'individuazione dei beni, alla loro protezione e conservazione, allo scopo di rendere il patrimonio culturale fruibile a tutti (2).

La parte III del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 è dedicata esclusivamente ai beni paesaggistici ed, al capo I, che comprende gli artt. 131-135, sono fissati i principi generali relativi alla salvaguardia dei valori del paesaggio, alla cooperazione con le altre amministrazioni pubbliche, all'individuazione delle varie categorie di beni paesaggistici ed alla disciplina di pianificazione paesaggistica. In particolare, l'art. 131, riformato dal d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63, definisce per l'appunto il paesaggio come «*il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni*», ossia come parte integrante del patrimonio culturale (3), costituendo manifestazione dei valori storici, culturali e morfologici del territorio (4).

Tale disposizione positivizza il principio di sviluppo sostenibile, il quale diventa al contempo strumento e limite per la salvaguardia del paesaggio: si tratta di un modello di sviluppo in cui la crescita economica e sociale viene perseguita entro i limiti delle possibilità ecologiche del pianeta, senza compromettere l'integrità degli ecosistemi e

(1) Cfr. ROTA, *L'ambiente come nuova categoria giuridica*, in AMELIO - FORTUNA (a cura di), *La tutela penale dell'ambiente*, Torino, 2000, 1 e ss.

(2) Cfr. VACCARO GIANCOTTI, *Il patrimonio culturale nella legislazione costituzionale e ordinaria*, Torino, 2008, 6.

(3) Sulla definizione di patrimonio culturale si veda CAVALLO B., *Profili amministrativi della tutela dell'ambiente: il bene ambientale tra tutela del paesaggio e gestione del territorio*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1990, 403 e ss.

(4) Cfr. SPENA, *I beni paesaggistici*, in COPPOLA - SPENA (a cura di), *La legislazione sui beni culturali e del paesaggio*, Napoli, 2004, 78.

la loro capacità di soddisfare i bisogni delle generazioni future. Requisiti essenziali dello sviluppo sostenibile sono: la conservazione dell'equilibrio generale e del valore del patrimonio naturale; un uso equo delle risorse; la prevenzione dell'esaurimento delle risorse naturali e, infine, la razionalizzazione della produzione e del consumo di energia (5). Nel contesto ambientale, tutto questo si traduce in un controllo di ogni intervento sul territorio nazionale al fine di accertare la compatibilità con i principi di uso consapevole del territorio, di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e di realizzazione di nuovi valori paesaggistici.

Per quanto concerne i profili da esaminare in questa sede va osservato che il secondo comma dell'art. 133 della normativa del 2004 richiama nuovamente il concetto di sviluppo sostenibile il cui scopo dichiarato è di «assicurare la localizzazione, minimizzare gli impatti ed assicurare la qualità progettuale delle opere e degli interventi che sia necessario realizzare in aree di particolare valore». L'art. 134 individua i beni paesaggistici sottoposti a tutela tra gli immobili e le aree contemplate dal successivo art. 136, menzionati ai sensi degli artt. 138-141; le aree di cui all'art. 142 (le c.d. aree tutelate per legge) e gli ulteriori immobili ed aree specificamente individuati a termini dell'art. 136 e sottoposti a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli artt. 143 e 156 del menzionato d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. In proposito, il legislatore effettua quindi una discutibile e farragिनosa tripartizione tra beni individuati a seguito di procedimento amministrativo, beni soggetti a tutela in base alla legge e beni soggetti a tutela in base ai piani paesaggistici (6).

In un tale contesto, la pianificazione paesaggistica, assume un ruolo fondamentale poiché l'art. 135 affida alle Regioni il compito di assicurare una adeguata tutela e valorizzazione del paesaggio, sottoponendo a specifica normativa l'utilizzazione del territorio mediante l'approvazione dei piani paesaggistici, con i quali, come sopra puntualizzato, si identificano eventuali trasformazioni compatibili con i valori paesaggistici, le azioni di recupero e riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela, nonché gli interventi di valorizzazione del paesaggio.

La prima delle tre categorie di beni paesaggistici è costituita dai beni individuati a seguito di procedimento amministrativo. L'art. 136 contempla, infatti, quattro diverse categorie di tali beni paesaggistici, vale a dire le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica; le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della parte II del «codice Urbani», che si distinguono per la loro non comune bellezza (le c.d. bellezza individue); i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, ivi comprese le zone di interesse archeologico; le bellezze panoramiche considerate come quadri e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze (le c.d. bellezze d'insieme).

(5) Sullo sviluppo sostenibile cfr. MAZZA F., *Fonti rinnovabili e risparmio energetico. Sviluppo sostenibile e fonti di energia alternativa*, in questa Riv., 2011, 380.

(6) Cfr. RAMACCI L., *Diritto penale dell'ambiente*, Padova 2009, 216.

Nell'ambito di detta categoria assume una rilevanza essenziale la dichiarazione di notevole interesse pubblico, poiché la detta dichiarazione è di competenza di apposite commissioni regionali *ex art.* 137 del «codice Urbani». Per quanto concerne, invece, i beni soggetti a tutela in base alla legge, essi sono dettagliatamente individuati nel primo comma dell'art. 142: i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare; i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, pure per i territori elevati sui laghi; i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal Testo Unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna; le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole; i ghiacciai e i circhi glaciali; i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi; i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'art. 2, commi 2 e 6, del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227; le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici; le zone umide incluse nell'elenco previsto dal d.p.r. 13 marzo 1976, n. 448; i vulcani e, infine, le zone di interesse archeologico individuate alla data di entrata in vigore del presente codice.

L'ultima categoria di beni paesaggistici è composta da quei beni tutelati dai piani paesaggistici ovvero dai piani urbanistico-territoriali che rovinino il paesaggio. Infatti, vengono in essi riconosciuti gli aspetti e i tratti peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, delimitandone i relativi ambiti per ciascuno dei quali i piani paesaggistici dettano apposite prescrizioni e previsioni indirizzate verso la conservazione ed il ripristino dei valori paesaggistici, la riqualificazione delle aree compromesse o degradate, la salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e la individuazione di linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, compatibilmente con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati.

Una volta individuati i beni ambientali soggetti a tutela, l'art. 146 del menzionato «codice Urbani» disciplina la gestione degli stessi, stabilendo quali tipi di intervento sono a priori non ammessi, quelli che sono ammessi previa autorizzazione e quelli per cui si può prescindere dalla stessa.

Nella fattispecie in esame erano stati eseguiti alcuni lavori di escavazione in assenza di autorizzazione paesaggistica, in violazione, quindi, dell'art. 146 che, al comma 13, stabilisce l'applicabilità delle disposizioni in materia di autorizzazione paesaggistica anche alle attività di coltivazione di cave e torbiere, nonché alle attività minerarie di ricerca ed estrazione incidenti sui beni di cui all'art. 134, il quale al primo comma prevede espressamente che *«I proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, a termini dell'art. 142, o in base alla legge, a termini degli artt. 136, 143, comma 1, lett. d), e 157, non possono distruggerli, né introdurvi modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione»*. Grava, inoltre, in capo ai titolari di tali attività l'obbligo di sottoporre alla Regione o all'ente locale al quale la Regione ha affidato la

relativa competenza i progetti delle opere che intendano eseguire, corredati dalla documentazione prevista, al fine di ottenere la preventiva autorizzazione. Nell'esercizio della funzione di controllo, l'autorità pubblica è chiamata a svolgere un giudizio prognostico sulla compatibilità dei progetti delle opere da realizzare con i valori del paesaggio (7), con l'ausilio di strumenti che mettano in condizione la stessa di esercitare tempestivamente ed efficacemente la suddetta funzione (8).

Appare ovvio che non tutti gli interventi sono soggetti ad autorizzazione; ne sono esenti, per esempio, ai sensi dell'art. 149, comma 1 del «codice Urbani», gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo, purché non alterino lo stato dei luoghi e non modifichino l'aspetto esteriore degli edifici (9). Sempre l'art. 149, comma 1 esclude dall'autorizzazione paesaggistica anche quegli interventi che riguardano le attività agro-silvo-pastorali non comportanti un'alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e purché si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio nonché, infine, il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste indicati dall'art. 142, comma 1, lett. g), che siano previsti ed autorizzati in base alla normativa in materia.

In alcuni sporadici casi è inoltre possibile ottenere successivamente un'autorizzazione in sanatoria: tale istituto è però circoscritto solo alle violazioni di lieve entità che non comportano un aumento di superfici o di volumi e che siano compatibili con il piano paesaggistico.

Per quanto attiene all'apparato sanzionatorio, va rilevato che l'art. 181, collocato nella parte IV, capo II del menzionato decreto, è l'unica norma penale ivi prevista a salvaguardia del paesaggio, e stabilisce che *«chiunque, senza la prescritta autorizzazione o in difformità da essa, esegue lavori di qualsiasi genere sui beni paesaggistici è punito con le pene previste dall'art. 20 della l. 28 febbraio 1985, n. 47»*. Occorre precisare ancora che la pena applicabile in caso di violazione dell'art. 181, comma 1 non è stabilita nell'art. 20 della citata l. 28 febbraio 1985, n. 47 trattandosi di un norma ormai abrogata a seguito dell'entrata in vigore del Testo Unico dell'edilizia (d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380) che ha individuato l'apparato sanzionatorio nell'art. 44 del medesimo Testo Unico, sollevando così un delicato problema in quanto nel predetto articolo sono state previste tre diverse violazioni con relative sanzioni, ma non si specifica quale delle tre andasse applicata in caso di trasgressione dell'art. 181, comma 1 del «codice Urbani». Successivamente per chiarire la questione è intervenuto il d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63 che ha indicato nella lett. c) dell'art. 44 del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 la disposizione di riferimento per le sanzioni applicabili (arresto e ammenda) nelle

(7) Cfr. SPASIANO, *Controllo e gestione dei beni soggetti a tutela*, in SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012, 1120.

(8) Sulla diversità dei vincoli paesaggistici cfr. ROSSI, *La tutela penale dei beni culturali e paesaggistici*, in AMATO - MUSCATIELLO - NITTI - ROSSI - TRIGGIANI (a cura di), *Diritto penale dell'ambiente*, Bari, 2006, 380 e ss.

(9) Cfr. CORTESE, *Il patrimonio culturale: profili normativi*, Padova, 2007, 605.

ipotesi contravvenzionali di cui al primo comma dell'art. 181 (esecuzione dei lavori in assenza di autorizzazione o in difetto di essa).

La Suprema Corte nella sentenza in commento ribadisce, dunque, il suo orientamento sull'art. 181, il quale punisce le condotte sopradette senza operare alcuna distinzione tra parziale e totale difformità delle opere eseguite, diversamente da quanto avviene nella disciplina urbanistica. La *ratio* della rigidità del sistema autorizzativo in materia risiede nella peculiarità del controllo paesaggistico, il quale a differenza dello strumento urbanistico, non è volto al dimensionamento di nuovi interventi, quanto alla valutazione *ex ante* della loro tipologia ed incidenza qualitativa sul territorio (10).

L'alterazione dello stato dei luoghi e l'utilizzazione dell'area vincolata in modo non conforme alla originaria destinazione fanno affiorare l'intrinseca pericolosità delle condotte punite dall'art. 181 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, come dimostrato nel caso di specie per l'escavazione di un'area comportante un'attività che fisiologicamente determina un mutamento delle aree interessate dai lavori. Infatti al riguardo anche in tema di cave e torbiere, la Cassazione considera necessaria l'autorizzazione paesaggistica in quanto «*la realizzazione di un'attività di cava, consistente in lavori di scavo del terreno, di sbancamento e successivo riempimento con formazione di cumuli in continua espansione volumetrica, integra il reato ex art. 181*». Risulta, dunque, pacifico che, pure nel caso in esame, l'attività di estrazione in area sottoposta a vincolo paesaggistico, determinando una continua alterazione dei luoghi astrattamente idonea a ledere il bene ambientale, svolta in assenza di autorizzazione integra il reato previsto dall'art. 181 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

Per quanto concerne la misura cautelare reale disposta *ex art.* 321 c.p.p. va osservato che tale misura, risolvendosi in uno strumento indirizzato ad evitare che la libera disponibilità di un bene possa determinare un'aggravamento delle conseguenze del reato per il quale si procede (11), risulta pienamente giustificata per la sussistenza, se non altro, del *periculum in mora*, poiché la s.r.l. DAS stava eseguendo lavori di escavazione in totale assenza di autorizzazione paesaggistica ed ancora perché la suddetta società non aveva inoltre fornito i dati statistici relativi all'attività estrattiva, non si era attenuta alle modalità di sistemazione ambientale durante l'escavazione e non aveva eseguito le operazioni di ripristino ambientale.

È infatti nella fisiologia del sequestro preventivo (12) che il pericolo debba essere contrassegnato dalla effettività e dalla concretezza senza che vi sia una sorta di automatismo tra l'uso di un'area sottoposta a vincolo paesaggistico e l'alterazione dell'ecosistema tutelato dal vincolo stesso (13).

Lucio Falco

(10) Cfr. Cons. Stato, Sez. VI 2 marzo 2011, n. 1300, in *Diritto penale contemporaneo*, settembre 2011.

(11) Sul sequestro preventivo in generale cfr. BALDUCCI, *Il sequestro preventivo nel processo penale*, Milano, 1991.

(12) Sul sequestro preventivo in materia edilizia o urbanistica cfr. APRILE, *Le misure cautelari nel processo penale*, Milano, 2006, 614.

(13) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 17 ottobre 2012, n. 40866, S.I.E.

Cass. Sez. III Pen. - 18-11-2013, n. 46183 - Mannino, pres.; Amoresano, est.; Volpe, P.M. (conf.) - Capraro, ric. (*Annula in parte senza rinvio App. Lecce 27 marzo 2013*)

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Reati - Art. 5, lett. a) della l. 30 aprile 1962, n. 283 - Presupposti - Abrogazione per effetto dei decreti succedutisi alla legge delega 29 novembre 2005, n. 246 (decreti «taglialeggi») - Esclusione - Fattispecie. [L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5, lett. a); l. 29 novembre 2005, n. 246]

Produzione, commercio e consumo - Reati contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio - Delitti contro l'industria e il commercio - Frode nell'esercizio del commercio - Detenzione finalizzata alla commercializzazione di vino preparato con l'aggiunta di materie zuccherine vietate - Tentativo di frode in commercio - Configurabilità - Depenalizzazione - Esclusione. (Reg. CEE 16 marzo 1987, n. 822; d.l. 7 settembre 1987, n. 370)

La detenzione per la vendita di prodotti vinicoli la cui composizione naturale sia stata variata con l'aggiunta di acqua e barbabietola da zucchero integra, a prescindere dalla nocività del prodotto per la salute, il reato contravvenzionale previsto dall'art. 5, lett. a) della l. 30 aprile 1962, n. 283 la quale non è stata interessata dagli effetti abrogativi dei cosiddetti decreti «taglialeggi» (d.lgs. n. 179 del 2009, d.lgs. n. 212 del 2010; d.lgs. n. 213 del 2010) (1).

Integra il tentativo di frode in commercio la detenzione, negli stabilimenti vitivinicoli di un'azienda commerciale, di vino preparato con l'aggiunta di zuccheri o materie zuccherine o fermentate diverse da quelle provenienti dall'uva fresca, in mancanza di qualsiasi indicazione in ordine all'aggiunta di tali ingredienti. (In motivazione, la Corte ha escluso che la previsione nel d.l. 7 settembre 1987, n. 370 di sanzioni amministrative per chiunque non osservi, nella preparazione di mosti e vini, i requisiti stabiliti dal regolamento comunitario n. 822 del 1987 abbia determinato l'abrogazione delle previgenti disposizioni incriminatrici e ha sottolineato che, comunque, la condotta di frode in commercio sanziona la consegna di aliud pro alio, a prescindere dalla rilevanza penale, dell'avvenuta sofisticazione del vino) (2).

Il testo della sentenza è pubblicato in www.rivistadga.it

(1-2) UN CASO DI FRODE IN COMMERCIO PER L'AGGIUNTA DI ACQUA E BARBABIETOLA DA ZUCCHERO AL VINO.

La sentenza annotata riguarda il caso di un produttore vitivinicolo tratto a giudizio per rispondere del reato (1) di detenzione per la vendita e distribuzione per il consumo di un vino risultato alle analisi «anomalo» (2) quanto a tipologia, zona di provenienza e annata dichiarata. Il giudice di primo grado (3) lo aveva mandato assolto ritenendo inutilizzabili le analisi per motivi di carattere meramente formale attinenti la mancata comunicazione all'interessato dell'inizio delle operazioni peritali sui campioni di vino prelevati nel suo stabilimento.

Diversamente giudicando, la Corte territoriale investita a seguito dell'appello del

(1) Più esattamente si trattava di due distinti episodi collegati dal vincolo della continuazione.

(2) Così è definito il vino nel capo di imputazione riportato nella sentenza in commento.

(3) Trib. Brindisi, Sez. dist. Mesagne 8 febbraio 2010, inedita.

P.M. pronunciava sentenza di condanna (4) affermando che l'esito sfavorevole delle analisi era stato debitamente comunicato alla parte la quale però non si era avvalsa della facoltà di ricorrere alla «revisione». Argomentava al riguardo che la disciplina sull'igiene degli alimenti (l. 30 aprile 1962, n. 283, art. 1 e successive modifiche) non prevede l'obbligo di notificare il produttore circa l'inizio delle operazioni di analisi quando esse siano ripetibili, essendo contemplata la possibilità di chiederne la revisione. Richiamava all'uopo precedente giurisprudenza di legittimità (5) per la quale solamente nella ipotesi di campioni di sostanze alimentari deteriorabili devono essere comunicati luogo, data e ora d'inizio delle operazioni di analisi ai soggetti interessati affinché possano presenziarvi eventualmente avvalendosi di un consulente tecnico. Nella diversa ipotesi di reiterabilità delle analisi, trattandosi di campioni non deteriorabili, deve esserne comunicato agli indagati non l'avvio, ma l'esito, onde consentir loro di proporre istanza di revisione, in difetto della quale i risultati emersi sono processualmente utilizzabili.

La Corte Suprema, nel giudicare il ricorso proposto dal produttore, affronta preliminarmente la questione dei modi e tempi della comunicazione alla parte circa le operazioni di analisi sui campioni prelevati.

Riguardo l'obbligatorietà o meno dell'avviso all'indagato dell'inizio o dell'esito delle analisi, la Corte fa innanzitutto riferimento alla sopra citata legge n. 283/1962 e successive modifiche (6), in cui si dispone appunto che il laboratorio incaricato delle analisi sui campioni prelevati da sostanze alimentari deteriorabili dia avviso agli interessati dell'inizio delle operazioni. Evidenzia l'intervento sul punto della Corte costituzionale (7) che, con sentenza additiva, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della medesima legge nella parte in cui non prevedeva l'obbligo di tale av-

(4) Corte d'app. Lecce 27 marzo 2013, inedita. In riforma della sentenza di primo grado, il produttore, giudicato colpevole dei reati di cui agli artt. 81 cpv e 515 c.p. e legge n. 283/1962 veniva condannato alla pena di mesi tre e giorni venti di reclusione.

(5) Cass. Sez. III Pen. 18 dicembre 1997, n. 11828, Andergassen ed a., in *Giust. pen.*, 1998, II, 712.

(6) Come esplicita in sentenza la Corte, la legge n. 283/1962, anteriore all'1 gennaio 1970, pur non essendo espressamente compresa nell'elenco delle leggi da salvare, non può ritenersi abrogata per effetto dei vari decreti succedutisi alla legge delega n. 264/2005. Viene richiamata in proposito Cass. Sez. III Pen. 19 gennaio 2011, n. 9276, Facchi, in *Foro it.*, 2011, 6, 1, 338 e in *Cass. pen.*, 2012, 3, 1010.

(7) Corte cost. 10 ottobre 1990, n. 434, in *Giur. cost.*, 1990, 2587. Con tale pronuncia la Corte ha dichiarato incostituzionale l'art. 1, comma 2, della l. 30 aprile 1962, n. 283, «nella parte in cui non prevede che, per i casi di analisi su campioni prelevati da sostanze alimentari deteriorabili, il laboratorio provinciale di igiene e profilassi, od altro laboratorio all'uopo autorizzato, dia avviso dell'inizio delle operazioni alle persone interessate, affinché queste possano presenziare, eventualmente con l'assistenza di un consulente tecnico, all'esecuzione delle operazioni stesse». Si puntualizza nella motivazione che «la mancata previsione dell'avviso circa l'inizio delle operazioni di analisi alle persone interessate non garantendo loro la possibilità di presenziare all'unica analisi possibile, fa sì che l'utilizzabilità delle risultanze dell'analisi da parte del giudice in mancanza di tale avviso violi il diritto di difesa nel procedimento penale». Di conseguenza si impone la necessità di verificare se a tale efficacia probatoria corrisponda un'adeguata estrinsecazione del diritto di difesa onde evitare il determinarsi di pregiudizi irrimediabili senza la garanzia di un tempestivo contraddittorio.

viso (8) indispensabile invece per assicurare un tempestivo contraddittorio. Richiama poi le disposizioni dell'art. 223 delle norme di coordinamento del codice di procedura penale (9), che distinguono esse pure – nell'ambito delle attività ispettive o di vigilanza – tra analisi di campioni per le quali non è prevista la revisione e analisi per le quali invece essa è prevista. In questa seconda ipotesi la revisione deve essere espressamente richiesta dall'interessato al quale va dato avviso, a cura dell'organo incaricato della revisione, del giorno dell'ora e del luogo in cui le analisi saranno ripetute onde consentirgli di presenziare eventualmente supportato da un difensore e/o da un esperto (10).

Esponde ancora la Corte che nella vicenda processuale in esame *«l'esito sfavorevole delle analisi fu comunicato al C. che non intese avvalersi della revisione (il contraddittorio difensivo venne quindi rispettato)»*, deducendo che *«in caso di analisi su campioni non deteriorabili, il diritto di difesa è, invero, garantito dalla possibilità di richiedere, nel pieno rispetto del contraddittorio, la revisione»* (11). A conferma del giudicato d'appello, dà il massimo rilievo alla circostanza che *«venne notificato il risultato delle analisi, ma il prevenuto, nonostante l'espressa indicazione della facoltà di richiedere la revisione, non avanzò alcuna richiesta in tal senso»* e si pronuncia dunque per l'utilizzabilità dei risultati delle analisi acquisite agli atti nella rigorosa osservanza dell'art. 223 disp. att. c.p.p., comma 2, onde diventa *«irrilevante che non sia stata espletata la revisione (per l'omessa richiesta dell'interessato), essendo stato, comunque, previsto lo svolgimento delle analisi con le garanzie del contraddittorio»*. Respinge quindi la diversa lettura della norma sostenuta dal ricorrente secondo il quale, proprio perché le analisi erano ripetibili, ma non c'era stata revisione, tali analisi sarebbero processualmente inutilizzabili. Al riguardo la Corte asserisce che siffatta interpretazione porterebbe, oltretutto, a conseguenze inaccettabili, consentendo all'interessato *«con la sua inerzia di impedire l'acquisizione delle analisi espletate (a lui sfavorevoli)»*, così privilegiandolo *«rispetto a chi quella richiesta abbia formulato»*. Giudica pertanto del tutto corretta la decisione della Corte territoriale sulla legittima acquisizione delle prove contro le cui risultanze la parte non si era opposta neppure avanzando richiesta di espletamento di perizia.

(8) Alun avviso è invece previsto nella fase di prelievo e campionatura, come affermato in altra decisione della Corte costituzionale, per la quale è *«logico che l'autorità amministrativa, cui compete il diritto di effettuare i campionamenti (...), non abbia l'obbligo di preavvisare (...) circa il momento in cui verranno effettuate le operazioni di prelievo e ciò per evitare che possano essere apportate modifiche o possano essere fatte sparire le tracce di irregolarità»*. Nella medesima decisione la Corte chiarisce che pur non preavvisato l'interessato ha diritto di presenziare a questa fase in quanto si svolge in luoghi di sua pertinenza. Vedi Corte cost. 13 luglio 1990, n. 330, in *Giur. agr. it.*, 1990, 665 e in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1990, 1611.

(9) D.lgs. 28 luglio 1989, n. 271.

(10) Anche in precedenza la legge n. 689/1981, all'art. 15, disponeva l'obbligatorietà della comunicazione all'interessato sia dell'esito delle analisi sia del luogo, giorno e ora d'inizio delle operazioni di revisione. Ciò sempre al fine di assicurare già in sede di accertamento di natura amministrativa il rispetto delle norme che presiedono all'instaurarsi del contraddittorio.

(11) Così anche in dottrina, v. R. KOSTORIS, *Sub. art. 223 disp. att. e coord. c.p.p.*, in E. AMODIO - O. DOMINIONI (diretto da), *Commentario del nuovo codice di procedura penale - App.*, Torino, 2006, 119 ss.

La Corte di cassazione risolve dunque la questione riguardante la comunicazione all'indagato dello svolgimento delle analisi confermando gli assunti della Corte d'appello circa l'acclarata regolarità delle stesse sotto il profilo della loro notificazione: diventano conseguentemente intoccabili gli esiti raggiunti sull'anomalia del prodotto offerto in vendita che non poteva essere qualificato come vino contenendo sostanze estranee al puro e semplice succo d'uva.

Entrando nello specifico, le analisi avevano evidenziato l'aggiunta al vino di «acqua e barbabietola da zucchero», oltre a ciò le operazioni di controllo avevano accertato la non veridicità delle indicazioni relative alla zona di provenienza e all'annata di produzione. Risultava così del tutto integrata la fattispecie delittuosa prevista dall'art. 515 c.p. che punisce la frode in commercio, reato che si concretizza nell'offerta in vendita di *aliud pro alio*, cioè di una merce diversa da quella descritta nella sua presentazione. Nel caso di specie il produttore si accingeva a immettere nel mercato un vino modificato dall'aggiunta di acqua e barbabietola da zucchero (12), e per di più non aveva indicato tale operazione nella presentazione del prodotto che risultava ingannevole per l'acquirente/consumatore relativamente alla composizione (13) come pure all'annata di produzione e alla provenienza geografica (14).

Ulteriormente chiarendo, il vino in questione era stato trattato con modalità non consentite nel nostro Paese, pertanto la Cassazione, confermando sul punto la sentenza d'appello, confuta il ricorso del produttore laddove sostiene che la pratica enologica contestata è ammessa dal regolamento CEE n. 822/1987 del Consiglio: in proposito si può osservare che effettivamente il suddetto regolamento all'art. 19, par. 1, lett. a), prevede, al fine dell'aumento del titolo alcolometrico volumico naturale, l'aggiunta di saccarosio al vino nuovo ancora in fermentazione, precisando però al successivo par. 3 che tale aggiunta può effettuarsi *«unicamente nelle regioni viticole in cui sia tradizionalmente o eccezionalmente praticata conformemente alla legislazione esistente all'8 maggio 1970»*.

Argomenta poi la Corte che la legge n. 460/1987, diretta a *«sanzionare tutte quelle violazioni che non erano tali secondo il nostro ordinamento ma lo sono diventate a seguito dell'emanazione del regolamento comunitario»*, non contiene *«alcuna abrogazione, né espressa né tacita, di eventuali norme incriminatrici penali e, segnatamente, del d.p.r. 12 febbraio 1965, n. 162, art. 76, così come sostituito dalla l. 7 agosto 1986, n. 462, art. 9 ter, il quale nelle operazioni di vinificazione vieta l'impiego di zuccheri o materie zuccherine o fermentate diverse da quelle provenienti dall'uva fresca»*.

(12) L'aggiunta ad un alimento di sostanze che ne modifichino la composizione naturale è sanzionata dalla legge n. 283/1962, art. 5, comma 1, lett. a), non abrogata dai successivi provvedimenti legislativi in materia a partire dal d.p.r. n. 162/1965 e successive modifiche con legge n. 462/1986 e legge n. 460/1987. Vedi da ultimo legge n. 82/2006.

(13) Nella legislazione nazionale e nella regolamentazione comunitaria il vino è classificato come il prodotto ottenuto esclusivamente dalla fermentazione alcolica totale o parziale di uve fresche, pigiate o non, o di mosti di uve. Vedi in proposito All. I al reg. n. 822/1987/CEE, che rappresenta un fondamentale passo nell'organizzazione comune del mercato vitivinicolo (OCM Vino), già prima dell'OCM Unica agroalimentare (reg. n. 1234/2007/CE).

(14) Nelle operazioni di controllo l'indicazione geografica «Puglia» era risultata fraudolenta e anche l'annata di produzione del vino non corrispondeva a quella dichiarata.

È qui opportuno ricordare che, fermo restando il principio di prevalenza della normativa unionale su quella nazionale, ciascuno Stato membro può sempre adottare misure più restrittive rispetto alle disposizioni dettate dall'Unione (15). Così avviene appunto, per quanto riguarda il settore vitivinicolo, nello Stato italiano che esclude l'impiego di saccarosio (16) o sostanze equivalenti nelle pratiche enologiche di dolcificazione le quali debbono consistere esclusivamente nell'aggiunta di sostanze ricavate dall'uva, quali i mosti o, per disposizione recente (17), anche lo zucchero d'uva.

Con riferimento poi all'aggiunta di acqua riscontrata nel vino prodotto nello stabilimento dell'imputato, tale operazione è ovviamente vietata pure a livello comunitario (18).

Sulla base delle suesposte premesse la Corte di cassazione conferma la sentenza d'appello nella parte in cui giudica l'imputato colpevole per aver contravvenuto alle disposizioni della legge n. 283/1962 che all'art. 5, comma 1, lett. a), vieta la vendita come pure la detenzione per la vendita di sostanze alimentari *«private anche in parte dei propri elementi nutritivi o mescolate a sostanze di qualità inferiore o comunque trattate in modo da variarne la composizione naturale»* (19). Ritenuto il ricorrente responsabile della violazione di cui sopra, la Corte suprema esclude però il dedotto assorbimento della contravvenzione nel delitto in quanto *«l'art. 515 c.p. tutela il leale esercizio del commercio e, perciò, sia l'interesse del consumatore a non ricevere una cosa diversa da quella richiesta, sia il leale esercizio del commercio»*, e invece *«la normativa speciale tutela la qualità del prodotto, per cui è configurabile il concorso»* (20).

I reati contestati al produttore vitivinicolo sono pertanto concorrenti, ma quello di frode in commercio viene qualificato come tentativo (21) non essendovi stata *traditio*.

(15) Ciò è ribadito anche nel recente regolamento UE n. 1308/2013, in *G.U.U.E.* 20 dicembre 2013, che all'art. 83, par. 2, così recita: «Gli Stati membri possono limitare o vietare l'impiego di determinate pratiche enologiche e prevedere norme più restrittive per i vini prodotti sul loro territorio (...) al fine di rafforzare la preservazione delle caratteristiche essenziali dei vini (...)».

(16) Il divieto non opera riguardo ai vini spumanti nella cui elaborazione è consentito l'utilizzo del saccarosio per l'arricchimento e la presa di spuma.

(17) La nuova OCM unica (Organizzazione comune di mercato - Regolamento UE n. 1308/2013, cit.), ha autorizzato l'utilizzo nelle pratiche enologiche del mosto di uve concentrato rettificato solido, cioè di zucchero d'uva in forma cristallina.

(18) Scrive in proposito GERMANÒ che *«la prescrizione più antica è stata quella di aggiungere acqua al vino. Il divieto continua ad essere riportato nel punto A dell'allegato VI della proposta di regolamento del Consiglio 4 luglio 2007»*. V. A. GERMANÒ, *La disciplina del vino dalla produzione al mercato*, in F. ALBISINNI (a cura di), *Le regole del vino, Atti del convegno (Roma 23-24 novembre 2007)*, Milano, 2008, 11.

(19) *«Dalla lettera e dalla ratio della norma risulta chiaramente che ad essa è estraneo qualsiasi riferimento alla nocività del prodotto alla salute»*. Così in sentenza.

(20) Sono richiamate in motivazione le precedenti conformi Cass. Sez. III Pen. 5 febbraio 2004, n. 4351, Colasanti, in *Riv. pen.*, 2005, 215, e Cass. Sez. III Pen. 13 maggio 2009, n. 20125, Nacci, in questa *Riv.*, 2010, 113.

(21) Riportandosi al consolidato orientamento giurisprudenziale di legittimità (Cass. Sez. Un. Pen. 21 dicembre 2000, n. 28, Morici, in *Giur. it.*, 2001, 1685) la Corte afferma che per la configurabilità del tentativo *«non occorre l'inizio di una trattativa con il potenziale acquirente, essendo sufficiente che sia accertata la destinazione alla vendita del prodotto diverso per origine, provenienza, qualità o quantità da quelle dichiarate o pattuite»*. In sentenza si fa inoltre menzione di Cass. Sez. III Pen. 26 gennaio 2009, n. 3479, Urbani ed a., in *Dir. pen. e proc.*, 2009, 4, 432, per

Ritenuto sotto tale profilo il ricorso non manifestamente infondato, la Corte dichiara l'intervenuta prescrizione della contravvenzione per essere decorsi oltre cinque anni dalla commissione del fatto e conclude per l'annullamento della sentenza di merito senza rinvio circa l'estinta contravvenzione e con rinvio ad altra Sezione della medesima Corte d'appello onde ridetermini la pena per la frode in commercio configurata quale tentativo e non già quale delitto consumato.

Guido Jesu

la quale «la fattispecie del tentativo di frode in commercio sussiste altresì nell'ipotesi di deposito nel magazzino di una ditta esercente la vendita all'ingrosso di prodotti diversi per origine, provenienza, qualità o quantità da quelle indicate sulle confezioni, in quanto dimostrativo della successiva immissione nel circolo distributivo di prodotti aventi differenti caratteristiche rispetto a quelle dichiarate o pattuite».



Cons. Stato, Sez. V - 10-6-2014, n. 2977 - Maruotti, pres.; Amicuzzi, est. - Comune di Frattamaggiore (avv. Damiano) c. Regione Campania (avv. Marzocchella).

Sanità pubblica - Rifiuti - Rimozione e smaltimento - Bonifica - Tratto di sedime molto esteso - Responsabilità della Regione - Sussiste.

Sussiste la responsabilità della Regione in caso di inottemperanza ad ordinanza del sindaco emessa nei di lei confronti per la rimozione di rifiuti abbandonati da terzi in area di proprietà della stessa Regione (1).

(Omissis)

14.3. Osserva il Collegio che - per la definizione della controversia in esame - occorre individuare l'ambito di applicazione dell'art. 192 del testo unico n. 152 del 2006, il quale, per quanto rileva nel presente giudizio, dispone:

- al comma 1, che «L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati»;

- al comma 3, che, «Fatta salva l'applicazione della sanzioni di cui agli artt. 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate».

Dal dato testuale del comma 3 (e dalla parola «dispone»), si evince come il potere-dovere di ordinare la rimozione e il ripristino dello stato dei luoghi vada esercitato senza indugio non solo nei confronti di chi abbandona *sine titolo* i rifiuti (il quale realizza la propria condotta col dolo e con l'*animus derelinquendi*), ma anche del proprietario o del titolare di altro diritto reale cui la «violazione sia imputabile a titolo di dolo o di colpa».

In un quadro normativo volto a tutelare l'integrità dell'ambiente, il comma 3 non prevede una

ipotesi di responsabilità oggettiva o per fatto altrui: se vi è un abbandono di rifiuti avente il carattere della repentinità e della irresistibilità. Se avvisa dell'accaduto la pubblica autorità e pone in essere le misure esigibili per evitare il ripetersi dell'accaduto, il proprietario non può essere considerato responsabile, per il suo solo titolo di proprietario.

Tuttavia, non dissimilmente ad altre disposizioni del settore, il comma 3 ritiene sufficiente la colpa.

Tra le ipotesi tipiche di colpa, rientra la negligenza.

Nel suo significato lessicale (risalente anche al diritto romano, e prima ancora che la nozione fosse riferita alle singole obbligazioni), la *negligentia* (vale a dire la mancata *diligentia*) consisteva e consiste nella trascuratezza, nella incuria nella gestione di un proprio bene, e cioè nella assenza della cura, della vigilanza, della custodia e della buona amministrazione del bene.

L'art. 192 del testo unico n. 152 del 2006 attribuisce rilievo proprio alla negligenza del proprietario, che - a parte i casi di connivenza o di complicità negli illeciti (qui non prospettabili) - si disinteressa del proprio bene per una qualsiasi ragione e resti inerte, senza affrontare concretamente la situazione, ovvero la affronti con misure palesemente inadeguate.

L'art. 192 - qualora vi sia la concreta esposizione al pericolo che su un bene si realizzi una discarica abusiva di rifiuti anche per i fatti illeciti di soggetti ignoti - attribuisce rilevanza esimente alla diligenza del proprietario, che abbia fatto quanto risulti concretamente esigibile, e impone invece all'amministrazione di disporre le misure ivi previste nei confronti del proprietario che - per trascuratezza, superficialità o anche indifferenza o proprie difficoltà economiche - nulla abbia fatto e non abbia adottato alcuna cautela volta ad evitare che vi sia in concreto l'abbandono dei rifiuti.

La condotta illecita del terzo - ovvero la proliferazione delle condotte illecite dei terzi - dunque non è di per sé una causa che rende non imputabile al proprietario l'evento (la trasformazione del suo terreno in discarica abusiva), né frattura il nesso di causalità tra la sua condotta colposa (*id est*, caratterizzata dalla trascuratezza e dalla incuria), quando costituisce un fatto prevedibile e prevenibile.

14.4. Nella specie, ritiene la Sezione che sussista effettivamente la colpa dell'amministrazione regionale e che risultano non condivisibili le argomentazioni che la Regione ha formulato, per escludere la propria responsabilità.

Ovviamente, quando proprietario dell'area non sia una persona fisica, ma sia una persona giuridica pubblica o privata, va esclusa una concezione «antropomorfica» dell'elemento soggettivo, rilevando soprattutto il dato oggettivo della disfunzione della struttura organizzativa e il dato in sé - quando si tratti della gestione di un bene - della obiettiva trascuratezza ed incuria della gestione.

Con riferimento all'area in questione, posta al di sotto dell'Asse Mediano, tranne il «rafforzamento» della sbarra posta sulla stradina di accesso all'area da tempo adibita a discarica, nel corso del giudizio non è risultata alcuna concreta attività precedente, volta ad evitare che il suo terreno diventasse una discarica e che su di esso si continui a sversare rifiuti di ogni genere.

(*Omissis*)

(1) RIMOZIONE DI RIFIUTI ABBANDONATI E RESPONSABILITÀ DELLA REGIONE.

Si segnala alla attenzione dei lettori, per la peculiarità della fattispecie, la pronuncia in rassegna, nella quale è ritenuta legittima una ordinanza sindacale emessa *ex art.* 192 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, intimante alla Regione Campania di rimuovere e di avviare a recupero o a smaltimento, con ripristino dello stato dei luoghi, rifiuti di vario genere, anche speciali o pericolosi, da tempo abbandonati in una strada di proprietà di quell'ente territoriale, che non aveva svolto alcuna attività di custodia, vigilanza e protezione sull'area in questione, rimasta facilmente accessibile a terzi per l'inesistenza di mezzi di inibizione.

Il quadro normativo di riferimento è rappresentato dall'art. 192 del citato decreto legislativo, il quale al primo comma stabilisce che l'abbandono ed il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati (1), ed al secondo comma, con un periodo faticoso e ripetitivo, fissa il principio per cui chiunque viola i predetti divieti è anche «tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo». Viene altresì attribuito al sindaco il potere di disporre con ordinanza le operazioni necessarie a quel fine ed il termine entro cui provvedervi, trascorso il quale la menzionata autorità procede all'esecuzione in danno degli obbligati ed al recupero delle somme anticipate (2). E ciò fatta salva la applicazione delle sanzioni penali di diversa entità secondo le caratteristiche dei rifiuti interessati, contemplate dagli artt. 255 e 256 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Tra le varie problematiche insorte circa l'adozione dell'ordinanza di rimozione e ripristino dello stato dei luoghi, in questa sede pare opportuno sottolineare che soltanto il coinvolgimento del proprietario del terreno nella condotta illecita consente l'intervento del sindaco e tale coinvolgimento deve essere caratterizzato dal dolo o dalla colpa, ossia dalla cosciente partecipazione all'abbandono incontrollato (cioè dall'*animus derelinquendi*), ovvero da imprudenza, imperizia o negligenza, da accertarsi in concreto (3). In altri termini, va appurata la sussistenza di una relazione giuridica del titolare del diritto reale con il bene, la quale impone l'esercizio di una funzione di protezione e custodia dell'area stessa per evitare il suo utilizzo abusivo. Pertanto, le note che caratterizzano una condotta colposa possono anche nel caso consistere nella omissione di accorgimenti e di cautele doverose, suggerite per realizzare una efficace tutela del sito, impedendo così che possano in esso venire indebitamente depositati rifiuti, nella trascuratezza, nella incuria, nella superficialità e pure nella mera indifferenza imputabili a quel titolare (4).

La peculiarità cui si accennava in premessa è rappresentata dalla circostanza che l'addebito di non aver adottato alcuna iniziativa per preservare il bene da prevedibili e prevenibili condotte illecite di terzi (eventualmente ignoti) è rivolto non ad una persona fisica, ma ad un ente territoriale quale la Regione: in questo caso, osserva il Consiglio di Stato, rileva il dato oggettivo della disfunzione della struttura organizzativa e quindi di una intollerabile noncuranza nei confronti della tutela di beni – la salute e l'ambiente

(1) Cfr. MANFRÈ, *Peculiarità distintive delle fattispecie di abbandono, di deposito incontrollato di rifiuti e di discarica abusiva*, in questa Riv., 2008, 564 e ss., in nota a Cass. Sez. III Pen. 26 ottobre 2007, n. 39644, G.C.

(2) Il sindaco che non dispone l'immediato intervento per l'eliminazione dei rifiuti ed il ripristino dello stato dei luoghi può incorrere nel delitto previsto dall'art. 328 c.p. In tal senso Cass. Sez. VI Pen. 10 giugno 2005, n. 33034, Esposito, in *Rass. giur. san.*, 2006, 126.

(3) Cfr. BENOZZO, *Sulla presunta responsabilità del proprietario del terreno in cui sono stati abbandonati rifiuti*, in *Resp. civ. e prev.*, 2006, 994 e ss.

(4) Cfr. Cons. Stato, Sez. V 16 luglio 2010, n. 4614, in *Foro amm. C.D.S.*, 2010, 1486.

– di primario rilievo costituzionale (5), sia pure in presenza di lamentate difficoltà economiche ed in assenza di mezzi per far fronte alla situazione, le quali tuttavia non integrano alcuna ipotesi esimente ai fini della disapplicazione del menzionato art. 192 (6).

Tanto più ciò appare pienamente condivisibile se si osserva che la Regione non solo non può sottrarsi all'obbligo di utilizzare le proprie risorse secondo un ben preciso ordine di priorità, realizzando le misure necessarie a salvaguardare l'ambiente e l'ecosistema ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s) Cost. (7), ma deve anche risolvere circostanze emergenziali, caratterizzate pure dalla carenza diffusa di senso civico, da una innata omertà e dalla operatività di potenti organizzazioni criminali nel settore del trasporto e dello smaltimento dei rifiuti (8). Assai opportunamente il Consiglio di Stato sottolinea che le pubbliche autorità possono concretamente esigere ed ottenere il rispetto della legalità unicamente quando esse stesse diano il buon esempio applicando le norme allorché ne sono destinatarie ed imponendo la loro osservanza nell'esercizio di precisi doveri istituzionali.

È appena il caso di notare che non risulta chiaro il riferimento contenuto nell'art. 192, comma 4 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 al d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni. Tale *corpus* normativo, che ha visto l'introduzione tra i reati presupposti di condotte illecite spese in campo ambientale, non contempla la fattispecie sopra esaminata per cui la disciplina prevista in detto ultimo decreto non è applicabile alle ipotesi di abbandono, deposito incontrollato ed immissione di rifiuti in acque superficiali o sotterranee (9).

Patrizia Mazza

(5) Cfr. ROTA, *L'ambiente come nuova categoria giuridica*, in AMELIO - FORTUNA, *La tutela penale dell'ambiente*, Torino, 2000, 1 e ss.

(6) Cfr. LUCIANI, *Abbandono di rifiuti e responsabilità del proprietario*, in *Resp. civ. e prev.*, 2010, 1252 e ss., con specifico riferimento alla giurisprudenza amministrativa.

(7) Cfr. MADDALENA, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 735 e ss.

(8) Sul punto cfr. AMELIO, *La personalità criminale nella teoria generale della criminologia moderna*, Napoli, 2009, 133 e ss.

(9) Cfr. BENOZZO, *La gestione dei rifiuti*, in *Commento al codice dell'ambiente*, Torino, 2013, 613; CAZZAGON, *L'ordine di ripristino per abusivo deposito di rifiuti emesso nei confronti di un'altra pubblica amministrazione*, in *Foro amm. C.D.S.*, 2006, 3043. Sul tema in generale cfr. DE VERO, *La responsabilità penale delle persone giuridiche*, Milano, 2008, *passim*.



Cons. Stato, Sez. VI - 11-9-2013, n. 4490 - Maruotti, pres.; Lageder, est. - Tecno Beton s.r.l. (avv. ti Brunetti e Scanzano) c. Comune di San Vittore del Lazio (avv. D'Orio).

Ambiente - Inquinamento - Complesso industriale per la produzione di laterizi - Imposizione di un vincolo su un'area inquinata - Art. 17, comma 10, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 -

Proprietario dell'area, non responsabile dell'inquinamento - Onere di provvedere.

(D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 17, comma 10)

Ambiente - Soggetto subentrante nella proprietà o nel possesso di un sito contaminato - Successione negli obblighi ex art. 17, comma 10, d.lgs. n. 22 del 1997 - Costi degli interventi di bonifica - Spettano al soggetto subentrante che voglia evitare conseguenze dei vincoli ex comma 11, art. 17, d.lgs. n. 22 del 1997. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 17, comma 11)

Il coinvolgimento del proprietario del terreno, a prescindere dagli aspetti della sua responsabilità per il riscontrato inquinamento e del sostentamento delle spese di messa in sicurezza e di bonifica del sito, attraverso gli istituti dell'onere reale e del privilegio speciale immobiliare sulle aree, è volto a responsabilizzare, per effetto della «posizione» rivestita, il soggetto che ha un particolare legame, di tipo dominicale, con le aree, al fine di ottenere un'ulteriore posizione di garanzia (qualora il responsabile non provveda o non sia individuabile), a salvaguardia del premiente interesse, di rilievo costituzionale, alla salubrità dell'ambiente (1).

Il soggetto che subentri nella proprietà o nel possesso del sito contaminato, pur se non è responsabile della violazione, succede anche negli obblighi connessi all'onere reale di cui all'art. 17, comma 10, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, ed è tenuto a sostenere i costi connessi agli interventi di bonifica, se intende evitare le conseguenze dei vincoli previsti dal successivo comma 11, secondo cui le spese sostenute per detti interventi, realizzati d'ufficio dal Comune o dalla Regione - qualora i responsabili non provvedano o non siano individuabili -, sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime, esercitabile anche in pregiudizio dei diritti acquistati dai terzi sull'immobile (2).

Il testo della sentenza è pubblicato in www.rivistadga.it**(1-2) LA RESPONSABILITÀ OGGETTIVA DELL'AUTORE E LA POSIZIONE DI GARANZIA DEL PROPRIETARIO.**

La pronuncia in commento ricalca un orientamento consolidato ed unanime rintracciabile vuoi nella giurisprudenza amministrativa, che in quella di legittimità della Suprema Corte [cfr. per tutte Cass. Sez. I Civ. 21 ottobre 2011, n. 21887 e Cons. Stato, Sez. VI 15 luglio 2010, n. 4561, Comune di Vomodrone c. Regione Lombardia ed a. (1)] ove si legge: «La responsabilità dell'autore dell'inquinamento costituisce, relativamente agli obblighi di bonifica, messa in sicurezza e di ripristino ambientale conseguenti alla contaminazione delle aree, una forma di responsabilità oggettiva desumibile dalla circostanza che l'obbligo di effettuare gli interventi di legge sorge, in connessione con una condotta anche accidentale, quindi a prescindere dall'esistenza di qualsiasi elemento soggettivo doloso o colposo in capo all'autore dell'inquinamento. Non si può ovviamente prescindere dal rapporto di causalità tra l'azione (omissione) dell'autore dell'inquinamento ed il superamento o pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti di contaminazione in coerenza con il principio comunitario “chi inquina paga”.

Sensibilmente diversa si presenta invece la posizione del proprietario del sito per

(1) Rispettivamente in *Giust. civ.*, 2013, 7-8, I, 1502 e in *Foro amm. C.D.S.*, 2010, 7-8, 1602.

la responsabilità del quale occorre fare riferimento ai commi 10 e 11 dell'art. 17: chi subentra nella proprietà o nel possesso del bene subentra anche negli obblighi connessi all'onere reale ivi previsto, indipendentemente dal fatto che ne abbia avuto preventiva conoscenza. Quella posta in capo al proprietario è pertanto una responsabilità da posizione, non solo svincolata dai profili soggettivi del dolo o della colpa, ma che non richiede neppure l'apporto causale del proprietario (n.d.r. a differenza di quanto è richiesto in capo al responsabile) al superamento o pericolo di superamento dei valori limite di contaminazione. È quindi evidente che il proprietario del suolo, che non abbia apportato alcun contributo causale, neppure incolpevole all'inquinamento, non si trova in alcun modo in una posizione analoga od assimilabile a quella dell'inquinatore, essendo tenuto a sostenere i costi connessi agli interventi di bonifica esclusivamente in ragione dell'esistenza dell'onere reale sul sito».

Dottrina e giurisprudenza sono concordi nel ritenere che in capo al soggetto responsabile sussista un'ipotesi di responsabilità oggettiva, sebbene isolatamente è rinvenibile qualche pronunciamento diverso (2).

Diversamente, dottrina e giurisprudenza, configurano in capo al proprietario non responsabile non un obbligo diretto, piuttosto un obbligo indiretto ed un onere che devono essere assolti al fine di esercitare i propri diritti sul bene (3). In senso parzialmente difforme, il T.A.R. Lombardia ha ritenuto ipotizzabile una responsabilità diretta in capo al proprietario qualora esso svolga attività pericolosa ai sensi dell'art. 2050 c.c. o se vi sia una *culpa in vigilando* così come disciplinata dall'art. 2051 c.c., che peraltro non prevede una responsabilità oggettiva ma una presunzione *juris tantum* (4).

Per il proprietario estraneo all'inquinamento l'esecuzione degli interventi di bonifica prescritti dall'amministrazione è un vero e proprio onere finalizzato a rimuovere il pregiudizio costituito dall'onere reale e dal connesso privilegio immobiliare gravante sul bene. L'evizione del bene che il proprietario può di fatto subire a causa dell'inerzia dell'inquinatore non costituisce una sanzione per non avere bonificato il sito, ma una conseguenza dell'attività di ripristino ambientale realizzata dall'ente pubblico nell'interesse della collettività (a tutela del bene costituzionalmente protetto dell'ambiente), tramite un meccanismo che presenta similitudini con l'esproprio piuttosto che con il risarcimento dei danni. L'onere inerendo la *res* segue il bene.

Nei casi in cui vi sia una successione di soggetti distinti su una fonte attiva di inquinamento o su una fonte di pericolo attuale e concreto di inquinamento che il titolare dell'attività abbia l'obbligo di controllare in base alla normativa vigente, i vari soggetti succedutisi che abbiano effettivamente il potere di intervenire sulla fonte di

(2) Cfr. T.A.R. Piemonte - Torino, Sez. II 11 maggio 2001, n. 1100, in *Ragiusan*, 2002, 213-4, 132 che ha recentemente affermato che: «La nozione di responsabilità dell'inquinamento deve essere ricondotta opportunamente a quella più generale di responsabilità per fatto illecito».

(3) Cfr. T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. I 16 luglio 2001, n. 4934, in *Ragiusan*, 2002, 213-4, 139; T.A.R. Campania - Napoli, Sez. I 20 novembre 2000, n. 4327, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>; T.A.R. Emilia-Romagna - Bologna, Sez. II 6 marzo 2001, n. 191, *ivi*.

(4) T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. I 13 febbraio 2001, n. 987, in *Foro amm.*, 2001, 1249.

rischio senza che sia necessario il ricorso a strumenti eccezionali, danno luogo ad una pluralità di garanti, nessuno dei quali può liberarsi dal proprio obbligo di intervento invocando l'analoga posizione di garanzia di altri soggetti inclusi i propri predecessori nella gestione del sito.

Il proprietario non responsabile della contaminazione non potrà in alcun caso eccepire la mancata conoscenza del «vincolo»: né chi era tale al tempo della «contaminazione» vuoi perché comunque titolare di un potere-dovere di vigilanza sulla cosa, vuoi perché la diffida al responsabile deve essere notificata anche al proprietario *ex art. 8 d.m. n. 471/1999*, né chi eventualmente è subentrato nel possesso di un sito in cui sia presente una situazione di inquinamento statica (ad es. discarica di rifiuti inerti) o storicizzato (che sfugge al potere di custodia e intervento «attuale»), vuoi perché l'onere reale deve essere indicato nel certificato di destinazione urbanistica ai sensi e per gli effetti dell'art. 18, comma 2, della l. 28 febbraio 1985, n. 47 («Gli atti tra vivi, sia in forma pubblica sia in forma privata, aventi ad oggetto trasferimento o costituzione o scioglimento della comunione di diritti reali relativi a terreni sono nulli e non possono essere stipulati né trascritti nei pubblici registri immobiliari ove agli atti stessi non sia allegato il certificato di destinazione urbanistica contenente le prescrizioni urbanistiche riguardanti l'area interessata. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano quando i terreni costituiscano pertinenze di edifici censiti nel nuovo catasto edilizio urbano, purché la superficie complessiva dell'area di pertinenza medesima sia inferiore a 5.000 mq»), vuoi perché comunque titolare di una posizione di garanzia. In caso di successione verrà a determinarsi una pluralità di posizioni di garanzia, tutti responsabili *in toto*: nessuno potrà liberarsi invocando l'analoga posizione di garanzia dell'altro.

Secondo la Corte Suprema se più sono i titolari della posizione di garanzia od obbligo di impedire l'evento (*ex art. 40, comma 2, c.p.*) ciascuno è destinatario per intero di quell'obbligo, con la conseguenza che se è possibile che determinati interventi siano effettuati da uno dei garanti è doveroso per gli altri accertarsi che questi siano stati eseguiti effettivamente ed adeguatamente [cfr. Cass. Sez. IV Pen. 29 aprile 1991, n. 4793 (5) secondo cui «il principio di affidamento secondo il quale ogni consociato può confidare che ciascuno si comporti adottando le regole precauzionali normalmente riferibili al modello di agente proprio della attività che di volta in volta viene in questione e in virtù del quale ognuno deve evitare unicamente i pericoli scaturenti dalla propria condotta, non può essere invocato quando colui che si affida sia in colpa per avere violato determinate norme precauzionali o per avere omesso determinate condotte e, ciò nonostante, confidi che altri che gli succede nella stessa posizione di garanzia elimini quella violazione o ponga rimedio a quella omissione. Se più sono i titolari della posizione di garanzia ciascuno è per intero destinatario dell'obbligo giuridico di impedire l'evento con la conseguenza che, se è possibile che

(5) Bonetti ed a., rv. 191.793.

determinati interventi siano eseguiti da uno dei garanti, è però doveroso per l'altro o per gli altri garanti dai quali ci si aspetta la stessa condotta, accertarsi che il primo sia effettivamente ed adeguatamente intervenuto»].

1. *L'onere reale e il privilegio immobiliare*. «Gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale nonché la realizzazione delle eventuali misure di sicurezza costituiscono onere reale sulle aree inquinate di cui ai commi 2 e 3. L'onere reale deve essere indicato nel certificato di destinazione urbanistica ai sensi e per gli effetti dell'art. 18, comma 2 della l. 28 febbraio 1985 n. 47.

Le spese sostenute per la messa in sicurezza, la bonifica ed il ripristino ambientale delle aree inquinate nonché per la realizzazione delle eventuali misure di sicurezza ai sensi dei commi 2 e 3 sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime ai sensi e per gli effetti dell'art. 2748, comma 2, c.c. Detto privilegio si può esercitare anche in pregiudizio dei diritti acquistati dai terzi sull'immobile. Le predette spese sono altresì assistite da privilegio generale mobiliare» (art. 17, commi 10 e 11, d.lgs. n. 22/1997).

Le giurisdizioni, amministrativa e civile, hanno più volte ribadito che l'operatività dell'onere reale previsto dall'art. 17, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, presuppone l'emanazione di un provvedimento amministrativo ad opera dell'autorità competente che accerti la contaminazione del suolo ed individui la necessità di porre in essere gli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale, imponendone l'adozione all'esito dell'approvazione di un progetto di bonifica ed onerando così il proprietario del relativo costo, dovendosi invero escludere che l'imposizione del peso sul fondo nasca dalla presenza del semplice accumulo su detto terreno di rifiuti interrati (6).

L'accertamento della contaminazione deve avvenire in via preventiva, ad opera dei soggetti pubblici competenti e costituisce elemento essenziale della diffida; questa non può fondarsi esclusivamente sulla possibilità dell'esistenza di una contaminazione.

L'istruttoria richiede un'ampia e approfondita disamina da svolgersi, ovviamente, in contraddittorio con tutti coloro che sono stati nel possesso dei luoghi in questione, non potendosi escludere a priori che lo stato di inquinamento attualmente riscontrabile sia addebitabile a più e diversi fattori e quindi anche a più di un soggetto e deve considerare e valutare attentamente tutte le possibili cause dei parametri che hanno superato i livelli di accettabilità, identificandone e valutandone le possibili fonti in relazione a tutte le attività che sono state in loco esercitate (7).

La diffida, come detto, deve essere non solo inviata al responsabile, ma anche notificata al proprietario che quindi ne ha conoscenza (art. 8, d.m. n. 471/1999).

(6) Cfr. Cass. Sez. II Civ. 27 febbraio 2012, n. 2982, in *Giust. civ.*, 2013, 7-8, I, 1501.

(7) Cfr. T.A.R. Friuli-Venezia Giulia 27 luglio 2001, n. 488, in *Ragiusan*, 2002, 219, 162; T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. I 13 febbraio 2001, n. 987, cit.; T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. I 27 marzo 2001, n. 2653, in *Foro amm.*, 2001, 1250.

A tal stregua ne deriva che, sussistendo un «vincolo», non possa essere consentita su un sito inquinato qualsiasi attività edilizia poiché sarà necessario garantire in via prioritaria l'esecuzione dell'intervento di bonifica.

In taluno caso ad esempio il T.A.R. ha ritenuto legittima l'adozione da parte del Comune di una variante parziale del piano regolatore sottraendo capacità edificatoria all'area contaminata (8).

Nella sentenza in commento si legge ulteriormente che «la funzione di garanzia reale assolta dall'onere reale e dal privilegio speciale immobiliare (a tutela del credito alla restituzione delle spese di bonifica) esclude l'illegittimità dell'imposizione del vincolo sull'intero complesso industriale, anziché sulla sola area contaminata atomisticamente considerata, attesa l'unitarietà funzionale dell'oggetto della garanzia, da rapportate all'entità delle preventivate spese di bonifica».

L'onere, quindi, che ha titolo in un'obbligazione pecuniaria di ripetizione, inerisce al bene nella sua interezza seppur proporzionalmente all'entità del debito, ne segue e condiziona la funzionalità, fino ad «alterarne» la natura e la destinazione.

2. *Le disposizioni del codice dell'ambiente (artt. 240 e ss., d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152).* La suesposta normativa trova corrispondenza non solo nei principi generali comunitari che oggi informano il c.d. Codice dell'ambiente, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (principi di responsabilizzazione e di cooperazione che, insieme con quelli di precauzione, di prevenzione, sostenibilità, e proporzionalità, costituiscono il tessuto connettivo dell'intero testo e vengono ad ampliare la sfera dei soggetti attivi destinatari delle prescrizioni), ma anche nelle specifiche norme di cui agli artt. 240 e ss. Stabilisce l'art. 245, rubricato «Obblighi di intervento e di notifica dei soggetti non responsabili della potenziale» contaminazione che *«le procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale disciplinate dal presente titolo possono essere comunque attivate su iniziativa degli interessati non responsabili. Fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'art. 242, il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione deve darne comunicazione alla Regione, alla Provincia ed al Comune territorialmente competenti e attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'art. 242 (...)»*.

A ben vedere anche qui vi è un obbligo indiretto del proprietario pur non responsabile della contaminazione che discende proprio dalla sua connaturata posizione di garanzia, oltre che dai suddetti principi di cooperazione e responsabilizzazione.

Parimenti, l'art. 250 prevede l'attivazione della procedura di bonifica da parte dell'amministrazione allorché i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti prescritti ovvero non siano individuabili e non provvedano né il proprietario del sito, né altri soggetti interessati.

(8) Cfr. T.A.R. Piemonte, Sez. I sentenza 6 novembre 2008, n. 2928, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

L'art. 253 sotto la rubrica «Oneri reali e privilegi speciali» sancisce la costituzione di un onere reale sul sito avente titolo proprio negli interventi effettuati dall'amministrazione, anch'esso iscritto a seguito della approvazione del progetto di bonifica ed indicato nel certificato di destinazione urbanistica, nonché la costituzione di un privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime ai sensi e per gli effetti dell'art. 2748 c.c. esercitabile anche in pregiudizio dei diritti acquistati dai terzi sull'immobile. La norma poi prevede espressamente che il proprietario non responsabile dell'inquinamento che abbia spontaneamente provveduto alla bonifica del sito inquinato ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute e l'eventuale maggiore danno subito.

3. *Conclusioni.* Il coinvolgimento del proprietario del terreno, come si legge nella sentenza in commento, prescinde dalla sua responsabilità per il riscontrato inquinamento, essendo volto a responsabilizzare, per effetto della posizione rivestita, il soggetto che ha un particolare legame di tipo dominicale con le aree al fine di ottenere un'ulteriore posizione di garanzia a salvaguardia del preminente interesse di rilievo costituzionale alla salubrità dell'ambiente. Siamo di fronte ad una responsabilità da posizione che è precipua espressione dei principi di cooperazione e responsabilizzazione che connotano la materia dell'ambiente e della salubrità ambientale.

Manuela Lamantea



T.A.R. Piemonte, Sez. I - 13-6-2014, n. 1056 - Balucani, pres.; Limongelli, est. - Matterer (avv. Maero, Ludogoroff, Sandretto e Aliberti) c. Comune di Racconigi (n.c.) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti stoccati - Ordinanza di provvedere allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi - Ordine di messa in sicurezza mediante rinfustazione di tutti i rifiuti posti in contenitori deteriorati - Curatore fallimentare e proprietario del sito incolpevole del pericolo di inquinamento - Responsabilità - Dolo o colpa - Prova da parte della P.A. - Illegittimità dell'ordinanza.

In tema di esercizio dell'azione pubblicistica in ambito di tutela dell'ambiente e della salute, la P.A. è tenuta a provare, in sede di contestazione della condotta illecita, il dolo o la colpa dell'autore materiale ed, altresì, del proprietario del sito, sede di rifiuti abbandonati. È, quindi, illegittima l'ordinanza di rimozione, smaltimento e bonifica se dagli atti istruttori del procedimento ad hoc non sia emerso alcun fondamento sostanziale dell'imputazione e, quindi, alcuna corresponsabilità nella determinazione del pericolo (1).

(Omissis)

1. Sono all'esame del Collegio gli atti con cui il Sindaco di Racconigi ha inteso reagire alla situazione di abbandono di rifiuti pericolosi e di pericolo di inquinamento ambientale accertati nell'immobile di proprietà della società ricorrente, entrambi attribuibili (e attribuiti) unicamente alla società conduttrice dell'immobile, ECO.TRE s.r.l., in dipendenza all'attività esercitata (legittimamente) da quest'ultima nel predetto immobile fino alla data del proprio fallimento, dichiarato nell'aprile del 1998.

In particolare:

- con i primi due provvedimenti (nn. 36/98 e 57/98), il sindaco di Racconigi ha contestato l'abbandono incontrollato dei rifiuti pericolosi e ha ordinato la messa in sicurezza del sito, lo smaltimento dei rifiuti e il ripristino dello stato dei luoghi;

- con gli altri due provvedimenti (nn. 53/99 e 65/01), il sindaco ha rilevato il pericolo di un possibile inquinamento ambientale e ha ordinato la bonifica e il ripristino ambientale del sito.

Tutti e quattro i provvedimenti sono stati adottati, sia nei confronti del soggetto individuato come responsabile dell'abbandono dei rifiuti e del pericolo di inquinamento ambientale (e cioè la società ECO.TRE s.r.l., e., per essa, la relativa curatela fallimentare), sia, in solido con essa, nei confronti del soggetto proprietario del sito (il legale rappresentante della società ELLE-EFFE s.a.s., odierna ricorrente).

2. Con i ricorsi in esame, la società ricorrente ha contestato la legittimità dei provvedimenti impugnati nella parte in cui gli stessi sono stati indirizzati, oltre che nei confronti del soggetto responsabile delle condotte sanzionate, anche nei confronti di essa ricorrente, per il solo fatto di essere proprietaria del sito, senza individuare a suo carico - o comunque senza *motivatamente* individuare - profili di responsabilità dolosa o colposa nella determinazione della situazione sanzionata.

3. Il Collegio osserva quanto segue.

Preliminarmente, va disposta la riunione di tutti i ricorsi in esame, attesi gli evidenti profili di connessione oggettiva e soggettiva.

Nel merito, i ricorsi sono fondati.

4. I primi due provvedimenti sono stati adottati dall'amministrazione comunale ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 22/1997; gli altri due ai sensi dell'art. 17 dello stesso testo normativo.

4.1. In particolare, l'art. 14, comma 3 del d.lgs. n. 22/97 («*divieto di abbandono*») dispone che «*chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 [divieto di abbandono e di deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo, e divieto di immissione di rifiuti nelle acque superficiali e sotterranee] è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa*».

4.2. A sua volta l'art. 17, comma 2 dello stesso d.lgs. n. 22/97 («*bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati*») dispone che «*Chiunque cagiona, anche in maniera accidentale, il superamento dei limiti di cui al comma 1, lett. a), ovvero determina un pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti medesimi, è tenuto a procedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale delle aree inquinate e degli impianti dai quali deriva il pericolo di inquinamento*».

4.3. Lo stesso art. 17 precisa, altresì, per quel che rileva:

- che «*Qualora i responsabili non provvedano ovvero non siano individuabili, gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale sono realizzati d'ufficio dal Comune territorialmente competente e ove questo non provveda dalla Regione, che si avvale anche di altri enti pubblici*» (comma 9);

- che «*Gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale nonché la realizzazione delle eventuali misure di sicurezza costituiscono onere reale sulle aree inquinate di cui ai commi 2 e 3*» (comma 10);

- che «*Le spese sostenute per la messa in sicurezza, la bonifica ed il ripristino ambientale delle aree inquinate nonché per la realizzazione delle eventuali misure di sicurezza, ai sensi dei commi 2 e 3, sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2748, comma 2, del codice civile. Detto privilegio si può esercitare anche in pregiudizio dei diritti acquistati dai terzi sull'immobile. Le predette spese sono altresì assistite da privilegio generale mobiliare*» (comma 11).

5. Come si vede, entrambe le norme sopra riportate individuano come soggetto sanzionabile per l'abbandono incontrollato dei rifiuti o per l'inquinamento ambientale il solo soggetto direttamente «*responsabile*» della condotta.

La responsabilità solidale del soggetto proprietario del sito è prevista dal solo art. 14 in relazione all'ipotesi che l'abbandono incontrollato dei rifiuti possa essergli imputata «*a titolo di dolo o colpa*».

Analogamente, l'art. 17 addossa l'intero onere della bonifica al soggetto che abbia cagionato la situazione di inquinamento o di pericolo di inquinamento ambientale - in sintonia con il principio di derivazione comunitaria secondo cui «*chi inquina paga*» - mentre la situazione del proprietario del sito è disciplinata solo in via riflessa, attraverso la previsione che gli interventi eventualmente realizzati dal Comune per provvedere d'ufficio alla bonifica, in sostituzione del responsabile inadempiente, costituiscono «*onere reale*» sulle aree inquinate, e con la previsione che le spese sostenute a tal fine dal Comune sono assistite da privilegio speciale immobiliare e da privilegio generale mobiliare.

6. Nel caso di specie, ritiene il Collegio che il sindaco di Racconigi non abbia fatto buon governo di tali disposizioni, atteso che:

- con il primo provvedimento egli ha contestato l'abbandono incontrollato dei rifiuti anche alla società proprietaria del sito, senza tuttavia motivare in alcun modo per quali ragioni e sulla base di quali presupposti fosse possibile ritenere una corresponsabilità dolosa o colposa della proprietà nell'abbandono dei rifiuti;

- con il secondo provvedimento, il sindaco ha effettivamente svolto alcune considerazioni in proposito - presumibilmente anche per rimediare alla lacuna motivazionale censurata dalla ricorrente nei confronti dell'atto precedente - ma la motivazione appare al Collegio inconsistente e basata su presupposti di fatto errati e fuorvianti; vi si afferma, infatti, che sarebbe ravvisabile una «*specificata responsabilità per dolo o colpa*» della proprietà «*per non aver mai segnalato la situazione di pericolo venutasi a creare all'interno del sito, sebbene fossero a conoscenza di quanto sopra avendo intrattenuto direttamente il rapporto locativo, ed avendo successivamente provveduto a stipare i fusti nell'ala destra all'interno del capannone, erigendo quindi un muro divisorio (...) per separare la restante parte del fabbricato rendendola in tal modo disponibile e nuovamente locabile*»; la motivazione è tuttavia fuorviante in quanto non considera che la ricorrente, durante la vigenza del rapporto locativo, non ha mai avuto la disponibilità del sito, né risulta che la stessa vi abbia potuto accedere; anzi, dagli atti di causa si evince che persino dopo la convalida dello sfratto, le operazioni esecutive si sono protratte per lungo tempo senza che l'ufficiale giudiziario riuscisse ad accedere all'immobile; la «*conoscenza*» della situazione, che il sindaco ha addebitato alla società ricorrente come fonte della sua corresponsabilità, è stata in realtà acquisita dall'interessata solo in occasione del primo accesso eseguito dall'ufficiale giudiziario il 9 dicembre 1998, vale a dire diversi mesi dopo la cessazione dell'attività d'impresa e la dichiarazione di fallimento della società conduttrice; analogamente, anche la prima (sommaria) attività di messa in sicurezza del sito è stata eseguita dalla proprietà solo dopo tale data, ma ovviamente essa non può costituire la fonte di una qualsivoglia corresponsabilità della proprietà nella causazione dell'abbandono dei rifiuti, essendo quest'ultimo preesistente e interamente attribuibile alla sola conduttrice;

- infine, neppure il terzo e il quarto provvedimento, concernenti l'ordine di bonifica ambientale, contengono alcuna motivazione in ordine ad eventuali profili di responsabilità colposa della società proprietaria nella causazione del pericolo di inquinamento ambientale, a meno di non voler ritenere che questi ultimi andassero individuati, *per relationem* (implicita) in quelli già evidenziati dall'amministrazione nell'ordinanza n. 57/98; ipotesi, quest'ultima, che tuttavia non salverebbe la legittimità dei provvedimenti, dal momento che, come detto, quei profili sono palesemente inconsistenti e basati su presupposti fuorvianti.

7. Del resto, come giustamente osservato dalla difesa di parte ricorrente, la stessa A.R.P.A., nel segnalare al sindaco di Racconigi la necessità di provvedere alla bonifica del sito, aveva precisato che l'ordinanza avrebbe dovuto essere «*notificata anche al proprietario del sito*», ma ai soli fini di «*quanto disposto dall'art. 8, comma 3*» (del d.m. 471/1999), e cioè al solo fine di rendere edotta la proprietà della facoltà, ad essa spettante, di provvedere direttamente alla bonifica del sito in luogo del responsabile inadempiente nonché del fatto che, ove l'intervento fosse stato eseguito, invece, dall'Amministrazione, esso avrebbe costituito onere reale sull'area, e in tal caso le spese sostenute sarebbero state assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime, ai sensi del citato art. 17: sicché, neppure dagli atti istruttori del procedimento amministrativo emergeva alcuna corresponsabilità della società proprietaria nella determinazione del pericolo di inquinamento ambientale rilevato dal Comune, tale da giustificare l'adozione anche nei suoi confronti dell'ordine di bonifica del sito.

8. Ne consegue, in definitiva, che il sindaco di Racconigi, nel rivolgere l'ordine di bonifica del

sito anche al proprietario del sito, incolpevole del pericolo di inquinamento, ha ecceduto palesemente dai limiti dei propri poteri (limiti ben presenti, invece, all'A.R.P.A.), e ha violato i chiari disposti del citato art. 17 D. Lgs. 22/97.

9. In conclusione, alla luce di tutte le considerazioni fin qui svolte, i ricorsi in esame vanno accolti e per l'effetto va disposto l'annullamento degli atti impugnati limitatamente alle parti concernenti la posizione soggettiva della società ricorrente e del suo legale rappresentante *pro tempore*.

10. Le spese di lite possono essere compensate tra le parti, in considerazione della peculiarità della vicenda esaminata.

(*Omissis*)

(1) RIFIUTI ED ORDINANZA DI BONIFICA DEL SITO TRA INTERESSI GENERALI E DIRITTI SOGGETTIVI: NON RESPONSABILE IL PROPRIETARIO INCOLPEVOLE DEL PERICOLO DI INQUINAMENTO.

Il tema di fondo che emerge dalla recente sentenza del T.A.R. Piemonte in epigrafe, chiamato a pronunciarsi sul ricorso di una società privata, è la valutazione della legittimità, o meno, di un'ordinanza di rimozione e smaltimento dei rifiuti abbandonati e di bonifica del sito a due diversi soggetti ed in caso di locazione e, segnatamente, se e quali siano i soggetti obbligati al rispetto della legislazione ambientale, i presupposti dell'azione di responsabilità e le misure adottabili.

La vicenda.

Una s.a.s. concedeva in locazione un immobile di proprietà ad una s.r.l., per attività di ritiro, stoccaggio, lavorazione, rigenerazione, smaltimento e recupero di residui industriali, la quale, poi, riceveva intimazione di sfratto, convalidato, per morosità. Dopo oltre un anno, durante il quale la s.r.l. veniva dichiarata fallita, l'ufficiale giudiziario rilevava l'impossibilità di eseguire lo sfratto per la presenza di notevoli quantità di rifiuti tossici pericolosi che la curatela fallimentare dichiarava di non poter smaltire per mancanza di fondi. Così, il sindaco, dopo relativi sopralluoghi, adottava, nei confronti del curatore fallimentare e del socio accomandatario della s.a.s. proprietaria dell'immobile, quattro ordinanze di messa in sicurezza, smaltimento e ripristino dello stato dei luoghi di cui le ultime due sul presupposto della sussistenza del pericolo di un possibile inquinamento: essendo rimaste le ordinanze tutte inadempite, il Comune provvedeva direttamente alla caratterizzazione ed alla bonifica del sito.

Giuridicamente, in materia possono essere richiamati gli artt. 2, 9, 27, 32, 97 e 117 Cost., 18, legge n. 349/1986, 14 e 17, d.lgs. n. 22/1997, 832, 2043, 2058, 2059, 2392, 2697 e 2748 c.c., 185 c.p., 7 e 21 *octies*, legge n. 241/1990, 117, d.lgs. n. 112/1998, 54, d.lgs. n. 267/2000, 192, 242 e 257, d.lgs. n. 152/2006 nonché il d.m. n. 471/1999 ed il principio comunitario «chi inquina paga».

Nella fattispecie, bisogna stabilire la corretta distribuzione delle responsabilità, ordinarie e «suppletive», derivanti dall'esercizio di un'attività economica privata.

Segnatamente, bisogna valutare, sotto il profilo logico, le situazioni giuridiche e qualificarle nonché l'eventuale «sovrapponibilità» tra diritti ed obblighi ed individuare la norma eventualmente violata.

Apparentemente, bisognerebbe, quindi, valutare, in termini scientifici, l'esistenza del pericolo di inquinamento.

In realtà, però, trattasi di focalizzare sui concetti di obbligazione, responsabilità, sanzione.

In primis, va ricordato che l'ordinamento giuridico interno punisce l'abbandono ed il deposito incontrollato di rifiuti sul suolo, per incompatibilità dell'illecito con il diritto alla salubrità dell'ambiente e, pertanto, ciascun soggetto agente è tenuto a porre in essere condotte *secundum legem*.

Sul piano formale, varie le osservazioni da effettuare.

La prima osservazione sulle potestà legislative e, cioè, sul riparto delle competenze e delle legittimazioni.

All'uopo, va ricordato che la disciplina dei rifiuti si colloca nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e, pertanto, spetta in via esclusiva allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale mentre le Regioni hanno titolo su interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (1).

La seconda osservazione inerisce il principio di difesa e, quindi, di contraddittorio in virtù dei quali va garantita la partecipazione al procedimento amministrativo, indelegabile anche in caso di urgenza di rimozione dei rifiuti e di tutela della salute dei cittadini (2): è, così, necessaria la preventiva comunicazione di avvio del procedimento, a pena di illegittimità dell'ordinanza (3), al fine dello svolgimento di appositi accertamenti in contraddittorio con i soggetti interessati (4).

In altri termini, l'ordine di rimozione dei rifiuti rivolto al proprietario del sito deve essere preceduto da adeguata istruttoria ed idonea motivazione in ordine all'imputabilità soggettiva della condotta, anche omissiva, che abbia anche solo agevolato la violazione del divieto di abbandono di rifiuti (5).

La terza osservazione ha ad oggetto la natura giuridica dell'ordinanza di rimozione di rifiuti abbandonati e di ripristino del sito.

All'uopo, va sottolineato che l'ordinanza di rimozione di rifiuti abbandonati si con-

(1) Corte cost. 15 giugno 2011, n. 187, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 796; Corte cost. 22 dicembre 2010, n. 373, in questa Riv., 2011, 469; Corte cost. 8 aprile 2010, n. 127, *ivi*, 2010, 528; Corte cost. 24 luglio 2009, n. 249, in *Giur. cost.*, 2009, 4, 3286; Corte cost. 3 marzo 2009, n. 61, in questa Riv., 2009, 463; Corte cost. 14 marzo 2008, n. 62, in *Urbanistica e appalti*, 2008, 497. Per approfondimenti, G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, Padova, 2012. R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2013.

(2) T.A.R. Liguria, Sez. I 28 luglio 2011, n. 1191, in www.giustizia-amministrativa.it.

(3) Cons. Stato, Sez. V 25 agosto 2008, n. 4061, in questa Riv., 2009, 221; T.A.R. Toscana, Sez. II 1° marzo 2011, n. 389, *ivi*, 2012, 64; T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 2 settembre 2009, n. 4598, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 163; T.A.R. Campania - Salerno, Sez. I 7 maggio 2009, n. 1826, in *Foro amm. T.A.R.*, 2009, 5, 1562; T.A.R. Toscana, Sez. II 6 maggio 2009, n. 772, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Emilia-Romagna - Parma, Sez. I 31 gennaio 2008, n. 64, in *Foro amm. T.A.R.*, 2008, 1, I, 90.

(4) Cons. Stato, Sez. V 25 agosto 2008, n. 4061, *cit.*; Cons. Stato, Sez. V 19 marzo 2009, n. 1612, in questa Riv., 2010, 66.

(5) T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 14 luglio 2011, n. 3835, in www.giustizia-amministrativa.it. Per approfondimenti, P. DELL'ANNO, *Elementi di diritto dell'ambiente*, Padova, 2008; A.M. BASSO, *La tutela dell'ambiente e del territorio. Aspetti agro-ecologici e profili giuridici*, Foggia, 2007, 26 e ss.

figura quale ordinanza di sgombero a carattere sanzionatorio e non è sussumibile, così come quella di bonifica (6), nella categoria delle ordinanze adottabili in ambito di ordinamento degli enti locali in quanto non ha natura di ordinanza contingibile ed urgente ed il relativo potere ha una diversa *ratio*.

Il ripristino dello stato dei luoghi cui sono obbligati tutti i soggetti che abbiano un titolo di godimento sul terreno sul quale si è verificato l'abbandono o il deposito o dal quale si sono originate le immissioni (7), poi, non è configurabile quale sanzione accessoria a quella penale bensì quale di tipo reintegratorio (8) ovvero quale risarcimento in forma specifica (9), adottabile anche in assenza di una situazione in cui sussista l'urgente necessità di provvedere con efficacia e immediatezza (10): tale «misura» non esaurisce l'ammontare del danno (11) e, pertanto, la condanna al risarcimento dei danni non è alternativa alla condanna al ripristino e viceversa.

La quarta osservazione riguarda l'onere della prova e gli adempimenti della P.A. e del privato.

Sul punto, è da notare che spetta alla P.A., ai fini della legittima emanazione dell'ordinanza, comprovare la «qualifica» (natura) di rifiuto, dimostrando che il detentore si sia disfatto, abbia avuto l'intenzione di disfarsi o abbia l'obbligo di disfarsi del materiale (12) ovvero l'imputabilità soggettiva della condotta (13): onde legittimare la doppia responsabilità per il medesimo fatto e quindi il *bis in idem*, la P.A. non può, quindi, agire *iure proprio* per ordinare al privato una determinata condotta, anche se costituente una *obligatio* «imponente» *ex lege erga omnes*, se non fornisca la prova formale e sostanziale *ad hoc* della contestazione.

Sul privato, anche se non responsabile della potenziale contaminazione, ricade, invece, l'obbligo di intervento e di notifica (14): segnatamente, il responsabile dell'inquinamento è obbligato ad effettuare la segnalazione a prescindere dal superamento delle soglie di contaminazione (15).

(6) T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 31 maggio 2010, n. 959, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 1007.

(7) Cass. Sez. III Civ. 22 marzo 2011, n. 6525, in questa Riv., 2012, 45.

(8) T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. III 24 febbraio 2011, n. 384, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

(9) Cass. Sez. III Pen. 12 maggio 2011, n. 18815, Boccardo ed a., in questa Riv., 2012, 553.

(10) T.A.R. Veneto, Sez. III 29 settembre 2009, n. 2454, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

(11) Cass. Sez. III Pen. 12 marzo 2004, n. 11870, Giora ed a., in *Cons. impr. comm. ind.*, 2004, 1065; Cass. Sez. III Pen. 27 giugno 1992, n. 7567, Abortivi, in *Foro it.*, 1993, 302. Per approfondimenti, M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1993, 42 e ss.; U. SALANITRO, *La nuova disciplina della responsabilità per danno all'ambiente*, in *Studi per Giovanni Nicosia*, vol. VII, Milano, 2007, 169 ss.

(12) T.A.R. Veneto, Sez. III 14 giugno 2011, n. 999, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

(13) Cons. Stato, Sez. V 25 gennaio 2005, n. 136, in *Foro amm. C.D.S.*, 2005, 1, 113; Cons. Stato, Sez. V 25 agosto 2008, n. 4061, cit.; Cons. Stato, Sez. V 19 marzo 2009, n. 1612, cit.; T.A.R. Molise, Sez. I 1° giugno 2011, n. 302, in *Foro amm. T.A.R.*, 2011, 6, 2025. Per approfondimenti, G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, VI ed., Milano, 2009, 86 ss.; F. MANTOVANI, *Diritto penale*, 2011, 81 ss.; G. MARINUCCI - E. DOLCINI, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, IV ed., Milano, 2012, 101 ss.

(14) Cass. Sez. III Pen. 11 maggio 2011, n. 18503, Burani, in *Cass. pen.*, 2011, 4402.

(15) Cass. Sez. III Pen. 30 ottobre 2007, n. 40191, Schembri, in questa Riv., 2008, 123; Trib. Pistoia 21 settembre 2009, n. 655, in *www.altalex.com*; Cass. Sez. III Pen. 29 aprile 2011, n. 16702, C.M., *ivi*.

Sul piano procedurale, va precisato che l'ordinanza va notificata anche al proprietario del sito ai soli fini conoscitivi e, cioè, al solo fine di fargli conoscere la possibilità di provvedere direttamente alla bonifica del sito in luogo del responsabile inadempiente e che, in caso di esecuzione della stessa da parte della P.A., l'intervento costituisce onere reale sull'area.

Anche in termini di diritto sostanziale varie le osservazioni da effettuare.

La prima sulla natura giuridica della condotta e sui presupposti di responsabilità.

All'uopo, va detto che il reato di deposito incontrollato di rifiuti, così quello di realizzazione e gestione di una discarica abusiva, ha natura commissiva e permanente se la condotta si protrae nel tempo (16): gli elementi costitutivi della responsabilità, e quindi i presupposti di legittimità del conseguente provvedimento amministrativo, sono il pericolo, l'imputabilità dell'evento, il profilo soggettivo psicologico.

Segnatamente, *in subiecta materia*, l'ordinamento giuridico interno prevede la responsabilità solidale del proprietario esclusivamente a titolo di dolo o colpa: trattasi, quindi, di responsabilità apparente in mancanza di prova *ad hoc*.

In altri termini, la responsabilità per l'illecito di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti presuppone l'addebitabilità della condotta solo in caso di dolo o colpa del soggetto attivo del fatto tipizzato dalla norma (17): in tal caso, è invocabile l'obbligazione solidale prevista per le obbligazioni risarcitorie da delitto e da fatto illecito (18).

All'uopo, va detto che, *de iure condito*, la responsabilità per fatto illecito è di tipo diacronico, personale e per condotta altrui ovvero riflesso: la traslazione, intesa quale sostituzione, è esclusa verso il proprietario incolpevole mentre è consentita, in termini di corresponsabilità, se a quest'ultimo sia psicologicamente imputabile il fatto commesso dal responsabile.

Segnatamente, il proprietario non è sanzionabile se non è autore della condotta, quindi se non è direttamente responsabile del pericolo ovvero se quest'ultimo non sia riconducibile al medesimo a titolo di dolo o colpa e, cioè, se non sia a conoscenza della situazione di pericolo (non potendo, quindi, provvedere alla segnalazione dello stesso): in tal senso, non è sufficiente, per essere *a priori* non responsabile o responsabile, l'avere direttamente concesso in locazione il bene su cui sia stato materializzato il comportamento pericoloso del conduttore.

È da precisare che non trattasi di responsabilità oggettiva del proprietario per violazione di un obbligo generico di vigilanza (19), anche se è sufficiente, per la corresponsabilità del proprietario, la semplice omissione di cautele suggerite dal-

(16) Cass. Sez. III Pen. 18 novembre 2010, n. 40850, Gramegna ed a., rv. 248.706. Per approfondimenti, B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2009, 34 e ss. Per approfondimenti, D. PULITANO, *Diritto penale*, IV ed., Torino, 2011, 613 ss.; T. PADOVANI, *Diritto penale*, IX ed., Milano, 2008, 38 ss.

(17) Cons. stato, Sez. V 4 aprile 2011, n. 1384, in *Foro amm. C.D.S.*, 2011, 3, 894; Cons. Stato, Sez. V 16 luglio 2010, n. 4614, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 122; T.A.R. Piemonte, Sez. II 15 giugno 2005, n. 3256, in www.giustizia-amministrativa.it.

(18) Cass. Sez. III Pen. 12 marzo 2004, n. 11870, cit.

(19) T.A.R. Emilia-Romagna - Parma, Sez. I 12 luglio 2011, n. 255, in *Foro amm. T.A.R.*, 2011, 7-8. 2301.

l'ordinaria diligenza, in quanto è necessaria l'addebitabilità di una omissione colpevole (20) e non è sufficiente la mera assenza di comportamenti volti a rimuovere i rifiuti (21).

Non può essere invocata, altresì, una sorta di responsabilità per *culpa in contraendo* e/o *eligendo* in quanto trattasi di condotta *a posteriori* del conduttore: peraltro, (soltanto) la morosità e la relativa procedura giurisdizionale recidono il rapporto negoziale e la legittimità (alla prosecuzione) dell'attività e, quindi, conferendo, *ex nunc* e *rebus sic stantibus*, gli estremi per l'idoneità della condotta *ad illicitum*.

Va sottolineato, inoltre, che la qualità di amministratore di una società genera l'obbligo di controllare la gestione della medesima (22) e ciò configura la responsabilità, in concorso, nella realizzazione della discarica abusiva e nello smaltimento dei rifiuti (23).

Così, il concetto di proprietà, possesso e/o detenzione non attribuisce al privato inadempiente diritti perfetti, liberi ed incondizionabili *in peius*: l'interesse diffuso e quello di matrice pubblicistica prevalgono, cioè, sui diritti privatistici («programmati») di godimento reale e soggettivo della *res*. In tal senso, la responsabilità non è fine a se stessa e l'ordinamento assegna maggiore valore negativo alla condotta dell'autore materiale della condotta.

In conclusione, in caso di abbandono incontrollato di rifiuti e quindi di pericolo di inquinamento ambientale, onde conciliare il principio di extrasoggettività con quello di personalità della responsabilità mediante quello di «non esclusività condizionata» ed onde non duplicare *contra legem* l'azione amministrativa e l'addebito, l'ordinanza di corresponsabilità al proprietario deve essere motivata e, quindi, fondata su ragioni e presupposti *ex lege* ed in mancanza va notificata al solo diretto responsabile: è, quindi, illegittimo, in termini di eccesso di potere, il provvedimento se i relativi presupposti di fatto siano errati e fuorvianti.

Ergo, il ricorso va accolto.

Alessandro M. Basso

(20) Cons. Stato, Sez. V 19 marzo 2009, n. 1612, cit.; T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 7 giugno 2011, n. 1408, in *Foro amm. T.A.R.*, 2011, 6, 1858; T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 16 marzo 2011, n. 1481, in *www.giustizia-amministrativa.it*; T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 20 ottobre 2009, n. 1118, in questa Riv., 2010, 417; T.A.R. Toscana, Sez. II 17 settembre 2009, n. 1447, in *Ragiusan*, 2009, 303-304, 132; T.A.R. Sardegna, Sez. II 18 maggio 2007, n. 975, in *Foro amm. T.A.R.*, 2007, 5, 1820; T.A.R. Sardegna, Sez. II 19 settembre 2004, n. 1076, *ivi*, 2004, 2398; T.A.R. Puglia - Bari, Sez. II 27 febbraio 2003, n. 872, in *Ragiusan*, 2003, 231-2, 298; T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. I 26 gennaio 2000, n. 292, *ivi*, 2000, 195-6, 178. Per approfondimenti, M. D'ONOFRIO - S. CALTABIANO, *Scarichi e rifiuti. Commentario degli illeciti penali*, Bologna, 2009; F. MANDALARI, *Abbandono illecito di rifiuti*, Milano, 2013, 28 e ss.

(21) Cons. Stato, Sez. V 16 luglio 2010, n. 4614, cit.; T.A.R. Toscana, Sez. II 19 luglio 2011, n. 1245, in *Foro amm. T.A.R.*, 2011, 7-8, 2305. Per approfondimenti, C. PASQUALINI SALSA, *Il diritto dell'ambiente*, Milano, 1988, 30 e ss.; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, 19 e ss.

(22) Cass. Sez. III Pen. 4 luglio 2006, n. 22919, Furini, in *Riv. pen.* 2007, 172.

(23) Cass. Sez. III Pen. 22 giugno 2011, n. 25047, Piga, *rv.* 250.677.

I

T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I - 5-5-2014, n. 184 - Zuballi, pres. ed est. - I. S.p.A. (avv.ti Morbidelli e Gerin) c. Ministero ambiente e tutela del territorio (Avv. distr. Stato).

Ambiente - Inquinamento - Misure per fronteggiare la situazione - Obbligo - Responsabilità dell'autore a titolo di dolo o colpa - Necessità. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 240 ss.; d.lgs. 5 febbraio 1999, n. 22)

Ambiente - Inquinamento - Bonifica delle aree inquinate - Facoltà e non obbligo del proprietario non responsabile - Realizzazione dell'Amministrazione - Spese sostenute - Privilegio immobiliare sul fondo bonificato. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 192, 242, 244, 245 e 250)

Ambiente - Inquinamento - Principio comunitario della responsabilità dell'inquinatore - Contemperamento con principi di precauzione, prevenzione e tutela - Proprietario non responsabile - Accollo di misure precauzionali - Previa congrua istruttoria e motivazione - Necessità.

In tema di tutela ambientale, tanto la disciplina di cui al d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, quanto quella introdotta dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (artt. 240 ss.) si ispirano al principio secondo cui l'obbligo di adottare le misure idonee a fronteggiare la situazione di inquinamento è a carico unicamente di colui che di tale situazione sia responsabile, per avervi dato causa a titolo di dolo o colpa (1).

In tema di tutela ambientale, ai sensi dell'art. 152 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, l'obbligo di bonifica è in capo al responsabile dell'inquinamento che le autorità amministrative hanno l'obbligo di individuare e ricercare (artt. 192, 242 e 244), mentre il proprietario dell'area non responsabile dell'inquinamento ha solo la facoltà di effettuare interventi di bonifica (art. 245); nel caso di mancata individuazione del responsabile o di assenza di interventi volontari, le opere di bonifica sono realizzate dalle Amministrazioni competenti (art. 250) che, a fronte delle spese sostenute, si vedono riconosciuto un privilegio immobiliare sul fondo (2).

In tema di tutela ambientale, il principio comunitario che accolla al colpevole dell'inquinamento l'onere di porvi rimedio, sia con misure di bonifica sia di messa in sicurezza, non può essere inteso come assoluto, ma va temperato con gli altri principi di precauzione, prevenzione e tutela dell'ambiente, per cui al proprietario ancorché non responsabile della situazione di inquinamento illecito si possono accollare limitati e definiti oneri di realizzazione di misure precauzionali, soprattutto in occasione di interventi gestionali e manutentivi sulla zona e unicamente previa congrua istruttoria e motivazione (3).

II

T.A.R. Piemonte, Sez. I - 5-5-2014, n. 763 - Balucani, pres.; Malanetto, est. - C. s.r.l. (avv.ti Lodogoroff e Aliberti) c. Provincia di Torino (avv.ti Gallo e Bugalla) ed a.

Ambiente - Inquinamento - Sito fonte di inquinamento - Prova - Presunzioni - Legittimità - Procedura di bonifica - Costi a carico del proprietario non responsabile - Limiti.

In tema di tutela ambientale, l'Amministrazione può individuare un sito come fonte di inquinamento in base ad elementi indiziari gravi, precisi e concordanti, specialmente ove il soggetto che ne abbia la disponibilità, ancorché non responsabile, abbia mancato di fornire la prova contraria; a carico di quest'ultimo possono essere posti i costi della bonifica ma nei limiti del valore del fondo e previo provvedimento motivato (4).

(Omissis)

Le sentenze sono pubblicate nel sito www.rivistadga.it

(1-4) ANCORA SULLA RESPONSABILITÀ DELL' INQUINAMENTO E SULLA PROVA PER PRESUNZIONI.

1. La responsabilità dell'inquinamento ed il conseguente obbligo di bonifica continuano a formare oggetto delle pronunce del giudice amministrativo.

2. In particolare, il T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, con la prima delle sentenze in rassegna, prende in esame la situazione della società ricorrente, proprietaria di un sito inquinato ma non responsabile dell'inquinamento, alla quale sono stati imposti oneri di vari interventi e sono state rivolte disposizioni per la conseguente bonifica.

Per la risoluzione della questione, il T.A.R. fa ampio richiamo alla disciplina ed alla giurisprudenza in materia, dalla quale afferma di non volersi discostare, secondo cui l'adozione di misure, urgenti o definitive, per arginare lo stato di inquinamento fanno carico, in base al principio comunitario «chi inquina paga», solo a colui che sia responsabile, a titolo di dolo o colpa, della situazione emersa; per conseguenza, deve essere escluso qualsiasi obbligo di svolgere attività di recupero e di risanamento, in mancanza di una responsabilità diretta per l'origine dell'inquinamento stesso (1).

Perciò, un'obbligazione ripristinatoria discendente dalla mera titolarità del diritto sul bene inquinato, senza che emerga la responsabilità del proprietario in ordine all'inquinamento emerso, contrasta con la disciplina in materia che, invece, indica il nesso soggettivo tra gli elementi della fattispecie.

In altri termini, al proprietario incolpevole dell'inquinamento non può essere imposto alcun onere di interventi di messa in sicurezza o bonifica, in quanto il medesimo ha solo la facoltà di eseguirli per evitare l'espropriazione del fondo per il recupero delle spese sostenute per gli interventi di recupero ambientale che sono assistite anche da privilegio speciale immobiliare; perciò il provvedimento che disponga in proposito va opportunamente notificato al proprietario del fondo affinché venga informato di tale onere e reso edotto che ha facoltà di assolverlo per liberare l'area dal relativo vincolo, ma allo stesso proprietario non può essere imposta l'esecuzione di misure di bonifica, senza adeguato accertamento della responsabilità o corresponsabilità dell'inquinamento.

Pertanto, viene ricordato che, in sede comunitaria (direttiva 2004/35/CE del 27 aprile 2004, 'considerando' n. 24) (2), è stato riconosciuto all'amministrazione il potere di individuare il soggetto che si trova nelle condizioni migliori di riparazione, anche senza considerare il rigoroso accertamento del nesso eziologico, ferma restando la possibilità per l'operatore di recuperare i costi di tali interventi dimostrando che l'evento lesivo è etiologicamente imputabile ad un soggetto terzo.

Ma oltre al principio «chi inquina paga» vengono in rilievo i principi, ugualmente

(1) *Ex plurimis*, v.: Cons. Stato, Sez. II 21 giugno 2013, n. 1033, in questa Riv., 2013, 718; Id., Sez. IV 20 luglio 2011, n. 4406, *ivi*, 2012, 223; T.A.R. Toscana, Sez. II 8 ottobre 2013, n. 1342, *ivi*, 2014, 116, con nota di SAVINI A.; T.A.R. Campania - Napoli, Sez. I 3 luglio 2013, n. 3374, *ivi*, 2014, 344, con nota di MAZZA F.; T.A.R. Campania - Salerno, Sez. II 13 giugno, 2013, n. 1283, *ivi*, 2013, 621, con nota di PERILLO V.

(2) Pubbl. in *G.U.*, II serie spec., 17 giugno 2004, n. 47.

recepiti nel nostro ordinamento interno, di precauzione, prevenzione e correzione, in via preventiva alla fonte rispetto alle sole potenzialità di inquinamento; occorre, quindi, procedere ad un opportuno bilanciamento tra questi principi e, se del caso, imporre a colui che svolga un'attività potenzialmente inquinante, specifici oneri di precauzione per prevenire possibili occasionali inquinamenti ed evitare il verificarsi di danni irreversibili per l'ambiente.

Su tali premesse, sembra consequenziale ritenere che i menzionati interventi possano rendersi necessari non solo quando l'incertezza riguardi l'evento del danno, ma anche quando concerna il nesso causale e, quindi, l'individuazione dell'autore del danno.

In questa situazione, i principi di precauzione e di prevenzione potrebbero legittimare l'imposizione di oneri, senza la ricerca della sussistenza del nesso di causalità, in capo al soggetto che, essendo proprietario del sito contaminato, si trova nelle condizioni migliori per attuarle.

In base a tutte queste considerazioni, il T.A.R. afferma, in conclusione, che il principio comunitario che accolla al colpevole dell'inquinamento l'onere di porvi rimedio, sia con misure di bonifica che di messa in sicurezza, non può essere inteso come assoluto, ma va temperato con gli altri principi di precauzione, prevenzione e tutela dell'ambiente; perciò al proprietario, anche se non è colpevole della situazione di inquinamento illecito, si possono accollare limitati e definiti oneri di realizzazione di misure precauzionali, soprattutto in occasione di interventi gestionali e manutentivi sulla zona, ed ovviamente previa completa istruttoria e motivazione.

3. Altrettanto delicata è la questione affrontata dall'altra sentenza in rassegna, quella del T.A.R. Piemonte.

Si è trattato di un sito, su cui insiste uno stabilimento di proprietà della società ricorrente, individuato come verosimile fonte di grave inquinamento ambientale della zona, con pericolo di incidenza negativa sugli acquedotti di alcuni Comuni circostanti; in tale situazione, la competente autorità ha avviato una procedura di caratterizzazione e bonifica, dandone notizia alla società interessata per gli effetti di cui agli artt. 244 e 253 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Secondo tale procedura, i soggetti pubblici e con finanziamenti pubblici possono svolgere attività di bonifica; l'importo delle relative spese costituisce onere reale assistito da privilegio immobiliare speciale gravante sul fondo e potranno essere recuperate, al termine della procedura, nei limiti del valore del fondo stesso.

Si intende, e va qui sottolineato, che l'attivazione e svolgimento della procedura nonché il compimento dei successivi atti di recupero delle spese da parte del soggetto pubblico, in tanto possono aver luogo, in quanto sia certo che la fonte dell'inquinamento si trovi nel fondo del privato.

Essenziale è, quindi, la prova di questo nesso ed in proposito il T.A.R., in mancanza di una prova diretta del nesso di causalità tra il terreno della società interessata e l'inquinamento emerso, ha ritenuto corretto il ricorso ad elementi «indiziari gravi precisi e concordanti».

La Provincia, in particolare, ha escluso che la fonte dell'inquinamento potesse attribuirsi ad un sito collocato a monte di quello inquinato, ovvero posto nelle sue vici-

nanze; ha accertato, invece, che le sostanze inquinanti non sono dissimili da quelle utilizzate da un'azienda, attualmente fallita, che operava nel medesimo terreno.

I rilievi esposti sono stati corroborati con l'osservazione che l'inquinamento, per sua natura, anche per fenomeni di accumulo e del fatto di manifestarsi a distanza di tempo da cui ha avuto origine, è di «difficile se non impossibile» prova esatta; ha aggiunto che la parte interessata si è limitata ad una del tutto generica contestazione dei risultati emersi, mentre avrebbe dovuto e potuto confutare le conclusioni della stessa Provincia che hanno portato ad individuare il fondo privato come probabile fonte dell'inquinamento, prestando l'opportuna collaborazione per una ricerca più ampia e concreta di dati in grado di svalutare il giudizio dell'amministrazione.

Infine, è stato osservato, l'esigenza di tutela dell'ambiente, che riveste carattere primario, costituisce valida giustificazione degli interventi dell'amministrazione diretti ad impedire la protrazione di effetti negativi di ordine generale e collettivo; tale esigenza non può essere paralizzata dall'impossibilità di pervenire unilateralmente a certezze probatorie e rende legittimo il ricorso a criteri presuntivi del nesso di causalità tra l'inquinamento rilevato e la sua fonte di produzione e le conseguenti operazioni poste in essere dall'amministrazione.

4. A questo punto non si può fare a meno di ricordare che all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato è stato recentemente sottoposto il problema della «distribuzione degli obblighi tra l'autore dell'inquinamento, sia o meno esso proprietario dell'area, ed il proprietario che risulti tale al momento in cui l'amministrazione ordini le misure imposte dalla legge» (3).

È stata rilevata, invero, una diversità di orientamento in giurisprudenza: secondo una interpretazione, sussisterebbe l'obbligo del proprietario dell'area, seppure incolpevole della contaminazione, di effettuare gli interventi previsti dal titolo V della parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006, anche se solo in solido con il responsabile dell'inquinamento e salvo il diritto di rivalsa nei confronti di questi per gli oneri sostenuti; secondo un'altra interpretazione, a carico del proprietario incolpevole non può essere imposta la messa in sicurezza di emergenza e di bonifica, ma soltanto una responsabilità patrimoniale limitata al valore dell'area, dopo l'effettuata bonifica.

Quest'ultima interpretazione, largamente seguita in giurisprudenza e conforme alla legislazione nazionale in materia, ha destato dubbi sulla sua compatibilità con i principi comunitari in materia ambientale e precisamente quello per cui «chi inquina paga», quello di precauzione, quello dell'azione preventiva e quello della correzione prioritaria, alla fonte, dei danni causati all'ambiente.

L'accettazione di danni all'ambiente sarebbe incompatibile con la finalità di promuovere un elevato livello di protezione dell'ambiente e il miglioramento della qualità di quest'ultimo. Il principio «chi inquina paga» è funzionale al raggiungimento di tale finalità, ma non può essere inteso in senso tale da risultare in contrasto con la tutela dell'ambiente, ad esempio considerandolo idoneo a precludere la riparazione dei danni ambientali

(3) V., Cons. Stato, Sez. VI 21 maggio 2013, n. 2740 ord., in *Foro amm. C.D.S.*, 2013, 1420 (solo massima).

nel caso in cui l'autore degli stessi non possa essere chiamato a rispondere; esso, in definitiva, sembra precludere una responsabilità per danni ambientali indipendente da un contributo alla causazione dei medesimi soltanto se ed in quanto abbia l'effetto di elidere quella incombente a titolo prioritario sull'operatore che ha causato i danni in questione.

I principi comunitari in materia ambientale, pur non ostando ad una responsabilità svincolata dal rapporto di causalità, non sembrano, tuttavia, imporla, demandando la regolazione di queste forme sussidiarie di responsabilità al legislatore nazionale.

Perciò, al fine di pervenire ad una comprensione chiara ed esaustiva dei principi comunitari in materia ambientale e di definire i loro concreti ambiti di efficacia, l'Adunanza plenaria ha ritenuto di chiedere l'intervento della Corte di giustizia dell'Unione europea affinché, nell'esercizio della sua funzione interpretativa, fornisca gli opportuni elementi che consentano di dirimere il contrasto prospettato (4).

In osservanza alle «Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale», pubblicate in *G.U.C.E.* 6 novembre 2011, n. 338, la medesima Adunanza ha opportunamente esposto le sue considerazioni sulla portata delle disposizioni comunitarie in materia e sul rapporto tra queste e la disciplina nazionale applicabile al caso; ribadendo, in sostanza, la logicità e validità dell'orientamento assolutamente maggioritario della nostra giurisprudenza, ha espresso il suo convincimento che i menzionati principi comunitari non si rivelano contrari ad una disciplina nazionale che precluda alla competente autorità di imporre misure di messa in sicurezza di emergenza e/o di bonifica a carico del proprietario del sito non responsabile della contaminazione e stabilisca solo una sua responsabilità patrimoniale limitatamente al valore del fondo, dopo l'esecuzione degli interventi di bonifica.

Pertanto, è stata rimessa alla Corte di giustizia la questione pregiudiziale di corretta interpretazione: «se i principi dell'Unione europea in materia ambientale (...) – in particolare, il principio *chi inquina paga*, il principio di precauzione, il principio dell'azione preventiva, il principio della correzione, in via prioritaria, alla fonte, dei danni causati all'ambiente – ostino ad una normativa nazionale (...) che, in caso di accertata contaminazione di un sito e di impossibilità di individuare il soggetto responsabile della contaminazione o di impossibilità di ottenere da quest'ultimo gli interventi di riparazione, non consenta all'autorità amministrativa di imporre l'esecuzione delle misure di sicurezza d'emergenza e bonifica al proprietario non responsabile dell'inquinamento, prevedendo, a carico di quest'ultimo, soltanto una responsabilità patrimoniale limitata al valore del sito dopo l'esecuzione degli interventi di bonifica».

Non resta altro, quindi, che attendere gli «elementi interpretativi» dei ripetuti principi comunitari per valutare la compatibilità con essi della normativa nazionale, confidando di poter in tal modo pervenire ad una soluzione che fughi ombre ed incertezze in proposito.

Cristina Romanelli

(4) V., Cons. Stato, Ad. plen. ordinanze 13 novembre 2013, n. 25 e 25 settembre 2013, n. 21, in *Foro amm. C.D.S.*, 2013, rispettivamente 2946 e 2296.

I

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II - 9-4-2014, n. 362 - Calderoni, pres.; Tenca, est. - Associazione Cacciatori Lombardi - ACL, Costantino Consoli (avv.ti Bonsanto e Bosio) c. Provincia di Bergamo (avv.ti Nava, Vavassori, Pasinelli) ed a.

Bellezze naturali - SIC e ZPS - Interventi pianificatori o progettuali - VINCA - Necessità - Valutazione di incidenza negativa - Efficacia vincolante - Esclusione - Limite alla sfera discrezionale dell'amministrazione procedente.

La VINCA è il procedimento al quale va sottoposto ogni intervento pianificatorio o progettuale che interessi il territorio dei siti, o proposti siti, della Rete Natura 2000 quali siti di importanza comunitaria (SIC) e zone di protezione speciale (ZPS) onde valutare gli effetti che la realizzazione di piani/progetti può determinare sulla conservazione degli habitat e delle specie ivi presenti: scopo della VINCA è accertare l'assenza di danno al territorio protetto, provocato dalla realizzazione delle opere. Se è vero che la valutazione di incidenza negativa non assume efficacia vincolante, essa tuttavia costituisce un preciso limite alla sfera discrezionale dell'amministrazione procedente, la quale può disattenderlo soltanto per ragioni di natura eccezionale: ne deriva che l'adesione alla VINCA negativa e alle prescrizioni in essa racchiuse non richiede una particolare motivazione (1).

II

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II - 9-4-2014, n. 363 - Calderoni, pres.; Tenca, est. - Federazione Italiana della Caccia della Lombardia, Federazione Italiana della Caccia Sezione Provinciale di Bergamo (avv. Bertacchi) c. Provincia di Bergamo (avv.ti Nava, Vavassori, Pasinelli) ed a.

Caccia e pesca - Caccia - Pianificazione in materia faunistico-venatoria - Mancanza di un piano faunistico approvato dalla Regione - Conseguenze - Precedenti PFV - Caducazione - Esclusione - Ragioni. (L. 11 febbraio 1992, n. 157, art. 10, comma 10; l.r. Lombardia 16 agosto 1993, n. 26, art. 14; l.r. Lombardia 8 agosto 2006, n. 19)

La pianificazione in materia faunistico-venatoria è attuata mediante il coordinamento degli strumenti di programmazione provinciale (art. 10, comma 10, legge n. 157/92) sicché la mancanza di un piano faunistico approvato dalla Regione non impedisce l'espletamento delle dovute funzioni di regolazione da parte degli enti locali; non va poi sottovalutato che il quadro pianificatorio in materia faunistico-venatoria non è completamente assente, dato che la sentenza n. 1532 del 2010 del T.A.R. Lombardia - Brescia non ha esteso il suo effetto caducante nei confronti del piano faunistico-venatorio 2006; in proposito l'art. 14 della l.r. n. 26/93 novellato dalla l.r. n. 19/2006 dispone che i PFV continuino a esplicare i loro effetti, fino a quando non siano espressamente modificati; sarebbe privo di senso lasciare il territorio agro-silvo-pastorale provinciale senza pianificazione in attesa del futuro intervento regionale, in quanto alla stessa fauna selvatica non sarebbe accordato un sufficiente grado di tutela derivante dalla puntuale individuazione di aree protette (2).

III

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II - 9-4-2014, n. 364 - Calderoni, pres.; Tenca, est. - Comprensorio Alpino di Caccia «Valle di Scalve» (avv. Tartari) c. Provincia di Bergamo (avv.ti Nava, Vavassori, Pasinelli) ed a.

Caccia e pesca - Caccia - Ambito di azione del divieto di caccia - Individuazione - Avifauna - Tutela - Mancata individuazione del valico di una Provincia confinante - Ininfluenza.

L'ambito di azione del divieto di caccia non può essere individuato in funzione della presenza o meno degli appostamenti fissi: il valico è connotato dal dato altimetrico e dal passaggio effettivo dei flussi migratori, mentre la presenza di appostamenti fissi o di impianti di cattura può al limite essere utile come indicatore aggiuntivo (e non sostitutivo). Allo stesso modo la tutela della avifauna non può essere depotenziata per la mancata corrispondente individuazione del valico di una Provincia confinante. I valichi in Lombardia possono essere individuati esclusivamente all'interno della Zona faunistica delle Alpi e all'interno del comparto di maggior tutela (nella fattispecie, la nuova linea di demarcazione della zona faunistica delle Alpi si diffonde su un buon numero di variabili biotiche, abiotiche e antropiche e tiene conto della Convenzione per la protezione delle Alpi con la valorizzazione della linea di contatto delle alluvioni, cioè della pianura con i rilievi collinari) (3).

IV

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II - 9-4-2014, n. 365 - Calderoni, pres.; Tenca, est. - Wwf Italia Ong-Onlus (avv. Brambilla) c. Provincia di Bergamo (avv. Nava, Vavassori, Pasinelli) ed a.

Caccia e pesca - Caccia - Tempi di caccia stabiliti in via generale dal legislatore statale - Modifiche da parte del legislatore regionale in relazione alle situazioni ambientali e previo parere I.S.P.R.A. - Possibilità - Esclusività dell'opzione fra le tre forme di caccia - Conseguenze. (L. 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18, comma 2; l.r. Lombardia 16 agosto 1993, n. 26, art. 35, comma 1 bis)

Ai sensi dell'art. 18, comma 2, legge n. 157/92 i tempi di caccia stabiliti in via generale dal legislatore statale sono modificabili dalle Regioni per determinate specie, in relazione alle situazioni ambientali e previo parere I.S.P.R.A. La legge n. 157/92 afferma, inoltre, l'esclusività dell'opzione fra le tre forme di caccia senza indicarne la durata temporale, ma l'esclusività non viene meno perché una forma di caccia esclude l'altra come enunciato dall'art. 35, comma 1 bis, della l.r. n. 26/93 secondo cui nella giornata in cui il cacciatore usufruisce di tale facoltà non gli è consentito esercitare altra forma di caccia (4).

Le sentenze sono pubblicate nel sito www.rivistadga.it

(1-4) PROBLEMI VECCHI E NUOVI IN MATERIA DI CACCIA: VALUTAZIONE DI INCIDENZA (VINCA), PROROGA DEI PIANI FAUNISTICO-VENATORI (PFV), DIVIETO DI CACCIA NEI VALICHI MONTANI, RIDEFINIZIONE TERRITORIALE DELLA ZONA DELLE ALPI.

1. Le sentenze in commento sono coeve: pubblicate il 9 aprile 2014 (con numeri progressivi, a significarne la stretta connessione, anche temporale), sono state pronunciate nei ricorsi promossi da soggetti diversi nel 2012 e nel 2013 per l'annullamento di atti della Provincia di Bergamo adottati nell'ambito del secondo segmento di una intricata vicenda. All'origine c'è la sentenza n. 1532 del 2010 del T.A.R., che aveva annullato il piano faunistico-venatorio provinciale del 2006, integrato nel 2007. Con l'intento di colmare la lacuna due parti (WWF e Provincia) hanno raggiunto un accordo: ne dà atto il T.A.R. che constata come l'associazione ambientalista abbia perso interesse per un (eventuale) giudizio di ottemperanza della sentenza 1532, ma non rinunci ad impugnare il nuovo Piano faunistico venatorio (PFV) approvato dal Consiglio pro-

vinciale nel luglio del 2013. Anche le associazioni venatorie, deluse da alcune previsioni del nuovo PFV e, finanche, un Comprensorio alpino hanno aggredito il nuovo PFV. Non era facile districare la matassa che ha impegnato il T.A.R. nella redazione delle quattro sentenze (scritte dal medesimo relatore), ma il risultato è apprezzabile soprattutto per talune puntualizzazioni meritevoli di segnalazione. In particolare val la pena di evidenziare l'accurata messa a punto della nozione di valutazione di incidenza (in sigla VINCA) in rapporto con la pianificazione faunistico-venatoria (PFV), ma non mancano spunti relativi a istituti di primaria importanza come i valichi montani e la Zona delle Alpi, ai quali dedichiamo le presenti note, tralasciando altri temi che meriterebbero non minore attenzione.

2. Cominciamo dalla VINCA. Rete Natura 2000 – un ambizioso progetto comunitario bandito con la direttiva 92/43/CE (c.d. *Habitat*) – ha approntato una rete europea di siti che ospitano specie selvatiche e una flora di pregio e, per ciò solo, bisognose di tutela. I siti si distinguono a seconda del loro grado di definitività: si tratta dei siti di interesse comunitario – SIC – sui quali l'U.E., dietro segnalazione degli Stati membri, ha imposto regimi protettivi per le loro caratteristiche e delle zone di protezione speciale – ZPS – previste dalla direttiva Uccelli 79/409/CE per la tutela di specie: *a)* minacciate di sparizione, *b)* che possono essere danneggiate da alcune modifiche del loro *habitat*, *c)* considerate rare in quanto la loro popolazione è scarsa o la loro ripartizione locale è limitata, *d)* altre specie che richiedono una particolare attenzione. Siti e zone non sono propriamente aree protette – come i parchi e le riserve naturali secondo la classificazione dell'art. 2 della legge n. 394/91 in cui vige il divieto di caccia – ma aree che, per le loro attitudini naturalistiche (biotiche, abiotiche e ambientali) o artificiali (si pensi alle risaie) rappresentano i luoghi di elezione di talune specie per uno stabile insediamento o per la sosta lungo le rotte migratorie. Esse non sono precluse alla caccia, ma questa vi è ammessa a condizione che il suo esercizio, a seguito di una attenta *valutazione di incidenza* degli effetti, sia compatibile con le esigenze di conservazione degli *habitat* e delle specie selvatiche che vi dimorano e che ne rappresentano il segno distintivo.

La direttiva impone agli Stati membri di «adottare misure per evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli *habitat* naturali e degli *habitat* di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui la perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della direttiva» (art. 6, comma 2). E corrispondentemente «qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito, ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani o progetti, forma oggetto di una *opportuna valutazione dell'incidenza*, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo». Alla luce delle conclusioni della valutazione di incidenza che ha sul sito e fatto salvo il par. 4, «le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto *la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa* e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica».

Il testo appena trascritto impone agli Stati la salvaguardia dei siti esigendo una va-

lutazione approfondita della incidenza – nella specie, dell'attività venatoria – idonea a dare certezza dell'esito non pregiudizievole del piano o del progetto approvato. Ciò spiega la molteplicità delle opzioni che, a livello regionale (e, per delega, delle Province, come nel caso lombardo), possono essere assunte per conseguire l'obiettivo: autorizzare, bensì, il piano o il progetto, ma garantire parimenti la conservazione dell'*habitat* e la tutela delle specie. L'esame delle sentenze 362 e 363 dimostra quali e quante prescrizioni (in senso limitativo o interdittivo) sono state dettate con il PFV e con il calendario venatorio.

La versione nazionale degli obblighi appena trascritti è contenuta nell'art. 5 del d.p.r. n. 8 settembre 1997, n. 357, che recita: «Nella pianificazione e programmazione territoriale si deve tener conto della valenza naturalistico-ambientale dei proposti siti di importanza comunitaria, dei siti di importanza comunitaria e delle zone speciali di conservazione» (comma 1). Segue il comma 2 nei seguenti termini: «I proponenti di piani territoriali, urbanistici e di settore, ivi compresi i piani agricoli e faunistico-venatori e le loro varianti, predispongono (...) uno studio per individuare e valutare gli effetti che il piano potrà avere sul sito, tenuto conto degli obiettivi di conservazione dei medesimi». Tale valutazione è riservata alla Regione che, a conclusione della istruttoria, emette il decreto di VINCA.

Il T.A.R. interpreta la normativa in questi termini: «La VINCA è dunque il procedimento al quale va sottoposto ogni intervento pianificatorio o progettuale che interessa il territorio dei siti, o proposti siti, della Rete Natura 2000, quali siti di importanza comunitaria (SIC) e zone di protezione speciale (ZPS) onde poter valutare gli effetti che la realizzazione dei piani/progetti può determinare sulla conservazione degli *habitat* e delle specie ivi presenti: lo scopo della VINCA è accertare l'assenza di danno al territorio protetto, provocato dalla realizzazione delle opere». E precisa: «Deve essere inoltre tenuto presente che, in linea generale, l'attività venatoria può interferire e compromettere l'obiettivo della direttiva Habitat ossia «il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli *habitat* naturali e delle specie di fauna e flora selvatiche di interesse comunitario» (art. 1, comma 2, d.p.r. n. 357/97); con la precisazione che i SIC e le ZPS non sono assimilabili alle aree protette della legge n. 394/91 almeno fintanto che non siano inclusi nell'elenco, a cura dell'apposito Comitato, a seguito del complesso procedimento disciplinato dall'art. 3, comma 4, della legge da ultimo citata. È interessante notare che Cons. Stato, Sez. VI 18 maggio 2012, n. 2885 (1) ha riformato la decisione del T.A.R. Campania che aveva convalidato la delibera della Regione di contenuto peggiorativo rispetto a quanto stabilito dall'art. 4, comma 3, del d.p.r. n. 357/97. La distinzione è, dunque, netta e giustifica la conclusione del T.A.R. nel senso che le disposizioni del d.p.r. n. 357/97 in ordine alla VINCA legittimano, meglio impongono, la distinzione fra i due istituti: un conto sono i SIC e le ZPS assoggettati alla valutazione di compatibilità dell'art. 5 del richiamato decreto

(1) in *Foro amm. C.D.S.*, 2012, 1312.

presidenziale (2), altro conto sono le aree protette con particolare riguardo ai parchi e alle riserve naturali disciplinati dalla legge n. 394/91 e dalle leggi regionali. La differenza, tuttavia, non impedisce la declaratoria di nullità di un piano faunistico venatorio non preceduto dalla valutazione di incidenza (3).

3. Puntuale la decisione del T.A.R. circa la durata del piano faunistico-venatorio-PFV – durata che l'art. 10 della legge n. 157/92 ignora – ma l'*horror vacui* che anima la giurisprudenza favorisce soluzioni come quella in commento: il piano ha durata illimitata fino al sopravvenire di modifiche o di un piano nuovo. È il caso lombardo, dove l'art. 14, comma 3, della l.r. n. 26/93 stabilisce che «i piani hanno validità fino alla loro modifica secondo le esigenze (...)». Ma anche nelle Regioni in cui il piano abbia una durata predeterminata (di regola cinque anni), la scadenza non determina un vuoto e, con esso, il divieto generale di caccia. «L'istituto della proroga dell'efficacia del Piano faunistico provinciale è ammesso in presenza di sopraggiunte e motivate esigenze di interesse pubblico e tale sopravvenienza non solo giova all'amministrazione per l'adozione del provvedimento di proroga, ma rileva anche per il privato, rimettendolo in termini per eventuali istanze. In definitiva la proroga legittima del Piano faunistico provinciale riapre il termine di presentazione delle domande, come stabilito dal comma 3 dell'art. 15, legge n. 157/92» (4).

Per T.A.R. Umbria 10 luglio 1997, n. 456 (5) bisogna conoscere natura e scopi dei detti piani in cui individua «la risposta sostanziale ai requisiti fondamentali chiesti per una corretta gestione programmatoria ai fini faunistico-venatori perché in tali atti si rinvencono puntualmente, tra l'altro, la previsione degli ambiti territoriali per la tutela e l'incremento della fauna selvatica, i relativi dati di gestione, i criteri per il ripopolamento della selvaggina, nonché il controllo degli squilibri faunistici; pertanto è legittimo il calendario venatorio adottato dalla Regione con riferimento ai detti piani provinciali approvati in un periodo immediatamente precedente alla data di adozione del calendario venatorio».

4. La sentenza n. 363, in tema di PFV e (ancora) di VINCA, risponde alle censure dei cacciatori concernenti, in particolare, l'assoggettamento delle nuove autorizzazioni a valutazione di incidenza, nonché del rinnovo e cambio di titolare degli appostamenti fissi nei SIC e nelle ZPS ed entro 1000 mt di distanza dagli stessi. Il diverso avviso del T.A.R. muove dal giudizio negativo circa la presenza di appostamenti fissi entro un raggio di 1000 mt dai siti di Rete Natura 2000, mentre la valutazione di incidenza non è richiesta per gli appostamenti fissi esistenti e per i quali vale la valutazione esple-

(2) Ma per T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. I 19 ottobre 2009, n. 1633, in *Foro amm. T.A.R.*, 2009, 2964, «è illegittimo il calendario venatorio nella parte in cui non vieta espressamente la caccia all'interno delle zone di protezione speciale; *idem* T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 23 gennaio 2008, n. 105, *ivi*, 2008, 32, ma solo per le specie dell'allegato I della direttiva 79/409/CEE.

(3) T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. I 14 marzo 2012, n. 552, in *Foro amm. T.A.R.*, 2012, 989.

(4) Così T.R.G.A. Trento, Sez. I 11 novembre 2011, n. 288, in *Foro amm. T.A.R.*, 2011, 3436.

(5) In *T.A.R.*, 1997, 3216.

tata in occasione della elaborazione del piano faunistico. La VINCA negativa – si legge – non assume efficacia vincolante, ma «costituisce un preciso limite alla sfera discrezionale dell'amministrazione, la quale può disattenderlo soltanto per ragioni di natura eccezionale». Ne deriva, all'opposto, che non occorre una particolare motivazione per aderire alla valutazione negativa anche in considerazione del principio di precauzione, di matrice europea, a cui fa espressamente riferimento l'art. 1, comma 1, della legge n. 241/90 e che, nella elaborazione del diritto europeo, fa scudo alle situazioni protette dell'ambiente e della salute. In questo senso si è espresso Cons. Stato, Sez. V 16 aprile 2013, n. 2094 (6).

La disamina del T.A.R. prende in considerazione (giustificandoli) anche i divieti imposti dal PFV a proposito di alcune essenze arboree, di specie selvatiche (come la pernice rossa) e di attività cinofile nei siti di Rete Natura 2000 che il decreto regionale ex art. 5, d.p.r. n. 357/97 valuta negativamente.

5. Di particolare interesse l'esame della censura concernente il calcolo del TASP (territorio agro-silvo-pastorale) interdetto alla caccia nel quale, secondo le associazioni venatorie, si sarebbe dovuta conteggiare anche la porzione di territorio non venabile, come le aree di rispetto stradale (il c.d. *buffer*) e le linee ferroviarie, mentre la Provincia ha individuato le aree vietate alla caccia corrispondenti soltanto agli istituti di protezione [quelli, per intenderci, delle lettere *a*), *b*) e *c*) del comma 8 dell'art. 10 della legge n. 157/92]. Il T.A.R. rigetta la censura invocando la propria sentenza n. 1532/2010, «in un'ottica di conservazione e salvaguardia della fauna selvatica», ma la conclusione, pur motivata, non convince. A prescindere dal fatto che il giudicato formatosi su detta sentenza non era vincolante relativamente ai criteri di calcolo del TASP, poteva trovare applicazione l'art. 10, comma 3, della legge n. 157/92, nella lettura che ne ha dato la Corte cost. con la sentenza 30 dicembre 1997, n. 448, secondo cui «la disciplina è volta ad orientare finalisticamente la pubblica amministrazione nella elaborazione di piani faunistico-venatori i quali costituiscono la sede procedimentale per l'individuazione – secondo criteri di sufficiente elasticità – di spazi a destinazione differenziata nell'ambito di un complesso bilanciamento di interessi nel quale trovano considerazione, accanto alle esigenze di protezione della fauna, quelle venatorie e quelle, altresì, degli agricoltori, interessati non solo al contenimento della fauna selvatica che si riproduce spontaneamente, ma anche all'impedimento di una attività venatoria indiscriminata». E prosegue significativamente: «L'attività venatoria, diretta non solo all'abbattimento di animali selvatici, ma anche “congiuntamente” alla protezione dell'ambiente naturale e di ogni forma di vita, si pone essa stessa come mezzo di regolazione della fauna selvatica, dipendendo la densità ottimale delle specie non carnivore, come risulta dall'art. 10, comma 1, della legge n. 157/92 non solo dal miglioramento delle risorse ambientali, ma anche dal prelievo venatorio» (7). Il *buffer* stradale entra, pertanto, nel calcolo delle aree sottratte all'esercizio venatorio del TASP, anche nella logica della Corte, che non

(6) Si legge in *Foro amm. C.D.S.*, 2013, 965.

(7) in *Giur. cost.*, 1997, 3970.

ha ridotto l'esigenza protettiva della fauna selvatica, senza indulgere alla linea del pianificatore provinciale che, invece, non tiene conto di tali aree nel computo di quelle protette (e perciò vietate).

6. Più delicata la questione sollevata dalle medesime ricorrenti circa l'erronea applicazione degli artt. 13, l.r. n. 26/93 e 10, comma 3, legge n. 157/92, che alludono alla pianificazione regionale e rimandano quindi al calcolo regionale le percentuali di territorio chiuso alla caccia, ma la risposta del T.A.R. è condivisibile laddove afferma che «la mancanza di un piano faunistico approvato dalla Regione non impedisce l'espletamento delle dovute funzioni di regolazione da parte degli enti locali», spiegando che il (proprio) giudicato del 2010 non estendeva l'effetto caducante nei confronti del piano faunistico del 2006. A questo riguardo il giudice invoca la regola dell'art. 14 della l.r. n. 26/93 (come modificato dalla l.r. n. 19/06) che lascia in vita i piani faunistico-venatori fino alla loro modifica o sostituzione. La tesi del T.A.R. ha una solida base normativa e tanto basterebbe a chiudere la *querelle*. Ma la sentenza si spinge oltre: giustifica la proroga del piano vigente in attesa del futuro intervento regionale perché le stesse esigenze di tutela della fauna inducono a colmare il vuoto regolamentare.

A questo punto, qualche parola sul piano faunistico provinciale non è inutile. L'art. 10, comma 2, legge n. 157/92 parla indifferentemente di *Regioni e Province* che «realizzino la pianificazione di cui al comma 1 mediante la destinazione differenziata del territorio», alludendo alle lettere da *a*) ad *h*) del successivo comma 8. Ma sono le Province a predisporre, articolandoli per comprensori omogenei, i piani faunistico-venatori, mentre le Regioni attuano la pianificazione faunistico-venatoria mediante il *coordinamento* dei piani provinciali di cui al comma 7. Non è chiaro che cosa si intenda per *coordinamento*: non è chiaro, in particolare, in che cosa si sostanzi e come si traduca sul piano procedimentale (di *procedimento di programmazione* parla l'art. 36, comma 5, della legge n. 157/92). A questo riguardo significativi sono gli artt. 12 e 41 della l.r. n. 26/93 Lombardia e gli artt. 8 e 9 della l.r. n. 50/93 Veneto (8). Le Regioni elaborano i principi e i criteri finalizzati ad indirizzare la pianificazione faunistico-venatoria vera e propria a livello provinciale nel rispetto dei principi dettati dal legislatore nazionale negli artt. 10 e 14-15 della stessa legge per l'attuazione del nuovissimo istituto della *caccia programmata*.

7. La sentenza n. 364 si occupa dei valichi montani perché il Comprensorio alpino di caccia «Valle di Scalve» e una associazione venatoria avevano impugnato il piano per violazione dell'art. 43 della l.r. n. 26/93: mancando l'individuazione regionale dei valichi, si dava il caso di trattamenti diversi da Provincia a Provincia (nel caso di valichi posti al confine di due Province). Ma il T.A.R. ha disatteso la censura richiamando, a supporto, la norma dell'art. 21, comma 3, della legge n. 157/92, che vieta la caccia su *tutti* i valichi montani interessati dalle rotte di migrazione dell'avifauna per una distanza di 1000 mt. E il divieto riguarda qualsiasi forma di caccia e non soltanto quella

(8) Ma si vedano anche gli artt. 4 e 5 della l.r. Marche n. 7/95; 2, 3 e 4, l.r. Umbria n. 14/94; 7, 8 e 9, l.r. Toscana n. 3/94; 5, 6 e 7, l.r. Emilia-Romagna n. 8/94.

da appostamento: è proibita, infatti, anche la caccia vagante. E la ragione è palese, soprattutto alla luce della direttiva Uccelli 79/409 che si pone l'obiettivo di istituire lungo le rotte di migrazione dell'avifauna, segnalate dall'Istituto, zone di protezione finalizzate al mantenimento ed alla sistemazione, conforme alle esigenze ecologiche, degli *habitat* interni a tali zone e ad esse limitrofi (art. 1, comma 5, legge n. 157/92): «tali attività concernono particolarmente e prioritariamente le specie di cui all'elenco allegato alla direttiva 79/409 (...)». L'obbligo è stato ribadito dalla l. 6 agosto 2013, n. 97, che aggiunge «tenuto conto di quanto previsto dall'art. 2, ed in conformità agli artt. 3 e 4 della direttiva 2009/147/CE» (che ha riproposto tale quale la direttiva Uccelli più volte evocata).

Si tratta, però, di definire il *valico*: per l'INFS (oggi ISPRA) è una «Depressione presente in un punto di contrafforte montuoso che consente il passaggio con minore difficoltà», che il T.A.R. traduce in questi termini: «passo (o avvallamento) ubicato nel comparto di maggior tutela della zona faunistica delle Alpi, attraverso il quale gli uccelli migrano in volo da un versante all'altro della catena montuosa». La discussione è risalente: il divieto si trovava già nell'art. 15 del T.U. n. 1016 del 1939; e nel regime di tale legge era considerato valico *montano o collinare* – a'sensi dell'art. 5 della l. 2 agosto 1967, n. 799 – «un apprezzabile avvallamento della linea di cresta della montagna o della collina senza che il dislivello raggiunga notevoli proporzioni quali si riscontrano nei valichi sui quali passano le strade». Il valico è ricomparso nella legge quadro n. 968/77, ma il riferimento collinare è scomparso con un riflesso altimetrico importante, perché non qualsiasi avvallamento o abbassamento della linea di cresta di un rilievo orografico costituisce valico, ma soltanto quello che in un complesso montuoso forma un passaggio altimetricamente idoneo a favorire i flussi migratori.

E la distanza di 1000 mt è calcolata circolarmente, nel senso che rientra *nel raggio di 1000 mt*. Per il T.A.R. la scelta è giustificata perché «risultano di grande importanza» e «si fonda su approfondimenti tecnico-scientifici di sicuro rilievo, in particolare sui suggerimenti dell'INFS e su recenti pubblicazioni degli esperti dell'Università». Supportata dalla indicazione di tre Università della Lombardia occidentale, la Provincia nel nuovo Piano individua tre valichi (Valico di ca' S. Marco, Passo del Vivione e Passo Giogo della Presolana): decisione convalidata dal T.A.R. che esamina anche la censura concernente l'imposizione della *georeferenziazione* dei capanni di caccia (ai fini della loro individuazione topografica) e non dubita della sua legittimità, attinta peraltro alla Carta di Uso del suolo agricolo, perché non è illogico il sistema di calcolo delle distanze in linea d'aria.

8. A parte altri profili impugnatori – che il T.A.R. risolve pianamente – l'ultimo punto è dedicato alla censura sollevata dalla associazione venatoria nei riguardi di una intesa raggiunta dalla Avvocatura provinciale con il WWF e sfociata in una determinazione dirigenziale ratificata dalla Giunta provinciale, che travolgerebbe il PFV, che per legge è approvato dal Consiglio provinciale e non tollera un patto equivalente raggiunto con un soggetto estraneo all'amministrazione; ma il T.A.R. respinge la censura. In presenza di un giudicato - argomenta il Collegio - il ricorrente vittorioso potrebbe instaurare un giudizio di ottemperanza per la sua esecuzione, ove fosse eluso o violato. Ma

il patto tra le parti del giudizio (nella specie fra l'associazione ambientalista e la Provincia) non è scrutinabile in sede di giudizio di ottemperanza, che resta circoscritto alle statuizioni della sentenza e rispetto alle quali non si danno intese che possano estenderle o comprimerle. Al T.A.R. non resta, semmai, che prendere atto dell'«esaurimento dell'interesse all'esecuzione del comando giurisdizionale», ma sul (contenuto del) patto il giudice non ha giurisdizione, «salvo che il patto stesso non sia adempiuto, nel qual caso saranno esperiti rimedi specifici». Il T.A.R. reputa, infatti, che «l'intesa raggiunta non ha inciso sulla sfera di autonomia e di libero apprezzamento dell'organo consigliare», come dimostrerebbe il fatto che il WWF ha impugnato anche il nuovo PFV. In altre parole: essendo libere le due parti, è fatta salva l'autonomia delle scelte ulteriori della amministrazione (come è poi accaduto con l'approvazione del nuovo PFV ad opera del Consiglio provinciale). Resta l'esclusione delle associazioni venatorie.

9. Anche il Comprensorio alpino ha impugnato il nuovo PFV approvato dal Consiglio provinciale ed il decreto regionale VINCA rispetto alle aree dei SIC inclusi nel territorio programmato, nonché il decreto provinciale di compatibilità ambientale, lamentando disparità di trattamento rispetto ad altri Comprensori: pur disponendo di territorio agro-silvo-pastorale di gran lunga inferiore, è gravato da vincoli di salvaguardia (oasi di protezione, parco naturale e valico montano) per superfici ben maggiori. In particolare il Comprensorio impugna «l'individuazione dei valichi arbitraria, non adeguatamente motivata né avvalorata da elementi tecnici o dati scientifici», nonché «l'irragionevolezza e illogicità delle scelte del pianificatore» relative a soli trenta impianti su un totale di 3587 autorizzati sul territorio provinciale; censura, altresì, l'irragionevolezza nella individuazione del comparto di maggior tutela della zona faunistica delle Alpi.

Il T.A.R. ha buon gioco nel giustificare la VINCA a sensi della normativa comunitaria e nazionale: la valutazione ambientale – spiega – è necessaria perché l'attività venatoria può interferire e compromettere l'obiettivo della direttiva *Habitat* che, a sensi del d.p.r. n. 357/97, si propone il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli *habitat* naturali e delle specie di fauna e flora selvatiche di interesse comunitario.

Ebbene: la censura del C.A.C. riguardava gli appostamenti fissi la cui presenza non sarebbe stata apprezzata come indizio certo del passaggio della fauna; ma il T.A.R. ribatte che «il valico non può essere individuato in funzione della presenza o meno di appostamenti fissi: il valico è, infatti, connotato dal dato altimetrico e dal passaggio effettivo dei flussi migratori, mentre la presenza di appostamenti fissi o di impianti di cattura può al limite essere utile come indicatore aggiuntivo (e non sostitutivo)». E aggiunge: «Allo stesso modo la tutela dell'avifauna non può essere depotenziata per la mancata corrispondente individuazione del valico di una Provincia confinante». Peraltro in Lombardia possono essere individuati esclusivamente all'interno della Zona faunistica delle Alpi e in questo senso il PFV vi ha dato attuazione ripartendo il territorio provinciale in due comparti: «Zona A di maggior tutela e Zona B di minor tutela».

Si consideri, a fini altimetrici dei valichi, che era *comune montano* quello la cui superficie per l'80 per cento fosse al disopra dei 600 mt di altitudine rispetto al livello del mare e nel quale il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e la superiore del ter-

ritorio comunale non fosse inferiore a 600 mt, secondo l'articolo unico della l. 30 luglio 1957, n. 657, ma la legge è stata abrogata dall'art. 24 del d.l. n. 112/2008, conv. in legge n. 133/08. È stato forse eliminato del tutto il dato altimetrico? Crediamo di no, anche nell'ottica della legge che ha eliminato il riferimento *collinare*. Ed un riscontro altimetrico è mancato, ma due dei tre Passi superano di gran lunga la quota minima appena vista (Passo del Vivione: 1828 mt e della Presolana: 1297 mt s.l.m.). È lo stesso T.A.R. a richiamarli, laddove scrive che «il valico è infatti connotato dal dato altimetrico e dal passaggio dei flussi migratori». Insomma. il dato è rilevante, qualora manchino altri elementi di identificazione.

Il problema si ripropone, ma sotto altro profilo, nell'esame della censura del C.A.C. concernente l'erronea (a suo dire) individuazione del comparto di maggior tutela della Zona faunistica delle Alpi rispetto alle due in cui è ripartita, a' sensi dell'art. 27, comma 2 *bis* (Zona di maggior tutela e Zona di minor tutela), della l.r. n. 26/93 (9). Ne deriva una sostanziale ripermimetrazione territoriale della Zona delle Alpi nel Piano faunistico orobico.

Due parole in tema non sono inutili: la Zona faunistica delle Alpi è disciplinata dall'art. 11 in questi termini: «a causa della consistente presenza della tipica flora e fauna il territorio delle Alpi è considerato zona faunistica a sé stante». Non è una novità: la Zona, infatti, è risalente. Se ne occupava il T.U. delle leggi sulla caccia approvato con r.d. 15 gennaio 1931, n. 117 (la c.d. legge Acerbo), che, all'art. 50, prevedeva «Sulle Alpi, per una profondità non superiore a trenta chilometri, non può essere esercitata la caccia da alcuno senza uno speciale permesso del Prefetto della Provincia (...). I proprietari di oltre 500 ettari di terreno hanno la preferenza nella costituzione di riserve». Nel T.U. n. 1016 del 1939 la «regione delle Alpi» era considerata zona faunistica a sé stante (art. 5). Nella legge quadro n. 968/77 l'art. 7 annunciava quali fattori caratterizzanti: *flora spontanea* e *fauna particolare*. Ed alle Regioni era data la potestà di perimetrarla sulla base dei due fattori per individuare la zona e giustificare il regime speciale di cui godeva.

L'art. 11, come si è visto, li recepisce sì che la potestà di perimetrarlo devoluta alle Regioni non può prescindere, tenendo conto dell'istituto della *caccia programmata* introdotta dalla legge n. 157/92 per tutto il territorio agro-silvo-pastorale, che in particolare per tale zona ha previsto i comprensori alpini in luogo degli ambiti territoriali di caccia. Il perimetro si adegua a seconda della applicazione, più o meno fedele, di tali fattori identificativi. Nel caso di specie si assiste ad un tentativo di dilatarla e contro tale tentativo è insorto il Comprensorio alpino della Valle di Scalve. Il Collegio giustifica l'adesione al criterio c.d. «geografico» ritenuto più soddisfacente (sotto il profilo della tutela di numerose specie di fauna alpina) rispetto al criterio c.d. «ecologico» ed estende la Zona delle Alpi ai territori «vocationalmente adatti alle specie alpine». La formula è ambigua, ma una discussione sul perimetro ci porterebbe lontano: anche

(9) La stessa norma individua nel territorio appenninico dell'Oltrepò pavese «una zona faunistica a sé stante anche ai fini della ricostituzione della fauna tipica e vocazionale ed è denominata zona appenninica».

perché il T.A.R. mostra di apprezzare i contenuti della relazione che accompagna il Piano con specifico riguardo alla nuova linea di confine che si affida «ad un buon numero di variabili biotiche, abiotiche e antropiche e tiene conto della convenzione per la protezione delle Alpi». Per una valutazione siffatta i fattori selettivi, cioè gli indici del carattere alpino del territorio, fermi restando quelli canonici, sono molteplici e la loro valorizzazione – se assistita da valide indagini tecnico-scientifiche – può essere opportuna: nel caso del PFV in questione ben tre Università lombarde si sono cimentate nel compito di tracciare una nuova linea di confine della Zona delle Alpi, di fatto *abbassandola* e a tal fine hanno fatto leva sulla «*linea di contatto delle alluvioni, cioè della pianura con i rilievi collinari*».

Il T.A.R., in particolare, ha ritenuto idonei quali fattori caratterizzanti del comparto di maggior tutela l'*elemento vegetazionale*, quello *faunistico* e quello *antropico*. Se ne è detto convinto alla luce del raffronto degli elaborati grafici, con diffuse argomentazioni, per dare forza alla distinzione topografica dei due ambiti. Forse la giustificazione dell'abbassamento della linea di confine non è mai stata più motivata, anche perché l'allargamento della Zona delle Alpi obbedisce ad un criterio che al giudice bresciano è parso decisivo: il regime faunistico-venatorio della Zona Alpi giova alla conservazione della *particolare fauna* che la contraddistingue nella misura in cui è più severo.

A questo riguardo non sono parse convincenti, per contrastare la soluzione prescelta, le doglianze del Comprensorio alpino della Valle di Scalve, che – osserva il T.A.R. – avendo partecipato diligentemente a ben quattro conferenze di servizi nell'ambito della VAS del Piano, ha potuto confrontarsi con le tesi degli esperti incaricati di tracciare il nuovo perimetro.

Innocenzo Gorlani



T.A.R. Veneto, Sez. III - 25-2-2014, n. 255 - Di Nunzio, pres.; Mielli, est. - Società italiana per il gas S.p.A. (avv. Dell'Anno) c. Ministero per l'ambiente (Avv. Distr. Stato) ed a.

Ambiente - Bonifica - Limiti di accettabilità - CSC - Destinazione d'uso - Strumenti urbanistici vigenti - Colonna A, tabella 1. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 17; l. 17 agosto 1942, n. 1150, 7)

Nella bonifica dei siti contaminati la scelta dei limiti di accettabilità o CSC per suolo e sottosuolo è compiuta sulla base della destinazione d'uso prevista dagli strumenti urbanistici vigenti. La nozione di «destinazione d'uso» alla quale si richiama anche l'art. 17 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, infatti, non è quella attuale svolta in concreto sul sito, ma è quella tipicamente impressa, quale effetto conformativo, dalle previsioni dello strumento urbanistico (cfr. l'art. 7 della l. 17 agosto 1942, n. 1150), e la normativa è chiara nell'imporre il rispetto dei limiti previsti dalla destinazione d'uso prevista dagli strumenti urbanistici vigenti, come si evince indirettamente dalla circostanza che viene prevista la necessità di variare gli strumenti urbanistici qualora la destinazione da questi prevista imponga il rispetto di limiti di accettabilità della colonna A della tabella 1 che non possono essere raggiunti nep-

pure con l'applicazione delle migliori tecnologie. In questo senso, quindi, non vi è alcuna irragionevolezza nel prevedere che, nel momento in cui viene effettuata la bonifica di un'area inquinata, debbano essere osservati i limiti di accettabilità propri della destinazione d'uso di futura realizzazione prevista dai piani regolatori vigenti, in quanto sarebbe all'opposto un'irragionevole ed ingiustificata dissipazione di risorse pubbliche e private lo svolgimento di una prima bonifica volta a raggiungere i parametri meno cautelativi della destinazione d'uso di fatto in atto al momento della bonifica, con la certezza di doverla in seguito ripetere per attuare le previsioni urbanistiche (1).

(Omissis)

La Società ricorrente sostiene sotto diversi profili che è illegittima la pretesa del Ministero di indicare come obiettivo della bonifica dei suoli il rispetto dei limiti di cui alla colonna A della tabella 1 dell'allegato 1 del d.m. 25 ottobre 1999, n. 471, per le aree ad uso verde pubblico, privato e residenziale, anziché i limiti previsti per le destinazioni d'uso produttive di cui alla colonna B.

Al fine di comprendere meglio il senso delle censure, va premesso che originariamente l'area è stata oggetto di usi industriali, mentre il piano regolatore vigente prevede una destinazione prevalentemente di tipo verde urbano e residenziale, subordinando gli interventi alla redazione di un piano attuativo di iniziativa privata, ed è per questo motivo che le Amministrazioni hanno chiesto l'applicazione dei limiti di accettabilità della contaminazione previsti per le aree ad uso verde pubblico, privato e residenziale, anziché i limiti previsti per le destinazioni d'uso produttive.

3.1. In merito a tale statuizione la ricorrente sostiene in primo luogo che l'art. 17 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, laddove demanda all'adozione di un apposito decreto ministeriale la definizione dei limiti di accettabilità della contaminazione dei suoli «in relazione alla specifica destinazione d'uso dei siti», alla luce del comma 13 del medesimo articolo che afferma l'obbligo per l'interessato di procedere a bonifica nel caso in cui il mutamento di destinazione d'uso comporti l'applicazione di limiti di accettabilità di contaminazione più restrittivi, debba essere interpretato nel senso che i limiti sono solo quelli della destinazione d'uso in atto, e non di quella vigente nei piani urbanistici, e che l'obbligo di bonifica riguarda solo i soggetti che abbiano un interesse attuale ad avvalersi dell'aumento di valore conseguente al mutamento di destinazione d'uso.

Con una seconda censura la parte ricorrente afferma che dovrebbe essere valorizzata la destinazione d'uso di fatto dell'immobile, e cita in proposito della giurisprudenza (cfr. T.A.R. Umbria 8 aprile 2004, n. 168) che ha affermato che la tipologia di bonifica da effettuare va individuata non con riferimento alla destinazione urbanistica, ma con riferimento alle caratteristiche dell'utilizzazione che delle aree verrà fatta in concreto.

Tali doglianze si rivelano infondate, in quanto la nozione di «destinazione d'uso» alla quale si richiama anche l'art. 17 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, è quella tipicamente impressa, quale effetto conformativo, dalle previsioni dello strumento urbanistico (cfr. l'art. 7 della l. 17 agosto 1942, n. 1150), e la normativa è chiara nell'imporre il rispetto dei limiti previsti dalla destinazione d'uso prevista dagli strumenti urbanistici vigenti, come si evince indirettamente dalla circostanza che viene prevista la necessità di variare gli strumenti urbanistici qualora la destinazione da questi prevista imponga il rispetto di limiti di accettabilità che non possono essere raggiunti neppure con l'applicazione delle migliori tecnologie (*omissis*).

Va soggiunto che la giurisprudenza citata dalla ricorrente (cfr. T.A.R. Umbria 8 aprile 2004, n. 168) è del tutto inconferente, perché riguarda la diversa e specifica questione dell'individuazione dei limiti di accettabilità dei terreni ad uso agricolo che, in assenza di una definizione normativa, è affidata all'interprete, e che la giurisprudenza ha inteso risolvere facendo riferimento alle caratteristiche dell'utilizzazione che delle aree verrà fatta in concreto, concludendo per l'applicabilità alle aree agricole dei limiti più cautelativi riferiti alle destinazioni a verde urbano, pubblico o privato.

(1-2) La sentenza è commentata da M. BENOZZO, *La determinazione delle CSC da utilizzare nella bonifica dei siti con attività produttive in esercizio*, in questa Riv., 2014, 849.

3.2. La ricorrente prosegue sostenendo che non può farsi riferimento ai limiti di accettabilità previsti per le aree ad uso verde pubblico, privato e residenziale previsto dalla colonna A della tabella 1 dell'allegato 1 del d.m. 25 ottobre 1999, n. 471, perché tale destinazione pur essendo prevista dal piano regolatore vigente, non è ancora attuale essendo subordinata alla formazione di un piano urbanistico attuativo di iniziativa privata.

Anche tale doglianza deve essere respinta, perché la normativa del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, sopra citata fa riferimento alla destinazione d'uso prevista dal piano regolatore, al quale va direttamente ascritto l'effetto conformativo nell'uso dei suoli, mentre il piano attuativo ha solamente lo scopo di determinare nel dettaglio e in concreto l'organizzazione urbanistica, infrastrutturale ed architettonica degli insediamenti quale è prevista dal piano regolatore, senza poter modificare quest'ultimo.

Le previsioni del piano regolatore hanno pertanto valore prescrittivo immediatamente efficace, anche se per la realizzazione degli interventi è prevista la necessità della previa formazione di un piano attuativo, che ha il solo effetto di subordinare alla sua approvazione l'ottenimento dei titoli abilitativi necessari.

3.3. Con un'ulteriore doglianza la parte ricorrente lamenta l'inesigibilità della prescrizione di raggiungere i limiti accettabili di contaminazione riferiti alle destinazioni a verde urbano, pubblico o privato, perché vi sono alcune contraddizioni tra le previsioni di piano e il certificato urbanistico.

La doglianza deve essere respinta, in quanto vengono dedotte solamente alcune incongruenze del certificato urbanistico che non richiama con completezza tutte le norme tecniche di attuazione applicabili all'area.

Tuttavia tali incongruenze sono prive di rilievo al fine di individuare l'esatta destinazione urbanistica chiaramente indicata nel piano regolatore.

3.4. Nella memoria di replica depositata in giudizio in prossimità della pubblica udienza e nella trattazione orale, in via subordinata alle censure appena esaminate, la parte ricorrente eccepisce l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, dell'art. 240, lett. b), c), d), e) e f), dell'art. 242 del d.lgs. 6 aprile 2006, n. 152, e dell'allegato 5, al Titolo V, Parte IV, del medesimo, per contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. per manifesta irragionevolezza, ritenendo incostituzionale la previsione di imporre il rispetto dei limiti di accettabilità stabiliti per la destinazione d'uso prevista dal piano regolatore vigente, anziché i diversi limiti stabiliti per la destinazione d'uso legittimamente in atto.

La questione è manifestamente infondata, in quanto non vi è alcuna irragionevolezza nel prevedere che, nel momento in cui viene effettuata la bonifica di un'area inquinata, debbano essere osservati i limiti di accettabilità propri della destinazione d'uso di futura realizzazione prevista dai piani regolatori vigenti, in quanto sarebbe all'opposto un'irragionevole ed ingiustificata dissipazione di risorse pubbliche e private lo svolgimento di una prima bonifica volta a raggiungere i parametri meno cautelativi della destinazione d'uso di fatto in atto al momento della bonifica, con la certezza di doverla in seguito ripetere per attuare le previsioni urbanistiche.

Conclusivamente devono pertanto essere respinte tutte le doglianze con le quali la parte ricorrente lamenta l'illegittimità della prescrizione di rispettare i limiti di cui alla colonna A della tabella 1 dell'allegato 1 del d.m. 25 ottobre 1999, n. 471, per le aree ad uso verde pubblico, privato e residenziale, anziché i limiti previsti per le destinazioni d'uso produttive di cui alla colonna B.

(Omissis)



T.A.R. Abruzzo - L'Aquila, Sez I - 7-11-2013, n. 931 - Corasaniti, pres.; Abbruzzese, est. - Azienda Agricola Mancini Massimo ed a. (avv.ti De Pasquale ed a.) c. Comune di Civitella del Tronto (avv. Salvi) ed a.

Agricoltura e foreste - Azienda agricola (allevamento di bestiame) - Concessione in affitto del-

l'erba dei pascoli di montagna - Concessione in affitto senza la procedura dell'asta - Divieto di pascolo agli animali di taglia grossa (bovini ed equini) - Legittimità - Risarcimento del danno al non concessionario del pascolo - Esclusione.

In caso di concessione in affitto di un pascolo avvenuta senza la procedura dell'asta non può imputarsi all'amministrazione la responsabilità patrimoniale (risarcitoria) (e che, dunque, debba escludersi il diritto al risarcimento) per attività amministrativa svolta senza alcuna interlocuzione con il privato autoqualificatosi (ma solo ex post) interessato, considerata la sua tardiva reazione, inefficace ai fini della utile attribuzione del bene della vita richiesto (1).

(Omissis)

Il ricorrente, assumendo di essere allevatore di bestiame, impugna gli atti con i quali il Comune di Civitella del Tronto ha assegnato i pascoli estivi della Montagna dei Fiori ai controinteressati per la stagione estiva 2009 (giugno-ottobre) e ne chiede l'annullamento, contestualmente proponendo istanza risarcitoria per i danni subiti dalla pretesa illegittimità degli atti.

È del tutto evidente, come rimarca la difesa di parte resistente, che il ricorrente, stante l'intervenuto decorso degli effetti temporali degli atti (limitati alla concessione dei pascoli per il periodo giugno-ottobre 2009), non abbia, allo stato, alcun interesse all'annullamento degli atti medesimi.

Nondimeno, il Collegio, a termini dell'art. 34, comma 3, c.p.a., ha comunque l'onere di verificare se sussista ancora interesse ai fini risarcitori, caso nel quale dovrebbe comunque verificare se sussistono le illegittimità denunciate, poste a presupposto dei danni subiti.

Avendo il ricorrente proposto contestuale istanza risarcitoria, ha con ciò stesso evidenziato la sussistenza di tale interesse.

Nondimeno l'evidente infondatezza di tale domanda esime il Collegio dalla puntuale verifica delle asserite illegittimità perpetrate.

A termini dell'art. 30, comma 3, c.p.a., il T.A.R. può invece escludere il (diritto al) risarcimento per i danni che il ricorrente avrebbe potuto evitare usando l'ordinaria diligenza.

Il che vale a dire che le conseguenze patrimoniali restano a carico della parte che assume di aver subito pregiudizio ove le stesse possano farsi risalire a proprie condotte negligenti o imprudenti, ossia non improntate a doverosa attenzione nella cura dei propri interessi; per converso, l'esclusione del nesso causale rispetto alla pretesa attività illegittima rende del tutto (o in parte) infondata l'azione risarcitoria, non essendovi danni imputabili alla convenuta amministrazione.

Nel caso di specie, pur pretendendo di essere altamente interessato al fitto dei pascoli della Montagna dei Fiori per la stagione estiva 2009, il ricorrente non ha formulato alcuna richiesta al Comune fino al 19 giugno 2009, neppure per avere notizia circa un'eventuale indizione di asta; in definitiva, non ha manifestato alcun interesse all'eventuale concessione né ha sollecitato l'indizione di una pubblica gara; il tutto, si badi, ad una data nella quale gli allevatori avrebbero dovuto già organizzarsi per la stagione imminente; in tale data (19 giugno) il Comune quindi ha provveduto alla concessione in favore dei due soli pastori che del fitto di tali pascoli avevano fatto istanza, ossia gli odierni controinteressati.

Né il Mancini ha proposto alcuna istanza al Comune nel periodo successivo, proprio quello, secondo la prospettazione, utile per la pretesa concessione.

La diligenza del Mancini si sarebbe risvegliata solo con la proposizione del presente ricorso (notificato in data 2 ottobre 2010), pur avendo avuto casuale notizia dell'assegnazione «nel mese di agosto 2009» e, circostanza ancor più rilevante, senza alcuna previa istanza all'amministrazione (di eventuale autotutela).

Nella peculiare vicenda in esame, ritiene il Collegio che, al contrario, il privato avrebbe dovuto quantomeno segnalare all'amministrazione il proprio interesse all'assegnazione e comunque farsi parte diligente ove, nel periodo di interesse, non avesse avuto notizia; a tale conclusione deve pervenirsi ove si consideri che il privato cittadino è onerato del rispetto del principio di leale collaborazione nei rapporti con la P.A., onere che va inteso in senso decisamente più pregnante nel momento stesso in cui alla P.A. si imputano, ricorrendone i presupposti, responsabilità risarcitorie, come è evidente

dalla stessa piana lettura dell'art. 30, comma 3, sopra richiamato; in tale ottica, il rapporto tra cittadino e amministrazione deve necessariamente allocarsi su un piano di (maggiore) reciproca interazione soprattutto nella fase procedimentale, essendo la trasparenza imposta alla P.A. il reciproco di oneri di segnalazione e partecipazione dal lato del privato/controparte procedimentale.

In definitiva, ritiene il Collegio che, nel peculiare caso di specie, non possa imputarsi all'amministrazione la responsabilità patrimoniale (risarcitoria) (e che, dunque, debba escludersi il diritto al risarcimento) per attività amministrativa svoltasi senza alcuna interlocuzione con il privato auto-qualificatosi (ma solo *ex post*) interessato, considerata la sua tardiva reazione, inefficace ai fini della utile attribuzione del bene della vita richiesto.

La domanda risarcitoria è dunque infondata, non potendo ricadere sul Comune conseguenze di una pretesa illegittima attività in realtà imputabili alla mancata collaborazione del privato che non abbia manifestato tempestivamente il proprio interesse e gli eventuali vizi dell'attività amministrativa.

Le spese possono compensarsi *inter partes* tenuto conto della peculiarità della vicenda, con esclusione del contributo unificato che, secondo legge, resta a carico del ricorrente soccombente.

(*Omissis*)

(1) DELLA CONCESSIONE DI PASCOLO SENZA IL RICORSO ALL'ASTA PUBBLICA E DEL RISARCIMENTO PATRIMONIALE DI DANNO DA PARTE DEL (POTENZIALE) CONCESSIONARIO.

La concessione di un terreno a pascolo o, che dir si voglia, di vendita di erbe, di durata inferiore ad un anno, in generale e per costante giurisprudenza (1), non è inquadrabile tra i contratti agrari e, quindi, non è suscettibile di valutazione *ex art.* 56 della l. 3 maggio 1982, n. 203. Semmai qualche analogia, con riguardo alla concessione (amministrativa) del pascolo potrebbe ricavarsi dall'art. 51 della medesima legge nel testo modificato dall'art. 6 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, avente ad oggetto: *Utilizzazione agricola dei terreni demaniali e patrimoniali indisponibili* (2). Tuttavia anche nell'ipotesi appena formulata deve escludersi, al caso di specie, l'applicabilità della normativa agraria alla concessione amministrativa dei pascoli demaniali e patrimoniali ed affermarsi il difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria essendo la materia del procedimento amministrativo relativo delle concessioni-contratto dei beni demaniali e patrimoniale attribuita alla competenza esclusiva del giudice amministrativo (3). La giurisdizione del giudice amministrativo, infatti, sussiste tutte le volte che le controversie riguardano la durata del rapporto di concessione (che si conclude con un contratto di diritto privato), l'eventuale rinnovazione di essa, la cessazione del rapporto, nonché gli atti di recupero al demanio o al patrimonio dei beni concessi dall'ente pubblico (4).

(1) Cfr. per tutte: Cass. Sez. II Civ. 11 febbraio 1998, n. 1385, in questa Riv., 1998, 286.

(2) Sull'art. 51, nel testo modificato, cfr. GRASSO, *Evoluzione della normativa sull'utilizzazione agraria dei terreni demaniali e patrimoniali indisponibili*, in questa Riv., 2001, 549.

(3) Cfr. Trib. Como 19 giugno 1985, n. 726, in GARBAGNATI - NICOLINI - CANTÙ, *I contratti agrari*, Milano, 2007, 451.

(4) Cass. Sez. Un. Civ. 24 maggio 2007, n. 12065, in *Altalex Mass.*, 2007, 12.

Ciò premesso ed entrando nel merito della decisione in epigrafe, rileviamo che, per quanto richiesto dal ricorrente, manca il presupposto oggettivo della doglianza della quale l'istante accamperebbe le pretese risarcitorie. Né tali pretese possono trovare spazio nell'atto amministrativo-concessorio, col quale il comune di Civitella del Tronto formulò la proposta (concessione in fitto dell'erba dei pascoli per i mesi di giugno-ottobre), intervenne nella trattativa (con altri potenziali concessionari) ed approvò il contratto per renderlo valido ed efficace nei confronti dei contraenti interessati. L'istante, durante la formazione e conclusione del contratto, non fu mai parte attiva e non risulta avere sollevato, neanche come terzo, questione di legittimità del procedimento stesso, con riguardo specifico all'*evidenza pubblica* della quale la pubblica amministrazione sarebbe stata onerata. Il ricorrente che ha sollevato la controversia – nonostante faccia espresso richiamo agli artt. 1 e 7 della l. 7 agosto 1990, n. 241 (come modificato con l. 11 febbraio 2005, n. 15 e con l. 14 maggio 2005, n. 80) (5) – sembra verosimilmente perorare tutt'altro disegno; egli infatti denuncia la (presunta) violazione della cosiddetta *evidenza pubblica*, peraltro non adeguatamente dimostrata e neanche convintamente sostenuta, proprio nell'intento di rivendicare un risarcimento per un danno patito, quale conseguenza del mancato esperimento della gara pubblica o dell'assenza di informazioni utili, da parte della pubblica amministrazione, con riguardo, appunto, all'avvio del procedimento amministrativo inerente la concessione dell'affitto delle erbe dei pascoli di montagna.

Ora, se è vero che principio ineludibile dell'attività amministrativa (art. 1, comma 1, legge n. 241 del 1990) è quello di perseguire i «fini determinati dalla legge [che devono essere] retti da criteri di economicità, di efficacia, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario»; è altrettanto vero che tale principio, ove violato, può essere denunciato (in sede di autotutela) ed eventualmente impugnato, mediante ricorso al giudice amministrativo nei tempi e nelle forme prescritti dalla legge. Tant'è, solo per fare un esempio, che decorsi i termini di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 2, legge n. 241 del 1990 (testo modificato), entro i quali il procedimento deve essere concluso, può essere ammessa istanza sollecitatrice avverso il silenzio della pubblica amministrazione e, perdurando tale inadempienza, il ricorso può essere avanzato anche senza la preventiva diffida ad adempiere (6). Prescindendo dalle considerazioni appena formulate, il principio generale di cui all'art. 1 della legge *de qua*, tuttavia, può essere derogato (art. 7, comma 1) non soltanto ove sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, ma anche in presenza di fattori di opportunità amministrative. Tale principio, riteniamo, infatti, che possa essere disatteso per ragioni di ordine pubblico, di tutela degli interessi diffusi, purché tali ragioni, ovviamente, vengano partecipate, nei modi di legge, ai soggetti interessati o che comunque possano avere al riguardo un in-

(5) Sui quali v. CASTELLO, *La nuova attività amministrativa*, Rimini, 2006, *passim*.

(6) Cfr. T.A.R. Sicilia, Sez. II 3 novembre 2005, n. 4414, in *Foro amm.*, 2005, II, 3776.

teresse legittimo. Vale notare, tuttavia, che l'informazione di avvio del procedimento non è necessaria allorquando essa attiene i cosiddetti atti *vincolati* (art. 21 *octies*, comma 2, legge n. 241 del 1990), per i quali il responsabile del procedimento dimostri che la partecipazione dell'interessato sarebbe irrilevante e non avrebbe modificato il contenuto dell'atto finale (7).

Nel caso di specie, al ricorrente ostava un motivo (vincolo) particolare per la sua partecipazione al procedimento – anche se esso non sarebbe specificamente inquadrabile nell'ambito applicativo dell'art. 7 legge *de qua* –; motivo da ritenere, tuttavia, impenitativo al procedimento stesso, ossia all'accesso alla concessione del fitto, concernente, appunto, il divieto di introdurre nei terreni pascolativi animali di grossa taglia – bovini ed equini – e ciò «al fine di evitare il danneggiamento del pascolo»; infatti i terreni oggetto del fitto dell'erba erano riservati al pascolo dei soli ovini e caprini. La posizione soggettiva del ricorrente, va da sé, non gli avrebbe consentito di aspirare alla concessione del pascolo, perché possessore di animali di grossa taglia. Un vincolo, questo, occorre ammettere, previsto negli atti amministrativi di concessione, che non sarebbe da considerare, anche ai fini del principio di trasparenza, arbitrario o limitativo della sfera dell'interesse altrui, ma ritenuto necessario dall'amministrazione concedente per la tutela del bene pubblico e, più in generale, per la salvaguardia dei cosiddetti interessi diffusi (ambiente, paesaggio). Tale chiusura, deve ritenersi una scelta insindacabile dell'amministrazione comunale di Civitella del Tronto, a salvaguardia del bene pubblico, contro la quale, quanti avevano o potevano avere un interesse avrebbero potuto rendersi parte attiva, usare la massima diligenza ed agire nei modi consentiti, nei confronti della amministrazione concedente, in ossequio al principio della collaborazione attiva tra le parti del procedimento.

Tali inadempienze (mancate informazioni od altro) dell'amministrazione comunale dal ricorrente, nel caso di specie, non pare siano state opportunamente evidenziate e contrastate; anzi sembra che esse siano state taciute e palesate successivamente e con non poco ritardo (2 ottobre), rispetto al periodo (19 giugno) in cui avvenne la concessione del pascolo in favore di altri beneficiari e della stessa utilizzazione dei terreni da pascolare. Ciò lascia supporre che sia la mancata informazione, sia l'indizione della pubblica gara (asta, licitazione o trattativa) non attivate dall'amministrazione comunale e, di converso, l'inerzia del ricorrente dal farsi promotore di una specifica richiesta e, comunque, dal sollecitare qualsiasi interlocuzione con l'amministrazione concedente, tesa appunto all'ottenere la concessione del pascolo (per i mesi di giugno ottobre), sono tutti fatti accaduti e consumati nel silenzio più assoluto; fatti rimasti sullo sfondo, per essere utilizzati *ex post* al fine di realizzare un risultato diverso della predetta concessione del pascolo, cioè il risarcimento del danno.

Conclusivamente, come evidenziato dai giudici amministrativi, merita particolare attenzione quel passo della decisione allorquando si sostiene che nel caso di specie

(7) Cfr. Cons. Stato, Sez. V 30 novembre 2007, n. 6137, in *Foro amm.*, 2007, 3161.

«non può imputarsi all'amministrazione la responsabilità patrimoniale (...) per attività amministrativa svoltasi senza interlocuzione con il privato autoqualificatosi (ma solo *ex post*) interessato [alla concessione del pascoli], in considera[zione del]la sua tardiva reazione, inefficace ai fini della utile attribuzione del bene della vita richiesto».

Alfio Grasso



T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I - 23-9-2013, n. 1997 - Cavallari, pres.; Palmieri, est. - Caraccio (avv. Spina) c. Anas S.p.A., U.T.G. - Prefettura Di Brindisi (Avv. distr. Stato).

Espropriazione p.p.u. - Occupazione d'urgenza - Lavori di adeguamento della sede stradale - Assenza di un decreto di esproprio - Risarcimento dei danni da occupazione illegittima.

La delega del compimento delle operazioni espropriative, non esime il delegante dai poteri di controllo e di stimolo dell'attività del delegato, il cui mancato o insufficiente esercizio vale a rendere l'ente stesso corresponsabile dell'illecito, onde spetta al delegante l'onere di allegare e dimostrare di aver esercitato i propri poteri di controllo e di stimolo, esplicitandone i tempi e i modi. Ne consegue che il fatto stesso della mancata tempestiva emissione del decreto di esproprio nel termine di durata dell'occupazione legittima è sufficiente a far presumere, in assenza di contrarie risultanze processuali, il mancato esercizio di tali poteri. (1).

Il testo della sentenza è pubblicato in www.rivistadga.it

(1) ESPROPRI E RISARCIMENTO: TRA STRANE DELEGHE, L'ETERNO RIMPALLO DI COMPETENZE TRA GIUDICE ORDINARIO E AMMINISTRATIVO.

1. La sentenza in commento, pur nella semplicità di un contenuto stringato e, a tratti, quasi sbrigativo, coinvolge almeno tre dei più importanti aspetti critici – o quantomeno problematici – della materia dell'espropriazione per pubblico interesse, sui quali si è discusso e si continua a discutere. Il riferimento corre 1) alla delega di poteri espropriativi e al rapporto tra il soggetto istituzionalmente titolare del potere ed il suo (occasionale) sostituto, 2) ai risvolti giurisdizionali legati alle indennità ed ai risarcimenti e, infine, 3) al mai definito discorso delle opere eseguite senza (in tutto o in parte, con effetti *ex tunc* o *ex nunc*) un titolo espropriativo legittimo, legato al vecchio e annoso problema delle occupazioni illegittime (usurpative e/o appropriative) e delle acquisizioni sananti.

Su quest'ultimo aspetto – che appare opportuno trattare per primo – s'è detto, doverosamente, molto, anche su queste pagine (1), a cominciare dalla disciplina all'epoca

(1) Si rimanda a P. ROTILI, *Il risarcimento del danno per l'utilizzazione senza titolo trova un limite nei principi generali: la prescrizione*, in questa Riv., 2013, 119.

introdotta dall'art. 43, d.p.r. n. 327/2001 (T.U. espropri) e, passando dalla sua «scomparsa» per mano della Corte costituzionale (2) che ne ha dichiarato l'uscita (dalla «porta») dall'ordinamento, andando a finire con (un suo presunto, almeno in apparenza, rientro «dalla finestra» attraverso) l'attuale disciplina dell'art. 42 *bis*, T.U. espropri (3). Senza indugiare su questo aspetto, di importanza certamente fondamentale, ci si limita a ricordarne la disciplina in riferimento al caso trattato dai giudici pugliesi qui in commento, in cui un proprietario si è visto occupare – legittimamente, con decreto d'occupazione in via d'urgenza – il proprio terreno per l'esecuzione di alcuni lavori stradali pubblici. Una volta, però, scaduto il periodo quinquennale concesso dall'immissione in possesso per formalizzare l'espropriazione, le amministrazioni coinvolte – ANAS e Prefettura, rispettivamente delegante e delegata alle operazioni espropriative – non hanno provveduto ad emettere il decreto d'esproprio, così trasformando in illegittima l'occupazione delle aree inizialmente disposta secondo le regole. Considerando che l'opera pubblica, nel frattempo, era stata ultimata e che, dunque, il terreno «espropriato» (*recte*, occupato prima e acquisito poi) si trovava ormai modificato, al proprietario non è restato altro da fare che chiedere il risarcimento dei danni. Nell'accogliere questa richiesta, i giudici hanno finito con il richiamare il contenuto e il procedimento dell'art. 42 *bis* cit. Infatti, nella loro breve ma efficace ricostruzione, i magistrati hanno accertato, da una parte, «l'insussistenza di un valido atto ablativo», e dall'altra parte, l'impossibilità dell'acquisizione di quel terreno mediante usucapione, per mancata decorrenza del periodo ventennale dal momento in cui l'occupazione è divenuta illegittima, vale a dire cinque anni dopo la sua decretazione d'urgenza, avvenuta nel 2007. A quest'ultimo riguardo, considerando che la sentenza *de qua* è del 2013, e che il relativo giudizio in oggetto è stato avviato nelle more, ecco che i conti – ai fini dell'usucapione – non tornano.

Ciò posto, la situazione dell'area occupata (e non espropriata) deve – è questo il portato della norma – trovare una duplice soluzione: l'amministrazione (il «combinato disposto» di ANAS e Prefettura) potrebbe perfezionare un valido contratto di acquisto dell'area, chiaramente con il consenso del ricorrente, oppure disporre un provvedimento di acquisizione sanante *ex art. 42 bis*, T.U. espropri. In entrambi i casi, il presupposto è che la proprietà del bene è ancora in capo al ricorrente, per cui «non può essere risarcito il danno da perdita della proprietà». Questo perché la giurisprudenza comunitaria (Corte europea dei diritti dell'uomo e Corte di giustizia) non ha mai gradito forme di acquisto alla mano pubblica attraverso sistemi non legittimi quali, ad esempio, occupazione protratta *ultra tempora* per opere pubbliche ormai realizzate senza (più) titolo su aree ancora formalmente di terzi: vale a dire il fenomeno dell'accessione invertita od occupazione acquisitiva (ma anche quello dell'occupazione usurpativa), secondo cui un'opera pubblica ormai realizzata finiva con trarre a sé, verso il patrimonio dell'amministrazione procedente, anche il sedime, ancorché non (legittimamente) espropriato o acquisito co-

(2) Corte cost. 8 ottobre 2010, n. 293, in *Giur. cost.*, 2010, 5, 3797.

(3) Introdotto, a valle della riferita pronuncia di incostituzionalità, dal comma 1 dell'art. 34, d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge n. 111/2011.

me consentito dalla legge (attraverso gli strumenti ordinari, decreto di esproprio, cessione volontaria o compravendita pura e semplice), non può più trovare (legittimo) posto nell'ordinamento, giacché «*un comportamento illecito o illegittimo*» – quali erano quelli che portavano all'accessione invertita o all'occupazione usurpativa (4) – «non può fondare l'acquisto di un diritto, che deve sempre reputarsi *contra legem*».

Quindi, se è pur vero che il diritto dominicale del ricorrente non è venuto meno, è altresì vero come esso sia stato, tuttavia, certamente e pesantemente compromesso. E ciò in virtù di una pubblica procedura, regolare o meno, per finalità espropriative, disposta e condotta da due autorità pubbliche.

2. Di non minor rilievo è, però, il secondo dei «punti critici» trattati dalla sentenza, rappresentato dal ruolo e dal rapporto tra le amministrazioni protagoniste della vicenda. Nei fatti, i lavori in argomento erano, come detto, di natura stradale, relativi all'ammodernamento di un tratto pugliese della SS 7 Appia, e promossi dall'ANAS quale amministrazione competente. Sebbene l'ANAS abbia, per legge (5), la titolarità piena dei poteri espropriativi, nel caso in esame, come detto, questi poteri sono stati delegati ad un'altra amministrazione, la Prefettura, che un tempo era il solo soggetto dotato di poteri in tal senso ma che oggi, dopo il d.p.r. n. 327/2001 o, come detto, leggi specifiche (come appunto avvenuto per ANAS), ne è stato privato. Invero, il T.U. espropri prevede un meccanismo delegatorio all'art. 6, comma 8, ma ciò solo per il caso in cui un'opera pubblica, che necessiti di espropri, venga realizzata da un soggetto privato che, quindi, non gode ovviamente di poteri pubblicistici (e così neanche di quelli espropriativi).

Ebbene, in questi casi la norma riferita espressamente prevede che l'amministrazione titolare del potere espropriativo può delegare, in tutto o in parte, l'esercizio dei poteri espropriativi «*se l'opera pubblica o di pubblica utilità va realizzata da un concessionario o contraente generale*», determinandone l'ambito in maniera chiara nell'atto di concessione ovvero in quello di affidamento, con l'avvertenza che tali atti vengano poi sempre richiamati in ogni atto del procedimento espropriativo. In questi casi, è comprensibile la facoltà di delega, così da trasferire al privato poteri «speciali» e, di conseguenza, maggior spazio di manovra ai principali protagonisti di un lavoro pubblico, che altrimenti avrebbero qualche difficoltà operativa in più. Al di fuori di questi ambiti, meccanismi di passaggio di funzioni da un soggetto ad un altro trovano una diversa regolamentazione normativa. Infatti, quando si ricorre al formale passaggio di funzioni da una figura amministrativa ad un'altra, ciò solitamente avviene mediante un passaggio che, in buona sostanza, va dall'alto verso il basso, delegando, appunto, funzioni da un'amministrazione superiore ad una di rango inferiore, con apposita e dedicata copertura normativa: un esempio di delega (ma il termine corretto è quello di delegazione intersoggettiva) si rinviene nell'art. 118 della Costituzione, in cui si prevede l'esercizio di funzioni regionali attraverso lo strumento della delega – con legge regionale – agli enti locali. Altro caso, abbastanza frequente, si riscontra anche nel-

(4) Ma questa distinzione, ad avviso dei giudici pugliesi, oramai «*non assume più rilevanza*».

(5) Art. 7, comma 2, d.l. n. 138/02, conv. in legge n. 178/2002 (in *G.U.* 10 agosto 2002, n. 187, suppl. ord.).

l'ambito della medesima amministrazione, quando ad esempio un Ministro delega alcune funzioni al Sottosegretario oppure il sindaco incarica un assessore di sostituirlo nel compimento di alcune mansioni. Oltre queste possibilità, si fa francamente fatica a comprendere a quale titolo un soggetto come ANAS possa aver avuto necessità di delegare una Prefettura per il compimento delle operazioni espropriative. Al più, una cosa del genere poteva avvenire in passato, nel 2003, all'indomani dell'entrata a regime del T.U. espropri, quando magari i «nuovi» titolari di poteri espropriativi (tra cui, la stessa ANAS) potevano non essere ancora sufficientemente attrezzati in argomento e, quindi, potevano aver bisogno dell'esperienza dell'amministrazione prefettizia, come detto già titolata al riguardo. Ma oggi, dopo 10 anni di Testo Unico, un'opzione del genere non sembra più molto plausibile.

Ciò detto, a parte queste – peraltro, postume – critiche alla riferita delega di poteri espropriativi, questa non solo c'è stata ma, stando alla lettura della sentenza, sembrerebbe anche aver avuto un risvolto processuale piuttosto burrascoso. Stando alla fondamentale regola processuale (6) che impone la corrispondenza tra quanto domandato dalle parti e quanto pronunciato dal giudice (*«ne eat iudex ultra petita partium»* in quanto *«sententia debet esse conformis libello»*), è legittimo supporre che i due protagonisti della delega *de qua* – la delegante ANAS e la delegata Prefettura – abbiano mosso l'uno contestazioni verso l'altra, provando, inesorabilmente, ad allontanare da sé ogni possibile contestazione relativa alla mancata emissione del decreto di esproprio che ha determinato il ricorso al Tribunale. Per cui, se i giudici hanno dovuto spiegare che la delega del compimento delle operazioni espropriative *«non esime il delegante dai poteri di controllo e di stimolo dell'attività del delegato»*, è probabilmente perché il delegante (ANAS) avrà provato ad estromettersi da possibili addebiti addossando ogni responsabilità al delegato; e se i giudici hanno rilevato che la Prefettura *«non ha allegato alcun evento imputabile ad ANAS tale da impedirle l'emissione del rituale decreto d'esproprio»* è forse dovuto ad una possibile imputazione di responsabilità che il delegato ha mosso nei confronti del delegante, ovviamente nella difesa in giudizio. Ad ogni modo, il risultato di questo effettivo rimpallo di responsabilità ha sortito l'incretinoso effetto che i giudici hanno ritenuto corresponsabili le due amministrazioni, con solidale condanna a pagare alla ricorrente, a titolo risarcitorio, *«una somma da quantificare sulla base del criterio normativo di cui all'art. 42 bis, comma 3»*, vale a dire il 5 per cento annuo sul valore dell'area nel periodo considerato, mentre il valore dell'area è, a sua volta, da determinare sulla base della normativa regionale applicabile (7).

Questa condanna, aggiungono i giudici, si profila in maniera residuale laddove l'ANAS non decida di acquisire legittimamente l'area in questione, magari acquistandola (per via privatistica). Altrimenti, come detto, c'è il rischio di un risarcimento per equivalente.

(6) Cfr. art. 112 c.p.c. oppure, per quanto riguarda nello specifico il giudizio amministrativo, l'omologo art. 39 del codice del processo amministrativo (d.lgs. n. 104/2010).

(7) Art. 19, l.r. Puglia n. 3/2005.

3. E, in tale quadro, il dovere di pagamento non si limita a quanto detto sinora, perché resta da ristorare anche il quinquennio di occupazione d'urgenza, che, lo si ricorda, è stata pienamente legittima perché decretata con un valido provvedimento amministrativo. Infatti, in questi casi – come pure per l'indennità definitiva di esproprio – si dovrebbe ricorrere ad un termine più fondato sul piano tecnico-giuridico e cioè «indennizzo», che indica la somma di denaro quale corrispettivo di una privazione o compressione di un diritto reale che, però, deve ritenersi lecita, quando risponde ai criteri previsti, appunto, dalla legge (nel caso, l'occupazione d'urgenza, l'art. 22 *bis* del T.U. espropri). Mentre il «risarcimento» è termine ineluttabilmente collegato ad un'azione illecita, non coperta dalle norme ed anzi vietata, quale è un'espropriazione senza titolo.

Ma, pure nell'identità delle parti in causa – ditta (legittimamente) occupata e poi (illegittimamente e sostanzialmente) espropriata da una parte, amministrazione (legittimamente) occupante e poi (illegittimamente e sostanzialmente) espropriante dall'altra parte – e pur nell'ambito della medesima vicenda – la realizzazione di una determinata opera pubblica – le doglianze relative all'indennizzo o al risarcimento vanno poste ad autorità giudiziarie diverse, rispettivamente il giudice ordinario (G.O.) e il giudice amministrativo (G.A.). Questa ripartizione è ormai pacifica in giurisprudenza, dato che *«i profili attinenti al pagamento dell'indennizzo non attengono (...) alla legittimità del procedimento ma riguardano questioni di carattere patrimoniale (...) devolute alla giurisdizione civile»* (8). Su questa scia, il giudice in commento dichiara il proprio difetto di giurisdizione in relazione all'indennizzo richiesto per il quinquennio di occupazione lecita, *«venendo in rilievo una fattispecie di tipo indennitario, per la quale deve affermarsi la giurisdizione del G.O.»*. Questo orientamento trova, peraltro, solida conferma nella legge sugli espropri e nella disciplina del processo amministrativo. Procedendo in ordine logico (e non cronologico), per quanto qui di interesse, la regola generale sulla giurisdizione è riportata all'art. 133 del d.lgs. n. 104/2010, il codice del processo amministrativo (c.p.a.), dove si assegnano al G.A. *«le controversie aventi ad oggetto gli atti, i provvedimenti, gli accordi e i comportamenti, riconducibili, anche mediatamente, all'esercizio di un pubblico potere, delle pubbliche amministrazioni in materia di espropriazione per pubblica utilità»* mantenendo, però, ferma la giurisdizione del G.O. per tutte le questioni *«riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa»*. Questa scelta segue cronologicamente (o precede logicamente, tanto è lo stesso) il disposto dell'art. 53 T.U. espropri, secondo cui in materia, come regola generale, vale la giurisdizione del G.A. (comma 1) ma si deve ricorrere al G.O. per le stesse controversie ad esso assegnate dall'art. 133, c.p.a. cit., cioè quando si discute su determinazione e corresponsione delle indennità. La regola, senza possibilità di dubbio, è quindi quella riferita, e il giudice ordinario a cui si fa riferimento è la Corte d'appello in unico grado (art. 39, T.U. espropri). Stando così le cose, il giudice in commento ha, come detto, declinato la propria competenza a deci-

(8) Così Cons. Stato, Sez. IV 10 aprile 2009, n. 2234, in *Foro amm. C.D.S.*, 2009, 4, 954.

dere sull'indennità dovuta per il periodo di legittima occupazione quinquennale dell'area, mentre è entrato profondamente nel merito dell'aspetto risarcitorio collegato al mancato completamento formale della procedura espropriativa, esplicando gli elementi (temporali, percentuali, etc.) che i soggetti condannati al risarcimento – come detto ANAS e Prefettura in solido – debbono tenere presenti nella determinazione e liquidazione del ristoro economico.

Detto ciò, non v'è dubbio che questa ripartizione crea sicuramente un problema di ordine pratico e sociale, costringendo un soggetto (di solito, la parte «debole») ad attivare due giudizi separati davanti a due giudici diversi per chiedere il ristoro economico dovuto al disagio per la stessa situazione, occasionato praticamente dal medesimo procedimento amministrativo. Ora, se la P.A. prima agisce bene ma poi conclude malamente, violando procedure e norme di legge, per giunta ai danni di un privato che, ineluttabilmente, ne subisce gli effetti, perché costui, per difendere e risarcire la lesione al suo diritto dominicale, deve ancora oggi sentirsi rifiutare la sua legittima pretesa perché è ricorso ad un solo giudice, il G.A., mentre deve, in base allo stretto diritto, avviare un diverso ed autonomo – anche negli aspetti economici – giudizio innanzi al G.O.?

Se il G.A. può ormai decidere addirittura (questa è stata la vera svolta) di un risarcimento di danni, storicamente appannaggio del G.O., perché sottrargli la decisione sull'indennità? Non è più complicato calcolare un risarcimento rispetto a un'indennità? Decidere che un giudizio, quello sull'indennità, sia materia del G.O. può andar bene, quando è l'unico motivo di contestazione in una procedura ablatoria; ma quando il contenzioso parte confutando gli atti amministrativi e, dunque, con impugnazione iniziale davanti al T.A.R., allora diventa quantomeno antieconomico e gravoso, per il ricorrente, dover agire, poi, anche presso la Corte d'appello, dovendo inevitabilmente ripetere (almeno in parte) atti, cronistorie, mezzi di prova e documenti. Sarebbe forse il caso di consentire, al G.A. inizialmente adito per vizi di atti amministrativi, di provvedere anche a decidere sulle indennità legate ad occupazioni lecite, fissando, per legge, un criterio di assorbimento legato alla precedenza. Non sembri ciò un meccanismo complesso. Sarebbe, infatti, altrettanto complicato per chi ha già subito un danno «materiale» legato ai lavori (pubblici) nella sua proprietà, separare e distribuire la medesima lamentela tra un giudice e un altro. Si attendono risposte «eque» sul punto.

Paolo Costantino



T.A.R. Puglia - Bari, Sez. I - 24-7-2013, n. 1182 - Allegretta, pres.; Serlenga, est. - Comune di Carantino (avv. Lombardi) c. Regione Puglia (avv. Liberti) ed a.

Ambiente - Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Autorizzazione all'installazione
 - Localizzazione - Normativa comunitaria e disciplina nazionale - Divieto su aree non idonee
 - Condizioni - Rispetto principi di non discriminazione e di proporzionalità - Necessità.
Ambiente - Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Autorizzazione all'installazione
 - Divieti per specifiche tipologie di impianti - Legittimità.

In tema di installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, la normativa comunitaria deve essere interpretata nel senso che essa non osta ad una disciplina nazionale che vieti del tutto l'installazione di impianti su determinati siti, senza alcuna previa valutazione dell'incidenza ambientale del progetto sul sito specificamente interessato, purché vengano rispettati dagli Stati membri i principi di non discriminazione e di proporzionalità (1).

In tema di installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, è consentito alle Regioni di apporre una volta per tutte divieti di installazione preventivi, assoluti e non derogabili allo scopo di semplificare ed accelerare le procedure autorizzatorie, individuando nell'ambito del proprio territorio «aree non idonee» alla localizzazione di determinate tipologie di impianti (2).

(Omissis)

FATTO e DIRITTO. - 1. Con il gravame in epigrafe il Comune di Carlantino ha impugnato gli atti attraverso i quali la Regione Puglia ha dettato le linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili nel territorio regionale; in particolare il regolamento n. 24/2010, attuativo del decreto del Ministero per lo sviluppo economico del 10 settembre 2010, nella parte in cui prevede l'irrealizzabilità dei suddetti impianti nel territorio del Comune ricorrente per la presenza della zona IBA «Monti della Daunia cod. 126», delle aree SIC «Monte Sambuco» e «Valle Fortore lago di Occhitto» nonché dell'area tampone al PPTR della Puglia.

(Omissis)

3. Orbene, in disparte ogni perplessità circa la sussistenza di un concreto interesse dell'Amministrazione comunale a contestare la regolamentazione impugnata, il ricorso è infondato.

Considerato il tenore omogeneo delle riportate censure (tutte - si ribadisce - incentrate sui dedotti vizi di difetto di istruttoria e di motivazione), se ne può trattare il merito congiuntamente.

3.1. Innanzitutto deve osservarsi che, diversamente da quanto sostenuto da parte ricorrente, emerge dagli atti di causa che un'articolata istruttoria è stata condotta, che si è snodata attraverso un complesso percorso tecnico-amministrativo, che ha previsto il coinvolgimento di tutti gli Assessorati e Uffici regionali competenti nonché la consultazione degli enti locali interessati e dell'intero partenariato sociale (cfr. nota di convocazione del 13 novembre 2010 indirizzata a ben trentasette soggetti). Ogni questione proposta sembra essere stata scrutinata.

Le zone sono state differenziate tra loro e valutate con riferimento a ciascuna delle tipologie di F.E.R. e in relazione alle diverse fasce dimensionali, approdando ad una disciplina articolata.

Non sono stati posti divieti generalizzati, con la sola eccezione di Castel del Monte ed Alberobello, uniche aree per le quali il regolamento, in considerazione della loro rilevanza internazionale, ha prescritto un assoluto divieto di installazione degli impianti in questione; inoltre, si è stabilito che i divieti di installazione non operino mai per alcuni tipi di impianti (cfr. art. 5, comma 6) e in relazione ad aree che presentino certe caratteristiche, sia pure ubicate all'interno di aree non idonee di cui all'allegato 3 (cfr. art. 5, comma 5 del regolamento).

In particolare, per il territorio del Comune di Carlantino, sono stati individuati quattro tipi di vincoli e, rispetto a ciascuno di essi, tipizzati gli impianti non compatibili attraverso una scansione, frutto del bilanciamento tra tutela dell'ambiente e del paesaggio e istanze di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili, che - diversamente da quanto sostenuto dal Comune ricorrente - impedisce che le prescrizioni in parola si risolvano in un divieto indiscriminato.

3.2. Né l'adottata disciplina, come ci si accinge a dimostrare, confligge con le direttive nazionali approvate con decreto del Ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010; ed anzi, si pone in linea con la posizione assunta dall'Unione europea, alla stregua della quale il *favor* per gli impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili va coniugato con la tutela del paesaggio.

3.2.1. È utile invero preliminarmente ricordare in proposito che la Corte di giustizia dell'Unione europea, pronunciando sulla questione pregiudiziale sollevata da questa Sezione in materia di realizzazione di impianti eolici all'interno delle aree SIC e ZPS appartenenti alla Rete natura 2000, ha

affermato che le direttive 2001/77/CE e 2009/28/CE, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, devono essere interpretate nel senso che esse non ostano a una normativa nazionale che vieti del tutto l'installazione di impianti su siti appartenenti alla Rete Natura 2000, senza alcuna previa valutazione dell'incidenza ambientale del progetto sul sito specificamente interessato, purché vengano rispettati dagli Stati membri i principi di non discriminazione e di proporzionalità (cfr. Corte di giustizia UE, sent. 21 luglio 2011, in C-2/10, *Azienda Agricola Franchini*).

In un significativo passaggio della sentenza, la Corte afferma che il divieto totale di costruire nuovi aerogeneratori in zone soggette a vincolo, risultante da una disposizione normativa, «*non è contrario agli obiettivi di razionalizzazione e di riduzione di ostacoli amministrativi e costituisce, per principio, una procedura sufficientemente trasparente e oggettiva*», ossia non discriminatoria e, sotto tale profilo, del tutto conforme alle direttive europee sulla realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

Se ne può far discendere che il contemperamento tra gli obiettivi di sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili e le esigenze di tutela degli *habitat* naturali (estesi fino a ricomprendere le risorse ambientali in generale) è in linea di principio rimesso, secondo il giudice europeo, alla discrezionalità degli Stati membri: *in primis* al legislatore statale ed alle Regioni, secondo il riparto di competenze regolato dal Titolo V della Costituzione, nel rispetto dei principi di non discriminazione e di proporzionalità.

3.2.2. Veniamo, quindi, alle linee guida nazionali, approvate con decreto del Ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 e ai principi posti dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003.

Come già chiarito da questa Sezione in un recente precedente, dal quale il Collegio non ha ragioni per discostarsi, è consentito alle Regioni «*apportare una volta per tutte divieti preventivi, assoluti e non derogabili*» allo scopo di semplificare ed accelerare le procedure autorizzatorie, individuando nell'ambito del proprio territorio «*aree non idonee*» alla localizzazione di determinate tipologie di impianti. A ciò non osta la normativa nazionale citata (cfr. sent. n. 1580/2012).

Si richiamano brevemente gli argomenti sui quali si è ritenuto di poter fondare la conclusione attinta:

a) il significato letterale della «non idoneità», riferita alle trasformazioni del territorio. Diversamente intesa, la complessa procedura di zonizzazione rimessa alle Regioni avrebbe ben poca utilità pratica, poiché le imprese interessate sarebbero ugualmente indotte a richiedere l'autorizzazione all'insediamento di nuovi impianti all'interno di tali aree, previa valutazione in concreto della loro compatibilità ambientale, restando immutata l'incertezza sulla fattibilità tecnica e giuridica degli interventi, in danno sia degli operatori economici che delle amministrazioni competenti ad esprimersi, a causa della complessità delle valutazioni istruttorie da compiersi sui singoli progetti e della riconosciuta ampiezza della discrezionalità tecnico-amministrativa esercitabile in sede di valutazione di impatto ambientale;

b) il tenore dei precetti contenuti in una serie di disposizioni del decreto del Ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010:

- il par. 1.2., ove si stabilisce che le Regioni e le Province autonome possono «*porre limitazioni e divieti in atti di tipo programmatico o pianificatorio*», per specifiche tipologie di impianti alimentati da fonti rinnovabili, con le modalità di cui al successivo par. 17;

- il par. 17.1, intitolato «*aree non idonee*» ove, proprio in nome della richiamata esigenza di semplificazione e di certezza, si ribadisce che le Regioni e le Province autonome possono «*procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti*», secondo il chiaro dettato dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, sia pure mediante apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione dei vincoli e degli strumenti di tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico-artistico, della biodiversità, delle tradizioni agroalimentari e del paesaggio rurale, che identificano obiettivi di protezione ritenuti *ex ante* non compatibili con nuovi impianti e per i quali, pertanto, vi sarebbe una «*elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione*» (elevata probabilità che è destinata a divenire certezza del divieto, con la scelta pianificatoria della Regione);

- l'allegato 3, intitolato «*criteri per l'individuazione di aree non idonee*», ove si chiarisce che la loro individuazione «*mira non già a rallentare la realizzazione degli impianti, bensì ad offrire*

agli operatori un quadro certo e chiaro di riferimento e orientamento per la localizzazione dei progetti», pur con la precisazione che essa deve obbedire a criteri di oggettività [lett. a)] e differenziazione [lett. b)], non può riguardare le zone agricole nella loro interezza [lett. c)], non può riguardare «porzioni significative del territorio o zone genericamente soggette a tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico»;

c) un'interpretazione che consenta di attribuire all'ultimo periodo della lett. d) dell'allegato 3 un significato compatibile con l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e con la complessiva disciplina contenuta nelle linee guida ministeriali (in specie con il par. 1.2., nel quale è sancito in modo affatto chiaro il potere delle Regioni di stabilire limitazioni e divieti in via preventiva). La predetta disposizione secondo cui *«l'individuazione delle aree e dei siti non idonei non deve, dunque, configurarsi come divieto preliminare, ma come atto di accelerazione e semplificazione dell'iter di autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio, anche in termini di opportunità localizzative offerte dalle specifiche caratteristiche e vocazioni del territorio»*, secondo la suggerita chiave di lettura, si porrebbe quindi solo apparentemente in contrasto con le altre disposizioni già riportate, tutte univoche nell'assegnare carattere assoluto ai divieti introdotti dalle Regioni. Ciò sulla scorta di un'interpretazione logico-sistematica della nozione di «aree non idonee», della formulazione del periodo in termini descrittivi (della *ratio* e dell'obiettivo perseguito) anziché prescrittivi, dell'utilizzo della congiunzione conclusiva «dunque» (che toglie contenuto innovativo alle parole che seguono, risolvendosi in mero riepilogo delle precedenti disposizioni dell'allegato 3, tra le quali viceversa non vi è traccia della pretesa attenuazione del regime dei divieti).

4. In conclusione il gravame va respinto. Considerata tuttavia la complessità della fattispecie, il Collegio ritiene di procedere alla compensazione delle spese di giudizio.

(Omissis)

(1-2) NORMATIVA COMUNITARIA E DISCIPLINA NAZIONALE IN TEMA DI INSTALLAZIONE DI IMPIANTI ALIMENTATI DA FONTI RINNOVABILI.

1. Con la sentenza in commento il T.A.R. Puglia è stato chiamato a pronunciarsi sul ricorso del Comune di Carlantino avverso gli atti con i quali la Regione Puglia ha dettato le linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili nel territorio regionale (regolamento regionale 30 dicembre 2010, n. 24, attuativo del decreto del Ministero per lo sviluppo economico del 10 settembre 2010), nella parte in cui viene prevista l'irrealizzabilità degli impianti in parola nel territorio della civica amministrazione ricorrente per la presenza di aree di interesse naturalistico e designate quali siti di importanza comunitaria, operata in modo generalizzato, senza evidenziare le specifiche ragioni di incompatibilità, ed in assenza di istruttoria.

Secondo il Comune, in tal modo si sarebbe configurata una violazione delle linee guida nazionali, tale da precludere indiscriminatamente la realizzazione dei menzionati impianti sull'intero territorio comunale.

2. La sentenza in commento consente di soffermarsi sul tema dell'attuazione delle linee guida nazionali per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, da parte delle Regioni.

Il d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, recante *Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità*, all'art. 12, comma 10, in tema di razionalizzazione e semplificazione delle procedure autorizzative per la realizzazione degli impianti ali-

mentati da fonti rinnovabili, disciplina il procedimento relativo al rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili e prevede che le Regioni possono procedere all'individuazione di aree e siti non idonei alla realizzazione di detti impianti da fonti rinnovabili, solo nel rispetto ed a seguito dell'adozione delle linee guida nazionali in sede di Conferenza unificata. Esso dispone, altresì, che tali linee guida sono volte ad assicurare un corretto inserimento degli impianti nel paesaggio.

Con il decreto interministeriale 10 settembre 2010, sono state emanate le linee guida nazionali, che all'allegato 3, par. 17, *Aree non idonee*, prescrivono i criteri che, al fine di accelerare l'*iter* di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, le Regioni e le Province autonome devono seguire per l'individuazione delle aree e dei siti nei quali non è possibile realizzare gli impianti alimentati da fonti rinnovabili. Tale giudizio di inidoneità deve essere basato su un'apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale, in relazione alle diverse fonti rinnovabili ed alle differenti tipologie di impianto.

L'istruttoria ha, pertanto, come indicato dalla norma, la finalità non di costituire un divieto preliminare che mira a rallentare la realizzazione degli impianti, ma quella di accelerazione e semplificazione dell'*iter* di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, al fine di offrire agli operatori un quadro certo e chiaro di riferimento e di orientamento per la localizzazione dei progetti in base alle specifiche caratteristiche e destinazioni del territorio.

Infatti, l'individuazione dell'area o del sito quale inidoneo ed il conseguente divieto di autorizzazione non può riguardare porzioni significative del territorio o zone genericamente soggette a tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico e artistico, né tradursi nell'identificazione di fasce di rispetto di dimensioni non giustificate da specifiche e motivate esigenze di tutela, e deve essere differenziata con specifico riguardo alle diverse fonti rinnovabili e tipologie/caratteristiche tecniche dell'impianto, considerando le interazioni con altri progetti, piani e programmi posti in essere o in progetto nell'ambito della medesima area o sito.

Pertanto, dall'esame della normativa richiamata, così come anche sottolineato dalla giurisprudenza amministrativa, le linee guida nazionali sono volte ad assicurare un corretto inserimento degli impianti nel paesaggio (1).

3. In materia più volte la giurisprudenza ha chiarito che il corretto inserimento degli impianti nel territorio è competenza esclusiva dello Stato, da esercitarsi in costanza di emanazione di apposite linee guida nazionali approvate dalla Conferenza unificata, su proposta dei Ministri interessati e nel rispetto del principio di leale collaborazione. Le menzionate linee guida devono essere il frutto di una ponderazione concertata in ordine al corretto bilanciamento tra le esigenze di accrescimento dei livelli

(1) V. T.A.R. Campania - Napoli, Sez. VII 6 settembre 2013, n. 4192, in *Foro amm. T.A.R.*, 2013, 9, 2830.

di produzione di energia e gli interessi, variamente modulati, di tutela del paesaggio, in ossequio al principio di leale cooperazione; solo una volta raggiunto tale equilibrio, nell'ambito di ogni Regione, i criteri così definiti possono essere adeguati alle specifiche caratteristiche dei rispettivi contesti territoriali (2).

La stessa Corte costituzionale ha osservato che non è consentito alle Regioni di provvedere autonomamente all'individuazione dei siti nei quali non è consentita la costruzione degli impianti alimentati da fonte alternativa, in quanto l'adozione delle linee guida nazionali è fondata sul principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni (3).

Va altresì osservato che, in merito alle linee guida nazionali, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che le direttive comunitarie sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili devono essere interpretate nel senso che esse non ostano a una normativa nazionale che vieti del tutto l'installazione di impianti su determinati siti, senza alcuna previa valutazione dell'incidenza ambientale del progetto sul sito specificamente interessato, purché vengano rispettati dagli Stati membri i principi di non discriminazione e di proporzionalità. Pertanto, viene rimesso alla discrezionalità degli Stati membri (*in primis* al legislatore statale ed alle Regioni, secondo il riparto di competenze regolato dalla Costituzione, nel rispetto dei richiamati principi di non discriminazione e di proporzionalità), il contemperamento tra gli obiettivi di sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili e le esigenze di tutela degli *habitat* naturali (4).

4. La Regione Puglia, con il menzionato regolamento n. 24 del 2010, ha individuato le aree non idonee alla costruzione di tipologie specifiche di impianti da fonti energetiche rinnovabili, a seguito di una specifica e dettagliata istruttoria che ha preso in considerazione le disposizioni in materia di tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico-artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale.

All'evidenza, l'istruttoria è volta a prevenire le probabilità di esito negativo in sede di valutazione per il rilascio dell'autorizzazione all'installazione dei menzionati impianti; in tal modo è in grado di offrire agli operatori un quadro certo e chiaro di riferimento ed orientamento per la localizzazione dei progetti, accelerando e semplificando l'*iter* di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli stessi.

In tale contesto è, pertanto, consentito alle Regioni di apporre divieti preventivi assoluti per semplificare e accelerare l'autorizzazione, individuando nel proprio territorio le aree e i siti non idonei; per conseguenza, le censure formulate dal Comune di Carlantino si appalesano destituite di fondamento e, correttamente, sono state respinte dal T.A.R. con la sentenza in rassegna.

Vincenzo Perillo

(2) V. Corte cost. 6 novembre 2009, n. 282, in *Giur. cost.*, 2009, 6, 4377.

(3) V. Corte cost. n. 28 aprile 2010, n. 168, in *Giur. cost.*, 2010, 3, 2028.

(4) V. Corte di giustizia UE, Sez. I 21 luglio 2011, in causa C-2/10, in *Racc.* 2011, pag. I-06561.

Comm. trib. reg. Puglia - Sez. dist. Foggia, Sez. XXVII - 19-3-2014, n. 639 - Scimè, pres.; Merra, rel. - L.T.L. (dott.ssa Cavalieri) c. Agenzia delle Entrate - Ufficio di Manfredonia.

Imposte e tasse - Agevolazioni tributarie e creditizie a favore del coltivatore diretto - Estensione all'imprenditore agricolo professionale - Acquisto di fondo agricolo - Applicabilità - Condizioni. (D.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, art. 1)

A norma dell'art. 1 del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, sono estesi all'imprenditore agricolo professionale (IAP) tutti i benefici fiscali previsti per il coltivatore diretto; tale agevolazione, tuttavia, prescinde dai requisiti e dagli obblighi di certificazione previsti a carico del coltivatore diretto in quanto incompatibili con la nuova figura professionale che il legislatore intende favorire (1).

(Omissis)

L'ufficio appellante sostiene l'omessa presentazione entro il triennio dalla data di registrazione dell'atto di acquisto del certificato attestante il conseguimento dei requisiti di imprenditore agricolo, contesta l'asserita decadenza dell'azione dell'Amministrazione per il recupero dell'imposta, insiste per la correttezza del proprio operato, nonché della pretesa erariale.

L'appello merita rigetto per le ragioni che seguono.

Va premesso che, ai sensi dell'art. 1, comma 1 del d.lgs. n. 99/2004 «(...) è imprenditore agricolo professionale (IAP) colui il quale, in possesso di conoscenza e competenze professionali ai sensi dell'art. 5 del regolamento CE n. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999, dedichi alle attività agricole di cui all'art. 2135 del codice civile, direttamente o in qualità di socio di società, almeno il cinquanta per cento del proprio tempo di lavoro complessivo e che ricavi dalle attività medesime almeno il cinquanta per cento del proprio reddito globale da lavoro». Il comma 4 dell'art. 1 del d.lgs. n. 99/2004, modificato dal d.lgs. n. 101/2005, dispone quanto segue «all'imprenditore agricolo professionale persona fisica, se iscritto nella gestione previdenziale ed assistenziale, sono altresì riconosciute le agevolazioni tributarie in materia di imposizione indiretta e creditizie stabilite dalla normativa vigente a favore delle persone fisiche in possesso della qualifica di coltivatore diretto. La perdita dei requisiti di cui al comma 1, nei cinque anni dalla data di applicazione delle agevolazioni ricevute in qualità di imprenditore agricolo professionale, determina la decadenza delle agevolazioni medesime». Il successivo comma 5 *ter* dell'art. 1, stabilisce che «le disposizioni relative all'imprenditore agricolo professionale si applicano anche ai soggetti persone fisiche o società che, pur non essendo in possesso dei requisiti di cui ai commi 1 e 3, abbiano presentato istanza di riconoscimento della qualifica alla Regione competente che rilascia apposita certificazione, nonché si siano iscritti nell'apposita gestione INPS. Entro ventiquattro mesi dalla data di presentazione dell'istanza di riconoscimento, salvo diverso termine stabilito dalle Regioni, il soggetto interessato deve risultare in possesso dei requisiti di cui ai predetti comma 1 e 3, pena la decadenza degli eventuali benefici conseguiti».

Orbene, e i fini delle agevolazione, quindi, non possono richiedersi all'imprenditore agricolo professionale (IAP) condizioni incompatibili con la sua figura, condizioni che sono soltanto proprie del coltivatore diretto, condizioni la cui mancanza non può perciò essere d'ostacolo al riconoscimento del beneficio e che per tale motivo non debbono essere oggetto di certificazione. Questo perché, come è stato ricordato, l'art. 1, comma 4 del citato decreto legislativo ha voluto estendere all'imprenditore agricolo professionale (IAP) le agevolazioni fiscali precedentemente stabilite a favore del coltivatore diretto. E sarebbe contraddittorio estendere all'imprenditore agricolo professionale (IAP) le agevolazioni previste a favore del coltivatore diretto, per poi negarle in caso mancassero condizioni che solo il coltivatore diretto deve avere.

Nella sostanza il legislatore, con il citato decreto legislativo n. 99/2004, ha inteso riconoscere a favore dell'imprenditore agricolo professionale (IAP) un'agevolazione del tutto nuova, differente da quella prevista a favore del coltivatore diretto, un'agevolazione che prescinde dai requisiti in precedenza da certificare. (Corte di cassazione sent. n. 16072 /2013). Quindi, la norma invocata nell'atto di acquisto da parte del ricorrente è stata rispettata nella sua interezza attraverso il conseguimento

della qualifica di IAP, certificata dall'Ufficio provinciale agricoltura di Foggia in data 20 ottobre 2010 e notificata alla Direzione provinciale di Foggia - Ufficio territoriale di Manfredonia in data 22 ottobre 2010 prot. n. 2010172277, in cui si attesta «(...) vista l'iscrizione nella gestione previdenziale INPS categoria CC.DD. a far data dal 17 marzo 1969 (...) la signora L.T.L. (...) riveste la qualifica di imprenditore agricolo professionale a far data dal 1° gennaio 2005». È vero che la ricorrente ha dichiarato nell'atto di volere conseguire la qualifica per godere delle agevolazioni chieste, ma è altrettanto vero che la stessa si è impegnata a conseguirli ottenendone certificazione dall'IPA, il cui possesso risulta con decorrenza 1° gennaio 2005, requisiti, sussistenti ancora prima della stipula dell'atto avvenuta in data 14 dicembre 2005. La norma del d.lgs. n. 99/2004, così come modificato dal d.lgs. n. 101/2005, prevede, come causa di decadenza dalle agevolazioni in questione, solo il mancato conseguimento della qualifica entro i ventiquattro mesi dalla data del rogito, e nessun altro adempimento, ovvero, l'obbligo di produzione di certificazione viene posta a carico del richiedente in quanto la figura dell'imprenditore agricolo professionale è delineata con esclusivo riferimento al d.lgs. n. 99/2004.

Per le suesposte considerazioni, assorbita ogni altra domanda e/o eccezione, il Collegio rigetta l'appello. La particolarità e la novità della questione esaminata è giusto motivo per compensare le spese di giudizio.

(Omissis)

(1) ESTENSIONE ALL'IMPRENDITORE AGRICOLO PROFESSIONALE DELLE AGEVOLAZIONI TRIBUTARIE E CREDITIZIE PREVISTE PER IL COLTIVATORE DIRETTO.

1. La sig.ra L.T.L. acquistava un fondo agricolo dichiarando nell'atto di compravendita di volere conseguire la qualifica di imprenditore agricolo professionale (IAP) di cui all'art. 1, comma 1, del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, per beneficiare delle agevolazioni tributarie in materia di imposizione indiretta e creditizie previste per il coltivatore diretto.

A seguito della richiesta dell'Agenzia delle Entrate, l'interessata consegnava la certificazione attestante il possesso dei requisiti di imprenditore agricolo professionale rilasciata dalla Regione Puglia - Area politiche per lo sviluppo rurale - Ufficio provinciale alimentazione di Foggia; tuttavia, in considerazione della circostanza che il certificato era stato richiesto e prodotto oltre il triennio previsto dalla legge, l'Agenzia delle entrate notificava avviso di liquidazione per il pagamento della somma complessiva dovuta per imposta ed interessi, ritenendo che la medesima interessata fosse decaduta dal beneficio.

Avverso l'avviso di liquidazione, la contribuente proponeva ricorso sostenendo di essere in possesso della qualifica di IAP sin da prima della stipula dell'atto di compravendita; il ricorso veniva accolto dalla Commissione tributaria provinciale di Foggia, Sez. III, che riconosceva provato il possesso dei requisiti richiesti dal citato d.lgs. n. 99 del 2004, così come risultante dalla documentazione versata in atti.

Avverso questa pronuncia, l'Agenzia delle Entrate proponeva appello, sostenendo la legittimità delle ragioni erariali, ma con la sentenza in rassegna, la Commissione tributaria regionale Puglia - Sezione staccata di Foggia confermava la decisione del giudice di prime cure, ritenendo documentato in capo alla sig.ra L.T.L. il possesso dei requisiti per la qualifica di IAP.

2. La figura dell'imprenditore agricolo professionale è stata introdotta dal predetto d.lgs. n. 99 del 2004. Come è stato osservato in dottrina, e come risulta confermato dall'art. 5 *quater* del d.lgs. n. 99 citato, non si tratta di una novità assoluta, in quanto quella dell'imprenditore agricolo professionale costituisce una mera evoluzione della figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale, già nota all'ordinamento (1).

Con l'art. 1 del richiamato d.lgs. 99 del 2004, il legislatore delinea i confini dell'imprenditore agricolo professionale, prevedendo indici di professionalità (le conoscenze adeguate) e di impegno nell'attività agricola (requisiti di tempo, lavoro e reddito) (2); in tal modo, emerge la volontà di innovare «i soggetti e le attività» (così risulta essere rubricato il d.lgs. n. 99 cit.) in agricoltura non con l'introduzione di nuove strutture e nuovi moduli organizzativi, ma con la previsione di specifiche professionalità individuali, capaci di coniugare il lavoro e l'impresa, secondo gli obiettivi previsti dall'art. 44 Cost. (3). Risulta, quindi, che attraverso l'introduzione dello IAP, si è inteso superare i limiti della figura del coltivatore diretto, assicurando una conduzione agricola professionale ed efficiente.

Da quanto sin qui esposto deriva che l'equiparazione al coltivatore diretto prevista dall'art. 1, comma 4 concerne i soli aspetti tributari e creditizi, ma non anche quelli costitutivi della figura; in altri termini, la menzionata disposizione non richiama e non richiede la sussistenza degli ulteriori requisiti previsti dall'art. 2, nn. 1, 2, e 3, della l. 6 agosto 1954, n. 604 sulla piccola proprietà contadina, «*il possesso dei quali deve essere attestato da apposito certificato rilasciato dall'Ispettorato provinciale agrario, da produrre all'Amministrazione finanziaria, a pena di decadenza dai predetti benefici, entro il termine triennale dalla registrazione dell'atto*». Per potere ottenere il riconoscimento delle agevolazioni disposte in favore del coltivatore diretto, il soggetto deve, quindi, essere in possesso dei soli requisiti richiesti dal comma 1 per il riconoscimento della qualifica di IAP, la perdita dei quali, entro il quinquennio, determina la decadenza dalle agevolazioni medesime. Non può, infatti, accogliersi la tesi secondo cui, poiché l'art. 1, comma 4 fa integrale riferimento alle agevolazioni tributarie e creditizie stabilite in favore del coltivatore diretto, il rinvio deve considerarsi esteso, per salvaguardare l'unità delle discipline agevolative, anche alla comminatoria delle specifiche cause di decadenza, rendendo la perdita dei requisiti di cui al comma 1 nei cinque anni dalla

(1) In dottrina, v. RUSSO L., *Prelazione e riscatto dell'imprenditore agricolo professionale e delle società agricole*, in *Riv. dir. civ.*, 2009, 5, 597; in giurisprudenza: v. T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. II 2 aprile 2007, n. 1055, consultabile in www.giustizia-amministrativa.it; Comm. trib. reg. Emilia-Romagna - Bologna, Sez. IX 5 settembre 2005, n. 75, in *Dir. prat. trib.*, 2006, 2, 2, 438.

(2) In giurisprudenza, v. Trib. Ascoli Piceno 9 dicembre 2011, in *Dir. lav. Marche*, 2012, 3-4, 299; T.A.R. Veneto, Sez. II 19 maggio 2011, n. 858, consultabile in www.giustizia-amministrativa.it.

(3) In dottrina, v. CARMIGNANI S., *Società in agricoltura*, in *Dig. Disc. priv., Sez. civ.*, Milano, Agg., 2009, 501 ss. Alla medesima *ratio* risponde la previsione di un regime fiscale di particolare favore per «il compendio unico» di cui all'art. 7 del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, così come modificato dal d.lgs. 27 maggio 2005, n. 101; con il citato istituto del compendio unico il legislatore ha inteso contribuire alla modernizzazione del settore dell'agricoltura, evitando l'eccessivo frazionamento della proprietà fondiaria e potenziando in tal modo l'aspetto produttivo dell'azienda. In giurisprudenza, v. Comm. trib. prov. Umbria -Terni, Sez. I 13 aprile 2010, n. 46 (non risulta edita).

data di applicazione dell'agevolazione una autonoma ed ulteriore causa di decadenza rispetto a quelle già contenute nelle norme agevolative richiamate e non l'unica cominatoria di decadenza per tutte le ipotesi considerate (4).

A queste conclusioni era, d'altronde, già giunta la Cassazione con la decisione del 26 giugno 2013, n. 16072 (5), ampiamente richiamata nella parte motiva della sentenza in rassegna.

Va, poi, osservato che, ai sensi del successivo comma 5 *ter* dell'art. 1, le disposizioni relative allo IAP si applicano anche ai soggetti che, pur non in possesso dei requisiti di cui al comma 1, abbiano presentato istanza di riconoscimento della qualifica alla Regione, prevedendo la decadenza dagli eventuali benefici conseguiti nel caso in cui i predetti soggetti *non risultino in possesso* dei requisiti entro ventiquattro mesi dalla data di presentazione dell'istanza di riconoscimento.

Dalla analisi della documentazione agli atti, nella vicenda oggetto di commento, è emerso che, seppure in sede di stipula dell'atto di compravendita la signora L.T.L. aveva dichiarato di volere conseguire la qualifica di IAP, la documentazione rilasciata dall'Ufficio provinciale agricoltura di Foggia attestava il possesso della qualifica di IAP sin da una data precedente alla stipula del contratto medesimo. La Commissione tributaria regionale, pertanto, con un'interpretazione estensiva del dato normativo di cui al richiamato comma 5 *ter* dell'art. 1 in senso favorevole alla contribuente, correttamente ha concluso affermando che, *risultando, comunque, il possesso dei requisiti di IAP* (in capo alla sig.ra L.T.L.), *nessun altro adempimento ovvero l'obbligo di produzione di certificazione viene posta a carico del richiedente in quanto la figura dell'imprenditore agricolo professionale è delineata con esclusivo riferimento al d.lgs. n. 99 del 2004*.

Libera Lamola

(4) V. Comm. trib. prov. Toscana - Pistoia, Sez. II 12 dicembre 2007, n. 238, in *Fisco on line*, 2008.

(5) Cass. Sez. V Civ. 26 giugno 2013, n. 16072, in *Notariato*, 2013, 5, 556 ed in *Corr. trib.*, 2013, 33, 2640.

PARTE II | **GIURISPRUDENZA** | MASSIMARIO*Giurisprudenza civile*

(a cura della redazione)

Agricoltura e foreste - Minima unità culturale - Nozione e sanzioni per inosservanza - Nozioni di minima unità culturale ex art. 846 c.c. e di «compendio unico» ex art. 7 del d.lgs. n. 99 del 2004 - Differenze. (C.c., art. 846; d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, art. 7)

Cass. Sez. II Civ. - 8-7-2014, n. 15562 - Piccialli, pres.; Bianchini, est.; Velardi, P.M. (conf.) - Granata ed a. (avv. Cinquetti ed a.) c. Achilli ed a. (avv. Pistolesi ed a.). (*Conferma App. Milano 30 giugno 2008*)

Il «compendio unico», previsto dall'art. 7 del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, presenta differenze dall'istituto della «minima unità culturale», di cui all'abrogato art. 846 c.c., in quanto, pur perseguendo entrambe le fattispecie la finalità di impedire l'eccessivo frazionamento dei fondi in agricoltura, la «minima unità culturale» aveva quale parametro di riferimento le necessità della famiglia coltivatrice diretta, ovvero, in caso di terreni non appoderati, quella della conveniente coltivazione secondo le regole della buona tecnica agraria, mentre il «compendio unico» ha inteso dar rilievo all'aspetto produttivo dell'azienda agricola, stabilendo condizioni per il conseguimento di agevolazioni fiscali allo scopo di garantire un minimo di redditività (1).

(1) Sul punto non si rilevano precedenti in terminis. Sulla «minima unità culturale» v. Cass. Sez. II 10 febbraio 1987, n. 1421, in *Giust. civ. Mass.*, 1987, 2.



Usi civici - Impugnazioni - Reclami - Sentenza del Commissario per la liquidazione degli usi civici in materia di esistenza, natura ed estensione dei diritti di uso civico - Mezzo di impugnazione - Reclamo alla Corte d'appello - Necessità - Ricorso per cassazione - Inammissibilità. (Cost., art. 111; l. 16 giugno 1927, n. 1766, art. 32)

Cass. Sez. Un. Civ. - 4-7-2014, n. 15300 - Rovelli, pres.; Mazzacane, est.; Velardi, P.M. (conf.) - Frat.lli Nocchi Di Nocchi Roberto s.a.s. (avv. Pucci) c. Università agraria di Graftignano ed a. (*Dichiara inammissibile Comm. liq. usi civici Toscana Lazio Umbria*)

Il rimedio impugnatorio esperibile avverso le sentenze rese dal Commissario per la liquidazione degli usi civici in materia di esistenza, natura ed estensione dei diritti di uso civico, anche con contenuto di omologa od approvazione di accordi conciliativi raggiunti tra le parti, è costituito, ai sensi dell'art. 32 della l. 16 giugno 1927, n. 1766, esclusivamente dal reclamo alla Corte d'appello di Roma, Sezione speciale usi civici, mentre il ricorso straordinario per cassazione ai sensi dell'art. 111 Cost. è inammissibile (1).

(1) Sul punto, in senso conforme, cfr. Cass. Sez. Un. 20 novembre 2003, n. 17668 ord., in *Giust. civ. Mass.*, 2003, 11; Cass. Sez. Un. 2 gennaio 2001, n. 27 ord., in *Notiziario giur. lav.*, 2001, 313.

Imposte e tasse - Tributi locali (comunali, provinciali, regionali) - Tributi locali posteriori alla riforma tributaria del 1972 - Imposta comunale sugli immobili (ICI) - Agevolazioni ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 504 del 1992 - Società cooperativa a r.l. - Spettanza - Esclusione - Fondamento. (D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, art. 9; d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, art. 58, comma 2)

Cass. Sez. Trib. - 27-6-2014, n. 14734 - Cicala, pres.; Caracciolo, est.; P.M. (conf.) - Comune Falconara Marittima (avv. Antonucci ed a.) c. Copav Soc. Coop. a r.l. Consorzio Coop. Prov. Avicolo (avv. Ascoli ed a.). (*Cassa con rinvio Comm. trib. reg. Ancona 7 giugno 2011*)

In tema di ICI, le agevolazioni previste dall'art. 9 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504 per gli «imprenditori agricoli che esplicano la loro attività a titolo principale» si applicano unicamente agli imprenditori agricoli individuali e non anche alle società cooperative a responsabilità limitata che svolgono attività agricola, non rientrando queste ultime nella definizione di imprenditore agricolo a titolo principale risultante dall'art. 12 della l. 9 maggio 1975, n. 153 (attuativa delle direttive CEE nn. 72/159, 72/160 e 72/161 del Consiglio, del 17 aprile 1972), e considerato che la limitazione agli imprenditori agricoli individuali è stata successivamente ribadita ed, anzi, ulteriormente ristretta dall'art. 58, comma 2, del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 mediante la previsione della necessaria iscrizione delle persone fisiche negli appositi elenchi comunali (1).

(1) Sul punto, in senso conforme, cfr.: Cass. Sez. V 18 giugno 2009, n. 14145, in *Giust. civ. Mass.*, 2009, 939; Cass. Sez. V 27 giugno 2003, n. 10226, in *Giur. it.*, 2004, 1758.



Contratti agrari - Procedimento civile - Termini processuali - Sospensione - Giudizio di affrancazione di fondo oggetto di colonia miglioratizia - Sospensione feriale dei termini - Applicabilità - Esclusione - Fondamento.

Cass. Sez. III Civ. - 11-6-2014, n. 13236 - Segreto, pres.; Travaglini, est.; Basile, P.M. (diff.) - Petochi (avv. Bologna) c. Petochi ed a. (*Dichiara inammissibile App. Roma 10 ottobre 2007*)

Il giudizio di affrancazione di fondo rustico, oggetto di colonia miglioratizia, non è soggetto alla sospensione feriale dei termini processuali perché, pur assimilabile all'enfiteusi sul piano funzionale, ha natura agraria e come tale è anche soggetto al tentativo obbligatorio di conciliazione (1).

(1) Sul punto v. Cass. Sez. III 20 gennaio 1988, n. 421, in *Giust. civ. Mass.*, 1988, 1; Cass. Sez. III 23 maggio 2012, n. 8104, *ivi*, 2012, 5, 654



Contratti agrari - Esecuzione forzata - Esecuzione per rilascio di fondo rustico - Opposizione - Asserita inesatta identificazione del fondo - Allegazione dell'opposto dell'avvenuta esecuzione per individuazione in concreto del bene - Natura - Mera difesa - Conseguenze. (C.p.c., art. 437)

Cass. Sez. VI-III - 5-6-2014, n. 12718 ord. - Finocchiaro, pres.; Barreca, est.; P.M. (conf.) - Mirra ed a. (avv. Scognamiglio ed a.) c. Cozzolino e a. (avv. Barbato). (*Conferma App. Napoli 16 dicembre 2011*)

In tema di opposizione all'esecuzione per rilascio di fondo rustico, promossa per accertare l'ineseguitibilità del titolo per l'inesatta identificazione del bene, la deduzione, ad opera del creditore opposto, dell'avvenuta esecuzione del rilascio a seguito dell'individuazione in concreto del bene (e, dunque, dell'idoneità quale titolo esecutivo della sentenza di condanna) costituisce mera difesa, non soggetta alle preclusioni di cui all'art. 437, comma 2, c.p.c. (1).

(1) Sul punto non si rilevano precedenti in termini.



Usi civici - Commissari regionali - Competenza - Domanda diretta alla declaratoria di nullità di contratti dispositivi, a favore di un privato, di terreni gravati da uso civico - Giurisdizione commissariale - Fondamento.

Cass. Sez. Un. Civ. - 7-5-2014, n. 9829 - Rovelli, pres.; D'Ascola, est.; Zeno, P.M. (conf.) - Giurastante (avv. Pasquali ed a.) c. Comune Di Ari. (*Regola giurisdizione*)

Appartiene alla giurisdizione del Commissario agli usi civici (nella specie, per l'Abruzzo) la domanda diretta a dichiarare la nullità di contratti dispositivi, in favore di un privato, di terreni gravati da uso civico, trattandosi di questione che presuppone la necessità, anche in assenza di un'esplicita contestazione della qualitas soli, di un accertamento preliminare sull'esistenza di un diritto civico sulle terre oggetto del giudizio (1).

(1) Sul punto v.: Cass. Sez. Un. 20 novembre 2003, n. 17668 ord., in *Giust. civ. Mass.*, 2003, 11; Cass. Sez. Un. 22 dicembre 2010, n. 25986, *ivi*, 2010, 1640.



Prelazione e riscatto - Riscatto - Termine di tre mesi - Decorrenza - Scadenza del termine - Decadenza dal diritto. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 8 gennaio 1979, n. 2, art. 1)

Trib. Teramo - 23-7-2014, n. 1083 - Converti, pres. ed est. - D.B.G. (avv. Di Monte) c. A.G. (avv. Fagotti) e Az. Agr. I.V. s.r.l. (avv. Pagano).

Ai sensi dell'art. 1 della l. 8 gennaio 1979, n. 2 e dell'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, il termine perentorio di tre mesi per il versamento del prezzo, in caso di dichiarazione di riscatto di fondo rustico, decorre dal trentesimo giorno dall'avvenuta ricezione della comunicazione scritta dell'adesione del terzo acquirente. Scaduto il termine legale previsto per il versamento del prezzo, senza che entro tale termine sia stata fatta offerta reale del prezzo, il retraente decade definitivamente dall'esercizio del diritto potestativo di riscatto, a nulla rilevando il fatto che le parti non abbiano ancora proceduto alla stipula di nuovo rogito notarile di trasferimento (1).

(1) Sul punto non si rilevano precedenti in termini. Sul termine per il pagamento del prezzo a seguito di esercizio del diritto di prelazione agraria cfr. Cass. Sez. III 23 gennaio 1984, n. 557, in *Giur. agr. it.*, 1984, 536, con nota di R. TRIOLA.

Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

Animali - Maltrattamento di animali - Delitto di cui all'art. 544 ter c.p. - Nozione di necessità. (C.p., artt. 54, 544 ter)

Cass. Sez. III Pen. - 3-9-2014, n. 36715 - Fiale, pres.; Di Nicola, est.; Baldi, P.M. (parz. diff.) - Vullo, ric. (*Dichiara inammissibile App. Messina 11 marzo 2013*)

Il delitto di cui all'art. 544 ter c.p. è a dolo specifico, nel caso in cui la condotta lesiva dell'integrità e della vita dell'animale sia tenuta per crudeltà, e a dolo generico quando essa sia tenuta, come nel caso in esame, senza necessità. Nel concetto di necessità, la cui ricorrenza esclude la configurabilità del reato, è compreso lo stato di necessità di cui all'art. 54 c.p., e ogni altra situazione che renda indispensabile la realizzazione di una condotta lesiva per evitare un pericolo imminente o per impedire l'aggravamento di un danno alla persona o ai beni ritenuto altrimenti inevitabile. Ne consegue come la nozione di necessità rilevante ai sensi dell'art. 544 ter c.p. (così come per l'omologa fattispecie di cui all'art. 544 bis c.p.) non sia pienamente sovrapponibile allo stato di necessità, previsto dall'art. 54 c.p. (1).

(1) Esattamente in termini: Cass. Sez. III 30 novembre 2007, n. 44822, Borgia, rv. 238.455, in questa Riv., 2008, 497, con nota di F. Di Dio.



Caccia e Pesca - Caccia - Parchi nazionali - Tabellazione perimetrale - Necessità - Esclusione. (L. 11 febbraio 1992, n. 157, art. 10)

Cass. Sez. III Pen. - 3-9-2014, n. 36707 - Fiale, pres.; Andronio, est.; Baldi, P.M. (conf.) - Ambrosino ed a., ric. (*Dichiara inammissibile App. Bari 6 dicembre 2012*)

I parchi nazionali, essendo stati istituiti e delimitati con appositi provvedimenti pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale, non necessitano della tabellazione perimetrale prevista dall'art. 10 della legge n. 157 del 1992 al fine di individuarli come aree in cui non si può svolgere l'attività venatoria, gravando in tal caso su chi esercita la caccia l'individuazione dei confini dell'area protetta all'interno della quale si configura il reato di cui all'art. 30, comma 1, lett. d), della richiamata legge n. 157 del 1992 (1).

(1) In senso conforme: Cass. Sez. III 6 agosto 2007, n. 32021, Marcianò ed a., rv. 237.142; Cass. Sez. III 28 marzo 2006, n. 10616, Romeo, rv. 233.677, in questa Riv., 2007, 120, con nota di F. MAZZA.



Sanità pubblica - Rifiuti - Discarica abusiva o non autorizzata. (D.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36, art. 2)

Cass. Sez. III Pen. - 11-7-2014, n. 30583 - Squassoni, pres.; Andreatza, est.; Baldi, P.M. (conf.) - Briganti ed a., ric. (*Dichiara inammissibile App. Lecce 26 aprile 2013*)

È configurabile il reato di discarica non autorizzata o abusiva nel caso di abbandono reiterato di rifiuti anche se il loro deposito abbia durata inferiore ad un anno, in quanto la protrazione del deposito dei rifiuti per un periodo superiore all'anno non individua un elemento costitutivo della fattispecie, in particolare non incidendo l'equiparazione del deposito temporaneo protrattosi per oltre un anno alla realizzazione di una discarica, contenuta nell'art. 2 del d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36, sulla configurabilità del reato di discarica abusiva ove si sia appunto in presenza, come nella specie, di un abbandono reiterato di rifiuti (1).

(1) Esattamente in termini: Cass. Sez. III 4 marzo 2009, n. 9849, Gonano, rv. 243.116, in questa Riv., 2009, 706, con nota di F. CAROLEO GRIMALDI.



Animali - Trasporto di animali - Sanzioni applicabili. (D.lgs. 25 luglio 2007, n. 151, art. 7, comma 6)

Cass. Sez. III Pen. - 3-7-2014, n. 28578 (c.c.) - Fiale, pres.; Gentili, est.; Delehay, P.M. (conf.) - Lamperti, ric. (*Conferma Trib. Bologna 10 febbraio 2014*)

Per effetto della clausola di riserva contenuta nel comma 6 dell'art. 7 del d.lgs. 151/2007, laddove la condotta contestata possa integrare gli estremi del reato, la norma dianzi indicata, la quale punisce solo con sanzione amministrativa la condotta di chi, durante un trasporto, usi violenza in danno di animali, recede a tutto favore della norma penale (1).

(1) Nulla in termini.



Sanità pubblica - Rifiuti - Dissequestro di terreno subordinato a bonifica. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 192, 256)

Cass. Sez. III Pen. - 3-7-2014, n. 28577 (c.c.) - Fiale, pres.; Franco, est.; Delehay, P.M. (conf.) - Casa, ric. (*Annulla senza rinvio Trib. ries. Ragusa 27 dicembre 2013*)

La restituzione di un'area oggetto di un sequestro preventivo annullato o revocato è un atto dovuto ed incondizionato, sul presupposto che sono venute a mancare le condizioni che legittimano il sequestro, e che è stata riconosciuta la necessità di annullare il provvedimento che disponeva il vincolo cautelare. Pertanto, subordinando la restituzione del terreno alla previa sua bonifica a cura degli stessi indagati aventi diritto, riconosciuti totalmente estranei alle condotte illecite di cui all'art. 256, comma 3, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, il Tribunale del riesame ha esercitato un potere che il d.lgs. n. 152/06, ed in particolare l'art. 192, assegna esclusivamente alla autorità amministrativa. Quest'ultima disposizione, invero, stabilisce che competente a disporre con ordinanza le operazioni di rimozione, avvio a recupero o smaltimento di rifiuti abbandonati ed a ordinare il pristino dello stato dei luoghi sia il sindaco (1).

(1) In senso conforme: Cass. Sez. III Pen. 1° ottobre 2008, n. 37280, Picchioni, rv. 241.089, in questa Riv., 2009, 414.

Sanità pubblica - Rifiuti - Competenza del P.M. alla distruzione di rifiuti pericolosi in sede di esecuzione.

Cass. Sez. III Pen. - 2-7-2014, n. 28456 (c.c.) - Teresi, pres.; Pezzella, est.; Canevelli, P.M. (conf.) - P.M. in proc. Catinari, ric. (*Conferma Trib. Sez. dist. Atessa 30 settembre 2013*)

La competenza a provvedere alla distruzione di rifiuti pericolosi disposta dal giudice della cognizione con sentenza ormai irrevocabile spetta al pubblico ministero, sia perché così ha disposto, nella fattispecie, il giudice della cognizione, sia in applicazione del principio cardine della fase della esecuzione, secondo cui il pubblico ministero cura di ufficio l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali. Non vi è, in tal caso, alcuna incompetenza funzionale o carenza di potere da parte del pubblico ministero, ma si tratta di esercitare un potere-dovere previsto alla legge (1).

(1) Sulle competenze del pubblico ministero alla esecuzione delle pene in materia edilizia, v. Cass. Sez. III 13 dicembre 2011, n. 46209, P.M. in proc. Pacchioni, rv. 251.593; Cass. Sez. III 31 marzo 2011, n. 13345, P.M. in proc. Pera, rv. 249.922.



Sanità pubblica - Rifiuti - Confisca obbligatoria, ai sensi dell'art. 260 ter, comma 4, d.lgs. n. 152/2006. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 260 ter, comma 4)

Cass. Sez. III Pen. - 2-7-2014, n. 28442 (c.c.) - Teresi, pres.; Androonio, est.; Delehay, P.M. (parz. diff.) - Guarnieri, ric. (*Conferma Trib. Cosenza 13 dicembre 2013*)

Le cose che soggiacciono a confisca obbligatoria non possono essere restituite in nessun caso all'interessato, anche quando siano state sequestrate dalla polizia giudiziaria di propria iniziativa e per finalità esclusivamente probatorie (fattispecie relativa a mezzo soggetto a confisca obbligatoria, ai sensi dell'art. 260 ter, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006) (1).

(1) In senso conforme: Cass. Sez. II 22 gennaio 2013, n. 3185, Di Guida, rv. 254.508; Cass. Sez. IV 15 febbraio 2007, n. 6383, Barbareschi, rv. 236.106, *Dir. pen. proc.*, 2008, 83.

Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

Animali - Cani - Ibrido di cane lupo (nella specie, *canis lupus italicus*) - Detenzione presso centri specializzati per animali selvatici - Obbligatorietà - Esclusione - Affidamento a privato - Condizioni - Vita in ambiente domestico - Legittimità.

Cons. Stato, Sez. III - 11-9-2014, n. 4639 - Romeo, pres.; Palanza, est. - B.P. (avv. Benini) c. Ministero politiche agricole, alimentari e forestali e Corpo forestale dello Stato (Avv. gen. Stato).

*L'esemplare di animale ibrido di lupo (nella specie, *canis lupus italicus*) non obbligatoriamente va sottoposto alla tutela prevista per la fauna selvatica, con detenzione, anche temporanea, unicamente presso i centri specializzati per la loro tutela, ma può essere affidato a privato che ne faccia richiesta, ove sia cresciuto e viva in ambiente domestico, dovendosi in tale ipotesi far prevalere la tutela dell'animale nello stato in cui è abituato (1).*

(1) Il Consiglio di Stato ha riformato la sentenza del T.A.R. Emilia-Romagna, Parma 2 dicembre 2013, n. 357, reperibile in www.giustizia-amministrativa.it. Nella specie, si è trattato di un animale (cucciolo di *canis lupus italicus*) che non aveva mai vissuto in modo selvatico, ma solo in situazione domestica, dapprima presso un veterinario a cui era stato consegnato dai contadini che lo avevano trovato e, poi, era stato affidato in custodia a persona che ne aveva fatto richiesta. Non si rinvenivano precedenti in termini. Per riferimenti, v. Cass. Sez. III Pen. 26 gennaio 2004, n. 2598, Pizzi, rv. 228.555.



Ambiente - Energia - Impianti fotovoltaici - Realizzazione ed esercizio - Autorizzazione unica - Determinazione della conferenza di servizi - Carattere endoprocedimentale - Impugnazione immediata - Esclusione.

Ambiente - Energia - Impianti fotovoltaici - Realizzazione ed esercizio - Disciplina - Competenza concorrente di Stato e Regioni - Legittimità. (Cost., art. 117, comma 3)

Ambiente - Energia - Impianti fotovoltaici - Realizzazione ed esercizio - Autorizzazione unica - Conferenza di servizi - Dissenso del Comune - Superamento - Possibilità - Motivazione adeguata - Necessità.

Cons. Stato, Sez. II - 5-8-2014, n. 2609 - Trovato, pres.; Mastrandrea, est. - L.I. e P.L. e L. s.r.l. c. Provincia di Siena e Comune di Chiusi.

In tema di procedimento per l'autorizzazione alla realizzazione ed esercizio di un impianto fotovoltaico, la determinazione conclusiva della conferenza di servizi, anche se di tipo decisorio, riveste carattere endoprocedimentale e presuppone, quindi, un successivo provvedimento finale con valenza effettivamente determinativa della decisione; di conseguenza, se alla conferenza di servizi segua un atto monocratico di recepimento da parte di un organo dell'ente al quale spetta la competenza finale a provvedere, quest'ultimo è l'atto conclusivo del procedimento al quale vanno imputati gli effetti eventualmente lesivi e rispetto al quale sussiste l'onere di impugnazione immediata (1).

La disciplina degli insediamenti di impianti fotovoltaici ed eolici è attribuita alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, a norma dell'art. 117, comma 3, Cost. (2).

In tema di procedimento per l'autorizzazione alla realizzazione ed esercizio di un impianto fotovoltaico, nella conferenza di servizi decisoria, l'eventuale dissenso del Comune deve essere preso

in adeguata considerazione, attentamente ponderato ed eventualmente superato nella determinazione conclusiva, ma sempre sulla scorta di una motivazione adeguata che dia conto delle posizioni prevalenti emerse in seno alla conferenza medesima e delle ragioni per cui l'insediamento è stato ritenuto, nel confronto dialettico dei vari interessi pubblici, compatibile con le caratteristiche dell'area interessata (3).

(1-3) Si è trattato di parere espresso su ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. Sulla prima massima, in senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. V 13 gennaio 2014, n. 71, reperibile in www.giustizia-amministrativa.it; 11 settembre 2013, n. 4507, in *Foro amm. C.D.S.*, 2013, 9, 2503 (s.m.). Sulla seconda massima, v. Corte cost. 6 novembre 2009, n. 282, in *Foro it.*, 2010, 7/8, 1983; in *Riv. trasporti*, 2010, 723, con nota di SALVATORI. Sulla terza massima, in senso conforme, v. T.A.R. Piemonte, Sez. I 21 dicembre 2011, n. 1342, reperibile in www.giustizia-amministrativa.it.



Sanità pubblica - Rifiuti - Abbandono incontrollato - Responsabilità per dolo o colpa - Sussistenza - Necessità. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 192, comma 3)

Sanità pubblica - Rifiuti - Abbandono incontrollato - Fatto illecito di terzi - Responsabilità del proprietario del terreno - Trascuratezza ed incuria del proprietario - Sussistenza - Necessità. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 192)

Cons. Stato, Sez. V - 17-7-2014, n. 3786 - Maruotti, pres.; Lotti, est. - Comune di Orta di Atella (avv. Sorvillo) c. Regione Campania (avv. Marzocchella).

In tema di abbandono incontrollato di rifiuti, ai sensi dell'art. 192, comma 3, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, il potere-dovere di ordinare la rimozione di rifiuti abbandonati ed il ripristino dello stato dei luoghi va esercitato senza indugi non solo nei confronti di chi abbandona sine titulo i rifiuti, il quale realizza la propria condotta col dolo e con l'animus delinquendi, ma anche del proprietario o del titolare di altro diritto reale cui la violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa; in ipotesi però di abbandono di rifiuti avente il carattere della repentinità e della irresistibilità, il proprietario che avvisa la pubblica autorità dell'accaduto ponendo in essere le misure esigibili per evitare il ripetersi dell'accaduto, non può essere considerato responsabile, per il suo solo titolo di proprietario (1).

In tema di abbandono incontrollato di rifiuti, l'art. 192 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, attribuisce rilievo alla negligenza del proprietario che si disinteressa del proprio bene per una qualsiasi ragione e resti inerte, senza raffrontare concretamente la situazione, ovvero la raffronti con misure palesemente inadeguate; perciò, qualora vi sia la concreta esposizione al pericolo che su un bene si realizzi una discarica abusiva di rifiuti anche per fatti illeciti di soggetti ignoti, va attribuita rilevanza esimente alla diligenza del proprietario che abbia fatto quanto risulti concretamente esigibile e impone invece all'amministrazione di disporre le misure previste nei confronti del proprietario che per trascuratezza, superficialità o anche indifferenza o proprie difficoltà economiche, nulla abbia fatto e non abbia adottato alcuna cautela volta ad evitare che vi sia in concreto l'abbandono dei rifiuti (2).

(1-2) Il Consiglio di Stato ha riformato la sentenza del T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 20 maggio 2013, n. 2584, in www.giustizia-amministrativa.it. In particolare, ha affermato la responsabilità della Regione, proprietaria del terreno inquinato, osservando che la medesima, come qualsiasi altro proprietario, deve rispettare le leggi a tutela dell'ambiente e della salute, mentre è emerso che nulla abbia fatto per impedire che il proprio terreno diventasse una discarica abusiva; ha aggiunto che le eventuali difficoltà economiche non costituiscono una esimente per l'ambito di applicazione della disciplina in materia. Le massime vanno condivise.

Ambiente - Inquinamento - Impianto per lavorazione di prodotti agricoli (principalmente, carni) - Impugnazione - Soggetti legittimati - Individuazione - Mero criterio della vicinitas - Insufficienza - Prova anche del concreto interesse - Necessità.

T.A.R. Toscana, Sez. I - 20-8-2014, n. 1372 - Buonvino, pres.; Grauso, est. - A.D.B. ed a. (avv. Traina) c. Comune di Greve in Chianti (avv. Terlizzi) e G.L. (avv. Golini).

In tema di pianificazione urbanistica, lo stabile insediamento di un impianto per la lavorazione di prodotti agricoli (principalmente, carni) vale a fondare la legittimazione dei soggetti residenti nelle vicinanze della zona interessata (c.d. vicinitas) a proporre ricorso, ma occorre anche che sussista l'interesse all'impugnazione, dimostrando uno specifico e concreto pregiudizio sull'amenità dei luoghi con le conseguenze, a tacer d'altro, in termini di incremento del traffico veicolare anche pesante, della presenza umana e dell'inquinamento ambientale che possano verificarsi a seguito della scelta pianificatoria ritenuta illegittima (1).

(1) In senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. IV 12 maggio 2014, n. 2403, in *Foro amm.*, 2014, 6, 16; 18 dicembre 2013, n. 6082, in *Foro amm. C.D.S.*, 2013, 3419; T.A.R. Abruzzo - Pescara, Sez. I 23 gennaio 2013, n. 31, in questa Riv., 2013, 343, con ampia nota di PERILLO V.



Bellezze naturali (protezione delle) - Bellezze paesaggistiche - Tutela - Discrezionalità tecnica dell'amministrazione - Valutazione privilegiata dell'amministrazione rispetto a quella del privato - Legittimità (nella specie, pergolato in ferro installato in uno stabilimento balneare).

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. IV - 25-7-2014, n. 4257 - Scafuri, pres.; Passarelli Di Napoli, est. - I. s.n.c. (avv. ti Soprano e De Angelis) c. Ministero beni e attività culturali - Soprintendenza beni architettonici e paesaggistici per Province di Salerno e Avellino (Avv. gen. Stato) e Comune di Positano (n.c.).

In tema di tutela di beni culturali e paesaggistici, la P.A. gode di un'ampia discrezionalità tecnica per cui è ammesso un sindacato di tipo «debole» del giudice amministrativo essendo la materia in questione caratterizzata da scienze e saperi non esatti, sicché la valutazione è inevitabilmente soggettiva e opinabile; perciò, se il ricorrente si limita a contrapporre al giudizio espresso dall'amministrazione in merito alla sussistenza dell'interesse culturale un diverso giudizio, che nega tale interesse, il giudice amministrativo non ha scelta ed a fronte di queste due valutazioni, entrambe opinabili ma entrambe certamente attendibili, non può che privilegiare quella espressa dall'amministrazione, alla quale spetta in prima battuta la cura dell'interesse culturale e, quindi, il compito di accertare la sussistenza dei requisiti per l'imposizione del vincolo (1).

(1) La questione ha riguardato un «pergolato di ferro» amovibile la cui installazione in uno stabilimento balneare è stata autorizzata limitatamente alla stagione estiva, con obbligo di smontaggio il 31 ottobre di ogni anno; la limitazione è stata ritenuta né illegittima, né irragionevole, ma un ragionevole contemperamento tra le esigenze di esercizio dell'attività turistico-ricettiva e le esigenze di tutela del paesaggio.

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

LEGISLAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA

Approvazione di una modifica non minore del disciplinare di una denominazione registrata nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Limone di Rocca Imperiale (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 3 luglio 2014, n. 738/2014.* (G.U.U.E. 8 luglio 2014, n. L 199)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Bœuf de Charolles (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 9 luglio 2014, n. 744/2014.* (G.U.U.E. 10 luglio 2014, n. L 201)

Modifica del regolamento (CE) n. 501/2008 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 3/2008 del Consiglio relativo ad azioni di informazione e di promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno e nei paesi terzi. *Reg. esecuzione Commissione 23 luglio 2014, n. 796/2014.* (G.U.U.E. 24 luglio 2014, n. L 218)

Modifica della direttiva 2009/71/Euratom che istituisce un quadro comunitario per la sicurezza nucleare degli impianti nucleari. *Dir. Consiglio 8 luglio 2014, n. 2014/87/Euratom.* (G.U.U.E. 25 luglio 2014, n. L 219)

Approvazione di una modifica non minore del disciplinare di una denominazione registrata nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Salame Piacentino (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 23 luglio 2014, n. 812/2014.* (G.U.U.E. 26 luglio 2014, n. L 222)

Approvazione di una modifica non minore del disciplinare di una denominazione registrata nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Coppa Piacentina (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 23 luglio 2014, n. 813/2014.* (G.U.U.E. 26 luglio 2014, n. L 222)

Approvazione di una modifica non minore del disciplinare di una denominazione registrata nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Pancetta Piacentina (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 23 luglio 2014, n. 814/2014.* (G.U.U.E. 26 luglio 2014, n. L 222)

Integrazione di talune disposizioni del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e introduzione di disposizioni transitorie. *Reg. delegato Commissione 11 marzo 2014, n. 807/2014.* (G.U.U.E. 31 luglio 2014, n. L 227)

Modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). *Reg. esecuzione Commissione 17 luglio 2014, n. 808/2014.* (G.U.U.E. 31 luglio 2014, n. L 227)

Modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema integrato di gestione e di controllo, le misure di sviluppo rurale e la condizionalità. *Reg. esecuzione Commissione 17 luglio 2014, n. 809/2014.* (G.U.U.E. 31 luglio 2014, n. L 227)

Prescrizioni riguardanti l'informazione dei consumatori sull'assenza di glutine o sulla sua presenza in misura ridotta negli alimenti. *Reg. esecuzione Commissione 30 luglio 2014, n. 828/2014.* (G.U.U.E. 31 luglio 2014, n. L 228)

Norme per l'applicazione del quadro comune di monitoraggio e valutazione della politica agricola comune. *Reg. esecuzione Commissione 22 luglio 2014, n. 834/2014.* (G.U.U.E. 1° agosto 2014, n. L 230)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle specialità tradizionali garantite [Филе Елена (File Elena) (STG)]. *Reg. esecuzione Commissione 31 luglio 2014, n. 835/2014.* (G.U.U.E. 1° agosto 2014, n. L 230)

Modifica del regolamento (CE) n. 889/2008 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, per quanto riguarda la produzione biologica, l'etichettatura e i controlli. *Reg. esecuzione Commissione 31 luglio 2014, n. 836/2014.* (G.U.U.E. 1° agosto 2014, n. L 230)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle specialità tradizionali garantite [ЛЮКАНКА ПАНАГЮРСКА (LUKANKA PANAGYURSKA) (STG)]. *Reg. esecuzione Commissione 31 luglio 2014, n. 837/2014.* (G.U.U.E. 1° agosto 2014, n. L 230)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle specialità tradizionali garantite [Роле Трапезица (Role Trapezitsa) (STG)]. *Reg. esecuzione Commissione 3 settembre 2014, n. 941/2014.* (G.U.U.E. 4 settembre 2014, n. L 264)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Pescabivona (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 29 agosto 2014, n. 962/2014.* (G.U.U.E. 12 settembre 2014, n. L 271)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Zázrivské vojky (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 29 agosto 2014, n. 963/2014.* (G.U.U.E. 12 settembre 2014, n. L 271)

LEGISLAZIONE NAZIONALE

Ridefinizione del perimetro del sito di bonifica di interesse nazionale di Livorno. *D.M. (ambiente e tutela del territorio e del mare) 22 maggio 2014.* (G.U. 16 luglio 2014, n. 163)

Attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE. *D.Lgs. 4 luglio 2014, n. 102.* (G.U. 18 luglio 2014, n. 165)

Attuazione dell'art. 2, comma 6, della l. 3 febbraio 2011, n. 4 recante «Disposizioni in materia di etichettatura e di qualità dei prodotti alimentari», che disciplina il Sistema di qualità nazionale di produzione integrata (SQNPI). *D.M. (politiche agricole alimentari e forestali) 8 maggio 2014.* (G.U. 29 luglio 2014, n. 174)

Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive. *D.L. 12 settembre 2014, n. 133.* (G.U. 12 settembre 2014, n. 212)

Attuazione dell'art. 17 del regolamento (CE) n. 110/2008 del Parlamento europeo e del Consi-

glio, del 15 gennaio 2008, concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche delle bevande spiritose - Scheda tecnica del «Liquore di Limone della Costa d'Amalfi» o «Liquore di Limone Costa d'Amalfi». *D.M. (politiche agricole alimentari e forestali) 2 settembre 2014*. (G.U. 12 settembre 2014, n. 212)

Modalità per l'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 4 del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, recante: «Misure per la sicurezza alimentare e la produzione della Mozzarella di Bufala Campana DOP». *D.M. (politiche agricole alimentari e forestali) 9 settembre 2014*. (G.U. 20 settembre 2014, n. 219)

LEGISLAZIONE REGIONALE

ABRUZZO

Regolamento di attuazione della l.r. 31 luglio 2012, n. 38 «Disciplina delle attività agrituristiche in Abruzzo». *D.P.G.R. 27 maggio 2014, n. 4*. (G.U. 26 luglio 2014, n. 30)

FRIULI-VENEZIA GIULIA

Regolamento per la concessione di finanziamenti integrativi alla Misura 112 - Insediamento di giovani agricoltori prevista dal Programma di sviluppo rurale 2007-2013 della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, in attuazione del regolamento (CE) 1857/2006. *D.P.R. 26 giugno 2014, n. 126*. (G.U. 20 settembre 2014, n. 38)

LAZIO

Tutela, governo e gestione pubblica delle acque. *L.R. 4 aprile 2014, n. 5*. (G.U. 27 settembre 2014, n. 39)

TOSCANA

Disciplina dell'esercizio delle funzioni in materia di demanio collettivo civico e diritti di uso civico. *L.R. 23 maggio 2014, n. 27*. (G.U. 5 luglio 2014, n. 27)

TRENTINO-ALTO ADIGE

PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO

Modifiche dei regolamenti in esecuzione in materia di protezione degli animali e norme per la tutela dell'apicoltura. *D.P.R. 17 giugno 2014, n. 22*. (G.U. 26 luglio 2014, n. 30)

Modifiche al regolamento regionale di attuazione dell'art. 2, comma 1, della l.r. 1° dicembre 1998, n. 89 (Norme in materia di inquinamento acustico) emanato con d.p.g.r. 8 gennaio 2014, n. 2/R. *D.P.G.R. 7 luglio 2014, n. 38*. (G.U. 13 settembre 2014, n. 37)