

DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **4**

APRILE 2008 - ANNO XVII

Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003
(conv. in legge 27/02/2004, n. 46) art. 1, comma 1, DCB Roma
ISSN 1828-4698

EDIZIONI

TELLUS

DIRETTORE
GIOVANNI GALLONI

VICE DIRETTORI
GIUSEPPE MORSILLO - AMEDEO POSTIGLIONE

DIREZIONE SCIENTIFICA

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

COMITATO DI REDAZIONE

MATTEO BENOZZO - MARCO BORRACCETTI - FRANCESCO BRUNO - GIANFRANCO Busetto - DONATO CALABRESE
IRENE CANFORA - MARIO CARDILLO - SONIA CARMIGNANI - IVAN CIMATTI - OSCAR CINQUETTI - ANTONINO CORSARO
FULVIO DI DIO - GIUSEPPE DI PAOLO - LUCIANA FULCINITI - IGINO GRENDENE - FRANCESCO MAZZA - PATRIZIA MAZZA
MAURIZIO MAZZI - ANTONIO ORLANDO - LORENZA PAOLONI - NICOLETTA RAUSEO - ILARIA ROMAGNOLI
ANNALISA SACCARDO - FRANCESCO SAVERIO SESTI - ANTONELLA VOLPE

COORDINAMENTO REDAZIONALE: STEFANO MASINI

SEGRETERIA DI REDAZIONE: FEDERICA FRONZETTI

DIRETTORE RESPONSABILE
PAOLA MANDRICI

Direzione, Redazione e Segreteria: Via Nazionale 89/A - 00184 Roma
Tel. 06 4682362 - 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

Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Roma al n. 129 del 5 marzo 1992 Registro Stampa
Stampa: Veant s.r.l. - Via G. Castelnuovo, 35/35a - 00146 Roma

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO PER IL 2008

Abbonamento annuo versione cartacea € 100,00 - Abbonamento estero € 120,00 - Abbonamento annuo versione *integrale* (cartaceo + *on line*) € 130,00 - Abbonamento estero € 150,00 - 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.

Il pagamento può essere effettuato direttamente all'Editore in contanti o con assegno "non trasferibile" o vaglia postale, oppure mediante versamento sul *c/c postale n. 97027007* intestato a **Edizioni Tellus s.r.l. - Via XXIV Maggio 43 - 00187 Roma**, indicando a tergo del modulo, in modo leggibile, il nome, cognome e indirizzo completo.

Il prezzo del presente fascicolo è di € 10,50.

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 dei dd.mm. 29 dicembre 1989 e 12 gennaio 1990, 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

ASSOCIATO A:
A.N.E.S.
ASSOCIAZIONE NAZIONALE
EDITORIA PERIODICA SPECIALIZZATA



CONFINDUSTRIA

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

SOMMARIO

Parte I - DOTTRINA

- AMEDEO POSTIGLIONE: Demani civici e proprietà collettive: una risorsa per la protezione della biodiversità 231
- FELICE SCHENA: Contributo per una analisi della disciplina in materia di conservazione e tutela delle aree naturali protette 234

STUDI E DOCUMENTI

- MASSIMO BUSÀ: I riflessi dei nuovi criteri dell'indennità di esproprio sul coltivatore diretto proprietario di area edificabile (art. 2, commi 89 e 90, legge 244/2007 - legge finanziaria per il 2008) 249

NOTE A SENTENZA

- GIUSEPPE FERRARA: La disciplina dell'agriturismo (legge n. 96/2006) al vaglio della Corte costituzionale: spunti di riflessione 253
- LORENZA PAOLONI: Sul concetto *liquido* di connessione nell'applicazione dei criteri e dei limiti di qualificazione dell'attività agrituristica 259
- NICOLETTA RAUSEO: Il diritto al risarcimento del danno del terzo acquirente in caso di riscatto di fondo rustico .. 263
- ANTONINO CIMELLARO: La tutela del lavoro e dell'azienda agricola nell'espropriazione per pubblica utilità 267
- LUCIANA FULCINITI: La dichiarazione degli usi civici obbligatoria (*solo*) su terre private ribadita dalla Cassazione 269
- FULVIO DI DIO: Il divieto di «uccellazione»: vecchie e nuove pratiche distruttive della fauna selvatica 272
- GIUSEPPE SECCIA e BENEDETTO RONCHI: Deposito incontrollato o abbandono di rifiuti non pericolosi 275
- ANDREA MANFRÈ: Successione di norme in tema di deposito temporaneo di rifiuti 277
- ANTONIO IANNARELLI: Mutualità effettiva della cooperativa agricola ai fini del privilegio *ex art. 2751 bis, n. 5 bis* 281

- IVAN CIMATTI: Un discutibile caso di subaffitto..... 283

- MARCELLA PINNA: Il giudizio di compatibilità tra la tutela del paesaggio e l'installazione di impianti per la produzione di energia eolica 286

RASSEGNA

- GIANFRANCO CALABRIA: Rassegna di legislazione regionale . 292

Parte II - GIURISPRUDENZA (*)

AGRICOLTURA E FORESTE

- Agricoltura e foreste - Attività agrituristica - Pertinenza alle materie agricoltura e turismo - Conseguente competenza esclusiva delle Regioni *ex art. 117, comma 4 Cost.* - Sussistenza - Profili di trasversalità della materia agrituristica - Ricorrono - Conseguenze - Competenza *in parte qua* esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2 Cost.) - Sussistenza - Competenza concorrente *in parte qua* dello Stato (art. 117, comma 3 Cost.) - Ricorre - Principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.) - Opera - Conseguente competenza legislativa statale - Sussistenza. *Corte costituzionale 17 ottobre 2007, n. 339*, con nota di G. FERRARA e di L. PAOLONI 250

AMBIENTE

- Ambiente - Energia eolica - Installazione impianti - Valutazione impatto ambientale - Legge Regione Puglia 11 agosto 2005, n. 9 - Violazione art. 117, commi 1, 2 e 3 Cost. - Fondatezza. *Corte costituzionale 9 novembre 2006, n. 364 (M)*..... 288
- Ambiente - Conflitto attribuzione enti - Legge Regione Veneto 30 giugno 1993, n. 27 - Sentenza T.A.R. Veneto - Violazione artt. 5, 101, 114, 117, 134 Cost. - Inammissibilità conflitto. *Corte costituzionale 21 giugno 2007, n. 223 (M)* 288
- Ambiente - Inquinamento - Bonifica - Obbligo - Estensione. *Cons. Stato, Sez. VI 9 ottobre 2007, n. 5283 (M)*.. 291
- Ambiente - Inquinamento - Contravvenzione di cui all'art. 51 *bis*, d.lgs. n. 22 del 1997 - Carattere - Reato permanente - Effetti - Consumazione fino all'interven-

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

	pag.		pag.
nuta bonifica. <i>Cons. Stato, Sez. VI 9 ottobre 2007, n. 5283 (M)</i>	291	CONTRATTI AGRARI	
Ambiente - Inquinamento - Violazione della disciplina di cui al d.lgs. n. 22 del 1997 - Applicazione delle sanzioni - Riferimento alla mancata bonifica e non al momento dell'inquinamento - Legittimità. <i>Cons. Stato, Sez. VI 9 ottobre 2007, n. 5283 (M)</i>	291	Contratti agrari - Prova civile - Prove raccolte in altro processo - Fra le stesse o anche altre parti - Potere del giudice - Loro utilizzazione - Ammissibilità - Interrogatorio libero del convenuto - Configurabilità. <i>Trib. Ariano Irpino, Sez. spec. agr. 23 ottobre 2007, n. 435, con nota di I. CIMATTI</i>	283
Ambiente - Bellezze paesistiche - Abusi edilizi - Sanzione ex art. 15, legge n. 1497 del 1939 - È dovuta - Sanatoria ex legge n. 47 del 1985 - Irrilevanza. <i>Cons. Stato, Sez. II 6 giugno 2007, n. 1482/2005 (M)</i>	291	Contratti agrari - Affitto a coltivatore diretto - Subaffitto, sublocazione e subconcessione - Sostituzione del conduttore senza il consenso del locatore - Violazione dell'obbligo di cui all'art. 21 della legge 203/1982 - Sussistenza. <i>Trib. Ariano Irpino, Sez. spec. agr. 23 ottobre 2007, n. 435, con nota di I. CIMATTI</i>	283
Ambiente - Bellezze paesistiche - Abusi edilizi - Sanzione ex art. 15, legge n. 1497 del 1939 - Carattere risarcitorio - Esclusione - Conseguenze all'omessa richiesta di autorizzazione paesistica. <i>Cons. Stato, Sez. II 6 giugno 2007, n. 1482/2005 (M)</i>	291	Contratti agrari - Procedimento civile - Cessazione della materia del contendere - Idoneità ad acquisire efficacia di giudicato sulla pretesa fatta valere - Esclusione - Efficacia di giudicato limitata al solo venir meno dell'interesse alla prosecuzione del giudizio. <i>Trib. Ariano Irpino, Sez. spec. agr. 23 ottobre 2007, n. 435, con nota di I. CIMATTI</i>	283
ANIMALI		ESPROPRIAZIONE P.P.U.	
Animali - Responsabilità civile - Danni al patrimonio zootecnico causati da animali randagi o in via di estinzione - Indennizzo ai sensi della legge Regione Calabria n. 3 del 1986 - Decisione del giudice di pace secondo equità - Principi informativi della materia - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Civ. 11 maggio 2007, n. 10842 (M)</i>	289	Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - Cessione volontaria di beni agricoli - Triplicazione indennità al proprietario coltivatore - Mancata cessione - Valutazione dell'offerta - Perdita azienda agricola - Accertamento del giudice di merito. <i>Cass. Sez. I Civ. 21 maggio 2007, n. 11782, con nota di A. CIMELLARO</i>	265
BELLEZZE NATURALI		PRELAZIONE E RISCATTO	
Bellezze naturali - Tutela paesaggistica - Zone vincolate - Nulla-osta paesistico - Valutazione di compatibilità. <i>T.A.R. Sicilia - Palermo 5 giugno 2006, con nota di M. PINNA</i>	286	Prelazione e riscatto - Riscatto - Compravendita avente ad oggetto il fondo riscattato unitamente ad altri immobili - Indicazione di un prezzo globale riferito al complesso dei fondi - Decadenza dal diritto di riscatto - Esclusione - Determinazione del prezzo di riscatto - Criteri - Individuazione - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Civ. 26 giugno 2007, n. 14754, con nota di N. RAUSEO</i>	262
CACCIA E PESCA		PREVIDENZA SOCIALE	
Caccia e pesca - Caccia - Caccia con mezzi vietati e uccellazione - Demarcazione - Sistemi di cattura - Depauperamento della fauna selvatica. <i>Cass. Sez. III Pen. 27 settembre 2007, n. 35628, con nota di F. DI DIO</i> ...	272	Previdenza sociale - Assicurazioni sociali - Contributi assicurativi - Sgravi (benefici, esenzioni, agevolazioni) - Agevolazioni previste dall'art. 9, legge n. 67 del 1988 (nel testo anteriore alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 375 del 1993, e dalla legge n. 537 del 1993) per i datori di lavoro agricolo - Quota di contributo a carico dei lavoratori (compresi quelli con qualifica impiegatizia) - Riduzione - Limiti temporali. <i>Cass. Sez. Lav. 22 giugno 2007, n. 14627 (M)</i>	289
Caccia e pesca - Pesca - Legge Regione Toscana 7 dicembre 2005, n. 66 - Disciplina attività - Acquacoltura - Violazione art. 117, comma 2, lett. a), Cost. - Violazione art. 120, comma 1, Cost. - Infondatezza. <i>Corte costituzionale 16 marzo 2007, n. 81 (M)</i>	288	PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO	
Caccia e pesca - Caccia - Fauna selvatica - Delibera Regione Sicilia 20 gennaio 2006 - Controllo - Prelievo venatorio - Violazione art. 117, comma 2, lett. c), Cost. - Infondatezza. <i>Corte costituzionale 20 febbraio 2007, n. 38 (M)</i>	288	Produzione, commercio e consumo - Privilegio - Cooperativa agricola - Compravendita di vino dai soci - Esclusione. <i>Trib. Vicenza 27 settembre 2007, con nota di A. IANNARELLI</i>	279
Caccia e pesca - Sanzioni per violazioni - Art. 22 bis della legge n. 689 del 1981 - Competenza del Tribunale - Sussistenza - Fattispecie. <i>Cass. Sez. II Civ. 14 giugno 2007, n. 13976 (M)</i>	289	Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Reati - Reato di cui all'art. 5, lett. b), l. 30 aprile 1962, n. 283 - Ratio della norma - Tutela del consumatore immediata ed anticipata rispetto alle ipotesi delle altre lettere - Sussistenza - Conseguenze. <i>Cass. Sez. III Pen. 21 settembre 2007, n. 35234 (M)</i>	290
Caccia e pesca - Caccia - Uccellazione - Esercizio della caccia con mezzi vietati - Differenze - Individuazione. <i>Cass. Sez. III Pen. 27 settembre 2007, n. 35630 (M)</i>	290		
Caccia e pesca - Pesca - Benefici per il fermo bellico - Natanti già sottoposti al fermo tecnico - Diniego - Legittimità. <i>Cons. Stato, Sez. VI 5 novembre 2007, n. 5702 (M)</i>	291		

pag.	pag.	
Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Reati - Reato di cui all'art. 5, lett. b), l. 30 aprile 1962, n. 283 - Cattivo stato di conservazione - Riferibilità anche alle modalità estrinseche della conservazione - Sussistenza - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Pen. 21 settembre 2007, n. 35234 (M)</i>	290	
Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Reati - Reato di cui all'art. 5, lett. b), l. 30 aprile 1962, n. 283 - Cattivo stato di conservazione - Prova - Testimonianza degli addetti alla vigilanza - Sufficienza - Limiti. <i>Cass. Sez. III Pen. 21 settembre 2007, n. 35234 (M)</i>	290	
Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Prodotti in confezioni e prodotti sfusi - Prodotti alimentari deperibili - Confezione originale - Nozione - Esonero di responsabilità del commerciante - Condizioni. <i>Cass. Sez. III Pen. 28 settembre 2007, n. 35732 (M)</i>	290	
Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Etichettatura - Presenza organismi geneticamente modificati - Contaminazione accidentale non superiore all'1 per cento - Indicazione - Obbligo - Prodotti per lattanti e bambini di prima infanzia - Esenzione - Applicabilità. <i>Cons. Stato, Sez. IV 26 ottobre 2007, n. 5609 (M)</i>	291	
SANITÀ PUBBLICA		
Sanità pubblica - Rifiuti - Deposito temporaneo - Presupposti - Art. 6, comma 1, lett. m), d.lgs. n. 22/97 - Deposito incontrollato o abbandono - Nozione e differenza. <i>Cass. Sez. F Pen. 3 settembre 2007, n. 33791, con nota di G. SECCIA e B. RONCHI</i>	274	
Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Responsabilità del proprietario terreno - Comportamento omissivo - Specifico obbligo giuridico di impedire l'evento - Art. 40 c.p. - Esclusione. <i>Cass. Sez. F Pen. 3 settembre 2007, n. 33791, con nota di G. SECCIA e B. RONCHI</i>	274	
Sanità pubblica - Rifiuti - Gestione di rifiuti - Deposito temporaneo - Nuove disposizioni di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 - Condizioni di applicabilità - Individuazione.		
	<i>Cass. Sez. III Pen. 14 marzo 2007, n. 15997, con nota di A. MANFRÈ</i>	277
	Sanità pubblica - Rifiuti - Gestione dei rifiuti - Deposito temporaneo - Nozione - Luogo di produzione dei rifiuti - Luogo di deposito dei rifiuti - Contiguità - Estensione della nozione al luogo di deposito - Ammissibilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 27 settembre 2007, n. 35622 (M)</i>	290
	USI CIVICI	
	Usi civici - Istanze e dichiarazioni - Dichiarazione di cui all'art. 3 della legge n. 1766 del 1927 - Diritti di «promiscuo godimento» - Necessità - Diritti di uso civico appartenenti al demanio comunale - Inapplicabilità - Fondamento - Illegittimità costituzionale - Esclusione. <i>Cass. Sez. II Civ. 16 marzo 2007, n. 6165, con nota di L. FULCINITI</i>	268
	MASSIMARIO	
	- <i>Giurisprudenza costituzionale</i>	288
	- <i>Giurisprudenza civile</i>	289
	- <i>Giurisprudenza penale</i>	290
	- <i>Giurisprudenza amministrativa</i>	291
	Parte III - PANORAMI	
	RASSEGNA DI LEGISLAZIONE	
	- <i>comunitaria</i>	298
	- <i>nazionale</i>	298
	- <i>regionale</i>	299
	LIBRI	
	A. CLERICI e V. RUBINO: La nuova disciplina comunitaria sull'igiene delle produzioni alimentari (<i>S. Masini</i>)	300
	A. CLERICI: Le etichette dei prodotti alimentari. Il decreto legislativo 109/92, gli allergeni alimentari, il regolamento «claims» (<i>S. Masini</i>)	300

Indice cronologico delle decisioni (*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
2006			<i>GIUGNO</i>		
	<i>GIUGNO</i>		6	Cons. Stato, Sez. II n. 1482/2005 (M)	291
5	T.A.R. Sicilia-Palermo	286	14	Cass. Sez. II Civ. n. 13976 (M)	289
	<i>NOVEMBRE</i>		21	Corte costituzionale n. 223 (M)	288
9	Corte costituzionale n. 364 (M)	288	22	Cass. Sez. Lav. n. 14627 (M)	289
			26	Cass. Sez. III Civ. n. 14754	262
2007			<i>SETTEMBRE</i>		
	<i>FEBBRAIO</i>		3	Cass. Sez. F Pen. n. 33791	274
20	Corte costituzionale n. 38 (M)	288	21	Cass. Sez. III Pen. n. 35234 (M)	290
	<i>MARZO</i>		27	Cass. Sez. III Pen. n. 35622 (M)	290
14	Cass. Sez. III Pen. n. 15997	277	27	Cass. Sez. III Pen. n. 35628	272
16	Corte costituzionale n. 81 (M)	288	27	Cass. Sez. III Pen. n. 35630 (M)	290
16	Cass. Sez. II Civ. n. 6165	268	27	Trib. Vicenza	279
	<i>MAGGIO</i>		28	Cass. Sez. III Pen. n. 35732 (M)	290
11	Cass. Sez. III Civ. n. 10842 (M)	289	<i>OTTOBRE</i>		
21	Cass. Sez. I Civ. n. 11782	265	9	Cons. Stato, Sez. VI n. 5283 (M)	291
			17	Corte costituzionale n. 339	250
			23	Trib. Ariano Irpino, Sez. spec. agr. n. 435	283
			26	Cons. Stato, Sez. IV n. 5609 (M)	291
			<i>NOVEMBRE</i>		
			5	Cons. Stato, Sez. VI n. 5702 (M)	291

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

PARTE I - DOTTRINA

Demani civici e proprietà collettive: una risorsa per la protezione della biodiversità

di AMEDEO POSTIGLIONE

1. Premessa. - 2. Profili giuridici generali. - 3. Profili giuridici particolari. - 4. Conclusioni.

1. - Esiste un legame tra proprietà collettive e tutela dell'ambiente non solo in punto di fatto (le aree oggetto di demani civici e proprietà collettive in Italia sono ancora in gran numero e rappresentano un patrimonio inestimabile di risorse naturali), ma anche per alcuni profili culturali comuni:

a) la destinazione ad una comunità sociale e non solo alla utilizzazione individuale;

b) la funzione di conservazione del territorio, posto che la proprietà collettiva assicura una stabilità e continuità, vertendo su un bene inusucapibile, indivisibile, imprescrittibile;

c) la destinazione irrevocabile alle generazioni future del gruppo sociale interessato e di conseguenza l'obbligo di questo ad assicurare uno sviluppo sostenibile.

Come è noto per la dottrina ambientale è rilevante la *nozione unitaria di ambiente* e la sua riferibilità alle persone, alle formazioni sociali, alle istituzioni: l'*appartenenza* del bene ambiente ad una persona, ad una collettività sociale, ad un ente pubblico (Comuni, Province, Regioni, Stati) di per sé *non incide nel comune dovere di rispetto della natura*, perché quello che conta è la gestione compatibile e l'assicurazione della destinazione alle future generazioni delle comuni risorse.

I beni che formano oggetto di demani civici e proprietà collettive sono di fatto divenuti importanti per l'ambiente, perché si riferiscono a vaste zone di montagna, collina ed anche pianura, che conservano ancora rilevanti connotati naturali.

Non entro nel merito della *evoluzione storica dell'istituto della proprietà collettiva* (la tradizione romana, l'influenza del diritto germanico, l'esperienza medioevale, il disvalore per la cultura liberale di istituti tradizionali ritenuti non produttivi), perché *quel che conta è la realtà*: la proprietà collettiva non è morta, esiste e trova oggi nuove giustificazioni culturali, sociali, economiche e politiche per un ruolo ulteriore, integrativo di quello della proprietà privata. Sembra perciò valido il titolo della XII Riunione scientifica del Centro Studi e documentazione dell'Università degli Studi di Trento che sottolinea la necessità della tutela e valorizzazione delle risorse naturali oggetto delle proprietà collettive. *Occorre fuggire i pregiudizi*: la proprietà comune non è di per sé fonte di inefficienza; allo stesso modo la proprietà privata non è sinonimo di sfruttamento.

Nessuno può mettere in dubbio che la *proprietà privata*, quale espressione della personalità umana libera, svolge un ruolo sociale positivo, se gestita nel rispetto delle leggi, comprese quelle ambientali.

Allo stesso modo deve ritenersi che la *proprietà pubblica* (cioè quella appartenente allo Stato ed altri enti pubblici) è ugualmente soggetta alla legge ed al rispetto di criteri di efficienza e compatibilità ambientale.

Analogo discorso deve essere fatto, senza pregiudizio, verso quelle *forme di proprietà collettive* (non appartenenti esse a singole persone o ad enti pubblici) che tuttora esistono nel nostro Paese.

Come l'ambiente ha una dimensione personale, sociale e pubblica, così è per le forme di appartenenza e gestione regolate dall'ordinamento giuridico, nel senso che possono mutare i soggetti interessati all'appartenenza e gestione, ma occorre sempre assicurare il bene comune, accanto alla soddisfazione di legittime esigenze particolari.

Non deve meravigliare che i contorni giuridici delle c.d. proprietà collettive non siano sempre chiari, posto che non è facilmente definibile l'area che sta tra le proprietà dei privati e le proprietà dei soggetti pubblici. Se per l'ambiente è importante il ruolo del singolo e dei soggetti pubblici, oltre che di quello – con una propria autonomia – delle formazioni sociali radicate sul territorio non si vede perché la «proprietà» debba assumere nel diritto solo la veste di soggetto privato o pubblico e non anche quello sociale (ossia di gruppi e collettività varie).

L'*evoluzione del diritto ambientale* ha valorizzato il concetto di «*patrimonio comune*» applicato alle «*res communes omnium*» della tradizione romana (l'aria, lo spazio, i mari e gli oceani, i grandi ecosistemi del Pianeta, i beni culturali di rilevanza universale, ecc.); ha *della protezione anticipata delle generazioni future*, ha cominciato ad occuparsi di «biodiversità» nella prospettiva della protezione integrata dell'unico grande ecosistema vivente: la Terra.

Per la cultura ambientale *occorre assicurare respiro agli spazi comuni ancora liberi dallo sfruttamento intensivo*, perché essi sono in grado di offrire servizi economici ed ecologici, benché l'attuale economia non li consideri ancora adeguatamente.

Ed occorre altresì inseguire il danno ambientale dove emerge, per esigerne la prevenzione e la riparazione. È interessante notare che la recente direttiva 35/2004/CE sul danno ambientale obbliga l'autore del danno agli *habitat* naturali al loro reale ripristino o almeno ad un ripristino equivalente (riconoscendo che i servizi offerti dalla natura hanno una precisa valenza economica).

2. - Come si è accennato, la proprietà può assumere una triplice dimensione a seconda del soggetto:

a) *proprietà privata*: se il titolare è un individuo, una società o anche un ente pubblico (ove agisca *iure privatorum*);

b) *proprietà pubblica*: se il titolare è un ente pubblico (es. Stato, Regioni, Province, Comuni, Comunità montane, ecc.) ed eserciti il suo dominio secondo il diritto pubblico;

c) *proprietà sociale*: se la titolarità appartiene ad una collettività o formazione sociale.

Può verificarsi il fenomeno dell'*uso sociale* di beni di proprietà privata o di proprietà pubblica.

Analogamente accade per l'ambiente, come si è accennato, nel senso di presentare una triplice dimensione:

a) *personale* (es. per i profili di informazione, partecipazione ed accesso);

b) *sociale* (con riferimento alle formazioni sociali, ONG, associazioni, riconosciute o non);

c) *pubblico* (nel senso di coinvolgere la responsabilità degli enti pubblici nella prevenzione, conservazione e valorizzazione).

Le categorie dell'appartenenza e del possesso trovano nell'ambiente, come valore unitario comune, un limite giuridico ed anche una opportunità di sviluppo.

Per la protezione dell'ambiente viene in considerazione *tutta* la natura sul piano oggettivo e *l'intera comunità sociale* (persone, formazioni sociali, mondo economico, istituzioni) come referente soggettivo. I principi di tutela ambientale sono comuni per tutti i beni della natura, siano essi sottoposti al regime del diritto privato o del diritto pubblico, perché il diritto – in una visione integrata – deve esprimere nuove potenzialità, assicurando l'uso compatibile e lo sviluppo sostenibile, senza sacrificare il ruolo di iniziativa dei privati, delle formazioni sociali e delle istituzioni.

Gli istituti giuridici tradizionali (la proprietà privata, la proprietà pubblica, la proprietà collettiva nelle sue molteplici forme, gli usi civici in senso tecnico o i diritti di uso civico in *re aliena*) per effetto del fenomeno (nuovo ed imponente) ambientale, hanno già subito e subiranno ulteriormente un'influenza molto significativa nel senso dell'adattamento a soddisfare i comuni bisogni sopravvenuti.

La proprietà privata, nelle sue utilizzazioni, ha già registrato una significativa valenza sociale, in conformità ai principi costituzionali, ma è bene che rimanga nella sua tradizionale forza e stabilità di valore libero della persona umana, potendo giocare un ruolo a favore dell'ambiente proprio in tale veste (la valorizzazione economica compatibile delle risorse non può prescindere dall'interesse e dalla iniziativa libera delle persone; il proprietario di un fondo agricolo deve difendersi dai disvalori ambientali non solo con istituti giuridici tipici dei rapporti di vicinato *ex art. 844 c.c.*, ma con gli strumenti offerti dalle norme antinquinamento o con quelli nuovi che possono sopravvenire, ad es. difendendosi dagli assalti dei cacciatori nei propri fondi, facendo prevalere l'interesse proprio, che tende a coincidere con quello sociale).

La proprietà pubblica non è automaticamente sinonimo di corretta conservazione e gestione.

Analogamente può avvenire per le proprietà collettive e per gli usi civici nelle varie forme presenti in Italia.

In un'ottica rovesciata, che anticipa il futuro, si può immaginare la pianificazione in funzione della conservazio-

ne prioritaria della natura, prefigurando diversi livelli, tra loro integrati, con una certa flessibilità, ma anche con alcuni punti fermi invalicabili.

Occorre – a nostro modesto parere – considerare unitariamente i vincoli ambientali (vincoli per scopi idrogeologici *ex r.d.* 30 dicembre 1923, n. 3267 vincoli sismici *ex legge* 64/1974; vincoli paesaggistici *ex legge* n. 1497/1939 e n. 431/1985; vincoli storico-artistici *ex legge* n. 1089/1939; vincoli naturalistici su parchi, riserve e zone umide *ex legge* n. 394/1991 e d.lgs. n. 42/2004; vincoli posti su particolari aree naturali a tutela della biodiversità (l. 11 febbraio 1992, n. 157; d.p.c.m. 27 settembre 1997; d.p.r. 8 settembre 1997, n. 357; d.p.r. 12 marzo 2003; vincoli urbanistici, ecc.).

È necessaria una *valutazione quantitativa* (da verificare e aggiornare): i vincoli per scopi idrogeologici ammonterebbero a 10.615.870 ettari; i vincoli sismici interessano 2.797 Comuni; i vincoli paesaggistici prima della legge Galasso erano contenuti in 2.000 decreti statali ed ora sono molto più ampi; i vincoli culturali comprenderebbero 60 mila edifici e 25 mila beni mobili; gli usi civici interessano circa 3.000.000 ettari.

Quale è l'area complessiva coperta in Italia da vincoli ambientali specifici?

Il dato complessivo dovrebbe essere distribuito per Comuni, Province e Regioni.

È altresì necessaria una *valutazione qualitativa* sia per evitare una considerazione riduttiva di tipo settoriale, sia per verificare la reciproca integrazione sul medesimo territorio, sia per arrivare ad una visione di insieme, comprensiva di tutto il territorio italiano.

La nostra opinione è che tutto il territorio italiano sia oggi sottoposto ad un «vincolo ambientale» alla luce della valutazione di incidenza della normativa internazionale, comunitaria, nazionale, regionale, ecc.

Trattasi di un vincolo complessivo che va oltre le aree tradizionali, perché attiene alla natura in senso oggettivo, ossia al valore giuridico ambiente di tutto il territorio con le sue risorse.

In quest'ottica vanno ricomprese le montagne, le colline, la pianura, le campagne, le coste, il mare, ecc. nel senso di una politica economico-ambientale di prevenzione, conservazione e sviluppo compatibile.

Non si comprende, ad esempio, perché il concetto di «spazio» libero da insediamenti abitativi e produttivi, compresa la campagna come tale, non debba ricevere priorità nella pianificazione, come peraltro impone la direttiva 27 giugno 2004, n. 42 (concernente la valutazione di impatto ambientale su piani e programmi) e, indirettamente, la direttiva 35/2004/CE sul danno ambientale.

Una ulteriore considerazione merita l'ambiente dal punto di vista soggettivo, nel senso della sua progressione concettuale da *interesse di fatto* ad *interesse collettivo*, a *interesse pubblico*, a *diritto fondamento di ogni persona* (informazione, partecipazione ed accesso) sia come singolo, sia socialmente.

Sicché quando si considerano aspetti tradizionali come gli usi civici, lo sguardo all'ambiente nella sua maturazione oggettiva e soggettiva può aiutare a riscoprire un ruolo più consono alle nuove esigenze.

3. - Negli usi civici e proprietà collettive sono note le difficoltà di definizione e di inquadramento. Guardando alla sostanza, sembra saggio esaminare il quadro normativo specifico, per verificare alcuni punti fermi da cui partire:

a) Quante sono le aree di uso civico? Quante sono le proprietà collettive? Dove si trovano? A chi fanno capo in termini di appartenenza, possesso e gestione?

b) Se il contenuto dei diritti mira alla stabilità (beni indisponibili, imprescrittibili, inusucapibili), che senso hanno le privatizzazioni, le legittimazioni di occupazioni abusive, le

abrogazioni tacite, le sdemanializzazioni di fatto?

c) Chi risponde della gestione (Comuni, Università agrarie, altri organismi) e soprattutto che tipo di responsabilità viene in considerazione (civile, penale, amministrativa)?

d) Come può essere conservato il ruolo degli usi civici, se esso viene stritolato tra «privatizzazione» e «pubblicizzazione»?

Sembra a noi necessario che siano evidenziati con precisione i ruoli dello Stato, delle Regioni e degli enti locali nella materia.

Con la legge n. 431/1985 (ora d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490), viene recuperata non solo la protezione già assicurata dalla legge n. 1497/1939, ma si estende la tutela «per legge» ad alcune categorie, tra cui «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici».

Riteniamo che in forza di questa legge le proprietà collettive e gli usi civici siano divenuti «beni ambientali» *in senso strutturale e permanente*: la loro esistenza, conservazione e valorizzazione ricevono una *connotazione pubblicistica generale*. Conseguentemente, si applicano le sanzioni penali nel caso di opere eseguite sulle aree in questione senza autorizzazione o in difformità ad esse (art. 163, d.lgs. n. 490/1999). Trattasi di lavori «di qualsiasi genere» quindi non solo edilizi, che possano compromettere la *destinazione sociale e pubblica* delle aree di proprietà collettiva e degli usi civici. Stupisce la mancanza di iniziativa al riguardo delle Regioni e degli enti locali, posto che la legge esiste e va applicata, anche per la previsione di sanzioni di effettività economica (rimessione in pristino).

Il Commissario per la liquidazione degli usi civici (una figura discussa, perfino nella denominazione) può svolgere un ruolo positivo (amministrativo e giurisdizionale), in collaborazione con Regioni ed enti locali, se gli usi civici e le proprietà collettive vengono considerati nell'ottica più generale di protezione delle risorse naturali del Paese.

4. - Senza pretesa di completezza, sembra a noi opportuno considerare alcuni punti necessari per la valorizzazione delle proprietà collettive e degli usi civici:

a) occorre prendere atto che la Corte costituzionale ha stabilito che anche dopo il trasferimento delle funzioni amministrative in materia alle Regioni, il Commissario per la liquidazione degli usi civici conserva il potere di esercitare di ufficio la propria giurisdizione;

b) l'utilizzo dei terreni montani gravati da usi civici non è di per sé un ostacolo alla realizzazione di opere di pubblica utilità, *ex art. 12, legge n. 97/1994* (legge sulla montagna), sempreché le espropriazioni siano precedute da una adeguata valutazione dell'impatto ambientale;

c) occorre estendere le finalità conservative di cui alla legge n. 1766/1927 (in un contesto socio-economico diverso dall'attuale), non solo con una aggiornata interpretazione, ma considerando l'autonomo apporto che viene dal diritto ambientale, come si è già notato. E perciò urgente contrastare sul piano amministrativo e giurisdizionale i tentativi, palesi ed occulti, operati da gruppi e da privati di appropriarsi di aree di proprietà collettiva o di proprietà demaniale, ovunque ubicate (montagne, patrimonio fluviale e lacustre, boschi, demanio marittimo);

d) occorre far conoscere e valorizzare gli sforzi della giurisprudenza ordinaria ed amministrativa, volti alla protezione dell'ambiente, non solo nella dimensione patologica dell'inquinamento (un pozzo senza fondo che non accenna ad esaurirsi: rifiuti, acque, atmosfera, suolo, siti inquinati, aree a rischio, ecc.), ma per i profili di tutela delle risorse in sé, prima fra tutte la risorsa territorio (si ricorda al riguardo

la giurisprudenza molto rigorosa sulle lottizzazioni abusive; la definizione ecosistemica di «bosco», la esclusione del «taglio a raso» (Cass. Sez. III Civ. 29 dicembre 1988, n. 12974); la necessità di tutelare gli usi civici sulla base delle norme sul paesaggio (legge n. 431/1985), con relativo potere del giudice penale di accertare direttamente l'esistenza del vincolo, senza trovare impedimento nella legge n. 1766/1927 (Cass. Sez. III Pen. 18 dicembre 1993, n. 11607, Lo Vesco, in *Riv. pen.*, 1994, 634);

e) occorre assicurare che nella pianificazione urbanistica siano inserite obbligatoriamente le aree destinate ad uso civico, con esclusione di nuove edificazioni e solo ripristino di quelle esistenti funzionali al pascolo ed alla coltivazione agraria;

f) occorre valorizzare in senso ambientale e di sicurezza alimentare l'agricoltura italiana in tutti i suoi aspetti, compresa la biodiversità agricola;

g) una esatta ricognizione della biodiversità non è ancora disponibile: sarebbe interessante una iniziativa che parta proprio dagli enti locali e dagli enti collettivi che gestiscono patrimoni comuni, per fortuna ancora marginali.

La biodiversità nei parchi, riserve e zone umide riceve una tutela nel modello legale esistente (legge n. 394/1991), ma la biodiversità diffusa nelle campagne, colline, montagne, lungo laghi, fiumi e mari non riceve una protezione adeguata. E una rete ideale proiettata nel futuro.

La Corte di cassazione ha ritenuto comunque applicabili le sanzioni previste dalla legge-quadro su parchi nazionali n. 394/1991 (es. Cass. Sez. III Pen. 22 novembre 2003, n. 44409, Natale, in *Giust. pen.*, 2004, 491).

Questo orientamento è da condividere. Secondo l'art. 4 della legge 394/1991 le aree protette (che non sono solo quelle dei parchi, riserve naturali) costituiscono un elenco non tassativo, che può essere integrato dalle Regioni.

Il concetto di aree protette è più ampio di quello comprendente i parchi e le riserve naturali, nazionale, regionali, perché abbraccia anche le zone umide (tutelate dalla Convenzione di Ramsar del 1971, resa esecutiva in Italia con d.p.r. n. 184/1987 e le zone di protezione speciale e le zone speciali di conservazione (aree territoriali protette dal diritto comunitario con le direttive Uccelli e *Habitat*, rese esecutive in Italia con d.p.r. n. 357/1997 e d.p.r. n. 120/2003).

Nelle aree protette è assolutamente vietata la caccia anche se esistano degli usi civici, ancorché non ancora liquidati e dunque tuttora esistenti, perché essi devono individuarsi derivanti da normative di grado inferiore alla legge quadro n. 394/1991 e gerarchicamente subordinati (così Trib. Pisa 3/2003, in *Giur. merito*, 2003, 2230).

La Convenzione sulla biodiversità, sottoscritta a Rio de Janeiro nel 1992, è stata ratificata in Italia con l. 14 febbraio 1994, n. 124. L'attuazione della Convenzione non è facile. La biodiversità agricola sta scomparendo a ritmi impressionanti, non solo per l'adozione in agricoltura di sistemi produttivi non rispettosi dell'ambiente, ma per l'occupazione di spazi ad opera di attività umane diverse. Lo spazio agricolo e le zone di uso civico sono tuttora considerati «residuali» dalla cultura e politicamente formano oggetto di interventi comunitari ancora non decisivi.

Le proprietà collettive e gli usi civici, se identificati e gestiti in un'ottica di interesse generale, possono aiutare in Italia a conservare la biodiversità, che ha un valore intrinseco ecologico, genetico, sociale, economico, scientifico, educativo, culturale, ricreativo ed estetico.

Se si dovesse pensare alla valorizzazione degli usi civici e delle proprietà collettive in un manifesto, sono i predetti aggettivi che potrebbero essere proposti ed approfonditi. □

Contributo per una analisi della disciplina in materia di conservazione e tutela delle aree naturali protette (*)

di FELICE SCHENA

PARTE I - 1. Prefazione. - 2. Regime vincolistico e assetti proprietari all'interno di un'area naturale protetta. Introduzione. - 2.1. Regime giuridico degli immobili di proprietà pubblica. - 2.2. (segue)... e privata: il problema dei vincoli. - 2.3. La disciplina della legge quadro in materia di vincoli. - 2.4. (segue)... e di indennizzi e risarcimenti. - 3. L'abusivismo nelle aree naturali protette. La violazione delle prescrizioni specifiche dell'area. - 3.1. L'inosservanza del vincolo paesistico. - 3.2. L'abuso edilizio. - 3.3. Le «sanatorie» degli abusi: l'accertamento di conformità. - 3.4. (segue) Il condono.

1. - Diverse sono le ragioni che stanno alla base dell'istituzione di un'area protetta, e, in particolare, di un parco naturale.

Esse sono bene riassunte nell'art. 1 della l. 6 dicembre 1991, n. 394, «Legge quadro sulle aree protette».

Sono ragioni di creazione di un sistema integrato uomo-ambiente, in cui l'uomo viene messo in condizioni di vivere in perfetta armonia con la natura che lo circonda, attraverso la salvaguardia dei valori «culturali» in senso lato ivi presenti e delle attività tradizionali, a cominciare da quelle più direttamente legate al contatto con la terra (le c.d. attività agro-silvo-pastorali) per un ritorno alle origini sempre più avvertito al giorno d'oggi.

Sono ragioni di promozione dell'educazione al rispetto dell'ambiente per una vita più sana e meno stressante, della ricerca scientifica in relazione agli importanti ecosistemi presenti in quelle aree, della formazione culturale e dello svago dei cittadini utenti, con particolare attenzione ai giovani e ai meno fortunati, che ivi cercano momenti di evasione e di crescita intellettuale.

Sono anche ragioni di incentivazione economica delle popolazioni residenti, che spesso trovano nel parco naturale una formidabile spinta allo sviluppo di terre il più delle volte in via di abbandono; non è un caso che la legge 394 del 1991 dedichi diverse disposizioni al tema della promozione socio-economica delle collettività residenti e contorni ad un'area naturale protetta, a cominciare dall'art. 9 che inserisce, fra gli organi dell'Ente parco, la Comunità del parco, la quale è espressione delle autonomie locali interessate, cui spetta, fra l'altro, di elaborare lo strumento più importante ai fini della promozione delle attività compatibili, da quelle artigianali al turismo non di massa alle attività

locali connesse, ossia il piano pluriennale di cui all'art. 14.

Ma alla base della creazione di un parco stanno, soprattutto, ragioni di conservazione del patrimonio naturale ivi presente; possiamo anzi dire che la conservazione è il presupposto imprescindibile della realizzazione di ogni altra finalità sopra accennata.

E se si vuole conservare, per poi valorizzare, è indispensabile circoscrivere al massimo l'azione, spesso nefasta, dell'uomo sull'ambiente in tutte le sue componenti; occorre ribaltare il concetto, purtroppo oramai invalso nella «cultura» contemporanea, della supremazia dell'uomo sull'ambiente, dato che l'uomo è solo un elemento, nemmeno il più importante, della natura che lo circonda, la quale per milioni di anni ha potuto fare a meno della sua presenza.

Per raggiungere lo scopo, non potendo fare troppo conto sulla spontanea resipiscenza di molti nostri simili, non rimane che la forza della legge.

Nel presente lavoro cercheremo di mettere in luce come la forza della legge possa plasmare la realtà circostante in vista del pubblico generale interesse.

È la stessa nostra Carta fondamentale, la Costituzione repubblicana del 1948, che conferisce alla legge una tale forza, laddove individua quale «compito della Repubblica» nel suo insieme (non già dello Stato, o delle Regioni, o di altra istanza autonomista) la tutela del bene ambiente, quale valore ad appartenenza collettiva che trascende il singolo individuo; e, più ancora, laddove consente limiti alla proprietà privata e al diritto d'impresa in vista della realizzazione dell'utilità sociale, in nome, fra l'altro, di quel principio solidaristico di cui all'art. 2, che permea di sé tutta la parte dedicata ai Principi fondamentali.

(*) Il presente lavoro rappresenta una *summa*, riveduta e corretta, della lezione tenuta dall'Autore in data 15 febbraio 2007 in occasione del primo Master universitario di II livello in *Governance delle aree naturali protette*, organizzato dall'Università degli Studi del Molise, Facoltà di Scienze mate-

matiche, fisiche e naturali, in collaborazione con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Direzione per la protezione della natura. Lo studio è stato suddiviso, per utilità di stampa, in due parti. La seconda sarà pubblicata in un successivo fascicolo della Rivista.

Tratteremo, dunque, del regime che caratterizza il diritto di proprietà quando concerne beni ricompresi all'interno di un'area naturale protetta, dando luogo ad uno statuto speciale che conferma quanto già sosteneva la dottrina degli anni cinquanta del secolo scorso a proposito della esistenza di *più* proprietà, a fronte di una regolamentazione codicistica tendenzialmente unitaria.

Non potendo trascurare che dove ci sono vincoli e divieti, lì c'è anche chi si premura di violarli, dovremo affrontare il problema degli abusi perpetrati all'interno di un'area naturale protetta e della conseguente risposta approntata dall'ordinamento sul piano della reazione amministrativa e penale, non senza un cenno a chi quei vincoli e divieti cerca, nei limiti del possibile, di far rispettare.

L'immagine del parco quale «guardiano dei vincoli», che la legge quadro ha cercato in tutti i modi di mitigare con le numerose disposizioni dedicate alle diverse altre funzioni che un parco naturale persegue, rimane, anche nel pensiero collettivo, quella che più si avvicina alla realtà delle cose; ad essa abbiamo rivolto la nostra indagine.

2. - La creazione di un'area naturale protetta, e in particolare di un parco, non presuppone la previa appartenenza pubblica del territorio a ciò destinato; al contrario, data la sua vasta dimensione, il territorio del parco non presenta una situazione dominicale uniforme, potendo includere aree di proprietà sia pubblica che privata (1), anche se va sottolineato che la chiara indicazione della legge quadro in materia di parchi e riserve naturali regionali è nel senso che essi siano istituiti «utilizzando soprattutto i demani e i patrimoni forestali regionali, provinciali, comunali e di enti pubblici, al fine di un utilizzo razionale del territorio e per attività compatibili con la speciale destinazione dell'area» (art. 22, comma 3).

Ciò non toglie, peraltro, che porzioni anche significative del territorio di un parco siano di proprietà dell'ente gestore, il quale o le ha acquisite secondo i modi di diritto comune, eventualmente esercitando il diritto di prelazione ad esso attribuito dall'art. 15, comma 5, della legge 394 del 1991, oppure le ha addirittura espropriate.

Anzi, ancora più a monte, può ipotizzarsi il caso che sia lo Stato stesso ad espropriare terreni necessari per la costituzione di parchi nazionali.

Il che era espressamente previsto dall'art. 9 della l. 22 ottobre 1971, n. 865; la disposizione era contenuta nel Titolo II della legge, oggi abrogato dall'art. 58 del d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327, recante il Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, e, tuttavia, se si tiene presente che l'art. 1, comma 2, del d.p.r. 327 del 2001 considera opera pubblica o di pubblica utilità, per la cui esecuzione può scattare la procedura espropriativa, anche la realizzazione degli interventi necessari per l'utilizzazione da parte della collettività di beni o di terreni, o di un loro insieme, di cui non è prevista la materiale modificazione o trasformazione, si può ritenere che continui a trovare disciplina l'espropriazione, ad opera dello Stato, di aree di particolare pregio naturalistico da inserire nei confini di un istituendo parco nazionale, purché beninteso autorizzata a monte da una precisa disposizione di legge in tal senso (art. 2, comma 1, d.p.r. 327 del 2001).

La possibilità per l'Ente parco di ricorrere all'espropriazione per l'acquisizione di aree da tutelare nel pubblico generale interesse è, invece, esplicitamente contemplata dal già citato art. 15, comma 1, della legge 394 del 1991, che,

con disposizione assai laconica, si limita a rinviare «alle norme generali vigenti».

Tali norme vanno oggi rinvenute nel d.p.r. 327 del 2001, sopra richiamato.

Non potendo dilungarci troppo a descrivere la complessa procedura che conduce all'ablazione del diritto reale immobiliare altrui per ragioni di pubblico interesse, ci limitiamo a qualche osservazione.

Anzitutto, va detto che, se prima dell'entrata in vigore del decreto da ultimo citato la competenza ad emanare il provvedimento di esproprio cadeva in capo, secondo i casi, al prefetto o al Presidente della Regione, o un suo delegato, sicché l'Ente parco poteva qualificarsi solamente come soggetto promotore dell'espropriazione, oggi l'art. 6 del d.p.r. 327 del 2001 è chiaro nell'affermare che «L'autorità competente alla realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità è anche competente all'emanazione degli atti del procedimento espropriativo che si renda necessario», onde dovrebbe essere sicura la competenza del Direttore del parco ad emettere il decreto di esproprio in qualità di «autorità espropriante».

In secondo luogo, va richiamata un'altra norma della legge quadro che assume grande rilevanza ai nostri fini.

Ci si riferisce all'art. 12, comma 7, laddove stabilisce che il piano per il parco, una volta approvato, ha effetto di dichiarazione di pubblico generale interesse e di urgenza e di indifferibilità per gli interventi in esso previsti, sostituendo ad ogni livello i piani urbanistici.

Ebbene, da questa norma si evince:

che l'opera pubblica o di pubblica utilità, da realizzarsi dall'Ente parco in funzione conservativa o di fruizione collettiva, dovrà essere prevista dal piano per il parco, o da una sua variante, di modo che, con la sua approvazione, sul bene da espropriare per la realizzazione dell'opera predetta risulterà apposto il vincolo preordinato all'esproprio, che è presupposto per l'emanazione del decreto di esproprio [dispone, infatti, l'art. 9, comma 1, del d.p.r. 327 del 2001, che «Un bene è sottoposto al vincolo preordinato all'esproprio quando diventa efficace l'atto di approvazione del piano urbanistico generale, ovvero una sua variante, che prevede la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità», con l'importante precisazione che il precedente art. 8, comma 1, lett. a), equipara allo strumento urbanistico generale altro «atto di natura ed efficacia equivalente», quale può appunto essere, ai sensi dell'art. 12, comma 7 della legge quadro, il piano per il parco];

che con l'approvazione del piano per il parco si realizza *ipso facto* anche il secondo presupposto del decreto di esproprio, ossia la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, la quale, secondo l'art. 12, comma 1, lett. b), del d.p.r. 327 del 2001, «si intende disposta in ogni caso, quando in base alla normativa vigente equivale a dichiarazione di pubblica utilità l'approvazione di uno strumento urbanistico», restando così superato ogni problema legato al termine decadenziale di durata del vincolo preordinato all'esproprio, che appunto decade se entro cinque anni dalla sua opposizione non sia stato emanato il provvedimento che dichiara la pubblica utilità dell'opera, e rimanendo in piedi solamente il termine finale per l'emanazione del decreto di esproprio, che, in base al combinato disposto degli articoli 23, comma 1, lett. a), in relazione all'art. 13, commi 4 e 7, del d.p.r. 327 del 2001, e 12, comma 6, della legge 394 del 1991, e salva diversa determinazione del piano per il parco, dovrebbe essere al massimo di dieci anni dall'approvazione del piano stesso;

(1) Così P. FERRI, voce *Parchi* dell'*Enciclopedia del diritto*, Milano, 635

e ss.

che l'approvazione del piano per il parco, avendo effetto di dichiarazione di urgenza e di indifferibilità per gli interventi in esso previsti, costituisce altresì presupposto per l'emanazione del decreto motivato che dispone l'occupazione anticipata dei beni immobili necessari, ai sensi dell'art. 22-*bis* del d.p.r. 327 del 2001, decreto da eseguirsi perentoriamente entro tre mesi dalla assunzione e salvo pagamento dell'indennità di occupazione di cui all'art. 50.

Quanto poi all'ultimo presupposto del decreto di esproprio, ossia la determinazione, anche solo in via provvisoria, dell'indennità di esproprio, ci basti dire che di regola l'espropriazione posta in essere dall'Ente parco avrà ad oggetto un'area non edificabile, anche alla luce di quanto precisato dall'art. 37, comma 4, del d.p.r. 327 del 2001, secondo cui non sussistono le possibilità legali di edificazione quando l'area è sottoposta ad un vincolo di inedificabilità assoluta in base alla normativa statale o regionale o alle previsioni di qualsiasi atto di programmazione o di pianificazione del territorio, ivi compreso, fra gli altri, il piano del parco; orbene, ai sensi dell'art. 40, in linea generale l'indennità sarà determinata in base al criterio del valore agricolo, tenendo conto delle colture effettivamente praticate sul fondo e del valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati, anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola, senza valutare la possibile o l'effettiva utilizzazione diversa da quella agricola, e con corresponsione di una indennità aggiuntiva a favore del proprietario coltivatore diretto o imprenditore agricolo a titolo principale.

Ciò detto a proposito dell'acquisizione coattiva di terreni da parte dell'Ente parco, va aggiunto che esistono esplicite previsioni normative che favoriscono l'acquisto di beni immobili al patrimonio degli enti gestori di aree naturali protette, come, ad es., l'art. 8, comma 7 della l. 23 marzo 2001, n. 93 (2), o, più di recente, l'art. 1, comma 265 della l. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), che inserisce all'art. 1 del d.l. 25 settembre 2001, n. 351, convertito dalla l. 23 novembre 2001, n. 410, un comma 6-*quater* del seguente tenore: «Sui beni immobili non più strumentali alla gestione caratteristica dell'impresa ferroviaria, di proprietà di Ferrovie dello Stato S.p.A. o delle società dalla stessa direttamente o indirettamente controllate, che siano ubicati in aree naturali protette e in territori sottoposti a vincolo paesaggistico, in caso di alienazione degli stessi è riconosciuto il diritto di prelazione degli enti locali e degli altri soggetti pubblici gestori delle aree protette. I vincoli di destinazione urbanistica degli immobili e quelli peculiari relativi alla loro finalità di utilità pubblica sono parametri di valutazione per la stima del valore di vendita».

E nella stessa logica dobbiamo ricordare anche il d.p.r. 13 settembre 2005, n. 296, che, all'art. 11, comma 1, lett. c), prevede la possibilità di dare in concessione o in locazione a canone agevolato agli enti parco nazionali, per finalità di interesse pubblico, immobili gestiti dall'Agenzia del demanio, purché non destinati all'uso governativo, né inseriti in programmi di dismissione, ovvero quelle disposizioni, sia della legge quadro (art. 37), sia di più recenti normative (ad es., la legge finanziaria 2006, legge 266 del 2005), che riconoscono agevolazioni fiscali di vario genere a coloro che cedano a titolo gratuito beni immobili vincolati allo Stato o ad altri enti pubblici, tra cui espressamente gli enti parco nazionali e regionali.

Va da ultimo precisato che, come autorevolmente rilevato (3), la proprietà pubblica di questi beni è interamente funzionalizzata agli scopi istituzionali dell'ente gestore e per tale loro destinazione essi sono da considerarsi beni patrimoniali indisponibili ai sensi del codice civile, con tutto ciò che ne deriva in punto di regime giuridico, a cominciare dal fatto che non possono essere sottratti alla loro destinazione se non per legge, e non possono essere dati in uso a terzi, quando ciò risulti opportuno, se non tramite l'istituto della concessione, previo esperimento, di regola, di apposita procedura ad evidenza pubblica.

2.1. - Ciò premesso, sta di fatto che la maggior parte del territorio di un parco cade su aree di proprietà altrui, con ciò ponendosi problemi di natura diversa secondo che queste aree appartengano allo Stato o ad altri enti pubblici ovvero a privati.

Ferma restando l'esigenza di un trattamento indifferenziato a livello di tutela e disciplina d'uso, è evidente, infatti, che mal si attagliano ai rapporti tra pubbliche amministrazioni le norme che stabiliscono, per l'ipotesi di interventi da eseguirsi ad opera di privati, il rilascio di autorizzazioni e nulla osta da parte dell'ente gestore del vincolo.

Tant'è vero che sia l'art. 7 del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, recante il «Testo Unico in materia edilizia», sia l'art. 147 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, recante il «Codice dei beni culturali e del paesaggio», si preoccupano di dettare specifiche deroghe per i casi di opere da realizzarsi da parte di altre pubbliche amministrazioni su aree di loro pertinenza, prevedendo in sostanza o che le necessarie autorizzazioni, tra cui potrà rientrare senz'altro anche il nulla osta dell'Ente parco, siano acquisite nel quadro di appositi accordi di programma, oppure che venga previamente attivata la procedura di valutazione della conformità della localizzazione di un'opera pubblica con le prescrizioni vincolistiche del luogo in cui si intenderebbe realizzarla; procedura che venne introdotta per la prima volta, per le opere da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale, dall'art. 81 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, quindi meglio definita dal d.p.r. 18 aprile 1994, n. 383, e, infine, si ritiene, soppiantata dalla Conferenza di servizi di cui all'art. 14 e ss. della legge 241 del 1990, almeno a partire dalla versione della legge 127 del 1997 (cd. Bassanini *bis*) fino alla più recente elaborata dalla l. 11 febbraio 2005, n. 15 (si veda, in particolare, l'art. 14-*bis* sulla Conferenza di servizi preliminare, laddove le amministrazioni preposte, fra l'altro, alla tutela ambientale, e, dunque, anche gli enti gestori di aree naturali protette, potranno esprimersi sulla compatibilità delle soluzioni progettuali prescelte, trovando applicazione, in caso di dissenso, la disciplina di cui al successivo art. 14-*quater*, comma 3).

Ciò detto, anche nella legge quadro esiste una norma che fa al caso nostro, ed è inserita addirittura all'art. 1; è quella del comma 5, la quale dispone che nella tutela e nella gestione delle aree naturali protette lo Stato, le Regioni e gli enti locali attuano forme di cooperazione e di intesa proprio ai sensi dell'art. 81 del d.p.r. 616 del 1977, sopra citato, e dell'art. 27 della l. 8 giugno 1990, n. 142, dedicato agli accordi di programma predetti, potendosi altresì promuovere i patti territoriali di cui all'art. 2, comma 203, della l. 23 dicembre 1996, n. 662.

(2) Per favorire l'estensione del patrimonio delle aree naturali protette, i beni immobili di interesse storico e artistico riconosciuti ai sensi del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla l. 8 agosto 1985, n. 431, e del Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, approvato con d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, e le aree sottoposte al rischio di dissesto idrogeologico, di proprietà dello

Stato, che insistono sulle zone limitrofe alle aree naturali protette o che risultino potenzialmente utili al loro ampliamento o all'istituzione di nuove aree naturali protette, sono alienati, qualora sia stata già decisa o si decida la loro dismissione, con diritto di prelazione ai Comuni, alle Province e alle Regioni, che lo richiedano, per un importo pari all'indennità di esproprio».

(3) FERRI, *op. cit.*

Ne deriva che, nell'ipotesi di opere o interventi da realizzarsi, all'interno di un'area protetta, da parte di pubbliche amministrazioni su immobili di loro pertinenza ivi insistenti, la via da seguire dovrà essere quella della leale collaborazione, nella ricerca di intese che tengano luogo delle varie autorizzazioni prescritte dalla legge, sempre che beninteso tali opere o interventi siano compatibili con le finalità di tutela naturalistica sottese alla creazione dell'area stessa (4).

Per completezza, va richiamata un'altra norma della legge quadro pertinente sul punto e che da quindici anni è ancora lettera morta, nonostante vari tentativi di rivitalizzarla; ci riferiamo all'art. 31, comma 3, il quale, nell'evidente scopo di assicurare una continuità di gestione e di evitare potenziali conflitti, ha stabilito che «La gestione delle riserve naturali, di qualunque tipologia, istituite su proprietà pubbliche, che ricadano o vengano a ricadere all'interno di parchi nazionali, è affidata all'Ente parco»; se si considera che un parco come quello delle Dolomiti Bellunesi è costituito per metà del suo territorio da riserve naturali statali, ancora in gestione all'ex Azienda di Stato per le foreste demaniali (ora Ufficio territoriale per la biodiversità), si capisce l'importanza che questa norma trovi finalmente applicazione.

2.2. - È chiaro, però, che l'aspetto più problematico della questione concerne le limitazioni che l'assoggettamento di un determinato territorio allo speciale regime di tutela e di gestione disegnato dalla legge 394 del 1991 comporta per la proprietà privata.

Di regola siamo in presenza di prescrizioni di natura vincolistica che costituiscono limiti legali al diritto di proprietà o al diritto d'impresa, anche se, come noto, non mancano divieti (come, ad es., di caccia o di pesca o di raccolta di fiori) che nulla hanno a che vedere con i vincoli predetti, solamente non consentendo attività altrimenti liberamente esercitabili da chiunque, se del caso previa autorizzazione di qualche amministrazione, tant'è vero che in tale ultimo caso un problema di indennizzo di soggetti potenzialmente lesi dal divieto non è neppure immaginabile.

Di vincoli alla proprietà privata abbiamo già parlato più sopra, trattando del potere di esproprio riconosciuto in capo all'ente gestore di un'area protetta, e, in particolare, in capo ad un Ente parco nazionale, dall'art. 15 della legge 394 del 1991.

Abbiamo lì fatto riferimento ai vincoli preordinati all'esproprio, che sono vincoli posti da uno strumento urbanistico, o da altro atto ad esso equipollente, su singoli beni specificamente individuati, i quali, in un primo momento senza limiti di tempo, e poi, grazie a vari interventi della Corte costituzionale sulle relative disposizioni della legge urbanistica, per un periodo di cinque anni, eventualmente reiterabili dietro indennizzo, rimangono esposti al rischio di essere acquisiti coattivamente al patrimonio di una pubblica amministrazione, o anche di un privato, in vista della realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità. Si differenziano, sotto questo aspetto, dai vincoli di inedificabilità, assoluta o relativa, che viceversa riguardano, non singoli beni, ma categorie omogenee di beni, situati in determinate zone del territorio comunale che vanno preservate a diversi fini, ed hanno perciò carattere non già ablativo, come i

primi, ma soltanto conformativo della proprietà, nel senso che si limitano a connotarla in senso conforme a sue intrinseche qualità, senza svuotarla di contenuto e senza prevederne il passaggio in capo ad altro soggetto, come accade invece nel caso dell'espropriazione; peraltro, la giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di chiarire che anche i vincoli conformativi, specie quelli di inedificabilità assoluta, non possono azzerare il contenuto minimo del diritto di proprietà, risolvendosi altrimenti, pur nella permanenza della titolarità formale del bene, in una espropriazione larvata, e, dunque, pretendono anch'essi una durata limitata nel tempo e, in caso di reiterazione motivata, la corresponsione di un indennizzo.

Dai vincoli predetti, che riguardano l'ordinato assetto del territorio, vanno tenuti distinti quelli introdotti a tutela dell'integrità dell'area naturale protetta, del tutto simili in questo a numerose altre tipologie di vincoli da sempre imposti alla proprietà privata per ragioni di interesse pubblico, dal vincolo idrogeologico di cui alla legge forestale del 1923 ai vincoli di interesse storico-artistico e paesaggistico di cui alle leggi 1089 e 1497 del 1939, tutti poi riprodotti nella legislazione di settore successiva.

Va subito precisato che, secondo la giurisprudenza costituzionale, tutti i vincoli da ultimo citati presentano natura conformativa, e, quand'anche comportino una immutabilità assoluta del bene di proprietà privata, non pongono un problema di indennizzo a favore del titolare del diritto conformato per le ragioni di seguito chiarite (5).

Essi, infatti, hanno alla base il mero riconoscimento di una preesistente qualità intrinseca del bene (ad es., il suo valore naturalistico-ambientale), che vale ad inquadrarlo in una particolare categoria assoggettata in astratto dal legislatore ad un regime di godimento limitato, diretto ad impedire che le cose che ne fanno parte (appunto, nel nostro esempio, i beni di valore naturalistico-ambientale), le quali hanno in sé una rilevanza di interesse pubblico, vengano distrutte, danneggiate, alterate o sottratte alla loro destinazione, ovvero anche diretto ad imporre al proprietario la cura e la conservazione; si legge in diverse sentenze-tampone della Corte di cassazione che «i predetti vincoli (nella specie, quelli applicati ad una riserva naturale) traggono origine dalle caratteristiche dell'area, tali da imporre limitazioni intrinseche all'esercizio delle facoltà di uso della stessa, rispetto alle quali l'intervento dell'amministrazione o del legislatore assume valenza meramente ricognitiva e non costitutiva (...). I beni naturali costituiscono categoria *ab origine* di interesse pubblico generale, essendo connaturata ad essa quella destinazione di elevato valore paesaggistico che li contraddistingue quale mezzo di realizzazione del corrispondente interesse pubblico. Conseguendo da ciò l'esigenza intrinseca di assicurare la conservazione a siffatti fini delle preesistenti qualità essenziali, assorbenti o, quanto meno, prevalenti rispetto al godimento dei singoli, secondo un regime al quale rimane del tutto estranea la materia della espropriazione, non contenendo tali disposizioni limiti di effetto ablativo (...).» (6).

I vincoli in questione si differenziano da quelli ablativi, di cui si è detto all'inizio di questo paragrafo, anche per il loro diverso referente costituzionale; mentre, infatti, quelli ricadono sotto l'egida del comma 3 dell'art. 42 della Costitu-

(4) È appena il caso di precisare che quanto detto nel testo può essere ripetuto a proposito di opere e interventi, che, pur non insistendo su aree di loro proprietà, sono comunque di competenza di altre pubbliche amministrazioni. Mi permetto di rinviare, sul punto, al mio: *Il riparto di competenze fra Stato e Regioni nel quadro della normativa in materia di aree naturali protette*, in questa Riv., 2007, 517.

(5) Posizione contestata da un parte della dottrina, la quale mette in evidenza che a volte è del tutto casuale che un terreno venga a cadere, ad es., all'interno di una riserva integrale.

(6) Cass. Sez. I Civ. 21 settembre 1998, n. 9433, in questa Riv., 1999, 414 e ss. Esempiare, in tema di legittimità dei vincoli imposti alla proprietà privata per finalità di tutela di un'area parco (nella specie, il Parco nazionale dello Stelvio), è Corte cost. 26 aprile 1971, n. 79, in *Giur. cost.*, 1971, 687 e ss.

zione, che impone l'obbligo di indennizzare ogni lesione del diritto di proprietà, quale che ne sia la modalità assunta, questi invece trovano copertura nel precedente comma 2 dello stesso art. 42, laddove stabilisce che «La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti».

Quindi, essi non comportano un obbligo di indennizzo, perché solamente assolvono al compito di assicurare la funzione sociale della proprietà, salvaguardando nell'interesse pubblico generale beni che il potere di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, secondo la definizione che l'art. 832 del codice civile dà del diritto di proprietà, potrebbe compromettere.

Quello della funzione sociale della proprietà è stato uno dei problemi che maggiormente ha affaticato la dottrina civilistica che si è occupata della materia; in particolare, non si riusciva a conciliare la natura della proprietà come diritto soggettivo su una cosa, riconosciuto e garantito nell'esclusivo interesse del suo titolare, con l'attribuzione alla stessa di una funzione (sociale), laddove è noto che, tra le situazioni giuridiche soggettive, la funzione è antitetica al diritto, essendo un potere dato ad un soggetto per soddisfare un interesse altrui, come è, tipicamente, nel caso della pubblica funzione, che non è mai potere esercitato nell'interesse proprio.

Come ha bene messo in evidenza autorevole dottrina (7), l'apparente contraddizione insita nella disposizione costituzionale si risolve riferendo la funzione sociale non già al diritto in quanto tale, bensì alle cose oggetto del diritto di proprietà; in altre parole, esistono cose che, pur essendo di proprietà individuale, devono essere assicurate al godimento collettivo appunto perché hanno caratteristiche tali da imporre la destinazione sociale, ossia a vantaggio di tutti. Ecco così risolto il problema: riferendo la funzione sociale, anziché alla proprietà come diritto, al bene oggetto di proprietà, la si costruisce come limite esterno al diritto stesso, il quale in tal modo conserva la sua originaria natura di diritto soggettivo, riconosciuto e garantito nell'esclusivo interesse del suo titolare.

Mutatis mutandis, quanto detto a proposito dei limiti legali al diritto di proprietà può essere ripetuto anche per il diritto d'impresa, posto che per l'art. 41 della Costituzione l'iniziativa economica privata è sì libera, ma essa non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, potendosi fare un parallelo tra la funzione sociale della proprietà e l'utilità sociale dell'impresa.

Peraltro, la mancanza di un indennizzo costituzionalmente garantito non impedisce al legislatore ordinario di prevederne ugualmente la corresponsione, trattandosi in tal caso di stabilire solamente se con ciò si sia voluto assicurare al beneficiario un vero e proprio diritto a riceverne il relativo importo (8).

Problema quest'ultimo che va risolto sulla base di una ricostruzione della norma che prevede l'indennizzo, al fine di stabilire se essa riconosca o meno all'amministrazione un potere discrezionale in ordine alla sua corresponsione, essendo noto che il *discrimen* fra diritto soggettivo e interesse legittimo risiede nel diverso grado di protezione che l'ordinamento giuridico annette all'interesse materiale sotteso alla situazione giuridica che viene in gioco. Ed infatti, se a tutela dell'interesse ad ottenere l'indennizzo la legge pone

una situazione di diritto soggettivo, il destinatario della previsione avrà senz'altro titolo, purché in possesso di tutti i requisiti richiesti, ad avere la somma e, d'altra parte, la pubblica amministrazione non potrà fare altro che corrispondergliela; mentre, se la situazione posta a protezione del bene della vita a cui aspira è di interesse legittimo, il titolare vedrà realizzata la sua pretesa solo se ciò risponda all'interesse pubblico affidato alle cure dell'Autorità decidente, tant'è che, a fronte di un diniego, ciò che l'interessato potrà chiedere al giudice amministrativo non sarà, salvo casi eccezionali, la realizzazione diretta della pretesa fatta valere, ma solamente l'obbligo per l'amministrazione di rivalutare la cosa, nell'ipotesi in cui avesse fatto un cattivo uso del potere conferitole dalla legge.

2.3. - Ciò posto, siamo ora in grado di esaminare le disposizioni della legge quadro in materia di vincoli e indennizzi (9).

Quanto ai vincoli, essi vengono in rilievo in tutte le varie fasi in cui si articola la complessa procedura che conduce alla creazione di un'area naturale protetta (10).

Essi assumono la forma delle c.d. misure di salvaguardia almeno fino alla istituzione vera e propria dell'area protetta, allorché esse vengono affiancate da altri divieti, per essere poi definitivamente soppiantate a far data dalla adozione degli strumenti di gestione dell'area (piano e regolamento).

E così, per quanto riguarda il momento della individuazione di aree di rilevanza naturalistico-ambientale da sottoporre a tutela, si possono richiamare le disposizioni di cui agli artt. 6, comma 1, e 34, comma 7, della legge 394 del 1991, e, prima ancora, quella dell'art. 7 della l. 3 marzo 1987, n. 59, le quali tutte prevedono, in capo all'Autorità procedente (Ministro dell'ambiente o Regione, secondo i casi), il potere di adottare idonee misure di salvaguardia, che, come vedremo fra poco, di regola si risolvono in vincoli di immodificabilità assoluta dello stato dei luoghi, salvo deroghe eccezionali.

Venendo poi alla fase in cui, sull'area così individuata, si decide di istituire un parco o una riserva naturale, fissandone al contempo la delimitazione provvisoria, entrano in gioco le previsioni dell'art. 6, comma 2, della legge 394 del 1991, per l'ipotesi in cui la decisione in parola venga assunta a livello amministrativo (nel testo originario della legge, a seguito della pubblicazione del Programma triennale, oggi, con provvedimento del Ministro dell'ambiente, sentita la Conferenza unificata ai sensi dell'art. 77, comma 2, del d.lgs. 112 del 1998), ovvero quelle dell'art. 34, comma 3, o di altra norma equipollente di leggi successive, per il caso che detta decisione venga presa a livello legislativo, come di regola accadrà, secondo quanto chiarito nel lavoro citato a nota 10. Orbene, anche le previsioni ora richiamate fanno riferimento alla adozione di misure di salvaguardia, il cui contenuto viene questa volta stabilito dalla stessa legge (vedasi il comma 3 dell'art. 6), ferma, in ogni caso, la possibilità di integrarlo con provvedimento dell'Autorità procedente.

Una volta istituita in via definitiva l'area protetta, scattano le disposizioni di cui agli artt. 6, comma 4, e 8, comma 5, della legge 394 del 1991, le quali prevedono, sino all'entrata in vigore della disciplina specifica dell'area, ossia, come meglio precisa il comma 4 dell'art. 6, sino all'approvazione

(7) F. GALGANO, *Diritto civile e commerciale*, vol. I, IV ed., Padova, 2004, 364 e ss.

(8) Si legga, fra le tante, Cass. Sez. Un. Civ. 19 novembre 1998, n. 11713, in *Foro it.*, 1999, 1505.

(9) Si segnala, sul tema, il contributo di E. CASADEI, *La disciplina delle*

attività agricole nelle aree protette, in questa Riv., 2001, 77 e ss.

(10) Per una compiuta analisi di tale procedura rinvio, di nuovo, al mio *Il riparto di competenze fra Stato e Regioni nel quadro della normativa in materia di aree naturali protette*, loc. cit.

del relativo regolamento, l'operatività dei divieti e delle procedure per eventuali deroghe di cui al successivo art. 11, oltre che delle consuete misure di salvaguardia, come eventualmente integrate con il provvedimento istitutivo del parco o della riserva.

Ed è solamente con l'approvazione degli strumenti di gestione dell'area, piano e regolamento, che le misure di salvaguardia cessano di avere efficacia, e la disciplina dei vincoli viene rimessa agli strumenti predetti.

Essa si rinviene soprattutto nell'art. 12 della legge 394 del 1991, il quale, da un lato, fissa i vincoli da applicarsi all'interno di un'area oramai compiutamente delineata nel suo assetto ordinamentale, e, dall'altro, affida al piano per il parco il compito di definirne l'operatività [vedasi, in particolare, la lett. b) del comma 1, laddove dispone che il piano per il parco disciplina vincoli, destinazioni di uso pubblico o privato, e norme di attuazione relative, del territorio di cui deve dettare l'organizzazione].

Il piano suddivide il territorio del parco in diverse aree o parti caratterizzate da forme differenziate di uso, godimento e tutela; si va dalle aree di riserva integrale, in cui tutto è vietato, a quelle di promozione economica e sociale, dove sono consentite le attività compatibili con le finalità istitutive del parco e finalizzate al miglioramento della vita socio-culturale delle collettività locali e al miglior godimento del parco da parte dei visitatori, passando per le aree di riserva generale orientata e di protezione. Particolarmente tutelate sono le attività agro-silvo-pastorali, specie se condotte secondo metodi tradizionali o di agricoltura biologica, mentre sono generalmente consentiti gli interventi di manutenzione delle opere esistenti; sono invece vietate, ai sensi dell'art. 11, salvo deroghe consentite dal regolamento del parco, tutte quelle attività e opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi *habitat*, ma in questo caso, come accennato all'inizio, siamo generalmente fuori da un discorso di vincoli alla proprietà, trattandosi, fra l'altro, di divieti che colpiscono anche soggetti che solo occasionalmente entrano in rapporto con il territorio del parco. Sono inoltre fatti salvi i diritti reali e gli usi civici delle collettività locali, salvo quelli di prelievo faunistico che sono liquidati dal competente Commissario ad istanza dell'Ente parco; si ricordi solamente che, secondo autorevole opinione, gli usi civici sono i diritti spettanti ad una collettività, organizzata o meno in una persona giuridica a sé stante, ma comunque di essa facente parte, e consistenti nel trarre alcune utilità elementari dalle terre, dai boschi o dalle acque di un determinato territorio (ad es., diritto di caccia, pesca, pascolo, legnatico, semina, etc.), con facoltà di esercitare il diritto anche per i membri di tale collettività *uti singuli*.

Il sistema è completato dalla previsione dell'art. 13, che affida all'Ente parco il compito di assentire, attraverso il rilascio di un nulla osta, alla realizzazione di opere o interventi all'interno del parco, previa verifica della loro conformità alle prescrizioni del piano e del regolamento.

Anche il nulla osta, dunque, può dirsi atto di gestione del vincolo, avendo la funzione di accertare che il suo superamento, già autorizzato a monte dal piano e/o dal regolamento, abbia luogo nei modi consentiti.

Esso è atto a bassissima discrezionalità, più un semplice parere che una vera autorizzazione, perché tutte le decisioni relative alla gestione del vincolo sono già state assunte a livello di piano e di regolamento, eventualmente anche sotto forma di deroghe ai divieti posti dalla norma; d'altro

canto, il piano, nel dettare la specifica normativa d'uso del territorio vincolato, non può mai derogare, per porzioni di quel territorio o per singole categorie di opere, alla necessità del nulla osta, perché la valutazione di compatibilità che è alla base del nulla osta «costituisce l'effetto legale tipico del vincolo nei casi in cui esso abbia natura relativa ed ammetta il suo superamento sulla base appunto di un accertamento di conformità da parte dell'ente gestore dell'area vincolata» (11).

Diversa è la situazione in epoca anteriore all'approvazione degli strumenti di gestione dell'area protetta, allorché, come detto, operano le misure di salvaguardia stabilite dalla legge o fissate con provvedimento.

Qui il vincolo assume un carattere quasi assoluto e solo con provvedimento motivato dell'Autorità, da assumersi solo in caso di necessità ed urgenza, possono consentirsi deroghe alle misure di salvaguardia (così, l'art. 6, comma 3, della legge 394 del 1991).

Di immediata percezione è la differenza che passa fra il provvedimento motivato di cui si è appena detto e il nulla osta dell'art. 13; quest'ultimo è un parere tecnico, di natura endoprocedimentale, in quanto si inserisce sempre e comunque all'interno di altro procedimento principale volto al rilascio della concessione o autorizzazione richiesta per il tipo di opera o intervento da realizzare, a bassissima discrezionalità, dovendo limitarsi a verificare la conformità dell'opera o intervento alle prescrizioni di piano e regolamento, senza poterne integrare in alcun modo il contenuto, e, dunque, tale da non esigere una motivazione dettagliata. L'altro, viceversa, è atto di natura provvedimentale, verosimilmente appartenente al *genus* delle autorizzazioni (così, infatti, viene qualificato nei decreti istitutivi di aree naturali protette, che, nel fissare misure di salvaguardia ulteriori rispetto a quelle previste dalla legge, rinviano anche ad apposite autorizzazioni dell'ente gestore per consentirne in qualche caso il superamento), rilasciato all'esito di un procedimento avviato proprio in vista della sua emanazione; un provvedimento che contiene, esso stesso, le prescrizioni necessarie a determinare «le modalità di attuazione di lavori ed opere idonei a salvaguardare l'integrità dei luoghi e dell'ambiente naturale» (così, ancora, l'art. 6, comma 3), e che, dunque, necessita di congrua motivazione, non rinvenendo in atti sopraordinati, come accade invece per il nulla osta, la propria legittimazione.

Se ci si pone in quest'ottica, risulta più agevole tentare di risolvere un problema che ha angustiato molto la giurisprudenza, soprattutto negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della legge 394 del 1991, allorché nessun parco era ancora dotato degli strumenti di gestione prescritti dalla legge (e, a dire il vero, la situazione, a distanza di più di quindici anni, non è granché mutata).

Facciamo riferimento alla possibilità per l'Ente parco di emanare il nulla osta di cui all'art. 13 pur in assenza del piano per il parco e del relativo regolamento.

Al riguardo si sono fronteggiati vari orientamenti, sostenuti, con alterne fortune e interne contraddizioni, dalle due magistrature che hanno avuto modo di occuparsi della questione, ossia la III Sezione penale della Suprema Corte di cassazione e la magistratura amministrativa.

I magistrati della Suprema Corte muovono da esigenze diverse da quelle che stanno alla base dell'intervento del giudice amministrativo; per essi, infatti, propendere o meno per l'applicabilità della norma dell'art. 13 nel caso in questione significa comminare la sanzione penale prevista dall'art. 30, comma 1, della stessa legge 394 del 1991, per

(11) Così, sia pure con riguardo alla fattispecie, parzialmente diversa, dell'autorizzazione paesistica, Cons. Stato, Sez. II 20 maggio 1998, nn. 548,

549 e 550, in *Riv. giur. amb.*, 1999, 338 e ss.

l'ipotesi che la norma predetta venga violata, realizzando un'opera o un intervento in assenza di nulla osta dell'Ente parco, ovvero mandare assolto sul punto l'imputato.

L'esegesi della norma può, dunque, essere in qualche modo influenzata da un atteggiamento di maggiore o minor favore nei confronti del presunto reo, anche in relazione alla gravità del fatto commesso, ciò che forse può spiegare l'orientamento ondivago della Suprema Corte al riguardo.

E così, ad es., in un caso (12), si esclude in modo assoluto la configurabilità del reato *de quo* per l'inapplicabilità dell'art. 13 in mancanza di piano e regolamento approvati, sul presupposto che il nulla osta è imprescindibilmente collegato alla verifica della conformità dell'intervento progettato alle disposizioni dei predetti atti, senza i quali esso perde il suo significato, non essendo pensabile che l'Ente parco possa sostituire, in sede di rilascio del nulla osta, la propria valutazione a quella dei vari soggetti istituzionali che vengono coinvolti, in nome del principio di leale collaborazione, nell'adozione degli strumenti generali prescritti dalla legge.

In un'altra fattispecie (13), la Suprema Corte ammise, invece, l'applicabilità della norma in parola, ma solo con riguardo ai c.d. «parchi storici», quelli cioè già esistenti alla data di entrata in vigore della legge 394 del 1991, per i quali l'art. 35, commi 1 e 2, poneva solo un onere di adeguamento ai principi della nuova legge, per un dovere di cooperazione con gli enti territoriali interessati, con conseguente possibilità di fare riferimento agli strumenti pianificatori e regolamentari già in essere, e calibrare su di essi la valutazione di conformità sottesa al nulla osta.

Infine, sempre la Cassazione (14), ebbe modo di affermare che, in mancanza di piano e regolamento approvati, l'ente gestore del parco dovrà fare riferimento, in sede di rilascio del nulla osta di cui all'art. 13, ai piani paesistici, territoriali o urbanistici già esistenti, che il futuro piano per il parco andrà a sostituire ai sensi dell'art. 12, comma 7, della legge 394 del 1991, ma che fino a quel momento restano pienamente in vigore e possono offrire i criteri su cui basare l'emanazione del nulla osta.

A nostro modesto parere, la posizione da condividere è la prima.

Come detto più sopra, in assenza di piano e regolamento il nulla osta difetta di un presupposto essenziale per la sua emanazione, e, dunque, non vi è la necessità di chiederne il rilascio ove s'intenda realizzare un'opera o un intervento all'interno di un'area naturale protetta.

È, tuttavia, indispensabile verificare che quell'opera o intervento sia possibile alla luce delle misure e dei divieti che trovano applicazione sino all'entrata in vigore degli strumenti di gestione dell'area, eventualmente domandando all'ente gestore il rilascio dell'autorizzazione necessaria a superare, di regola in casi di necessità ed urgenza, l'assolutezza del vincolo.

Si aggiunga che una simile ricostruzione del sistema, oltre a ricevere l'avallo della giurisprudenza amministrativa (15), non comporta affatto una *deminutio* di tutela, anzi essa risulta vieppiù rafforzata, dato che, di regola, le misure di salvaguardia contengono vincoli più rigorosi rispetto a quelli posti dagli strumenti approvati, che spesso sono frut-

to di compromessi politici.

Non solo, infatti, la legge attribuisce una tale rilevanza alle misure di salvaguardia che ne sanzionano l'eventuale inosservanza con misure di carattere ripristinatorio a spese del trasgressore, eseguibili anche in via di autotutela qualora ne manchi lo spontaneo assolvimento, né più né meno di quanto è stabilito per il caso di intervento realizzato in difformità dal nulla osta (si vedano le due disposizioni speculari dell'art. 6, comma 6, e dell'art. 29, commi 1 e 2, della legge 394 del 1991). Ma il parallelismo fra le due situazioni prosegue anche sul terreno della risposta penale, dato che l'art. 30, comma 1, prevede la medesima sanzione per «chiunque viola le disposizioni di cui agli artt. 6 e 13», quasi a voler evitare ogni soluzione di continuità nel momento in cui, con l'approvazione degli strumenti di gestione dell'area protetta, le misure di salvaguardia di cui all'art. 6 cesseranno di avere efficacia e, in luogo dell'autorizzazione stabilita da quella norma, dovrà essere domandato il nulla osta di cui all'art. 13.

2.4. - Ciò detto dei vincoli, occupiamoci ora della questione dei relativi indennizzi.

Anche a tale proposito rileva l'intervenuta approvazione o meno degli strumenti di gestione dell'area protetta, e segnatamente del piano per il parco.

Di indennizzi la legge, infatti, parla solo con riguardo ai vincoli derivanti dal piano, mentre per quelli posti con le misure di salvaguardia, anche se comportanti l'immodificabilità assoluta dello stato dei luoghi, non è previsto alcun indennizzo, ma solo l'applicazione delle misure di incentivazione di cui all'art. 7, che si risolvono nel riconoscimento di una priorità a Comuni e Province, il cui territorio è compreso, in tutto o in parte, entro i confini dell'istituendo parco nazionale o, regionale, nella concessione di finanziamenti dell'Unione europea, statali e regionali richiesti per la realizzazione, sul territorio del parco, di una serie di interventi, impianti ed opere elencati nella stessa norma, e del medesimo ordine di priorità a privati, singoli o associati, che intendano realizzare iniziative produttive o di servizio compatibili con le finalità istitutive del parco (così l'art. 6, comma 2, con riferimento alla fase antecedente alla istituzione definitiva del parco, ma è da ritenere che la norma di cui art. 7 abbia applicazione generalizzata, e che, dunque, le misure di incentivazione sopra descritte valgano anche in caso di parchi già istituiti).

Piuttosto, la mancata previsione, nell'art. 6, di un indennizzo per i vincoli di inedificabilità assoluta derivanti dalle misure di salvaguardia applicabili fino alla definitiva istituzione del parco o della riserva potrebbe dare adito a dubbi di legittimità costituzionale della disposizione in esame, dato che, in materia di misure di salvaguardia applicate a beni ambientali, la Corte delle leggi si è sempre pronunciata sì per la loro tendenziale non indennizzabilità, ma anche per la loro necessaria temporaneità (e, infatti, le normative più recenti prevedono termini di scadenza, di regola triennali), laddove viceversa nessun termine di durata è stabilito per tali misure, genericamente destinate a valere appunto «fino alla istituzione delle singole aree protette», che, a sua volta, non è sottoposta a termine (16).

(12) Cass. Sez. III Pen. 18 ottobre 1995, n. 1550, Di Felice, in *Cass. pen.*, 1996, 2722 e ss.

(13) Cass. Sez. III Pen. 19 marzo 1998, n. 3443, Santercole, in questa Riv., 1998, 356, con nota di A. POSTIGLIONE, *Poteri urbanistico-territoriali del Parco nazionale d'Abruzzo e in Ambiente*, 1/1999, 61 e ss.

(14) Cass. Sez. III Pen. 11 ottobre 1999, n. 11537, Caratante, in *Riv. pen.*, 2000, 49.

(15) Fra le tante, T.A.R. Campania, Sez. V 15 aprile 1999, n. 1014, in *Foro amm.*, 1999, 1610 e ss e Cons. Stato, Sez. VI 14 maggio 1999, n. 637,

ivi, 1015 e ss.

(16) Il problema si pone, per l'art. 6 citato, soprattutto a seguito della soppressione del Programma triennale per le aree naturali protette, il quale, per espressa disposizione [art. 4, comma 1, lett. b) della legge 394 del 1991], doveva indicare il termine per l'istituzione definitiva di nuove aree naturali protette; e si pone, altresì, per tutte le altre norme di legge che assumessero la decisione di istituire un parco, prevedendo nel frattempo l'adozione di misure di salvaguardia, senza fissare un termine per la definitiva creazione del parco stesso.

Una volta che il parco è stato istituito con decreto del Presidente della Repubblica ed è stato altresì costituito il suo organismo di gestione, il discorso cambia, dato che in questo caso la legge pone termini precisi per l'approvazione dei suoi strumenti di gestione (si veda l'art. 12, comma 3 e ss., per quanto concerne il piano per il parco, mentre il regolamento deve essere adottato al più tardi entro sei mesi dall'approvazione del piano), e, almeno con riguardo al piano, essa prevede altresì meccanismi surrogatori per l'ipotesi di una sua mancata adozione e/o approvazione nei tempi stabiliti, mentre analoga previsione manca a proposito del regolamento, potendo tuttavia ritenersi possibile, in caso di inosservanza dei termini fissati per la sua adozione da parte del Consiglio direttivo dell'Ente parco, una applicazione analogica dell'art. 12, comma 5, laddove prevede l'intervento sostitutivo del Ministero dell'ambiente, tramite la nomina di un commissario *ad acta*, essendo tale norma espressione di un principio generale che governa i rapporti tra l'amministrazione vigilante e gli enti da essa controllati.

Come si diceva all'inizio, indennizzi sono previsti per i soli vincoli derivanti dal piano (art. 15, legge 394 del 1991).

Peraltro, accanto agli indennizzi e alle misure di incentivazione di cui all'art. 7, sono previste anche misure di promozione economica e sociale delle collettività residenti all'interno dell'area protetta e nei territori adiacenti, che devono trovare adeguata disciplina nel relativo piano di cui all'art. 14, e che bene traducono l'idea per cui il parco non è solo conservazione, ma anche valorizzazione, come afferma lo stesso art. 1 della legge quadro.

In altre parole, come bene notava, già in epoca anteriore alla legge 394 del 1991, autorevole dottrina (17), lo scopo istituzionale del parco non si esaurisce nella pura e semplice tutela dell'ambiente naturale; ad essa si aggiunge, come dato suo proprio e specificante, la funzione di destinare al pubblico godimento il territorio preservato nei suoi valori naturalistici grazie ad una gestione attivamente promotrice della fruizione (e a questo, aggiungiamo noi oggi, provvede il piano per il parco), ed anche la funzione di promuovere lo sviluppo economico delle popolazioni residenti (ora assolta, come detto, dal piano pluriennale economico e sociale).

In definitiva, il parco prende, ma il parco anche dà, e non è un caso che l'art. 15, comma 2, della legge 394 del 1991, nel prevedere la corresponsione di compensi e indennizzi a fronte di vincoli, temporanei o parziali, relativi ad attività già ritenute compatibili, stabilisca che, in sede di concreta determinazione dell'entità del compenso, si debba tenere conto dei vantaggi e degli svantaggi derivanti dall'attività del parco.

In tema di indennizzi, va anzitutto notata la differente formulazione dei commi 2 e 3 del citato art. 15, la quale ci rimanda a quanto detto sopra in ordine alla posizione soggettiva da riconoscersi al destinatario di tali previsioni.

Il comma 2, infatti, stabilisce che «I vincoli derivanti dal piano alle attività agro-silvo-pastorali possono essere indennizzati sulla base di principi equitativi. I vincoli, temporanei o parziali, relativi ad attività già ritenute compatibili, possono dare luogo a compensi ed indennizzi (...)», rinviando la disciplina di dettaglio ad un decreto del Ministro dell'ambiente, da emanare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, ma che ancora non ha visto la luce; mentre il successivo comma 3 icasticamente afferma che «L'Ente parco è tenuto a indennizzare i danni provocati dalla fauna selvatica del parco», rimettendo questa volta al regolamento del parco la disciplina delle modalità per la liquidazione e la corresponsione degli indennizzi, che deve

avvenire entro novanta giorni dal verificarsi del nocumento.

Ora, appare chiaro, alla luce di quanto sopra precisato, che, a fronte di un vincolo all'attività di impresa, il soggetto imprenditore (che potrà essere un imprenditore agricolo, ma non solo, dato il generico riferimento alle attività «già ritenute compatibili» di cui al secondo periodo del comma 2) vanta un semplice interesse legittimo alla corresponsione del relativo indennizzo, essendo essa lasciata alla discrezionalità dell'amministrazione sia per quanto concerne l'*an* che il *quantum* dell'esborso, sicché l'indennizzo potrà non essere pagato qualora l'Ente parco motivatamente ritenga, ad es., che i vantaggi derivanti dalla sua attività promozionale su quella determinata parte del territorio superino gli svantaggi nascenti dal vincolo.

Il discorso cambia nel caso di danni alla proprietà cagionati dalla fauna selvatica del parco.

Anche in questo caso, a ben vedere, siamo in presenza di un vincolo, che si esprime nell'esigenza che il proprietario sopporti, a tutela di un superiore interesse collettivo, i danni prodotti da animali selvatici, senza adottare eventuali misure di salvaguardia del fondo che potrebbero condurre all'abbattimento o alla cattura dell'animale; e tuttavia, qui egli vanta un vero e proprio diritto soggettivo al ristoro, come evidenziato dalla formula per cui l'Ente parco «è tenuto» a indennizzare il danno, ciò che esclude ogni discrezionalità sull'*an*.

Letture avallata dalla stessa Corte di cassazione, la quale ha avuto modo di affermare, in una sentenza del 1998 (18), poi confermata da successive pronunce del 2004, che l'affidamento al regolamento del parco delle modalità per la liquidazione e per la corresponsione degli indennizzi non interferisce in alcun modo sulla doverosità ed integralità del ristoro patrimoniale, per giunta ribadite subito dopo con la previsione che la corresponsione avvenga entro novanta giorni dal verificarsi del nocumento.

Del resto, già la legge sulla caccia del 1977, la n. 968 (oggi sostituita dalla l. 11 febbraio 1992, n. 157), prevedeva forme di ristoro per danni cagionati alle colture dalla fauna selvatica; ed è interessante notare, al riguardo, come l'art. 26 della legge 157 del 1992, riprendendo la vecchia norma della legge 968 del 1977, nel prevedere l'istituzione, a cura della Regione interessata, di un fondo destinato a riparare i danni arrecati alla produzione agricola e alle opere approntate sui terreni coltivati e a pascolo dalla fauna selvatica, oltre che dall'attività venatoria, parli addirittura di «risarcimento», che, come noto, è la sanzione civilistica stabilita dall'ordinamento giuridico per danni cagionati da un fatto illecito.

Nota è anche la sua differenza rispetto al mero indennizzo; il risarcimento reintegra per intero il patrimonio dell'utilità perduta, l'indennizzo costituisce solo un serio ristoro. Ora, quale che sia il significato che si voglia attribuire al termine «risarcimento», impiegato per la verità anche all'art. 14, comma 14, della legge 157 del 1992 con riferimento ai contributi da erogarsi dall'organo di gestione degli ambiti territoriali di caccia, è un fatto che con tale termine il legislatore ha fugato ogni dubbio circa la natura di diritto soggettivo al ristoro, dettando così una norma del tutto parallela a quella della legge quadro sulle aree protette.

Un ultimo problema, alquanto avvertito sul piano pratico, si pone in materia di danni da fauna.

Esso concerne i danni diversi da quelli prodotti alle colture, per i quali il diritto al risarcimento/indennizzo è certo.

Della questione si è occupata a più riprese la Corte di cassazione.

Il problema nasce dal fatto che, a partire dalla legge 968 del 1977, la fauna selvatica viene definita patrimonio indispo-

(17) FERRI, *op. cit.*

(18) Cass. Sez. Un. Civ. 30 dicembre 1998, n. 12901, in *Riv. giur. amb.*,

1999, 504 e ss.

nibile dello Stato e tutelata nell'interesse della comunità nazionale, con la conseguenza che gli animali selvatici cessano di essere *res nullius*, come in passato, per essere inclusi tra i beni di cui all'art. 826, comma 2, del codice civile, trovando dunque nello Stato un proprietario che, come tale, potrebbe essere chiamato a rispondere dei danni da essi cagionati, e ciò ai sensi dell'art. 2052 del codice civile, che, come noto, introduce a carico del proprietario di un animale, o di chi se ne serve per il tempo in cui lo ha in uso, una sorta di responsabilità oggettiva per i danni da esso cagionati, sia che fosse sotto la sua custodia, sia che fosse smarrito o fuggito, dalla quale si libera solo provando il caso fortuito.

Senonché, lo Stato è divenuto proprietario della fauna selvatica non per fini privati, ma quale «gestore» per fini di conservazione nell'interesse della comunità nazionale, onde l'ipotesi di danni da essa provocati a cose o persone non può ricadere sotto l'egida dell'art. 2052 citato, il quale con chiarezza fa riferimento agli animali domestici, con cui è possibile instaurare un concreto rapporto di «utenza», cioè di sfruttamento dei *commoda* che essi possono fornire; nei confronti dello Stato-proprietario della fauna selvatica un simile rapporto di utenza non è ravvisabile, dato che esso ha solamente la funzione di proteggere il bene in questione a vantaggio della collettività, e non è ravvisabile nemmeno l'altro presupposto preteso dall'art. 2052, ossia il poterdovere di custodia dell'animale, posto che la selvaggina è per definizione libera di spostarsi nel suo ambiente naturale.

Da tutto ciò consegue che il risarcimento del danno da fauna è ipotizzabile solo alla stregua della clausola generale del *neminem laedere* di cui all'art. 2043 del codice civile, con l'importante conseguenza, fra l'altro, che l'onere della prova non incombe più sul danneggiante, come nel caso dell'art. 2052, bensì sul danneggiato, il quale dovrà dimostrare una qualche negligenza del soggetto pubblico preposto alla tutela della fauna selvatica, alla quale sia riconducibile, in via diretta e immediata, il danno cagionato dalla fauna in questione.

Tale posizione ha poi trovato l'autorevole avallo della Corte costituzionale, che, con un'ordinanza (19), ha dichiarato manifestamente infondata, sostanzialmente per i motivi predetti, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2052 del codice civile nella parte in cui non ammette, secondo il «diritto vivente», il risarcimento dei danni cagionati dalla fauna selvatica a cose o persone, compreso il profilo di una pretesa disparità di trattamento rispetto alla diversa disposizione fissata in materia di danni alle colture appunto dall'art. 26 della legge 157 del 1992 sulla caccia.

A margine della vicenda, vorremmo solo fare un'osservazione.

Diversamente dall'art. 26 (o 14) della legge 157 del 1992, dove è chiaro che il risarcimento è limitato alle sole produzioni agricole, l'art. 15, comma 3, della legge 394 del 1991 parla più genericamente di danni provocati dalla fauna selvatica del parco.

Si potrebbe allora ipotizzare che in essi rientri ogni tipologia di danno direttamente riconducibile agli animali selvatici che si spostano nel territorio del parco, e che l'ente gestore è tenuto a indennizzare (non dunque a risarcire) sulla base di una generale previsione di responsabilità da atto lecito che pone a carico della collettività, qui impersonata dall'Ente parco, l'onere di sopportare un danno ritenuto necessario se si vuole assicurare la conservazione del patrimonio faunistico del Paese.

Quanto finora scritto a proposito di vincoli e indennizzi con riferimento ai parchi nazionali è estensibile, fatti i dovuti aggiustamenti, anche alle altre tipologie di aree naturali protette, con la precisazione che per le riserve i vincoli saranno

di massima assoluti, date le loro caratteristiche di vere e proprie oasi naturalistiche, per le aree marine più che di vincoli si tratterà di divieti non incidenti su diritti singolari di terzi (è noto che il mare è *res communis omnium*), mentre per i parchi regionali l'analogia sarà pressoché completa.

3. - Strettamente collegato al tema dei vincoli e dei divieti è quello degli abusi.

Almeno nella materia ambientale, infatti, l'abuso si configura essenzialmente come violazione, formale o sostanziale, del vincolo o del divieto.

Esistono vari tipi di abuso; qui di seguito noi affronteremo quelli che possono essere perpetrati all'interno di un'area naturale protetta, cercando di mettere in evidenza il trattamento che essi ricevono da una normativa spesso caotica, talora estemporanea, comunque di non facile lettura, anche per l'interferenza di diversi soggetti competenti a vigilare sul rispetto dei diversi vincoli gravanti su aree di tal genere.

All'interno della legge quadro 394 del 1991 la materia degli abusi rinvia la sua disciplina in due norme di analogo contenuto, l'art. 6 e l'art. 29, destinate a trovare applicazione, rispettivamente, in epoca anteriore e successiva all'approvazione degli strumenti di gestione (piano e regolamento) dell'area protetta.

La prima colpisce l'accertata inosservanza delle misure di salvaguardia di cui abbiamo parlato sopra; l'altra opera in presenza di una attività (qualsivoglia attività) esercitata in difformità dal piano, dal regolamento o dal nulla osta. Esse, pur nella loro diversità, ad es. per quanto concerne l'organo competente ad assumere i relativi provvedimenti, che, nelle aree di interesse nazionale, in un caso è il Ministro dell'ambiente, almeno fino alla definitiva istituzione dell'area, che coincide con il momento in cui viene costituito anche l'organismo preposto alla sua gestione, e, nell'altro, il legale rappresentante dell'organismo stesso, e per altri profili di dettaglio che andiamo ora ad esaminare, presentano caratteri comuni.

Così, in ordine al contenuto: trattasi di misure ripristinatorie a carattere vincolato, nel senso che l'Autorità competente non dispone di alcuna discrezionalità sul se irrogarle o meno, e nemmeno sul quando irrogarle, dato che, accertata l'inosservanza, essa dispone l'immediata sospensione dell'attività (previsione, questa, contenuta nel solo art. 29, ma logicamente estensibile anche all'ipotesi di cui all'art. 6) e ordina la riduzione in pristino dello stato dei luoghi e la ricostituzione delle specie vegetali ed animali danneggiate, a spese del trasgressore, entro un congruo termine, che per l'art. 6 non può essere inferiore a trenta giorni. A proposito dell'ordine di riduzione in pristino o di ricostituzione delle specie vegetali ed animali danneggiate, va notato che per l'art. 29 esso va dato «in ogni caso», e tuttavia sono senz'altro ipotizzabili situazioni in cui tale ordine non sarebbe comunque eseguibile o lo sarebbe a condizioni manifestamente inique (non è un caso, da questo punto di vista, che lo stesso art. 6 parli di «eventuale» ricostituzione delle specie, e che nelle diverse ipotesi in cui la legge preveda misure di tipo restitutorio, siano esse riconducibili al *genus* delle sanzioni civili, anche applicate quale conseguenza di un reato, o siano, come nel caso in questione, manifestazioni di autotutela amministrativa, le accompagni a locuzioni del tipo «ove possibile» e simili, come avviene, ad es., nell'art. 2058 del codice civile, nell'art. 313, comma 2, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, in materia di danno ambientale, o, per restare in tema, nell'art. 30, comma 3, della legge 394 del 1991); ne deriva che, come ha notato autorevole dottrina (20), la norma va letta nel senso che, se

(19) Corte cost. 4 gennaio 2001, n. 4, in *Foro it.*, 2001 377.

(20) P. GIAMPIETRO, *Sanzioni amministrative e penali a tutela delle*

«aree naturali protette», in *Riv. trim. dir. pen. dell'ec.*, 1993, 1161 e ss., in part. 1170.

la riduzione in pristino non è possibile alla luce di una valutazione comparativa degli interessi in gioco, in cui quello ambientale deve peraltro prevalere, stante la sua primarietà, su ogni considerazione legata alla convenienza economica del trasgressore, allora a quest'ultimo dovrà essere imposta l'adozione, ovviamente a sue spese, di ogni misura potenzialmente idonea a eliminare o ridurre il danno cagionato, a farne cessare gli effetti e, se del caso, a prevenirne la futura insorgenza.

Ovvero, in ordine alla individuazione dei responsabili, fissando un principio di solidarietà passiva, in caso di costruzione e trasformazione di opere, in capo a committente, titolare dell'impresa e direttore dei lavori, a somiglianza di quanto dispone l'art. 29 del d.p.r. 380 del 2001 in materia di abusi edilizi.

O ancora, in ordine alla previsione di esecutorietà del provvedimento, dato che in entrambi i casi è stabilito che, in caso di inottemperanza all'ordine nel termine fissato, l'Autorità competente provveda all'esecuzione in danno degli obbligati secondo la procedura di cui ai commi 2, 3 e 4 dell'art. 27 della l. 28 febbraio 1985, n. 47, in quanto compatibili (oggi, art. 41, comma 2 e ss., del d.p.r. 380 del 2001 citato, nel suo testo originario, atteso che quello risultante dall'art. 32, comma 49-ter, del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, è stato dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale (21) per non corretta applicazione del principio di sussidiarietà), ovvero avvalendosi del CFS o del NOE dell'Arma dei Carabinieri, se a disporla è il Ministro dell'ambiente, e recuperando le relative spese mediante ingiunzione fiscale emessa ai sensi del r.d. 14 aprile 1910, n. 639, con versamento, se trattasi di somme dovute allo Stato, all'entrata del bilancio dello Stato per la loro riassegnazione, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, ad apposita UPB dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e successiva devoluzione agli organismi di gestione delle aree naturali protette per il ripristino naturalistico dei siti (art. 2, comma 4, l. 9 dicembre 1998, n. 426).

È appena il caso di precisare, a tale ultimo proposito, che l'esecutorietà di un provvedimento, che deve essere espressamente prevista dalla legge, come confermato dall'art. 21-ter della l. 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, e che si risolve nella potestà, attribuita all'amministrazione procedente, di fare luogo, unilateralmente e senza necessità di rivolgersi all'Autorità giudiziaria, alla esecuzione forzata dell'obbligo imposto dal provvedimento stesso e non spontaneamente adempiuto dai suoi destinatari, è manifestazione di autotutela della pubblica amministrazione, la quale è appunto la facoltà di farsi ragione da sé, naturalmente secondo diritto, e salvo ogni sindacato giurisdizionale (22), e dà conto dell'importanza che la legge annette alla pronta esecuzione dell'ordine di rimessione in pristino impartito dall'Autorità.

3.1. - Dunque, in caso di attività posta in essere in violazione dei vincoli di piano, dei divieti stabiliti dal regola-

mento o delle prescrizioni contenute nel nulla osta, se richiesto (23), e accertata dall'Ente parco tramite i propri organi di sorveglianza, scattano le misure di cui all'art. 29 della legge quadro (24).

Senonché, il problema è complicato dal fatto che, a partire dalla legge Galasso 431 del 1985, i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi, sono stati assoggettati a vincolo paesistico *ex lege* [vedasi ora l'art. 142, comma 1, lett. f), del nuovo codice dei beni culturali e del paesaggio, approvato con d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42], ciò che ha comportato la sottoposizione del territorio del parco ad un ulteriore strumento di pianificazione, ossia il piano paesaggistico, e la necessità per il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo di immobili compresi nel territorio del parco di munirsi, oltre che del nulla osta dell'Ente parco, anche dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'attuale art. 146 del d.lgs. 42 del 2004 citato.

Trattasi di un vincolo posto a tutela di un aspetto particolare del bene ambiente, la sua componente estetico-culturale, diverso da quello preso in considerazione dal vincolo apposto dalla legge quadro sulle aree protette; un vincolo che nasce con la legge 1497 del 1939 sulle bellezze naturali, e la cui gestione, inizialmente di competenza ministeriale, a partire dal 1977 è stata delegata alle Regioni fino al definitivo trasferimento in capo ad esse della relativa competenza, salvo sempre un potere di controllo del Ministero dei beni culturali, in forza del citato d.lgs. 42 del 2004, il quale, fra l'altro, ha reso molto più ardua che in passato la possibilità, per le Regioni stesse, di delegare ai Comuni il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, sicché sempre più spesso essa sarà concessa dalla Regione o, per delega, dalla Provincia o da forme associative di enti locali in ambito sovracomunale (ad es., consorzi, unioni di Comuni, Comunità montane), allo scopo di mettere fine alla vecchia prassi di inserire un c.d. «esperto» in materia ambientale all'interno della commissione edilizia comunale e così rilasciare in un sol colpo concessione edilizia e autorizzazione paesaggistica, con immaginabili conseguenze sulla serietà della valutazione di compatibilità dell'intervento assentito con le caratteristiche estetico-culturali del territorio in cui tale intervento andava ad inserirsi.

A lungo si è discusso se il nulla osta dell'Ente parco assorbisse pure l'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 7 della legge 1497 del 1939, sul presupposto di una pretesa identità di funzione dei due atti, ma la posizione della giurisprudenza è sempre stata ferma nel senso di pretendere entrambi gli assensi perché, come detto, posti a presidio di interessi diversi, quello naturalistico-ambientale per quanto concerne il nulla osta del parco, e quello al coerente inserimento dell'opera da assentire nel contesto paesaggistico del territorio per l'autorizzazione di cui all'art. 7 della legge del 1939, ciò che ha avuto riflessi, come vedremo, anche sul piano della risposta sanzionatoria in presenza di eventuali interventi abusivi realizzati su area vincolata.

(21) Corte cost. 28 giugno 2004, n. 196, in *Giur. cost.*, 2005, 2024, in part. par. 29 del *Considerato in diritto*.

(22) A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, XV ed., Napoli, 1989, 196.

(23) Siamo ragionevolmente convinti che, nonostante la lettera della legge, che parla di attività esercitata «in difformità dal nulla osta», così parendo presupporre il rilascio, la previsione di cui all'art. 29 trovi applicazione, per un ragionamento *a fortiori*, anche in caso di totale assenza di nulla osta, in quanto nemmeno domandato; a ciò conduce sia la circostanza che la legge attribuisce una tale rilevanza al nulla osta da sanzionare addirittura penalmente la mera violazione dell'art. 13, in ciò rientrando senz'altro anche l'ipotesi della mancata richiesta, a prescindere dalla effettiva lesività della condotta, sia quanto detto in precedenza a proposito dello stretto rapporto che lega tale atto agli strumenti di gestione dell'area, sicché, in presenza di un'attività posta in essere senza previo rilascio di

nulla osta, l'Autorità competente dovrà quanto meno disporre l'immediata sospensione nell'attesa di verificarne la conformità alle prescrizioni di piano o di regolamento. Si aggiunga che una simile lettura è in linea con quanto prevedono le leggi di settore a proposito degli analoghi casi di carenza di autorizzazione paesaggistica o di permesso di costruire, come subito chiariremo.

(24) Per ragioni di parallelismo con le normative in materia urbanistica e di tutela paesaggistica, che prevedono anch'esse un vincolo imposto dalla legge, un piano per la sua gestione e un atto abilitativo da richiedere, nel prosieguo del nostro discorso faremo riferimento alla sola ipotesi disciplinata dall'art. 29 della legge quadro. Ciò non toglie che, *mutatis mutandis*, quanto detto non possa valere anche per quella di cui all'art. 6, allorché, in epoca successiva alla istituzione dell'area protetta, un intervento in astratto assentibile dall'Autorità competente venga in concreto realizzato in assenza o in difformità dalla prescritta autorizzazione.

Il problema, peraltro, è oggi risolto a livello legislativo, dato che l'art. 146, comma 11, del d.lgs. 42 del 2004 è chiaro nel disporre che l'autorizzazione paesaggistica va trasmessa in copia, senza indugio, anche all'Ente parco nel cui territorio si trovano l'immobile o l'area sottoposti al vincolo, così presupponendo la necessaria concorrenza dei due atti in questione.

Sul punto è da ricordare, per completezza, che la Corte costituzionale, con una sentenza del 1997 (25), ha dichiarato la legittimità costituzionale di una legge regionale che attribuiva al nulla osta rilasciato dall'Ente parco (regionale) valore pure di autorizzazione paesaggistica, a condizione, però, che i due atti, dal punto di vista della valutazione dei sottesi interessi, seguitassero a rimanere separati. Più dubbia, a nostro avviso, sarebbe invece la legittimità costituzionale di una legge regionale che attribuisse un simile valore al nulla osta emesso da un Ente parco nazionale, trasferendo in capo ad esso il potere di effettuare la valutazione di compatibilità paesaggistica, e questo sia perché una Regione non può legiferare sull'organizzazione, e, dunque, sulle competenze di un ente pubblico nazionale [l'art. 117, comma 2, lett. g), della Costituzione riserva, infatti, tale materia alla competenza esclusiva dello Stato], sia perché l'art. 146, comma 3, del d.lgs. 42 del 2004 stabilisce che le Regioni, ove non intendano esercitare direttamente la funzione autorizzatoria *de qua*, possono delegarne l'esercizio solamente agli enti territoriali minori, con esclusione di altri soggetti pubblici; ciò sempre che il trasferimento di funzioni non avvenga a seguito di una preventiva intesa Stato-Regione-Ente parco, come peraltro previsto da una legge della Regione del Veneto del 2003, la n. 26, che ha disposto il passaggio in capo al Parco nazionale delle Dolomiti Bellunesi della competenza ad effettuare, in alcuni determinati casi, pure la valutazione di compatibilità paesaggistica dell'intervento sottoposto al suo esame, e che è stata giudicata dalla Corte delle leggi conforme a Costituzione proprio per il fatto di subordinare a codesta preventiva intesa la delega di poteri all'ente nazionale.

Ora, a prescindere da tale ultima ipotesi, del tutto eccezionale, e che comunque finora non ha avuto seguito, è un fatto che per ogni intervento realizzato all'interno di un parco nazionale è necessario munirsi sia dell'autorizzazione paesaggistica rilasciata dalla competente Autorità territoriale, sia del nulla osta dell'Ente parco, ed è necessario rispettare sia le prescrizioni del piano per il parco che quelle del piano paesistico.

Ed è altresì un fatto che, per l'ipotesi della violazione del vincolo paesaggistico, l'art. 167 del d.lgs. 42 del 2004 detta una disposizione in tutto simile a quella prevista dal sopra citato art. 29 della legge 394 del 1991, salvo che per la parte relativa all'accertamento della compatibilità paesaggistica, di cui poi diremo (26).

I primi tre commi dell'art. 167 citato stabiliscono, infatti, che in caso di violazione degli obblighi e degli ordini previsti a tutela del bene paesaggistico, il trasgressore è sempre tenuto alla rimessione in pristino a proprie spese entro un termine fissatogli dall'Autorità delegata alla gestione del vincolo, la quale, in caso di inottemperanza all'ordine di ripristino, provvede d'ufficio per mezzo del prefetto e rende esecutoria la nota delle spese, ovvero richiede che a provvedere sia la Regione, che interviene anche a seguito di inerzia della predetta Autorità, tramite demolizione del manufatto abusivo secondo le modalità operative del solito

art. 41 del d.p.r. 380 del 2001.

È allora ipotizzabile che una medesima condotta abusiva [in passato si poteva, ad es., pensare al taglio non autorizzato degli alberi di un bosco, oggi addirittura sottratto alla necessità della previa autorizzazione paesaggistica, purché previsto ed autorizzato in base alla normativa di settore, dall'art. 149, lett. c), del d.lgs. 42 del 2004] ricada sotto l'egida sia dell'art. 167 del codice del paesaggio sia dell'art. 29 della legge 394 del 1991, ponendo un delicato conflitto di competenze, il quale, a mio avviso, andrà risolto sulla base di un criterio che fa leva sul tipo di interesse violato, nel senso che se l'intervento abusivo non si armonizza con il contesto paesaggistico del territorio, competente a provvedere sarà l'Autorità di cui all'art. 167 del codice, quand'anche lo specifico profilo fosse stato disciplinato pure dal piano per il parco, e ciò sia perché, come sostenne a suo tempo la Cassazione, il parco non è *dominus* del suo territorio, potendo concorrere con quello ambientale altri interessi altrettanto degni di protezione, sia perché, a norma dell'art. 145, comma 3, del codice, le disposizioni del piano paesaggistico, per quanto attiene alla tutela del paesaggio, oggi prevalgono su quelle del piano per il parco; se, viceversa, il suddetto intervento, oltre a ledere l'interesse ad un suo armonico inserimento nel territorio di riferimento, danneggia anche l'integrità di un ecosistema, scatterà la previsione dell'art. 29 della legge quadro e la relativa competenza dell'organismo di gestione dell'area protetta.

3.2. - Peraltro, l'intervento in parola consisterà di regola nella realizzazione o modificazione di opere (di qualunque genere) e, dunque, in una trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, con la conseguenza che esso sarà soggetto altresì al rispetto della normativa dettata sul punto dal Testo Unico approvato dal d.p.r. 380 del 2001, il quale, salvo casi del tutto marginali (art. 6), prevede il rilascio, da parte del Comune, di apposito titolo abilitativo, espresso, il permesso di costruire (*ex* concessione edilizia), o implicito, a seguito di presentazione di denuncia di inizio attività (DIA).

Anzi, sia il nulla osta dell'Ente parco che l'autorizzazione paesaggistica della competente Autorità s'inseriranno, a mo' di presupposti, nell'alveo del procedimento principale teso al conseguimento del titolo edilizio, tant'è che il d.p.r. 380 del 2001 espressamente contempla in più punti l'ipotesi per cui, ai fini della realizzazione di un dato intervento, debba essere acquisito l'atto di assenso, comunque denominato, di altre amministrazioni, e la risolve facendo ricorso all'istituto della conferenza di servizi di cui all'art. 14 e ss. della legge 241 del 1990, all'esito della quale sarà adottato dal dirigente o responsabile del competente ufficio comunale un provvedimento finale, conforme alla determinazione motivata di conclusione del procedimento, che sostituisce, a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare, alla predetta conferenza, tra cui l'art. 5, comma 4, lett. e) ed i), del d.p.r. 380 del 2001 ricomprende esplicitamente appunto anche l'autorizzazione paesaggistica e il nulla osta dell'Ente parco (per gli interventi soggetti a DIA vedasi l'art. 23, comma 4, in relazione al precedente art. 22, comma 6).

Ne deriva che l'intervento *de quo*, se realizzato in assenza o in difformità dal titolo abilitativo, sia esso il per-

(25) Corte cost. 21 marzo 1997, n. 67, in *Riv. giur. amb.*, 1998, 58 e ss.

(26) Peraltro, è evidente, ma lo chiariremo meglio in seguito, che le norme in questione troveranno applicazione, a *fortiori*, in presenza di

interventi assolutamente non consentiti dalle prescrizioni di piano, per i quali, dunque, un problema di richiesta o meno del titolo autorizzatorio nemmeno si pone.

messo di costruire o la denuncia di inizio attività, concretizzerà prima di tutto un abuso edilizio e, pertanto, ricadrà sotto la disciplina del più volte citato d.p.r. 380 del 2001.

Il quale detta alcune norme di grande interesse per l'ipotesi in cui l'abuso edilizio abbia riflessi pure sul piano paesaggistico ed ambientale.

S'impone, a questo punto, una importante precisazione di carattere generale, finora non emersa chiaramente dal contesto del nostro discorso, tutto incentrato sui rapporti fra i vari titoli che abilitano alla realizzazione di un dato intervento all'interno di un'area vincolata.

Abuso è, prima di tutto, l'intervento realizzato *senza titolo* in tutti i casi in cui un titolo nemmeno potrebbe essere ottenuto, ad es. perché l'area in questione è soggetta a vincolo di immodificabilità assoluta, come spesso accade per i territori inseriti in parchi e riserve naturali, specialmente prima dell'approvazione dei rispettivi strumenti di gestione.

Ebbene, *in primis* a questa ipotesi fa riferimento la disposizione dell'art. 27 del decreto 380 citato, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 32, commi da 44 a 46, del d.l. 269 del 2003, convertito dalla legge 326 sempre del 2003, disposizione inserita nel Capo I del Titolo IV e dedicata alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia.

Premesso che tale vigilanza compete al Comune, dispone, infatti, il nuovo comma 2 dell'art. 27 che il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, quando accerti l'inizio o l'esecuzione di opere realizzate *senza titolo* su aree assoggettate, da leggi statali o regionali, o da altre norme urbanistiche vigenti o adottate, a vincolo di inedificabilità, e si tratti di aree tutelate ai sensi della normativa sulla protezione del paesaggio, e, dunque, fra l'altro, di parchi e riserve naturali, provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi, previa comunicazione alle amministrazioni competenti alla gestione del vincolo le quali possono eventualmente intervenire, ai fini della demolizione, anche di propria iniziativa, tant'è che il comma 46 dell'art. 32 del d.l. 269 del 2003 ha disciplinato per l'appunto l'ipotesi dell'intervento del Soprintendente, ai fini della demolizione, nei casi di abuso paesaggistico, ove ne faccia richiesta l'amministrazione preposta alla tutela del vincolo o in caso di inerzia di questa protrattasi per centotanta giorni dall'accertamento dell'illecito.

Sul punto va rilevata una (apparente) incongruenza fra l'art. 27 ora citato e il successivo art. 31 dello stesso d.p.r. 380 del 2001 (che riproduce il vecchio art. 7 della legge 47 del 1985), il quale stabilisce che, in caso di accertata esecuzione di interventi abusivamente (*id est*, senza titolo) realizzati su terreni sottoposti, in base a leggi statali o regionali, a vincolo di inedificabilità, il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale ingiunge al proprietario e al responsabile dell'abuso la rimozione o la demolizione, pena, in ipotesi di inosservanza all'ordine di riduzione in pristino nel termine di novanta giorni, l'acquisizione di diritto, a titolo gratuito, al patrimonio dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo, ossia, nel nostro caso, a favore dell'organismo di gestione dell'area protetta, secondo quanto chiarito dall'art. 2, comma 1, della legge 426 del 1998, del bene, dell'area di sedime e di quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quella abusiva, la quale dovrà essere necessariamente demolita a spese dei responsabili dell'abuso.

Dunque, in caso di esecuzione senza titolo di opere edilizie in aree protette, demolizione immediata ai sensi dell'art. 27 o ingiunzione alla demolizione ed eventuale rimozione successiva solo a seguito di inottemperanza da parte del responsabile dell'abuso, previa acquisizione a titolo gratuito dell'area abusiva, ai sensi dell'art. 31?

A nostro avviso, se prima della modifica apportata al comma 2 dell'art. 27, che fa ora riferimento anche all'esecu-

zione delle opere, si poteva ritenere che tale previsione trovasse applicazione solo per le opere iniziate e non ancora terminate, per le quali venisse accertata la natura abusiva, laddove in presenza di interventi già eseguiti scattava invece la diversa previsione di cui all'art. 31, che passa attraverso l'ingiunzione alla demolizione e l'eventuale acquisizione dell'area in capo all'ente gestore del vincolo, oggi non dovrebbe più essere così.

La diversità di disciplina trovava probabilmente giustificazione nel fatto che, se l'opera è solo iniziata, occorre agire subito, bloccando sul nascere una iniziativa potenzialmente lesiva dei valori tutelati; ingiungere la demolizione al responsabile potrebbe in questo caso far perdere tempo prezioso, con conseguente consolidamento degli effetti lesivi dell'intervento, il quale, viceversa, una volta realizzato, ha già compiutamente prodotto il suo esito dannoso.

Ergo, in caso di abuso edilizio perpetrato sul territorio di un parco con potenziale compromissione di valori naturalistico-ambientali, erano prospettabili le seguenti ipotesi:

in caso di accertato inizio dell'opera, l'ufficio comunale competente ne dava immediata comunicazione all'Ente parco, cui spetta la demolizione dell'opera stessa, per la quale è oggi prevista, a favore, oltre che dei Comuni, anche, più in generale, dei soggetti titolari dei poteri di cui all'art. 27, comma 2, del d.p.r. 380 del 2001, compresi, dunque, gli Enti parco, la concessione di anticipazioni, senza interessi, sui relativi costi, a valere sulle somme stanziare su un Fondo di rotazione, appunto denominato «Fondo per le demolizioni delle opere abusive», creato dall'art. 32, comma 12, del d.l. 269 del 2003;

in caso di accertata esecuzione dell'opera, l'ufficio comunale competente ne ingiungeva al proprietario e al responsabile la demolizione nel termine di novanta giorni, dandone contestuale comunicazione all'Ente parco e al Ministero dell'ambiente; all'Ente parco, perché, anche a seguito dell'entrata in vigore della legge 426 del 1998, art. 2, ove l'intervento fosse stato abusivamente eseguito su terreno sottoposto, in base a legge statale o regionale, a vincolo di inedificabilità (si pensi ad un'area di riserva o di protezione), l'acquisizione gratuita dell'opera abusiva, oggi prevista, come detto, dall'art. 31, comma 6, del d.p.r. 380 del 2001, si verificava di diritto a suo favore, nonostante l'ipotesi di concorso di vincoli; al Ministero dell'ambiente, perché esso poteva procedere agli interventi di demolizione, in luogo dell'Ente parco, avvalendosi delle sue maggiori risorse operative, presumibilmente in presenza di abusi rilevanti;

in caso di inerzia dell'ufficio comunale competente, infine, l'Ente parco poteva comunque intervenire ai sensi del già citato art. 29 della legge 394 del 1991, il quale espressamente contempla anche ipotesi di abusi edilizi, laddove fa riferimento alla responsabilità solidale di committente, titolare dell'impresa e direttore dei lavori in caso di «costruzione e trasformazione di opere».

Ferma restando quest'ultima ipotesi, sembra doversi ritenere che oggi, una volta accertato l'inizio o l'esecuzione di opere abusive sul territorio di aree naturali protette, il competente ufficio comunale ne debba dare immediata comunicazione all'organismo di gestione dell'area per la demolizione e il ripristino dello stato dei luoghi; solo così, secondo noi, si riesce a dare un senso alla parola «esecuzione» aggiunta dal comma 44 dell'art. 32 del d.l. 269 del 2003, anche se ciò comporta l'implicita disapplicazione del comma 6 dell'art. 31, il quale, per il resto, continuerà ad essere applicato solo agli abusi commessi fuori dalle aree vincolate ai sensi delle leggi citate dall'art. 27, comma 2, d.p.r. 380/01.

Non ci nascondiamo che tale lettura sembra confliggere con un dato normativo più recente dell'art. 32, comma 44, citato, ossia l'art. 1, comma 1104, della legge 296 del 2006 (legge finanziaria 2007), il quale ribadisce quanto già affer-

mato dall'art. 2, comma 1, della legge 426 del 1998, e cioè che nelle aree naturali protette l'acquisizione gratuita delle opere abusive di cui all'art. 7, comma 6, della legge 47 del 1985, e successive modificazioni, si verifica di diritto a favore degli organismi di gestione, ovvero, aggiunge, in assenza di questi, a favore dei Comuni, così implicitamente ammettendo la persistente configurabilità dell'ipotesi da noi prospettata *sub b*) (27).

Comunque, in attesa di ben più autorevoli indicazioni sul punto, spendo qualche parola a proposito della natura di questa (pretesa) acquisizione gratuita al patrimonio dell'Ente parco delle opere abusivamente eseguite su terreni sottoposti a vincolo di inedificabilità a seguito dell'accertata inosservanza all'ordine di demolizione da parte del responsabile dell'abuso.

La norma dell'art. 31, come detto, riproduce il contenuto dell'art. 7 della legge 47 del 1985, su cui si è avuta una copiosa giurisprudenza della Suprema Corte di cassazione, la quale, in più occasioni, ha avuto modo di affermare che l'effetto ablatorio della proprietà del bene, dell'area di sedime e delle pertinenze urbanistiche si determina *ipso jure* a seguito del decorso dei novanta giorni dalla notifica dell'ingiunzione a demolire, peraltro a condizione che l'inottemperanza del responsabile dell'abuso sia volontaria, che non sia intervenuta proroga da parte della pubblica amministrazione per completare la demolizione o il ripristino dello stato dei luoghi, e che l'area di sedime non appartenga ad un soggetto del tutto estraneo alla commissione dell'illecito, perché allora lo spoglio non potrebbe colpire anche quest'ultima.

In presenza di dette condizioni, l'atto di accertamento del Comune costituisce un semplice atto dichiarativo di un fatto già di per sé avvenuto, ossia il passaggio automatico della proprietà in capo all'amministrazione, con tutto quello che ne deriva, anche agli effetti di un eventuale conflitto con l'acquirente dell'immobile abusivo che abbia trascritto il suo titolo di acquisto prima della trascrizione dell'atto di accertamento, richiesta espressamente dal comma 4 dello stesso art. 31, la quale, a nostro avviso, ha valore di mera pubblicità notizia e rileva solo ai fini del principio di continuità delle trascrizioni.

Infine, l'amministrazione preposta alla tutela del vincolo (ossia l'Ente parco, sempre che, ripeto, continui a ritenersi la norma applicabile al caso di specie) *deve* provvedere, oltre che alla trascrizione nei registri immobiliari dell'atto di accertamento e alla immissione in possesso dell'opera abusiva, alla demolizione della stessa e al ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile dell'abuso, a pena di incorrere, in caso contrario, in responsabilità per danno erariale, come più volte affermato dalla stessa Corte dei conti, senza poter peraltro valutare discrezionalmente l'esistenza di prevalenti interessi pubblici che consiglierebbero il mantenimento in essere dell'opera stessa, come il comma 5 dell'art. 31 consente di fare al Consiglio comunale, presumibilmente perché non sono qui ipotizzabili interessi prevalenti su quello naturalistico-ambientale.

Resta da chiedersi quale sia la disciplina applicabile alle ipotesi di abuso, in cui l'intervento sarebbe assentibile in astratto, e, tuttavia, il soggetto lo realizza in assenza o in (totale) difformità dal titolo abilitativo rilasciato.

Ancora una volta la sanzione dovrebbe essere quella della demolizione dell'opera abusiva e del ripristino dello

stato dei luoghi; ad una simile conclusione conduce di nuovo una modifica apportata all'originario art. 27, comma 2, del d.p.r. 380 del 2001 dal comma 45 dell'art. 32 del d.l. 269 del 2003, che ha esteso la sanzione predetta a tutti i casi di accertata «difformità dalle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici».

Conclusione che parrebbe confermata dalle particolari disposizioni dettate per le ipotesi di interventi di ristrutturazione edilizia eseguiti su immobili vincolati in assenza di permesso di costruire o in totale difformità da esso (art. 33, comma 3, d.p.r. 380 del 2001), ovvero di interventi di restauro e risanamento conservativo eseguiti, sempre su immobili vincolati, in assenza di denuncia di inizio di attività (art. 37, comma 2, decreto citato), stabilendosi in entrambi i casi la riduzione in pristino a spese del responsabile e l'irrogazione di una sanzione pecuniaria a cura dell'amministrazione competente a vigilare sull'osservanza del vincolo, e, dunque, per quanto qui interessa, a cura dell'Ente parco, sempre che, come detto, l'interesse leso sia quello all'integrità degli ecosistemi e non piuttosto quello all'armonico inserimento dell'opera ristrutturata o restaurata nel contesto paesaggistico del territorio, perché allora la competenza ad intervenire non è più dell'Ente parco (28). Dobbiamo solo rilevare, a questo proposito, che, a seguito delle novità introdotte dall'art. 1, commi da 6 a 12, della legge 443 del 2001, l'istituto della DIA ha assunto una maggiore rilevanza rispetto al passato, potendo ora essere realizzati, su semplice denuncia di inizio attività, interventi prima ammessi solo dietro rilascio di concessione edilizia.

Senonché, a questo punto, si apre una nuova questione strettamente connessa a quelle sinora trattate.

3.3. - Invero, non sempre un abuso edilizio conduce inesorabilmente alla demolizione dell'opera abusiva o alla riduzione in pristino della stessa.

Esiste, infatti, l'istituto della sanatoria, o, meglio, delle sanatorie, potendosi distinguere una sanatoria «di regime», altresì detta accertamento di conformità, oggi disciplinata dagli artt. 36 e 37 del d.p.r. 380 del 2001, e una sanatoria eccezionale e temporanea, altresì detta condono, l'ultima delle quali è stata introdotta dall'art. 32, comma 25 e ss., del più volte citato d.l. 30 settembre 2003, n. 269.

Trattasi di due istituti, i quali, pur accomunati spesso nel nome («sanatoria»), sono profondamente diversi nella sostanza, per quanto concerne i presupposti, l'ambito, anche temporale, di applicazione, e gli effetti sul piano sanzionatorio, sia penale che amministrativo.

Mentre la sanatoria del primo tipo si fonda, infatti, su una violazione meramente «formale» della disciplina urbanistico-edilizia (caso tipico, realizzazione dell'opera in assenza di permesso ma del tutto in linea con le prescrizioni di piano), quella del secondo tipo, ossia il condono, è una sorta di «colpo di spugna» sugli abusi, anche di natura sostanziale, perpetrati entro una certa data, che di tanto in tanto il legislatore graziosamente concede, più che altro per fare cassa.

Ebbene, il settore dove i due istituti in parola manifestano chiaramente la loro diversità è proprio quello degli abusi edilizi in aree vincolate, dato che l'accertamento di conformità è in tal caso tendenzialmente inapplicabile, mentre il condono è, al contrario, tendenzialmente applicabile, ma

(27) Si noti che la tesi sposata nel testo veniva sostenuta da autorevole dottrina ancora prima dell'intervenuta modifica dell'art. 27, comma 2, del d.p.r. 380 del 2001, di cui si è detto, sicché sorge lecito il sospetto che la riforma legislativa del 2003 abbia risposto all'esigenza di dare un fondamento normativo inequivocabile a tale posizione; si veda, sul punto, M.

SANTOLOCI, *I permessi in sanatoria per le opere edilizie illegali...*, in www.dirittoambiente.com, 2004.

(28) È chiaro che in questi casi non si può ingiungere la demolizione dell'opera, ma solo la ricostituzione dell'originario organismo edilizio, con l'aggiunta, però, del pagamento di una sanzione pecuniaria.

solo a certe condizioni, la cui previsione ha indotto, a più riprese, la Corte costituzionale a salvare tale istituto dalla declaratoria di incostituzionalità (29).

Cominciamo dall'accertamento di conformità, il quale consente di sanare, se richiesto entro certi limiti temporali e previo pagamento di un contributo in danaro a titolo di oblazione, interventi realizzati in assenza o in difformità dal permesso di costruire, ovvero dalla denuncia di inizio attività, purché conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della loro realizzazione, sia al momento della presentazione della relativa domanda di sanatoria.

Abbiamo detto che l'istituto in parola è tendenzialmente inapplicabile agli abusi posti in essere all'interno di un'area naturale protetta per il fatto che, per realizzare qui un intervento, non è sufficiente, come sappiamo, il permesso di costruire o la denuncia di inizio attività; occorre anche l'assenso delle amministrazioni preposte alla tutela dei vincoli, ossia Autorità paesaggistica ed Ente parco.

Da questo punto di vista, sono chiare le disposizioni di cui agli artt. 146, comma 9, del d.lgs. 42 del 2004 e, rispettivamente, 13, comma 1, della legge quadro; il primo afferma, infatti, che «L'autorizzazione costituisce atto autonomo e presupposto del permesso di costruire o degli altri titoli legittimanti l'intervento edilizio. I lavori non possono essere iniziati in difetto di essa», mentre il secondo stabilisce, come sappiamo, che «Il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti ed opere all'interno del parco è sottoposto al preventivo nulla osta dell'Ente parco». Disposizioni confermate anche dal nuovo Testo Unico in materia edilizia, sia a livello generale [vedasi la norma di cui all'art. 5, comma 4, lett. e) ed ò), del d.p.r. 380 del 2001], sia in sede di disciplina dei procedimenti volti al rilascio dei titoli abilitativi (per il permesso di costruire si rinvia all'art. 20, comma 6, mentre per la denuncia di inizio attività norma di riferimento è quella di cui all'art. 22, comma 6).

Ora, alla luce delle norme sopra richiamate, è evidente che un intervento realizzato in assenza di permesso di costruire ovvero in assenza di denuncia di inizio attività, sarà un intervento realizzato pure in assenza di autorizzazione paesaggistica e di nulla osta, che del titolo edilizio sono presupposti indefettibili, i quali s'inseriscono nel relativo procedimento di rilascio; mentre è assai probabile che un intervento posto in essere in difformità dal titolo edilizio rilasciato sulla scorta di conformi atti autorizzatori delle amministrazioni preposte alla tutela dei vincoli, sarà un intervento che viola pure tali atti.

Sicché, nel momento in cui il responsabile dell'abuso avanza domanda di accertamento di conformità per vedere sanato, dietro pagamento dell'oblazione predetta, l'illegittimo amministrativo ed estinto il reato contravvenzionale commesso (artt. 44 e 45 del d.p.r. 380 del 2001), dovrebbe munirsi, in via postuma, pure dell'autorizzazione paesaggistica e del nulla osta dell'Ente parco.

E qui sta il punto: infatti, a parte la considerazione che l'art. 27, comma 2, del d.p.r. 380 del 2001 sopra esaminato sembra chiaro nel senso di costringere l'Autorità competente, che accerti la realizzazione su un'area vincolata di un'opera eseguita in difformità dalle norme urbanistiche (e, dunque, in assenza di titolo edilizio), e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici (e, dunque, in difformità dal titolo rilasciato), a provvedere immediatamente alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi senza, perciò, nemmeno ipotizzare l'eventualità che l'autore della violazione

possa arrestare la procedura avanzando domanda di accertamento di conformità, rimane il chiaro disposto dell'art. 146, comma 12, del codice Urbani, il quale afferma che «L'autorizzazione paesaggistica, fuori dai casi di cui all'art. 167, commi 4 e 5, non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi».

Norma, quest'ultima, che dovrebbe avere chiuso ogni discussione in merito alla possibilità di rilasciare autorizzazioni paesaggistiche in sanatoria, come aveva invece esplicitamente ammesso il Consiglio di Stato in una serie di note decisioni del 2000 (30).

Ne deriva che, se a sanatoria non può essere rilasciata l'autorizzazione paesaggistica, a sanatoria non potrà nemmeno ottenersi il titolo edilizio, quand'anche venga accertata la conformità dell'intervento alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda; ed anzi, il dirigente del comune che lo rilasciasse ugualmente incorrerebbe nel delitto di abuso d'ufficio, per avere emanato un atto in violazione di legge, in quanto carente di un suo presupposto essenziale, come più volte ha riconosciuto la Cassazione per il passato (31).

Peraltro, a seguito delle modifiche apportate all'art. 167 del codice dalla l. 15 dicembre 2004, n. 308, prima, e dal d.lgs. 24 marzo 2006, n. 157, poi, sono stati introdotti casi, in cui l'autorizzazione paesaggistica può essere rilasciata in sanatoria, previo accertamento, anche qui, della compatibilità paesaggistica dell'intervento, ed anche qui dietro il pagamento di una sanzione pecuniaria e con conseguente estinzione del reato commesso; si tratta dei casi di (commi 4 e 5):

lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati;

impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica;

lavori comunque configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria.

A tal fine, l'interessato presenta apposita domanda all'Autorità preposta alla gestione del vincolo, la quale si pronuncia entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della Soprintendenza; ottenuta la pronuncia favorevole dell'Autorità e pagata la sanzione pecuniaria ivi prevista, l'interessato avrà titolo per ottenere anche la sanatoria dell'abuso edilizio, se ricorrente.

Questa disposizione pone un delicato problema all'Ente parco.

Se, infatti, in presenza di una richiesta di nulla osta per un permesso in sanatoria, che comunque non potrebbe essere concesso per impossibilità di ottenere l'autorizzazione paesaggistica, l'Ente parco avrà buon gioco nel respingere la richiesta al mittente, più ardua sarà la questione in caso di autorizzazione concedibile, ossia in presenza di uno degli interventi predetti.

Il fatto è che la legge quadro non parla assolutamente di nulla osta rilasciabile a sanatoria per determinate tipologie di interventi in astratto poco impattanti, ed anzi, all'art. 29, impone al legale rappresentante dell'organismo di gestione dell'area di disporre l'immediata sospensione di qualsivoglia attività condotta in (assenza o) difformità dal nulla osta, ordinando la rimessione in pristino.

(29) Si veda, da ultimo, Corte cost. 28 giugno 2004, n. 196, cit.

(30) Vedasi, per tutte, Cons. Stato, Sez. IV 9 ottobre 2000, n. 5373, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 467.

(31) Sulla stessa linea, Cass. Sez. VI Pen. 19 novembre 1999, n.

13331, Sellini, rv. 215.276, ha affermato la sussistenza del delitto di abuso d'ufficio in un caso di rilascio, da parte di un assessore comunale, di un'autorizzazione commerciale in assenza del prescritto nulla osta dell'Ente parco.

Sarei dell'idea di risolvere la questione ancora una volta sul piano dell'interesse leso; nel senso che l'Ente parco non dovrà neppure essere coinvolto, se non per opportuna conoscenza, nell'ipotesi in cui l'intervento da sanare, in quanto realizzato in assenza o in difformità dal titolo edilizio (che, nel caso di specie, sarà di regola la denuncia di inizio attività, stando alle tipologie di lavori descritte dall'art. 167, comma 4, del d.lgs. 42 del 2004), non tocchi valori di natura ambientale, gli unici per la cui tutela l'Ente è stato dotato dalla legge di poteri autoritativi. Conclusione che ci pare coerente con quanto detto all'inizio a proposito della ripartizione di competenze fra Ente parco e Autorità preposta alla tutela del vincolo paesistico in presenza di interventi che tocchino l'interesse protetto dall'uno o dall'altra.

3.4. - Il discorso cambia se passiamo ad analizzare la diversa fattispecie del condono.

Non è certo questa la sede per una analisi *ex professo* di questo strumento di politica legislativa; rinvio sul punto alla lettura della sentenza della Corte costituzionale, sopra citata (32), la quale offre una efficace ricostruzione dell'istituto in parola.

Basti sapere, al riguardo, che, come detto, il condono è un tipo di sanatoria che si applica anche agli abusi sostanziali, quelli cioè realizzati in difformità dalle norme urbanistiche e dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici.

Di regola, peraltro, il legislatore circonda questa sanatoria di numerose cautele, specie appunto per gli abusi commessi in aree protette.

Non è qui il caso di ripercorrere le tappe dei vari condoni edilizi che si sono succeduti negli ultimi vent'anni (ben tre); trattandosi di misura temporanea ed estemporanea, che copre solamente gli illeciti commessi entro una certa data, essi sono già storia.

È comunque interessante osservare come essi siano tutti strettamente legati fra loro sia sul piano dei presupposti che su quello degli effetti, come si evince già dal comma 25 dell'art. 32 del d.l. 269 del 2003, il quale esordisce richiamando le precedenti disposizioni in materia, ossia quelle dei Capi IV e V della legge 47 del 1985 (primo condono), come ulteriormente modificate dall'art. 39 della l. 23 dicembre 1994, n. 724 (secondo condono).

Ebbene, in tutti e tre i provvedimenti è stata prevista la sanabilità degli abusi commessi in aree vincolate, anche se va osservato che nell'ultimo si è avuta una certa inversione di tendenza, che si spera sarà confermata anche dal prossimo condono, potendo darsi per certo che ci sarà, visto che nemmeno la Corte costituzionale è riuscita a trovare valide argomentazioni giuridiche per cassare quello del 2003.

Norme di riferimento sul punto sono sempre stati gli artt. 32 e 33 della legge 47 del 1985.

Nel testo antecedente alla riforma di cui al comma 43 dell'art. 32 del d.l. 269 del 2003, l'art. 32 della legge 47 del 1985, pur subordinando *in ogni caso* al parere favorevole dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo il rilascio della concessione in sanatoria per opere eseguite su aree protette, come chiarito da una nota decisione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (33), la quale ha sposato la tesi per cui tale parere sarebbe stato obbligatorio anche per le opere realizzate in data anteriore all'apposizione del vincolo, distingueva appunto fra

1) opere realizzate prima della istituzione dell'area protetta, per le quali il comma 1 dava centottanta giorni di

tempo alle amministrazioni, abbassati a centoventi in caso di ampliamenti o tipologie di abuso che non avessero comportato aumento di superficie o di volume (comma 2), per esprimere il parere predetto, decorsi i quali esso s'intendeva reso in senso favorevole; e

2) opere realizzate dopo la istituzione dell'area protetta, le quali

- o non erano addirittura suscettibili di sanatoria ai sensi del successivo art. 33, fatto salvo dalla formula d'apertura del comma 1, se eseguite in violazione di un vincolo di inedificabilità;

- o, se sanabili, dovevano ottenere il suddetto parere favorevole dell'Amministrazione preposta alla tutela del vincolo, il quale, questa volta, se non reso nei centottanta giorni dalla domanda, si limitava a porre l'amministrazione stessa in una situazione di inadempienza, censurabile dinanzi al giudice amministrativo.

Viceversa, il comma 43 dell'art. 32 del d.l. 269 del 2003, nel sostituire l'intero testo dell'art. 32 della legge 47 del 1985, fermo restando il richiamo alle fattispecie previste dall'art. 33, che non è stato toccato,

- da un lato, ha accomunato le ipotesi di opere eseguite indifferentemente prima o dopo l'istituzione dell'area naturale protetta, prevedendo che, in caso di mancato rilascio del parere nel termine fissato, che è sempre di centottanta giorni, l'interessato possa impugnare il silenzio-rifiuto dell'amministrazione, al cui comportamento silenzioso non viene dunque più attribuito in alcun caso valore significativo;

- d'altro lato, ha previsto, quale meccanismo per facilitare l'acquisizione del parere, la convocazione di una Conferenza di servizi ai sensi dell'art. 20, comma 6, del d.p.r. 380 del 2001, con l'importantissima precisazione, però, che, nel caso di specie, il motivato dissenso espresso da una amministrazione preposta alla tutela ambientale non possa essere superato, come normalmente accade secondo l'ordinaria disciplina della conferenza di servizi, ma precluda il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria.

Infine, il comma 27 dell'art. 32 del d.l. 269 del 2003, pur facendo salve le previsioni di cui agli artt. 32 e 33 della legge 47 del 1985, introduce ulteriori ipotesi di non sanabilità con riferimento ad opere realizzate, fra l'altro, su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali, qualora istituiti prima della esecuzione di dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici.

Senz'altro dirompente la portata di queste disposizioni.

Infatti, gli abusi commessi dopo la istituzione dell'area protetta praticamente non si sono potuti sanare, fatta eccezione per alcuni interventi di minore rilevanza, per i quali non era nemmeno richiesto il previo parere dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo (art. 32, comma 1, ultimo periodo, legge 47 del 1985, nel testo novellato), salvo il caso di valutazione di conformità alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici, e, quindi, in definitiva, salvo l'accertamento di conformità dell'intervento, che, in via ordinaria, come abbiamo visto, è vietato, tranne casi eccezionali; mentre per gli abusi posti in essere prima della istituzione dell'area protetta si è dovuto ottenere il parere favorevole dell'amministrazione competente, il quale non può più essere rilasciato in via silenziosa, con l'aggiunta che il motivato dissenso di questa avrà impedito il rilascio del titolo in sanatoria □

(32) Corte cost. 28 giugno 2004, n. 196, cit.

(33) Cons. Stato, Ad. plen., 22 luglio 1999, n. 20, in *Giur. it.*, 1999, 2402.

I riflessi dei nuovi criteri dell'indennità di esproprio sul coltivatore diretto proprietario di area edificabile (art. 2, commi 89 e 90, legge 244/2007 - legge finanziaria per il 2008)

di MASSIMO BUSÀ

L'art. 2, comma 89, l. 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008), ha novellato, tra gli altri, i commi 1 e 2 dell'art. 37 del d.p.r. 327/2001 e s.m.i., disponendo che «l'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata nella misura pari al valore venale del bene. Quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale, l'indennità è ridotta del 25 per cento» (così il comma 1), mentre «nei casi in cui è stato concluso l'accordo di cessione, o quando esso non è stato concluso per fatto non imputabile all'espropriato ovvero perché a questi è stata offerta un'indennità provvisoria che, attualizzata, risulta inferiore agli otto decimi in quella determinata in via definitiva, l'indennità è aumentata del 10 per cento» (così, il comma 2).

Pur se riferite ad aree edificabili, le predette disposizioni – che, ad un'attenta lettura, sembrerebbero comunque lasciare spazio a più di una perplessità – incidono su numerosi ambiti del procedimento espropriativo e, sul tema in oggetto, pongono seri problemi interpretativi in relazione a quanto previsto al comma 9 del medesimo art. 37, d.p.r. 327/2001.

Come noto, detta disposizione stabilisce che il proprietario coltivatore diretto di un'area edificabile utilizzata a scopi agricoli, ha diritto alla corresponsione anche di un'indennità aggiuntiva (calcolata sulla base dei c.d. valori agricoli medi, V.A.M., corrispondenti al tipo di colture effettivamente praticato) oltre all'indennità di esproprio calcolata secondo i criteri di cui al comma 1 dell'art. 37 (oggi sostituito dalla nuova disposizione sopracitata).

La *ratio* di tale norma, invero, risiede nella necessità di compensare il coltivatore diretto del pregiudizio subito a seguito dell'ablazione del bene dal quale egli ricava i mezzi del proprio sostentamento, affiancando all'indennità di esproprio (che, nel vigore del Testo Unico *ante* legge 244/2007, veniva ad attestarsi intorno al 50 oppure al 30 per cento del valore venale, in funzione delle determinazioni del proprietario) un'ulteriore somma diretta alla tutela della attività svolta sull'area. La novità apportata dal T.U. espropri del 2001 al precedente regime espropriativo è stata fin qui costituita dalla estensione, per un'area valutata come edificabile, del beneficio dell'indennità aggiuntiva (già ricono-

sciuto in presenza di soggetti diversi dal proprietario) anche al proprietario purché coltivatore diretto e utilizzatore della medesima area a fini agricoli. Ma il tutto poteva giustificarsi su un presupposto ricavabile dal principio affermato al riguardo dalla Corte costituzionale con sentenza 9 novembre 1988, n. 1022: vale a dire, il *quantum* dell'indennità di esproprio non poteva in ogni caso superare il valore venale del bene inciso dalla procedura espropriativa (e ciò, con i criteri precedenti, era pressoché impossibile) (1).

Alla luce di quanto appena evidenziato, laddove non dovesse intervenire un chiarimento, anche in via giudiziale, il comma 9 dell'art. 37 potrebbe comunque continuare a trovare formale applicazione non solo nei casi di cui al novellato art. 37, comma 1, ultimo periodo, ossia qualora la procedura espropriativa sia finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale – poiché in tal caso, come visto, l'indennità è ridotta del 25 per cento (2) –, bensì anche nell'ipotesi ordinaria (cioè di singoli interventi su aree valutate a valore pieno).

Allo stato, pertanto, il proprietario coltivatore diretto di un'area edificabile utilizzata a scopo agricolo, in assenza di contrarie formali indicazioni, sembrerebbe avere titolo per la richiesta di corresponsione non solo dell'indennità di esproprio, calcolata secondo i nuovi criteri di cui al comma 1, art. 37, d.p.r. 327/2001 e s.m.i. (valore venale), bensì anche della somma aggiuntiva sulla base del V.A.M.

A fronte di tale, pur giustificata sul piano formale, richiesta, non può sottacersi che in ogni caso l'ente espropriante potrebbe fondatamente opporre il principio in precedenza riferito del valore venale come limite ultimo di ristoro di un pregiudizio legato agli espropri. Con il rischio, tuttavia, che il contenzioso in ordine alla determinazione dell'indennità di esproprio possa aumentare anche per tale via.

Da ultimo, mette conto segnalare che, ai sensi dell'art. 2, comma 90, legge 244/2007, le disposizioni di cui all'art. 37, commi 1 e 2, come modificati dal comma 89 della medesima legge, «si applicano a tutti i procedimenti espropriativi in corso, salvo che la determinazione dell'indennità di espropriazione sia stata condivisa, ovvero accettata, o sia comunque divenuta irrevocabile». □

(1) Sia detto *incidenter tantum*, il legislatore sembrerebbe – indipendentemente dal problema in esame – non aver tenuto conto di tale principio in sede di redazione del nuovo testo del comma 2, art. 37, e dell'art. 45, comma 2, lett. a) secondo cui, a leggere correttamente, l'indennità potrebbe anche superare del 10 per cento il valore di mercato del bene, ricorrendo le condizioni previste dal comma

medesimo.

(2) In questo caso, in sede di calcolo dell'indennità aggiuntiva sulla scorta dei V.A.M., ove si imponga – per le ragioni sopra esposte – il rispetto del limite del valore venale, non potrebbe corrispondersi l'intera indennità aggiuntiva risultante dai V.A.M., bensì solo quella parte che conduca alla concorrenza del valore venale del bene.

PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte costituzionale - 17-10-2007, n. 339 - Bile, pres.; Saulle, est. - Regione Lazio e Regione Toscana.

Agricoltura e foreste - Attività agrituristica - Pertinenza alle materie agricoltura e turismo - Conseguente competenza esclusiva delle Regioni ex art. 117, comma 4 Cost. - Sussistenza - Profili di trasversalità della materia agrituristica - Ricorrono - Conseguenze - Competenza in parte qua esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2 Cost.) - Sussistenza - Competenza concorrente in parte qua dello Stato (art. 117, comma 3 Cost.) - Ricorre - Principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.) - Opera - Conseguente competenza legislativa statale - Sussistenza. (Cost., artt. 117, 118, 120; l. 20 febbraio 2006, n. 96, artt. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13 e 14).

L'attività agrituristica rientra in via immediata nelle materie dell'agricoltura e del turismo; con la conseguente sussistenza della competenza legislativa esclusiva regionale, ex art. 117, comma 4 Cost.. Peraltro, interferisce pure con altre materie attribuite alla competenza, esclusiva o concorrente, dello Stato. Per un verso, sono perciò illegittime, per violazione dell'art. 117, comma 4 Cost., le disposizioni della legge n. 96/2006 che ledono la competenza esclusiva regionale (artt. 4, comma 3 e 4; 6, comma 2 e 3; 8). Per altro verso, sono altresì illegittime le disposizioni della legge n. 96 che, nel disciplinare materie oggetto di competenza concorrente, contengono norme di dettaglio e non di mero principio (art. 5, commi 4 e 5). Legittimamente, invece, il legislatore nazionale ha regolato materie oggetto di competenza esclusiva statale (art. 4, comma 2; 13, commi 1 e 3), anche alla luce del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost. (art. 9, comma 2 ed 11) (1).

(Omissis)

1. - Le Regioni Lazio e Toscana con due ricorsi, il primo notificato il 10 maggio 2006, il secondo il 13 maggio 2006, ed entrambi depositati il successivo 16 maggio, impugnano varie disposizioni contenute nella l. 20 febbraio 2006, n. 96 (Disciplina dell'agriturismo), per violazione degli artt. 117, 118 e 120 della Costituzione.

2. - L'identità di materia e l'analogia delle questioni prospettate rendono opportuna la riunione dei ricorsi al fine della loro trattazione congiunta e della loro decisione con un'unica sentenza.

Le ricorrenti pongono a fondamento delle censure la medesima premessa, cioè che la legge impugnata violerebbe gli evocati parametri costituzionali in quanto inciderebbe nelle materie dell'agricoltura - cui appartiene la disciplina dell'agriturismo - e del turismo - cui sono riconducibili taluni aspetti dell'attività agrituristica - attribuite alla competenza legislativa residuale delle Regioni, non giustificandosi la disciplina impugnata neanche in ragione del principio di sussidiarietà. Inoltre, la Regione Lazio precisa che il suddetto intervento statale difetterebbe dei requisiti della proporzionalità e della ragionevolezza e sarebbe carente di ogni tipo di coinvolgimento delle Regioni.

Entrambe le Regioni rilevano, altresì, che sebbene l'attività agrituristica coinvolga materie attribuite alla competenza concorrente dello Stato, le norme impuginate sarebbero in contrasto con i parametri costituzionali evocati in quanto dettano una disciplina di dettaglio.

3. - In via preliminare, occorre rilevare che la legge impugnata prescrive una disciplina generale per l'attività agrituristica, attività che, seppure in via immediata, rientra nelle materie agricoltura e

turismo di competenza residuale delle Regioni, interferisce tuttavia con altre materie attribuite alla competenza, o esclusiva o concorrente, dello Stato.

4. - La Regione Toscana impugna l'art. 4 e, in particolare, i commi 2, 3, e 4, lettere a), b), c), e), ed f), nella parte in cui essi indicano, ai fini dell'individuazione dell'azienda agrituristica, quale criterio sulla cui base ritenere prevalente l'attività agricola su quella agrituristica, quello del tempo di lavoro necessario all'esercizio delle suddette attività, presumendosi prevalente quella agricola nei casi nei quali l'attività di ricezione e di somministrazione dei pasti e bevande interessi un numero non superiore a dieci ospiti.

La ricorrente ritiene, altresì, incostituzionale la norma impugnata nella parte in cui impone alle Regioni, sempre ai fini dell'individuazione sopra indicata, di riconoscere come prodotti propri dell'azienda agrituristica anche prodotti provenienti da aziende agricole collocate in zone omogenee contigue di Regioni limitrofe, nonché di prevedere che le suddette aziende somministrino una quota di prodotto proprio.

Tali disposizioni, a parere della Regione Toscana, violerebbero gli artt. 117 e 118 della Costituzione, in quanto con esse il legislatore statale sarebbe intervenuto con una normativa di dettaglio in una materia sottratta alla sua competenza, non ravvisandosi esigenze di carattere unitario che impongano il suddetto intervento.

4.1 - La questione relativa all'art. 4, comma 2, non è fondata.

In proposito va osservato che l'art. 4, nel dettare criteri e limiti dell'attività agrituristica, al comma 1 prevede che «Le Regioni, tenuto conto delle caratteristiche del territorio regionale o di parti di esso, dettano criteri, limiti e obblighi amministrativi per lo svolgimento dell'attività agrituristica», specificando, al successivo comma 2, che «Affinché l'organizzazione dell'attività agrituristica non abbia dimensioni tali da perdere i requisiti di connessione rispetto all'attività agricola, le Regioni e le Province autonome definiscono criteri per la valutazione del rapporto di connessione delle attività agrituristiche rispetto alle attività agricole che devono rimanere prevalenti, con particolare riferimento al tempo di lavoro necessario all'esercizio delle stesse attività». Tale ultima disposizione, se da un lato si limita a ribadire il principio secondo il quale l'attività agrituristica deve porsi in rapporto di connessione con quella agricola, così come previsto dall'art. 2135 del codice civile e dall'art. 2 della stessa legge impugnata, dall'altro, laddove prevede quale elemento determinante ai fini della comparazione tra le due tipologie di attività sopra indicate il tempo di lavoro necessario al loro rispettivo svolgimento, non lede alcuna competenza regionale.

Invero, la disposizione di cui all'art. 4, comma 2, costituisce una specificazione della previsione generale contenuta nel precedente comma, il quale, appunto, attribuisce alle Regioni il compito di dettare i criteri utili al fine di classificare un'azienda agrituristica; con la conseguenza che deve intendersi demandata ai suddetti enti anche l'individuazione delle regole in base alle quali calcolare il tempo di lavoro cui fa riferimento la norma impugnata.

4.2 - Le questioni relative ai commi 3 e 4 dell'art. 4, sono fondate.

In particolare, il comma 3 prevede che «L'attività agricola si considera comunque prevalente quando le attività di ricezione e di somministrazione di pasti e bevande interessano un numero non superiore a dieci ospiti».

Tale disposizione, stabilendo una presunzione ai fini del riconoscimento di un'attività come agrituristica, opera esclusivamente nell'ambito delle materie agricoltura e turismo, cui è riconducibile, in via immediata, la suddetta attività, ledendo, in tal modo, le prerogative legislative delle Regioni alle quali le suddette materie

sono attribuite in via residuale, ai sensi dell'art. 117, comma quarto, della Costituzione.

4.3 - L'art. 4, al comma 4, fissa, poi, una serie di criteri che l'impresa agrituristica deve rispettare nella somministrazione di pasti e bevande, tra i quali quello di garantire una quota significativa di prodotti propri, e quello di poter offrire, a determinate condizioni, anche prodotti di Regioni limitrofe.

Anche tale norma va ritenuta lesiva delle prerogative regionali, in quanto diretta a disciplinare esclusivamente aspetti inerenti l'attività agrituristica.

5. - Entrambe le ricorrenti impugnano l'art. 5, in quanto ritengono che la disposizione in esso contenuta, seppure operante nell'ambito di materie attribuite alla competenza concorrente di Stato e Regione, pone una normativa di dettaglio.

5.1 - Le censure relative all'art. 5, commi 4 e 5, sono fondate.

Con tali disposizioni il legislatore statale ha previsto che «Nel caso di somministrazione di pasti in numero massimo di dieci, per la loro preparazione può essere autorizzato l'uso della cucina domestica» (comma 4) e che «Per le attività agrituristiche di alloggio, nei limiti di dieci posti letto, per l'idoneità dei locali è sufficiente il requisito dell'abitabilità» (comma 5).

Le norme impugnate nel fissare in modo puntuale la disciplina applicabile in materia di tutela della salute, fanno sì che non residui alcuno spazio normativo per le Regioni. Queste ultime, infatti, in presenza dei limiti specifici previsti dal legislatore statale, non hanno alcun margine di operatività, con la conseguenza che risulta lesa la loro competenza legislativa nel settore in esame.

5.2 - Le censure relative ai commi 1, 2, 3 e 6, dell'art. 5, non sono fondate.

Le norme impugnate, nel disciplinare i requisiti igienico-sanitari applicabili alle strutture edilizie ed alle attrezzature dell'agriturismo, nonché le modalità di produzione, preparazione e confezionamento degli alimenti ivi consumati, risultano espressione del potere legislativo dello Stato in materia di «tutela della salute». In particolare, la prima parte del comma 1 demanda alle Regioni il compito di stabilire i suddetti requisiti, non invadendo in tal modo alcuna competenza regionale; mentre la seconda parte, laddove prevede che nella individuazione di tali requisiti deve tenersi conto di particolari elementi, quali, tra l'altro, le caratteristiche architettoniche degli immobili, si limita a fissare alcuni principi generali, lasciando alle Regioni la concreta disciplina in materia.

Quanto al successivo comma 2, esso si limita a rimandare, circa la produzione, la preparazione, il confezionamento e la somministrazione di alimenti e di bevande, alla disciplina contenuta nella l. 30 aprile 1962, n. 283 (Modifica degli artt. 242, 243, 247, 250 e 262 del T.U. delle leggi sanitarie approvato con r.d. 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande), e nell'art. 9 del d.lgs. 26 maggio 1997, n. 155 (Attuazione della direttiva 93/43/CEE e della direttiva 96/3/CE concernenti l'igiene dei prodotti alimentari), non contenendo alcuna norma di dettaglio.

In proposito, va rilevato che la legge n. 283 del 1962 pone una disciplina di portata generale, applicabile anche all'attività agrituristica, finalizzata alla tutela della salute e, in particolare, a garantire la salubrità degli alimenti, nonché a disciplinare alcuni aspetti del controllo ufficiale tutt'oggi pienamente operativi ed indirizzati anche alla produzione di quest'ultimi.

Quanto all'art. 9 del d.lgs. n. 155 del 1997, il legislatore ha ribadito la deroga ivi prevista a favore delle produzioni alimentari agrituristiche (dettata per le loro peculiari caratteristiche), in relazione ai requisiti igienico sanitari.

Anche per il comma 3 dell'art. 5 valgono le stesse considerazioni fatte per la seconda parte del comma 1, essendosi limitato il legislatore nazionale ad indicare alcuni criteri a cui deve attenersi l'autorità sanitaria ai fini della valutazione di idoneità dei locali al trattamento ed alla somministrazione di alimenti all'interno delle aziende agrituristiche e, quindi, a dettare un principio fondamentale in materia di tutela della salute e, sotto altro aspetto, in materia di governo del territorio anch'esso di competenza concorrente.

Infine, parimenti infondate sono le censure relative al comma 6, laddove è prevista una deroga a favore delle strutture agrituristiche per quanto attiene al rispetto della disciplina sul superamento delle barriere architettoniche. La norma impugnata, infatti, nel prevedere per gli edifici e i manufatti destinati all'esercizio dell'attività agrituristica la conformità alle norme vigenti in materia di accessibilità e di superamento delle barriere architettoniche, anche mediante l'adozione di opere provvisorie, fissa un principio fon-

damentale relativo alla tutela della persona.

6. - La Regione Toscana censura, poi, l'art. 6, commi 2 e 3, in quanto ritiene che tale norma, nella parte in cui fissa in modo puntuale la disciplina amministrativa per l'esercizio dell'attività agrituristica, attività rientrante nelle materie di competenza esclusiva delle Regioni, in assenza di esigenze unitarie da tutelare, viola gli artt. 117 e 118 della Costituzione.

6.1 - Le questioni sono fondate.

L'art. 6, ai commi 2 e 3, prevede, rispettivamente, che «La comunicazione di inizio dell'attività consente l'avvio immediato dell'esercizio dell'attività agrituristica. Il Comune, compiuti i necessari accertamenti, può, entro sessanta giorni, formulare rilievi motivati prevedendo i relativi tempi di adeguamento senza sospensione dell'attività in caso di lievi carenze e irregolarità, ovvero, nel caso di gravi carenze e irregolarità, può disporre l'immediata sospensione dell'attività sino alla loro rimozione da parte dell'interessato, opportunamente verificata, entro il termine stabilito dal Comune stesso», e che «Il titolare dell'attività agrituristica è tenuto, entro quindici giorni, a comunicare al Comune qualsiasi variazione delle attività in precedenza autorizzate, confermando», sotto la propria responsabilità, «la sussistenza dei requisiti e degli adempimenti di legge».

Le norme impugnate, nel disciplinare il procedimento amministrativo che consente l'avvio dell'esercizio di un agriturismo, nonché le comunicazioni delle eventuali variazioni dell'attività autorizzata, attengono unicamente ad aspetti relativi alla attività agrituristica che, in quanto tali, sono sottratti alla competenza legislativa dello Stato.

7. - La Regione Lazio impugna l'art. 7, nella parte in cui, nel prevedere le modalità per il rilascio del certificato di abilitazione all'esercizio dell'attività agrituristica, violerebbe le competenze legislative regionali, nonché il principio di leale collaborazione.

7.1 - La questione non è fondata.

L'art. 7, al comma 1, prevede che «Le Regioni disciplinano le modalità per il rilascio del certificato di abilitazione all'esercizio dell'attività agrituristica. Per il conseguimento del certificato, le Regioni possono organizzare, attraverso gli enti di formazione del settore agricolo e in collaborazione con le associazioni agrituristiche più rappresentative, corsi di preparazione».

Tale disposizione non lede le attribuzioni legislative regionali, limitandosi, da un lato, a prevedere la possibilità per le Regioni di disciplinare le modalità per il rilascio del certificato di abilitazione all'esercizio dell'attività agrituristica; dall'altro, a rendere facoltativa per le Regioni l'organizzazione a tal fine di appositi corsi di formazione.

8. - La Regione Toscana impugna l'art. 8 per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, ritenendolo lesivo della propria competenza normativa non ravvisandosi, altresì, l'esigenza di tutelare interessi unitari.

8.1 - La questione è fondata.

L'art. 8, al comma 1, prevede che «L'attività agrituristica può essere svolta tutto l'anno oppure, previa comunicazione al Comune, secondo periodi stabiliti dall'imprenditore agricolo. Tuttavia, ove se ne ravvisi la necessità per esigenze di conduzione dell'azienda agricola, è possibile, senza obbligo di ulteriori comunicazioni al Comune, sospendere la ricezione degli ospiti per brevi periodi», e, al successivo comma 2, che «Entro il 31 ottobre di ciascun anno, secondo la procedura indicata dalla Regione, i soggetti che esercitano l'attività agrituristica presentano una dichiarazione contenente l'indicazione delle tariffe massime riferite a periodi di alta e di bassa stagione, che si impegnano a praticare per l'anno seguente».

Le comunicazioni prescritte dalla disposizione impugnata sono strettamente ed esclusivamente collegate con l'attività agrituristica, di talché risultano estranee ad ambiti di competenza legislativa statale e, quindi, la norma che prevede tali comunicazioni deve ritenersi lesiva delle prerogative regionali.

9. - La Regione Toscana impugna, per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, l'art. 9, comma 2, il quale afferma che «Al fine di una maggiore trasparenza e uniformità del rapporto tra domanda e offerta di agriturismo, il Ministro delle politiche agricole e forestali, sentito il Ministro delle attività produttive, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, determina criteri di classificazione omogenei per l'intero territorio nazionale e definisce le modalità per l'utilizzo, da parte delle Regioni, di parametri di valutazione riconducibili a peculiarità territoriali».

Secondo la ricorrente la norma censurata sarebbe in contrasto con gli evocati parametri costituzionali, in quanto contempla aspetti rientranti nell'attività agrituristica, attività attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni, per le quali non vengono neanche in rilievo interessi unitari tali da giustificare l'intervento normativo in esame.

9.1 - La questione non è fondata.

In proposito si osserva che, sebbene il turismo e l'agricoltura siano materie di competenza legislativa residuale, ciò non toglie che il legislatore statale possa considerare necessario attrarre a livello centrale determinate funzioni amministrative «sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» di cui al primo comma dell'art. 118 della Costituzione, dettando la relativa disciplina della funzione amministrativa in questione.

In particolare, questa Corte ha più volte affermato che, in presenza di un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato a disciplinare siffatto esercizio per legge, e ciò anche se quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale. In tal caso, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza, in forza dei quali si verifica l'attrazione della funzione normativa, dal livello regionale a quello statale, convivono con il normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Costituzione e ne giustificano una deroga purché, la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali, da parte dello Stato, sia proporzionata, assistita da ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia previsto un coinvolgimento delle Regioni interessate (sentenze n. 383, n. 285, n. 270 e n. 242 del 2005, n. 6 del 2004, n. 303 del 2003).

Ciò è quanto è avvenuto con la norma oggetto di censura, la quale, nel rispetto delle condizioni che secondo la citata giurisprudenza di questa Corte debbono sussistere affinché la potestà legislativa statale sia legittimamente esercitata al di là dei confini segnati dall'art. 117 della Costituzione, ha attribuito a livello centrale il compito di definire i criteri di classificazione delle aziende agrituristiche.

10. - Entrambe le ricorrenti censurano l'art. 11, nella parte in cui prevede l'adozione di un programma per lo sviluppo dell'agriturismo, per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, precisando la Regione Lazio che tale norma contrasterebbe anche con l'art. 50 della legge regionale 11 novembre 2004, n. 1 (Nuovo Statuto della Regione Lazio).

A parere delle ricorrenti l'attività di programmazione, nelle materie attribuite alla competenza regionale, è di esclusiva pertinenza delle Regioni; pertanto, per tale motivo e in considerazione del fatto che non sussistono esigenze di carattere unitario da tutelare, la norma impugnata si pone in contrasto con i citati parametri costituzionali.

10.1 - La questione non è fondata.

L'art. 11, al comma 1, prevede che «Il Ministro delle politiche agricole e forestali di intesa con le Regioni, le Province autonome e sentite le associazioni nazionali agrituristiche maggiormente rappresentative a livello nazionale, predispone un programma di durata triennale, aggiornabile annualmente, finalizzato alla promozione dell'agriturismo italiano sui mercati nazionali e internazionali». Tale disposizione risulta chiaramente indirizzata alla promozione del turismo nazionale, stabilendo, a tal fine, che il programma di promozione dell'agriturismo venga adottato previa intesa con le Regioni e Province autonome e, quindi, rispetti le condizioni che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, debbono sussistere affinché la potestà legislativa statale sia legittimamente esercitata al di là dei confini segnati dall'art. 117 della Costituzione.

In particolare, deve ritenersi legittimo l'intervento in sussidiarietà dello Stato nella materia del turismo quando esso è finalizzato, come nel caso di specie, alla promozione del «*made in Italy*» a livello nazionale e internazionale (sentenze n. 88 del 2007 e n. 214 del 2006). Pertanto, la scelta di attribuire al Ministero delle politiche agricole e forestali un ruolo centrale nella predisposizione del programma triennale di promozione dell'agriturismo risulta giustificato dal punto di vista costituzionale laddove si considerino le ricadute che l'attività di promozione determina sul piano dei rapporti tra le aziende agrituristiche e tra queste ultime e gli altri operatori turistici.

11. - Entrambe le ricorrenti impugnano l'art. 12, nella parte in cui assimila alle attività agrituristiche quelle svolte dai pescatori relativamente all'ospitalità e alla somministrazione dei pasti costi-

tuiti prevalentemente dai prodotti della attività di pesca.

Le ricorrenti osservano che anche la pesca, come l'agriturismo, rientra nella competenza residuale delle Regioni, con la conseguenza che l'intervento normativo in esame, non sussistendo neanche esigenze di carattere unitario, violerebbe gli artt. 117 e 118 della Costituzione.

11.1 - La questione non è fondata.

La norma censurata, nel rendere applicabile la disciplina contenuta nella legge n. 96 del 2006 ai pescatori che esercitano le medesime attività delle aziende agrituristiche, va interpretata nel senso che essa opera nei limiti in cui le altre disposizioni contenute nella legge impugnata risultano costituzionalmente legittime in quanto espressione del potere legislativo, o concorrente o esclusivo, dello Stato.

12. - La Regione Lazio ritiene, poi, che l'art. 13, nella parte in cui attribuisce allo Stato un esteso e generale ruolo di indirizzo e coordinamento delle politiche nel settore dell'agriturismo, prevedendo, a tal uopo, l'istituzione di un Osservatorio nazionale dell'agriturismo, violi l'art. 117 della Costituzione e il principio della leale collaborazione.

12.1 - L'art. 13 prevede che «Al fine di fornire informazioni utili per lo svolgimento delle attività di indirizzo e di coordinamento di competenza del Ministero delle politiche agricole e forestali, nonché allo scopo di favorire la comunicazione e lo scambio di esperienze sul territorio nazionale, le Regioni inviano annualmente allo stesso Ministero delle politiche agricole e forestali una relazione sintetica sullo stato dell'agriturismo nel territorio di propria competenza, integrata dai dati sulla consistenza del settore e da eventuali disposizioni emanate in materia» (comma 1), istituendo, a tal fine, presso il citato Ministero l'Osservatorio nazionale dell'agriturismo (comma 2), il quale cura la raccolta e la elaborazione delle informazioni provenienti dalle Regioni, pubblicando annualmente un rapporto nazionale sullo stato dell'agriturismo e formulando, anche con il contributo di esperienze estere, proposte per lo sviluppo del settore (comma 3).

Per quanto concerne i commi 1 e 3 la questione non è fondata.

Tali commi – imponendo alle Regioni l'obbligo di fornire le indicate informazioni – mirano a coordinare a livello centrale la raccolta dei dati afferenti all'attività agrituristica da esse svolta, al fine di disporre di un quadro unitario. Pertanto con tali norme lo Stato ha esercitato la potestà legislativa in materia di coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale e regionale, ad esso attribuita in via esclusiva dall'art. 117, secondo comma, lettera *rr*), della Costituzione.

Relativamente al comma 2, la questione è invece fondata.

La norma infatti, nel disciplinare l'istituzione presso il Ministero delle politiche agricole e forestali dell'Osservatorio nazionale dell'agriturismo, non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni per mezzo della Conferenza Stato-Regioni.

13. - La Regione Toscana, infine, impugna l'art. 14, comma 2, nella parte in cui prevede che «Le Regioni uniformano ai principi fondamentali contenuti nella presente legge le proprie normative in materia di agriturismo entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa».

13.1 - La censura è fondata solo per la parte in cui si riferisce al rispetto dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di agriturismo, materia che risulta sottratta alla competenza legislativa dello Stato e attribuita a quella residuale delle Regioni, che devono uniformarsi unicamente ai principi, contenuti nella legge n. 96 del 2006, i quali siano espressione della potestà legislativa esclusiva o concorrente dello Stato.

P.Q.M. la Corte costituzionale riuniti i giudizi,

a) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 3 e 4, lettere *a*), *b*), *c*), *e*) ed *f*), dell'art. 5, commi 4 e 5, dell'art. 6, commi 2 e 3, dell'art. 8 della l. 20 febbraio 2006, n. 96 (Disciplina dell'agriturismo);

b) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, della legge n. 96 del 2006, nella parte in cui, nell'istituire l'Osservatorio nazionale dell'agriturismo, non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni;

c) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, della legge n. 96 del 2006, nella parte in cui si riferisce alle norme di cui al capo *a*);

d) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, dell'art. 5, commi 1, 2, 3, e 6, dell'art. 7, dell'art. 9, comma 2, dell'art. 11, dell'art. 12 e dell'art. 13, commi 1

e 3, della legge n. 96 del 2006, sollevate, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana e dalla Regione Lazio, con i ricorsi indicati in epigrafe.

(Omissis)

(1) LA DISCIPLINA DELL'AGRITURISMO (LEGGE N. 96/2006) AL VAGLIO DELLA CORTE COSTITUZIONALE: SPUNTI DI RIFLESSIONE.

1. *Il tenore della sentenza della Corte costituzionale.* - La Regione Lazio e la Regione Toscana sollevavano la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4 (in tema di criteri e limiti all'esercizio dell'attività agrituristica), 5 (che detta disposizioni igienico-sanitarie), 6 (il quale regola taluni profili amministrativi dell'attività in questione), 7 (nella parte cui - comma 1 - dispone in tema di abilitazione all'esercizio di tale attività), 8 (il quale regola i periodi di svolgimento dell'attività e le relative tariffe), 9, comma 2 (in tema di criteri di classificazione dell'attività agrituristica), 11 (riguardante la disciplina della promozione e sviluppo dell'agriturismo), 12 (che estende la disciplina della legge n. 96/2006 ai pescatori che esercitano attività omologhe a quella agrituristica), 13 (in tema di coordinamento a livello nazionale delle relazioni regionali sull'agriturismo) ed, infine, dell'art. 14, comma 2, il quale prevede che «le Regioni uniformano ai principi fondamentali contenuti nella presente legge le proprie normative in tema di agriturismo entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa».

Tali disposizioni venivano censurate perché ritenute, sotto numerosi versanti, in conflitto con gli artt. 117, 118 e 120 Cost. (1).

Non è nostra intenzione entrare nel dettaglio dei singoli motivi di impugnazione spesi, quanto, piuttosto, evidenziare i profili sistematici ad essi sottesi. In tale ottica, merita rammentare che entrambe le Regioni ricorrenti avevano osservato, in via preliminare, che la disciplina dell'attività agrituristica rientra tra le materie di competenza esclusiva delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, comma 4 Cost., poiché involge profili inerenti sia l'esercizio dell'agricoltura, che del turismo (settori, questi, per l'appunto non oggetto di competenza esclusiva o concorrente dello Stato, ai sensi dell'art. 117, commi 2 e 3 Cost.) (2). Di qui il rilievo per cui la Regione ha il potere esclusivo di legiferare in tale materia, anche, dunque, dettandone i principi fondamentali e ferma, naturalmente, l'osservanza dei precetti costituzionali e di quelli posti dall'ordinamento comunitario (oltre che, ovviamente, i limiti discendenti dalla propria competenza territoriale); con l'ulteriore conseguente illegittimità delle disposizioni statali che pretendessero di regolare detta materia.

Entrambi gli enti ricorrenti rilevavano, poi, che la disciplina dell'agriturismo interferisce con materie di competenza concorrente dello Stato (ad esempio, la sanità), in relazione alle quali, quindi, se è lecito l'intervento statale per dettare disposizioni di principio, tuttavia, non è ammesso quello di dettaglio, di competenza esclusiva regionale. Competenza, questa, per l'appunto violata, secondo le Regioni ricorrenti, da talune delle norme impugnate.

Infine, la Regione Lazio rilevava che neppure avrebbe potuto sostenersi la legittimità delle norme dalla medesima impugnate, alla luce del principio di tutela dell'interesse

nazionale all'esistenza di un'unitaria disciplina dell'agriturismo (e, quindi, sulla base degli artt. 118 e 120 Cost.); infatti, tale interesse non costituisce, nel contesto dell'attuale titolo V Cost., un autonomo titolo attributivo di competenza delle Regioni. Dunque, non legittima l'intervento dello Stato in materie che la Costituzione (art. 117, comma 4) riserva alla competenza esclusiva delle Regioni (quali, lo si ripete, l'agricoltura ed il turismo).

La Corte costituzionale, con la sentenza in commento, ha anzitutto osservato che l'attività agrituristica non è solo espressione dell'attività agricola; rientra, invece, «in via immediata (...) nelle materie agricoltura e turismo» di competenza residuale delle Regioni. Inoltre, «interferisce (...) con altre materie attribuite alla competenza, o esclusiva o concorrente, dello Stato». Perciò, osserva ulteriormente la Corte costituzionale nella statuizione relativa alla questione di legittimità sollevata dalla Regione Toscana con riferimento all'art. 14, comma 2 (il quale prevede che le Regioni debbono uniformarsi ai principi contenuti nella legge n. 96/2006 entro sei mesi dalla sua entrata in vigore), la materia dell'agriturismo risulta «sottratta alla competenza legislativa dello Stato ed attribuita a quella residuale delle Regioni, che devono uniformarsi unicamente ai principi, contenuti nella legge n. 96/2006, i quali siano espressione della potestà legislativa, esclusiva o concorrente, dello Stato».

Da tali rilievi discende, anzitutto, la pronuncia di illegittimità, per violazione dell'art. 117, comma 4 Cost., delle norme impugnate che disciplinano profili esclusivamente inerenti l'attività agrituristica e, dunque, oggetto della competenza esclusiva regionale. Così, per esempio, la sentenza annotata ha statuito in ordine all'art. 4, comma 4 (il quale stabilisce i criteri che l'imprenditore agrituristico deve osservare nella somministrazione di pasti e bevande), all'art. 6, commi 2 e 3 (che regola il procedimento amministrativo per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio della relativa attività), all'art. 8 (che dispone in ordine al tempo di svolgimento dell'attività nonché alle relative tariffe praticate). Per contro, la Corte ha ritenuto infondata la questione di legittimità sollevata con riferimento all'art. 7, comma 1 della legge n. 96/2006, perché quest'ultimo non lede la competenza esclusiva regionale; infatti, si limita a «prevedere la possibilità per le Regioni di disciplinare le modalità per il rilascio del certificato di abilitazione all'esercizio dell'attività agrituristica» nonché a rendere «facoltativa» per le medesime «l'organizzazione a tal fine di appositi corsi di formazione».

La Corte costituzionale ha dipoi appurato che talune delle disposizioni impugnate regolano profili attinenti non solo all'agriturismo, ma anche altre materie: è il caso, ad esempio, dell'art. 5, commi 4 e 5, il quale stabilisce che, nel caso di somministrazione di pasti in numero massimo di dieci, per la loro preparazione può essere autorizzato l'uso della cucina domestica; ed, inoltre, che quando l'attività è svolta nel limite dei dieci posti letto, per l'idoneità dei locali è sufficiente il requisito dell'abitabilità. Trattasi, secondo la pronuncia in esame, di norme che hanno riguardo anche alla tutela del diritto alla salute e, dunque, sono oggetto di competenza concorrente, ai sensi dell'art. 117, comma 3, con riferimento alla quale, quindi, la sfera di attribuzione statale non può eccedere quella della legislazione di principio.

Ebbene, la pronuncia che si commenta ha ritenuto che le norme impugnate hanno fissato «in modo puntuale la

(1) Il ricorso della Regione Lazio, n. 64 del 16 maggio 2006, è stato pubblicato nella *G.U.* n. 23 del 7 giugno 2006. Il ricorso della Regione Toscana, n. 65 del 16 maggio 2006, è stato pubblicato sempre *ivi*. Si rinvia alla lettura di tali ricorsi nonché alla narrativa della sentenza annotata per l'individuazione delle specifiche censure di costituzionalità sollevate dalle ricorrenti.

(2) Così testualmente si legge nel ricorso della Regione Lazio: «tale

legge reca una disciplina incidente sulla materia dell'agricoltura - cui appartiene la disciplina dell'agriturismo - e del turismo - cui sono riconducibili taluni aspetti dell'attività agrituristica - che a seguito della riforma del Titolo V della parte II della Costituzione rientrano nella competenza legislativa residuale esclusiva delle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma 4 Cost.». Ed in termini pressoché analoghi si esprime anche la Regione Toscana.

disciplina applicabile in materia di tutela della salute» e, perciò, «non residua alcun(o) spazio normativo per le Regioni», risultandone dunque lesa la loro competenza legislativa.

Per altro verso, invece, è stata dichiarata l'infondatezza delle questioni di legittimità sollevate con riferimento all'art. 5, commi 1, 2, 3 e 6 che, prescrivendo taluni requisiti igienico-sanitari applicabili alle strutture edilizie ed alle attrezzature dell'agriturismo, pure detta disposizioni di tutela del diritto alla salute degli utenti. E ciò in quanto, in questo caso, la Corte ha valutato che tali norme, rimettendo alle Regioni la fissazione di detti requisiti ovvero limitandosi a fornire mere disposizioni di principio, non abbiano leso le prerogative regionali in tema di competenza concorrente.

La sentenza annotata ha ancora appurato che la legge n. 96/2006 investe anche materie oggetto di competenza esclusiva statale. Ha perciò sancito la legittimità dell'art. 13, commi 1 e 3 (Osservatorio nazionale dell'agriturismo), in quanto norma relativa al coordinamento informativo, statistico ed informatico dei dati dell'Amministrazione statale e regionale [art. 117, comma 2, lett. r) Cost.].

Ancorché non del tutto chiaramente, la sentenza esaminata pare anche richiamare il consolidato principio per cui la determinazione del contenuto delle categorie giuridiche privatistiche – ivi compresa, quindi, quella dell'impresa – spetta esclusivamente allo Stato. Ed è perciò legittimo, secondo la Corte, l'art. 4, comma 2 della legge n. 96, dato che esso si limita a sancire quanto già prescritto dall'art. 2135, comma 3 c.c. (ossia, che l'attività agrituristica deve essere connessa a quella agricola principale), demandando poi alle Regioni la fissazione dei parametri di connessione, avuto particolare riguardo a quello del c.d. «tempo-lavoro».

Si è, per contro, ritenuto lesivo della competenza esclusiva regionale l'art. 4, comma 3 il quale, nel porre la presunzione di esistenza del rapporto di connessione per il caso che la somministrazione di pasti e bevande riguardi un numero di persone non superiore a dieci, lederebbe le esclusive competenze regionali in tema di agricoltura e turismo.

Altrove, la Corte costituzionale ha invocato il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost., ai sensi del quale ha ritenuto infondata la questione di legittimità sollevata con riferimento all'art. 9, comma 2 della legge n. 96, il quale riserva al Ministero delle politiche agricole e forestali, sentito quello per le attività produttive e d'intesa con la Conferenza permanente tra Stato e Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, la determinazione dei criteri di classificazione delle attività agrituristiche, omogenei sul territorio nazionale. Richiamando la propria giurisprudenza su tale principio, ha ritenuto che nel caso di specie sussistesse quell'esigenza di unitarietà che consente allo Stato di legiferare, ai sensi del richiamato principio, in ordine alle modalità di esercizio di funzioni amministrative pur attinenti a materie oggetto di competenza esclusiva o concorrente delle Regioni. E lo stesso criterio è stato posto pure a base della reiezione della questione di costituzionalità relativa all'art. 11 della legge

n. 96 (che regola l'attività di programmazione ministeriale dell'attività agrituristica).

2. *Spunti di riflessione*: a) *sulla nozione di attività agricola*. - Non è nostra intenzione, come accennato *sub* 1), analizzare le singole censure di legittimità sollevate dalle Regioni Lazio e Toscana ed i relativi capi della pronuncia in commento; piuttosto, porre l'accento su alcune questioni direttamente o indirettamente emergenti da tale sentenza.

2.1. - Una prima riflessione va svolta riguardo alla nozione di agriturismo richiamata dalla Corte costituzionale, secondo la quale si è in presenza di attività che «rientra nelle materie agricoltura e turismo»; ossia, che non è puramente espressione dell'attività agricola (3).

Sotto tale versante la sentenza in esame è coerente con la recente giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo cui «il nocciolo duro della materia agricoltura (...) ha a che fare con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione» (4).

Quindi, secondo tale giurisprudenza, attività agricola è unicamente quella produttiva di beni (animali e vegetali) destinati all'alimentazione: trattasi, cioè, delle attività di coltivazione ed allevamento e di quelle, ad esse connesse, di manipolazione, conservazione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti dalle medesime (attività principali) prevalentemente ottenuti (art. 2135, comma 1 e comma 3, prima parte).

Per contro, è estranea alla nozione di agricoltura (e, quindi, di impresa agricola) l'attività di erogazione di servizi (quali quelli di ospitalità, di valorizzazione del territorio e, più in generale, la fornitura di beni e servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature aziendali normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata: v. art. 2135, comma 3, ultima parte) pur svolta dall'imprenditore agricolo.

Tale orientamento sta anche, dunque, a base dell'affermazione, contenuta nella sentenza annotata, per cui l'agriturismo pertiene non solo alla materia agricola, ma anche a quella del turismo. Concerne evidentemente la prima, secondo quanto implicitamente ritenuto dalla Corte, perché è svolta in connessione con le attività agricole principali che sono quelle, appunto, produttive; riguarda pure la seconda, perché l'attività di ospitalità, di somministrazione di pasti e bevande e di organizzazione di attività ricreative non è attività produttiva, ma erogatrice di servizi «turistici».

Da tale punto di vista la pronuncia in esame (nonché il precedente di cui si è detto) si esprime in termini analoghi a quanto ritenuto da certa parte della dottrina, secondo la quale la definizione adottata dalla Corte costituzionale sarebbe corretta «soprattutto se si elimina la sola destinazione [dell'agricoltura] all'alimentazione, dato che l'agricoltura alleva piante ed animali anche non a fini alimentari; inoltre, intesa in senso stretto, l'agricoltura si deve svolgere sul terreno» (5).

Il fatto che il legislatore nazionale e quello comunitario abbiano valorizzato la multifunzionalità dell'agricoltura e, quindi, ampliato i confini della medesima, non significa che le attività (ad esempio di erogazione di servizi) svolte dal-

(3) Conclusione, questa, invero già avanzata dalla dottrina in sede di commento alla legge n. 96/2006. V. L. COSTATO, *Commento all'art. 1 della l. 20 febbraio 2006, n. 96*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, 399 e ss. spec. 403-407.

(4) V. Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 12, in *Foro it.*, I, 1, 2004, 1358. V. anche, negli stessi termini, Corte cost. 17 marzo 2006, n. 116, in *Giur. cost.*, 2006, fasc. 2.

(5) V. L. COSTATO, *Articolo 117 Cost., Corte costituzionale e materia agricola*, in questa *Riv.*, 2004, 223 e ss., spec. 224. Id., per una compiuta disamina della nozione, in diritto interno e comunitario, di agricoltura, v. anche *La molteplicità delle definizioni legali di agricoltura*, in *Trattato breve di diritto agrario e comunitario*, Padova, 2003, 5 e ss.: si rileva che

accanto ad «una nozione di agricoltura riconducibile di massima all'allevamento di piante ed animali», ve ne è una di diritto comunitario per la quale «l'agricoltura è attività di produzione di prodotti del suolo (...) e dell'allevamento, anche del pesce» (pag. 9). V. anche A. JANNARELLI, *L'agricoltura tra materia e funzione: contributo all'analisi del nuovo art. 117 Cost.*, in *Il governo dell'agricoltura nel nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, 2003, 67 e ss., spec. 110, secondo il quale «alla luce del nuovo testo dell'art. 117 Cost., la materia agricoltura, in quanto innominata, è da assegnarsi alla competenza regionale nella sua valenza oggettiva, legata alla materialità dei processi produttivi territorialmente circoscritti e qualificati giuridicamente in termini di agrarietà».

l'imprenditore e pur qualificate agricole dal medesimo legislatore, pertengano, in realtà, all'oggetto dell'agricoltura (6). E ciò in quanto va in ogni caso distinta la nozione di agricoltura, la quale inerisce all'oggetto delle scienze agrarie, da quella del diritto agrario, i cui confini «sono mutevoli con il cangiare dell'orientamento del legislatore», come dimostrato dall'evoluzione dell'art. 2135 c.c. (7).

2.2. - A nostro sommo avviso la nozione di agricoltura cui fa riferimento la giurisprudenza della Corte costituzionale (ivi compresa la sentenza in commento) nonché l'autorevole dottrina ricordata, non è condivisibile.

Invero, l'agricoltura è certo concetto che appartiene alle scienze agrarie; ma, quando l'ordinamento da esso fa discendere determinati effetti – ad esempio, per quanto qui rileva, la fissazione della competenza esclusiva legislativa regionale, ex art. 117, comma 4 Cost. – assume a categoria giuridica.

Non è, cioè, più solo nozione meramente tecnica.

È anche oggetto della qualificazione operata dall'ordinamento.

Pertanto, ci pare non sia possibile determinare il contenuto del concetto di «agricoltura» guardando solo alle scienze naturali; è doveroso, invece, considerare il dato del diritto positivo (8); e da esso emerge che il legislatore (nazionale e comunitario) la considera quale attività svolta in modo imprenditoriale, finalizzata alla produzione di beni (prodotti vegetali ed animali) e servizi, i quali hanno nella natura il loro radicamento (9).

È vero che l'ampliamento del novero delle attività agricole risponde alla tutela di interessi (anche) extra agricoli (valorizzazione del territorio, tutela dell'ambiente, etc.). Ma ciò non significa che tali attività siano estranee all'agricoltura, per la decisiva ragione che tale ne è la qualificazione operata dal legislatore.

Venendo alla sentenza in esame, siamo dunque in presenza dell'adozione di un concetto di agricoltura (compatibile con quello risultante dalle scienze agrarie, ma) non aderente con quanto emerge dalla definizione di impresa agricola contenuta nel vigente art. 2135 c.c.; piuttosto, risulta conforme alla «storica» qualificazione dell'attività agricola quale attività produttiva, emergente dall'originaria formulazione dell'art. 2135 c.c. (10).

Altrimenti detto, vuol dire che la giurisprudenza costituzionale ha definito i confini della materia agricola (ai fini della determinazione della sfera di competenza residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, comma 4 Cost.) assumendo a riferimento la nozione naturalistica di agricoltura e l'originaria connotazione dell'impresa agricola risultante dal codice civile del 1942. Omettendo, quindi, di considerare,

quanto a quest'ultimo profilo, che, invero, già la legislazione speciale (in specie, per quanto qui rileva, la legge n. 730/1985 in tema di agriturismo) anteriore alla novella apportata nel 2001 all'art. 2135 c.c., aveva ampliato i confini dell'agricoltura estendendoli ai servizi di ospitalità svolti in connessione con le attività agricole principali.

Tale ricostruzione, peraltro, a nostro avviso, oltre che non condivisibile per le ragioni sopra spiegate (11), è da respingere anche per ulteriori motivi.

Invero, ci pare che nell'interpretazione del novellato (dalla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3) art. 117 Cost. e quindi, per quanto a noi interessa, della nozione di «agricoltura» rilevante al fine di determinare la competenza legislativa esclusiva delle Regioni, la Corte avrebbe dovuto considerare il quadro normativo vigente alla data di entrata in vigore del nuovo Titolo V Cost. (12).

Ebbene, a tale momento non solo risultava operante la «vecchia» legge sull'agriturismo (n. 730/1985) che includeva tale attività tra quelle connesse all'agricoltura (13) e, quindi, estendeva i confini di quest'ultima dalla produzione ai servizi di ospitalità; ma anche risultava entrato in vigore il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, il quale, nel novellare l'art. 2135 c.c., aveva ulteriormente ampliato la nozione di impresa agricola e, dunque, di agricoltura, anche alle attività di erogazione di servizi.

Ma, ancora, neppure si può omettere il riferimento alla normativa comunitaria a tale momento vigente, dalla quale emergeva chiaramente l'apertura dell'agricoltura alla multifunzionalità e, dunque e di nuovo, pure allo svolgimento di attività erogatrici di servizi (14).

Insomma, non è peregrino affermare che, alla data di entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, la nozione di agricoltura presente nell'ordinamento giuridico nazionale (e comunitario) risultava ben più ampia rispetto a quella, di mera produzione di beni alimentari, fatta propria dalla Corte costituzionale anche nella sentenza che si commenta. Ed è dunque, a nostro avviso, a tale nozione che la giurisprudenza costituzionale avrebbe dovuto rifarsi onde definire i limiti della competenza normativa delle Regioni in tema di agricoltura, ai sensi dell'art. 117, comma 4 Cost.

Quanto sopra non vuol certo dire che l'interpretazione, *in parte qua*, di tale disposizione costituzionale debba automaticamente risentire di ogni novella legislativa, nazionale e comunitaria, apportata alla definizione di impresa agricola.

Noto è l'ampliamento dei confini di tale nozione operato dal legislatore negli ultimi tempi: si pensi all'art. 1, comma 369 della legge n. 296/2006, che ha qualificato agricola anche l'attività di produzione e cessione di energia

(6) Ci pare questo il senso dell'affermazione per cui «si è, quindi, venuta valorizzando l'attività plurima (multifunzionale) dell'imprenditore agricolo, al fine di mantenerlo nel settore per ottenere da lui lo svolgimento di attività non necessariamente agrarie ma ritenute essenziali per gli interessi collettivi; si è quindi pervenuti ad incentivare la multifunzionalità dell'impresa agraria ed a valorizzare sempre più finalità non strettamente agrarie dell'imprenditore agricolo, ma anche a sostenere attività agrarie anche del non imprenditore»: così, testualmente, L. COSTATO, *op. ult. cit.*, 10.

(7) Così, ancora, L. COSTATO, *Articolo 117 Cost.*, cit., 224.

(8) Per analoghe considerazioni v. S. CARMIGNANI, *Agricoltura e competenza regionale*, Milano, 2006, 410 e ss.

(9) In tal senso, v. A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2006, 27 e ss., spec. 34 e ss., 64 e ss.

(10) Per un *excursus* sulla evoluzione della disciplina dell'impresa agricola, come definita dall'art. 2135 c.c., v., *ex pluris*, L. COSTATO, *Corso di diritto agrario*, Milano, 2004, 105 e ss.; E. CASADEI, *Imprenditore agricolo, in Le nuove leggi civili commentate*, 2001, 724; G. GALLONI, *Impresa agricola - disposizioni generali (artt. 2135 - 2139 c.c.)*, in *Commentario del codice civile Scialoja - Branca*, Bologna, 2003; M. GOLDONI, *Gli imprenditori agricoli*, in *Trattato breve di diritto agrario e comunitario*, Padova, 2003, 157 e ss., spec. 177 e ss.

(11) La nozione di agricoltura, giuridicamente rilevante, non può essere tratta unicamente dalle scienze naturali.

(12) Criterio, questo, confermato dall'orientamento espresso al riguardo da certa parte della dottrina: v. A. GERMANÒ, *op. ult. cit.*, 35. Cfr. anche M. RASO, *Articolo 4 (criteri e limiti dell'attività agrituristica)*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2007, 151 e ss., spec. 153.

(13) In materia di agriturismo la bibliografia è assai vasta. V. *ex pluris*, F. ALBISINI, *Disciplina dell'agriturismo (art. 2)*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1986, 748 e ss.; ID., *Agriturismo e turismo rurale. Pluralità di modelli aziendali, disciplina legislativa ed ipotesi interpretative*, in *Riv. dir. agr.*, 1998, 266 e ss.; ID., *Azienda multifunzionale, mercato, territorio: nuove regole in agricoltura*, Milano, 2000; N. FERRUCCI, *Agriturismo*, in *Dig. Disc. priv.*, Sez. Civ., I, 1987, 242 e ss.; L. FRANCIARIO - L. PAOLONI, *L'impresa agrituristica - Normativa comunitaria, nazionale, regionale*, Napoli, 1989, 90 e ss.; L. FRANCIARIO - L. PAOLONI, *Attività agrituristiche*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, 256 e ss.; L. FRANCIARIO, *L'impresa agricola di prestazione di servizi*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, a cura di L. COSTATO, Padova, 2003, 193 e ss.

(14) V., sul punto, anche L. COSTATO, *La molteplicità delle definizioni legali*, cit., 10. Cfr. anche A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Diritto agrario*, Torino, 2006, spec. 39 e ss.

elettrica svolta dall'imprenditore agricolo e ritrattata dall'utilizzazione dei pannelli fotovoltaici; all'art. 1, comma 1094 di tale legge, che ha ancora qualificato agricola l'attività di manipolazione, conservazione, trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli svolta da società di persone in relazione a prodotti (agricoli) ceduti esclusivamente dai propri soci; all'art. 1, comma 176, 2 *bis* della legge n. 244/2007 che ha qualificato produttive di reddito agrario [e, quindi, frutto dell'esercizio dell'impresa agricola] le attività di coltivazione di vegetali per conto terzi, svolte nei limiti dell'art. 32, comma 2, lett. b)].

È evidente che se l'interpretazione della nozione di agricoltura, ai sensi e per gli effetti dell'art. 117, comma 4 Cost., dovesse risentire di ogni novella legislativa inerente la correlativa nozione di impresa agricola, si ammetterebbe che il legislatore ordinario possa incidere sulla ripartizione costituzionale della competenza legislativa tra Stato e Regioni. Infatti, la restrizione della nozione di impresa agricola implicherebbe quella della materia «agricoltura» e, conseguentemente, della competenza esclusiva delle Regioni. Per contro, all'ampliamento dei confini dell'impresa agricola seguirebbe quello della nozione, di rilevanza costituzionale, di agricoltura e, dunque, della competenza normativa regionale.

Ma ciò deve essere escluso, *in primis*, per il rispetto del principio di gerarchia delle fonti.

Tuttavia, ciò non significa che, nell'interpretazione delle fattispecie cui si riferisce la norma costituzionale, e, quindi, anche del concetto di agricoltura, la Corte (avrebbe dovuto e) debba anzitutto considerare la nozione che di essa emergeva dall'ordinamento giuridico alla data di entrata in vigore della norma costituzionale che la contiene (nel nostro caso, dell'art. 117, comma 4 Cost.). E, dipoi, considerare la sedimentata evoluzione successiva di tale concetto che emerge nel medesimo ordinamento.

Alla luce di quanto sopra riteniamo, perciò, non condivisibile la restrittiva qualificazione di agricoltura adottata dalla Corte costituzionale (pure) nel sentenza che si esamina.

Un ultimo rilievo.

Tale (criticabile) interpretazione ha evidenti riflessi (lo si è accennato) sull'estensione della competenza normativa regionale.

Invero, se agricoltura è solo produzione vuol dire, in via di prima approssimazione, che, siccome l'attività di erogazione di servizi svolta dall'imprenditore agricolo non è «agricoltura», non può operare, su tale segmento di attività, la competenza esclusiva regionale *ex art.* 117, comma 4 Cost., salvo che essa non trovi un autonomo e distinto titolo di legittimazione; come, per l'appunto, secondo la sentenza annotata, avviene nel caso nell'agriturismo, per il tramite della materia «turismo».

Ma allora, ci sia consentito, fare emergere una certa approssimazione della Corte nella redazione della pronuncia che si esamina.

Infatti, delle due l'una: se l'agricoltura è effettivamente solo attività produttiva (come sostiene la Corte costituzionale), non avrebbe potuto essere fondata su tale materia la competenza esclusiva regionale, *ex art.* 117, comma 4 Cost., in tema di agriturismo; infatti, l'attività agrituristica non è attività produttiva, ma di erogazione di servizi. La Corte avrebbe, cioè, più correttamente e semplicemente dovuto limitarsi a richiamare la pertinenza dell'agriturismo alla materia del «turismo».

Oppure, i giudici costituzionali avrebbero dovuto statuire che l'attività agrituristica fa parte dell'attività agricola e, quindi, sancire che la relativa competenza legislativa regionale si asside (solo) sulla materia agricoltura, non su quella del turismo.

Dall'altro lato, il tenore della sentenza in esame, unitamente alla giurisprudenza costituzionale di cui si è detto, incide sui criteri di ripartizione delle competenze legislative. Basti considerare che, secondo la Corte, ad esempio, le attività di valorizzazione del territorio e, più in generale, di erogazioni di servizi (si pensi a quelli rese dalle cooperative nell'ambito selvicolturale, ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 227/2001) fuoriescono dalla nozione di attività agricola; significa, dunque, che la relativa disciplina non rientra nella competenza esclusiva delle Regioni sulla base del titolo «agricoltura». Di volta in volta si tratterà, perciò, di verificare se quel certo segmento di attività (pur agricola, secondo il legislatore civilistico) rientri nella competenza esclusiva statale (tramite il riferimento, ad esempio, al titolo della disciplina della concorrenza, *ex art.* 117 Cost.), ovvero in quella concorrente (ad esempio, mediante il rinvio al parametro della valorizzazione del territorio di cui all'art. 117, comma 3 Cost.), etc.

3. Segue: *b) sulla competenza normativa a fissare i criteri di connessione*. - Altri capi di sentenza sui quali ci sembra opportuno spendere qualche considerazione sono quelli nei quali la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità dell'art. 4, comma 2 (tale disposizione prevede che «affinché l'organizzazione dell'attività agrituristica non abbia dimensioni tali da perdere i requisiti di connessione rispetto all'attività agricola, le Regioni e le Province autonome definiscono criteri per la valutazione del rapporto di connessione delle attività agrituristiche rispetto alle attività agricole che devono rimanere prevalenti, con particolare riferimento al tempo di lavoro necessario all'esercizio delle stesse attività») ed accolto, invece, quella proposta con riferimento all'art. 4, comma 3 (il quale dispone che «l'attività agricola si considera comunque prevalente quando le attività di ricezione e di somministrazione di pasti e bevande interessano un numero non superiore a dieci ospiti») (15).

La sentenza in commento afferma la legittimità dell'art. 4, comma 2, perché esso si limita a ribadire il principio per cui l'attività agrituristica è connessa a quella agricola, in ossequio a quanto stabilito dall'art. 2135, comma 3 c.c. ed art. 2 della stessa legge n. 96/2006; inoltre, in quanto è comunque rimessa alla Regione, in base a quanto previsto dall'art. 4, comma 1, la fissazione dei criteri alla luce dei quali quantificare il tempo di lavoro necessario affinché l'attività agrituristica rimanga connessa a quella agricola principale.

Invece, l'art. 4, comma 3, secondo la Corte, è illegittimo, poiché la presunzione ivi prevista – incidente sulla qualificazione di tale attività – lederebbe le competenze esclusive regionali sulle materie dell'agricoltura e del turismo.

Ora, sia il comma 2, che il comma 3 dell'art. 4 hanno ad oggetto la fissazione dei criteri alla luce dei quali appurare la sussistenza del rapporto di connessione fra attività agrituristica ed attività principale e, quindi, qualificare come agricola la prima.

Il comma 3, infatti, rimette alle Regioni l'individuazione di tali parametri prescrivendo, in particolare, che

(15) Per il commento all'art. 4 della legge n. 96/2006 v., in particolare, L. PAOLONI, *Commento all'art. 4 della l. 20 febbraio 2006, n. 96*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, 488 e ss., la quale aveva ritenuto incompatibile

con la competenza legislativa esclusiva della Regione in materia di agricoltura le disposizioni dell'art. 4 censurate dalla Regione Lazio e Toscana.

tra essi vi debba essere quello del cd. tempo/lavoro (la cui concreta determinazione, peraltro, è attribuita sempre alle Regioni). Il comma 4 pone, d'altra parte, la presunzione assoluta di prevalenza dell'attività agricola principale, ovverosia, della sussistenza del rapporto di connessione, quando l'attività interessi un numero di persone non superiore a dieci.

Ebbene. Anche a non voler considerare l'art. 117, comma 2, lett. D), che attribuisce alla competenza esclusiva statale la disciplina dell'ordinamento civile, è comunque consolidata la giurisprudenza costituzionale nell'attribuire allo Stato l'esclusivo potere di disciplinare le categorie giuridiche del diritto privato e, tra queste, anche, evidentemente, la nozione di impresa (pure agricola); e ciò sulla base del principio di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., il quale esige che i rapporti *inter privatos* siano soggetti ad uniforme regolamentazione (16).

Disciplinare i criteri di connessione dell'attività agrituristica con quella agricola principale significa, per l'appunto, incidere sulla qualificazione della medesima attività agrituristica; operare, dunque, sulla categoria giuridica dell'impresa agricola (17).

A noi pare, quindi, che, in base a quanto sopra accennato, rientri nella competenza legislativa statale individuare tali parametri di connessione (18).

L'art. 4, comma 2, a ben vedere, neppure specifica, peraltro, quali debbano essere tali parametri, rimettendone al legislatore regionale l'individuazione. Si limita semplicemente a prescrivere, in maniera vincolante per la Regione, che tra tali parametri vi debba essere quello del c.d. tempo/lavoro, la cui concreta disciplina è, peraltro, nuovamente delegata alla normativa regionale.

È dunque condivisibile la sentenza impugnata laddove ritiene che l'art. 4, comma 2 della legge n. 96 sia compatibile con l'art. 117 Cost. Anzi: è da apprezzare il fatto che il legislatore statale, in una materia di propria competenza esclusiva (quella, lo si ripete, della regolamentazione delle categorie giuridiche privatistiche), abbia rimesso alle Regioni la concreta individuazione dei parametri di connessione, onde adeguare la disciplina dell'agriturismo, sotto tale versante, alle specifiche caratteristiche del proprio territorio (19).

I rilievi che precedono, invece, ci inducono a non condividere la pronuncia di incostituzionalità dell'art. 4, comma 3; infatti, la presunzione assoluta ivi posta riguarda, come detto, ancora una volta il rapporto di connessione tra attività agrituristica ed attività principale. Materia, questa, lo si ripete, rientrante nella competenza esclusiva statale (e non nella competenza regionale), per i motivi spiegati (20).

Casamai, le Regioni ricorrenti avrebbero potuto denunciare un'incoerenza interna all'art. 4 della legge n. 96, sindacabile ai sensi dell'art. 3 Cost.

Sembra, infatti, incoerente che il legislatore, da un lato, rimetta l'individuazione dei criteri di connessione alla legislazione delle Regioni (art. 4, comma 2) e, nell'ambito della medesima disposizione determini invece, esso stesso, un parametro di connessione: quello relativo al numero degli ospiti (art. 4, comma 3). Incoerenza tanto più evidente e,

quindi, irragionevole, ove si consideri che le dimensioni delle aziende agrituristiche risentono, nuovamente, delle specificità territoriali; ed è quindi palese che il numero degli ospiti fissato dall'art. 4, comma 3 non sia un criterio di connessione ragionevole da far valere indiscriminatamente sul territorio nazionale.

Peraltro, le Regioni ricorrenti non hanno censurato sotto tale versante l'art. 4, comma 3 e, dunque, certo la Corte non avrebbe potuto pronunciare nei termini di cui si è detto.

4. Segue: c) *sulla trasversalità della materia «agriturismo»*. - Lo stesso legislatore era consapevole che la disciplina dell'attività agrituristica non ha riguardo unicamente alla materia agricola (cui, come detto, propriamente inerisce), ma incide sulla regolamentazione di altre materie ed interessi. Emerge chiaramente dall'art. 1 della legge n. 96, il quale prevede che la Repubblica promuove l'attività agrituristica come strumento di qualificazione e valorizzazione del territorio; di tutela dell'ambiente; di conservazione del patrimonio edilizio rurale; di mezzo per favorire lo sviluppo agricolo e forestale (21).

Ma, ancora, la regolamentazione di tale attività interferisce con problematiche attinenti alla tutela del diritto alla salute degli utenti; si pensi, ad esempio, alle prescrizioni igienico-sanitarie poste dall'art. 5.

Dunque, la disciplina dell'agriturismo è «trasversale», appunto nel senso che investe interessi molteplici; e quindi, al fine dell'individuazione del titolo di competenza legislativa, ai sensi dell'art. 117 Cost., è necessario appurare, caso per caso, quale sia l'oggetto della specifica disposizione contenuta nella legge n. 96/2006 (ossia, l'interesse dalla medesima disciplinato) (22).

La Corte costituzionale ha, dunque, giustamente preso atto di quanto sopra, osservando che «l'attività agrituristica (...) seppure in via immediata rientra nelle materie agricoltura e turismo di competenza residuale delle Regioni, interferisce tuttavia con altre materie attribuite alla competenza, o esclusiva o concorrente, dello Stato».

E, sulla base di tale criterio, ha orientato la propria decisione sulle singole questioni di legittimità sollevate dalle ricorrenti; sancendo che, nel caso in cui la norma ha ad oggetto materie di competenza concorrente, la legge n. 96 deve conseguentemente limitarsi a fornire norme di principio, dovendo residuare la necessaria autonomia legislativa regionale quanto alle disposizioni di dettaglio.

È così che, come ricordato *sub* 1), la Corte ha dichiarato incostituzionali i commi 4 e 5 dell'art. 5, poiché essi, nel disciplinare profili inerenti la tutela del diritto alla salute (e, dunque, oggetto di competenza concorrente, ai sensi dell'art. 117, comma 3 Cost.), contengono norme dettagliate che privano la Regione della propria autonomia normativa.

Invece, la sentenza impugnata ha giustamente ritenuto legittimi i commi 1, 2, 3 e 6 dell'art. 5, dato che le norme in esso contenute hanno mera natura di principio e, dunque, rispettano la competenza legislativa concorrente delle Regioni.

5. *Agriturismo ed autonomia impositiva delle Regioni*. - Le Regioni Lazio e Toscana non hanno sollevato alcuna questione di legittimità in relazione all'art. 7, comma 2 della

(16) Per un'ampia disamina degli orientamenti della Corte costituzionale circa il problema della ripartizione di competenza fra Stato e Regioni nella materia del diritto privato, v. S. CARMIGNANI, *Agricoltura e competenza regionale*, *op. cit.*, spec. 345 e ss.

(17) Cfr. anche M. RASO, *op. cit.*, 154.

(18) *Contra*, v. L. PAOLONI, *Commento all'art. 4 della l. 20 febbraio 2006*, n. 96, cit., 492-493, la quale ritiene incompatibili con l'art. 117 Cost., perché lesive della competenza esclusiva regionale, i commi 2 e 3, in quanto spetterebbe alle Regioni la fissazione dei parametri di connessione.

(19) Tali conclusioni ci pare trovino conforto anche nell'orientamento

espresso da parte della dottrina circa i limiti entro i quali può esplicarsi la competenza legislativa regionale nella materia del diritto privato: v. S. CARMIGNANI, *op. cit.*, spec. 378 e ss.

(20) V. ancora, *contra*, L. PAOLONI, *op. ult. cit.*, 492-493.

(21) V., sul punto, P. BORGHI, *Articolo 1 (finalità)*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2007, 127 e ss., spec. 131 e ss.

(22) Sulla necessità di individuare quale sia l'oggetto della disposizione statale (ossia, l'interesse dalla medesima tutelato), al fine di determinare la competenza, statale o regionale, in materia, v., per tutti, S. CARMIGNANI, *op. cit.*, spec. 242 e ss.; A. GERMANO, *Manuale*, cit., spec. 31 e ss.

legge n. 96, che reca la disciplina fiscale dell'attività agrituristica (23); e ciò, del tutto correttamente.

Vediamo, sinteticamente, perché, dapprima rammentando brevemente il quadro costituzionale rilevante.

Vengono in rilievo l'art. 117, comma 2, lett. e) Cost., il quale devolve alla competenza esclusiva statale la disciplina del «sistema tributario e contabile dello Stato»; l'art. 117, comma 3 Cost., che attribuisce alla competenza concorrente il «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»; infine, l'art. 119 Cost. che, dopo aver previsto al comma 1 che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria e di spesa, stabilisce, al comma 2, che tali enti hanno risorse autonome e «stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». Beneficiano, inoltre, di «compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio».

Alla luce di tale quadro normativo emerge, quindi, quanto segue (24).

Allo Stato compete, in via esclusiva, la determinazione dell'oggetto dei tributi erariali: vale a dire, ed in particolare, l'individuazione del loro presupposto (ossia, del fatto imponible), senza che sussista alcun limite al riguardo, costituito dalle materie oggetto di competenza esclusiva delle Regioni o, comunque, di competenza concorrente [art. 117, comma 2, lett. e) Cost.] (25). Vuol dire, quindi, per quanto in questa sede interessa, che lo Stato può istituire tributi aventi ad oggetto la materia agricoltura, ancorché, essa, sia di competenza esclusiva regionale.

Allo Stato spetta, altresì, l'adozione dei principi di coordinamento tra il sistema tributario erariale e quello regionale (art. 117, comma 3 Cost.).

Le Regioni hanno autonomia impositiva e possono, quindi, istituire tributi propri, purché nel rispetto dei principi costituzionali operanti in materia (*in primis*, degli artt. 23 e 53 Cost.) nonché nell'osservanza dei ricordati principi di coordinamento. Altro limite che si ritiene vincoli la potestà impositiva tributaria di tali enti è quello di continenza: significa che la Regione può solo istituire tributi propri i quali abbiano, quale presupposto, fatti che attengono alle materie rientranti nella competenza normativa regionale (26).

Sebbene sul punto vi sia discordia in dottrina, ci pare che, fermo quanto sopra, non sussistano invece impedimenti a che la Regione possa individuare quale presupposto di un proprio tributo fatti che risultano, in tutto o in parte, già essere oggetto di tributi erariali (27).

Infatti, l'unico condizionamento che la Costituzione pone all'autonomia impositiva regionale è quello fissato

dall'art. 119, comma 2 Cost., il quale esige che essa sia esercitata in armonia con la Costituzione ed i principi di coordinamento del sistema tributario; e tali principi non possono precludere l'autonomia impositiva regionale, ma solo, appunto, coordinarla con quella statale.

Vuol dire, insomma, che la potestà esclusiva statale di determinare l'oggetto dei propri tributi non esclude o condiziona quella regionale.

Ne consegue che è a nostro parere ammissibile, per quanto specificamente rileva in questa sede, che, ad esempio, la Regione possa istituire un tributo sul reddito maturato dall'impresa agricola – anche, quindi, mediante l'esercizio dell'attività agrituristica – sul proprio territorio; si tratterebbe di un tributo disposto nel rispetto del principio di continenza, dato che l'agricoltura è materia di competenza residuale della Regione, *ex art.* 117, comma 4 Cost. O, ancora, sono ipotizzabili forme di imposizione regionale sul trasferimento di terreni agricoli siti nel territorio regionale o di beni strumentali all'esercizio dell'attività agricola (svolta sul medesimo territorio).

Ciò non vuol dire che la Regione, peraltro, abbia l'illimitato potere di duplicare i tributi già istituiti dallo Stato (quale sarebbe un'ulteriore imposta regionale sul reddito dell'attività agricola o sul trasferimento dei terreni agricoli).

Da questo versante si tratterà di verificare, anzitutto, se la disciplina del tributo regionale non sia incompatibile con l'art. 53 Cost. (ed, in specie, col divieto di intaccare il c.d. minimo vitale del contribuente) (28). O, ancora, di appurare se non determini effetti irragionevoli e, quindi, contrastanti con l'art. 3 Cost. (ed è da ritenere che tale valutazione andrà operata anche tenendo conto dell'effetto economico, per il contribuente, indotto dall'esistenza del tributo regionale in tutto o in parte sovrapposto a quello erariale) (29). In secondo luogo, sarà necessario verificare se il tributo regionale sia compatibile con i principi di coordinamento del sistema tributario (che, peraltro, lo si ripete, non possono escludere l'autonomia impositiva delle Regioni in ordine all'identificazione del fatto imponible, purché nel rispetto del principio di continenza e del limite territoriale regionale).

Va peraltro rammentato che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 37 del 2004 (30), ha sancito che la potestà impositiva delle Regioni potrà esplicarsi solo una volta che il legislatore statale avrà determinato i rammentati principi generali di coordinamento di cui all'art. 117, comma 3 Cost., ossia, «i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi» nonché «le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi ed i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed Enti locali». Prosegue, poi, la Corte: «(...) poiché non è ammissibile, in materia tributa-

(23) Sulla disciplina fiscale dell'attività agrituristica ci permettiamo di rinviare a G. FERRARA, *Articolo 7 (abilitazione e disciplina fiscale)*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, 558 e ss.

(24) Sull'autonomia impositiva delle Regioni a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, la letteratura è ampia. V., in particolare, F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rass. trib.*, 2002, 585 e ss.; *Id.*, *Federalismo fiscale e ripartizione delle basi imponibili tra Stato, Regioni ed Enti locali*, *ivi*, 2002, 2007 e ss.; *Id.*, *Ancora in tema di autonomia tributaria delle Regioni e degli enti locali nel nuovo Titolo V della Costituzione*, *ivi*, 2005, 1033 e ss.; A. GIOVANNINI, *Normazione regionale in materia tributaria*, *ivi*, 2003, 1165 e ss.; C. FREGNI, *Riforma del Titolo V della Costituzione e federalismo fiscale*, *ivi*, 2005, 683 e ss.; *Id.*, *Autonomia tributaria delle Regioni e riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Diritto tributario e Corte costituzionale*, Napoli, 2006, 477 e ss.

(25) V., in specie, F. GALLO, *Prime osservazioni*, cit., 585 e ss.; *Id.*, *Federalismo fiscale*, cit., 2007 e ss.; *Id.*, *Ancora in tema di autonomia tributa-*

ria delle Regioni, cit., 1033 e ss.

(26) V., in particolare, i saggi indicati alla nt. 25.

(27) In tal senso, A. GIOVANNINI, *op. cit.*, 1165 e ss.; C. FREGNI, *Riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., 683 e ss.

(28) Sul principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost. la letteratura è vastissima. Cfr., per tutti, P. RUSSO, *Manuale di diritto tributario. Parte generale*, Milano, 2007, spec. 48 e ss., ed *ivi* nota bibliografica di riferimenti. V. anche, da ultimo, G. GAFFURI, *Il senso della capacità contributiva*, in *Diritto tributario e Corte costituzionale*, Napoli, 2006, 25 e ss.; v. pure F. MOSCHETTI, *Il principio di capacità contributiva, espressione di un sistema di valori che informa il rapporto tra singolo e comunità*, *ivi*, 39 e ss.

(29) Cfr., in termini, gli autori citati alla nt. 27.

(30) In *Riv. dir. trib.*, 2004, II, 215 e ss., con nota di C. SCALINICI, *Riserva di legge e primato della fonte statale nel sistema delle autonomie fiscali*. Su tale pronuncia v. anche C. FREGNI, *Autonomia tributaria delle Regioni e riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., spec. 489 e ss.

ria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale, si deve tuttora ritenere preclusa alle Regioni (se non nei limiti ad esse già espressamente riconosciuti dalla legge statale) la possibilità di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali; e per converso si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche di dettaglio, della disciplina dei tributi di dettaglio esistenti».

Dunque, sino a che lo Stato non avrà legiferato sui predetti principi, la potestà impositiva regionale, secondo la Corte, non potrà esplicarsi.

È plausibile ritenere, poi, che tali principi fissarono anche i criteri di ripartizione delle basi imponibili (si pensi, ad esempio e per quanto qui interessa, all'imponibile costituito dal reddito dell'impresa agricola o dal valore di un terreno agricolo trasferito, etc.) tra Stato e Regioni; e dunque, solo entro tali limiti, se del caso, la Regione potrà adottare tributi propri (per esempio, sul reddito prodotto, appunto, dall'impresa agricola).

Allo stato attuale, quindi, e venendo al nostro caso, del tutto legittimamente l'art. 7, comma 2 della legge n. 96/2006 ha statuito il regime fiscale dell'agriturismo. E, come detto, identiche considerazioni avrebbero dovuto svolgersi anche se lo Stato avesse emanato la legge di coordinamento. Senza che, dunque, le Regioni possano utilmente invocare, sul punto, la lesione dell'art. 119, comma 2 Cost.

Un'ultima riflessione.

Nel contesto costituzionale sopra sinteticamente delineato è difficile ipotizzare che l'autonomia impositiva delle Regioni possa effettivamente dare luogo ad una rilevante competizione fiscale tra le medesime.

Infatti, per un verso, tale potestà, allorché saranno adottati i principi di coordinamento, se esercitata, probabilmente tenderà a sovrapporsi all'autonomia impositiva statale (ossia, i tributi regionali tenderanno a duplicare quelli erariali) (31); non potendo certo implicare, per il rispetto del principio di competenza, l'abrogazione dei tributi istituiti dallo Stato.

Quindi, la competizione, al limite, potrà essere efficacemente realizzata da quelle Regioni che ometteranno o limiteranno la duplicazione di imposizione su imponibili già costituenti oggetto di tributi erariali.

Perciò, sotto tale versante non sembra ipotizzabile che, in futuro, vi possa essere un'effettiva competizione tra le Regioni in ordine (anche) alla tassazione dell'impresa agricola.

Diversa, invece, è la prospettiva – ancorché, sicuramente, di impatto economico ben più limitato – relativa all'istituzione dei tributi giustificati da servizi direttamente prestati dalle medesime Regioni; con riferimento ai quali, infatti, la sovrapposizione con l'autonomia statale non può ricorrere.

È, dunque, sul versante dell'imposizione correlata all'esercizio delle funzioni amministrative regionali in beneficio – per quanto qui interessa – dell'impresa agricola che è ipotizzabile possa maturarsi un'effettiva competizione (fiscale) tra gli enti regionali.

Giuseppe Ferrara

(1) SUL CONCETTO *LIQUIDO* DI CONNESSIONE NELL'APPLICAZIONE DEI CRITERI E DEI LIMITI DI QUALIFICAZIONE DELL'ATTIVITÀ AGRITURISTICA.

1. *La sentenza della Corte costituzionale n. 339/2007.* - Torna ancora una volta alla ribalta la l. 20 febbraio 2006, n. 96, legge quadro sull'agriturismo, la cui emanazione ha, al momento, originato più problemi di quanti si pensava ne potesse risolvere.

Le disposizioni del testo normativo, e le conseguenze che sono discese dalla loro applicazione, rappresentano, per altro verso, agli occhi del giurista un valido osservatorio della difficile convivenza che si sta avviando, dopo la riforma dell'art. 117 Cost., nel nuovo ordine normativo *multilevel* quando si tratta di materie (come nel nostro caso, l'agriturismo) collocate, sinuosamente, tra legislazione statale e legislazione regionale.

Il punto della pronuncia della Corte costituzionale che desta peculiare interesse in questa sede è, segnatamente, il numero 4 che contempla una parte del ricorso presentato dalla Regione Toscana in ordine alla legittimità dell'art. 4, commi 2, 3 e 4, lett. a), b), c), d) ed f) della legge quadro sull'agriturismo.

In dettaglio le obiezioni, che qui rilevano, mosse dalla Regione nell'impugnativa si appuntano sulla parte dell'articolo che privilegia «ai fini dell'individuazione dell'azienda agrituristica, quale criterio sulla cui base ritenere prevalente l'attività agricola su quella agrituristica, quello del tempo di lavoro necessario all'esercizio delle suddetta attività, *presumendosi prevalente quella agricola nei casi nei quali l'attività di ricezione e di somministrazione dei pasti e bevande interessi un numero non superiore a dieci ospiti*».

Tali disposizioni, sempre secondo il ricorso della Regione Toscana, violerebbero gli artt. 117 e 118 della Cost., in quanto con esse il legislatore statale sarebbe intervenuto con una *normativa di dettaglio* in una materia sottratta alla sua competenza, non ravvisandosi esigenze di carattere unitario che impongano il suddetto intervento.

I giudici costituzionali non ritengono fondata l'eccezione di incostituzionalità del comma 2, dell'art. 4, relativo al riconoscimento del «tempo di lavoro» ai fini della comparazione tra le due attività, svolte dall'imprenditore agricolo, per poter stabilire l'esistenza o meno tra esse del rapporto di connessione.

La Corte costituzionale fa proprie, invece, le ragioni dell'impugnativa in relazione ai commi 3 e 4 dell'art. 4. I giudici ritengono che il comma 3 nello stabilire «una presunzione ai fini del riconoscimento di un'attività come agrituristica, opera esclusivamente nell'ambito delle materie agricoltura e turismo, cui è riconducibile, in via immediata, la suddetta attività, ledendo, in tal modo, le prerogative legislative delle Regioni alle quali le suddette materie sono attribuite in via residuale ai sensi dell'art. 117, comma quarto, Costituzione».

L'incongruenza presente nella prescrizione qui in esame era stata già da noi rilevata nel commento all'art. 4 (1), laddove si sottolineava come il legislatore, dopo aver definito nuovamente i parametri generali della connessione valesse sul territorio nazionale, ai quali le Regioni dovevano attenersi nell'adeguarsi alla nuova legge sull'agriturismo, introduceva una «prevalenza presunta» (2) di connessione fissando la regola ritenuta ora illegittima dalla Corte costituzionale.

(1) L. PAOLONI, *Commento all'art. 4 della l. 20 febbraio 2006, n. 96*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, 488 ss.

(2) Su questa disposizione si è soffermata anche una recente sentenza della Corte di cassazione, Sez. III 13 aprile 2007, n. 8851 che ha evidenziato trattarsi «di presunzione *iuris et de iure* (...) che comunque non esclude che la suddetta prevalenza possa essere provata altrimenti»; il controverso contenuto della previsione sfugge, invece, all'attenzione di M. RASO, *Commento all'art. 4 (Criteri e limiti dell'attività agrituristica)*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2007, 151 ss.

(31) Non è invero pensabile che lo Stato possa rinunciare al proprio potere impositivo – diretto ed indiretto – sulle basi imponibili maturate sui territori regionali, onde consentire la piena esplicazione dell'autonomia regionale; e ciò per l'ovvia ragione che deve finanziare l'esercizio delle funzioni che la Costituzione ad esso riserva in via esclusiva e concorrente.

È comprensibile, peraltro, che l'interprete manifesti qualche perplessità nell'accettare la sequenza (illogica) dell'operato del legislatore desumibile dall'articolo in esame: dapprima la norma rimanda alle Regioni le funzioni di regolamentazione dei «criteri, limiti e obblighi amministrativi per lo svolgimento dell'attività agrituristica», tenuto conto delle caratteristiche del territorio regionale o di parti di esso: quindi il compito assegnato alle Regioni, in questa materia, ha una valenza localistica, perché deve rispondere, giustamente, alle esigenze che provengono dal territorio, in ordine alla diffusione del turismo nelle aree rurali, pur nel rispetto degli obiettivi generali di rilevanza nazionale.

Nel secondo comma dell'art. 4 viene apposto, poi, un ulteriore «paletto» ai limiti che dovranno osservare i legislatori regionali: viene riesumato, da alcune leggi regionali che l'avevano adottato subito dopo l'entrata in vigore della legge n. 730/1985, il criterio del tempo-lavoro (3), selezionato come parametro necessario allo svolgimento delle attività agricole affinché si possa discernere se esse siano effettivamente prevalenti su quelle agrituristiche in considerazione della dimensione assunta dall'attività agrituristica. Il principio, implicitamente, affermato in questo comma è che l'attività agrituristica deve essere di rilievo minore, sotto il profilo dell'impegno lavorativo richiesto all'imprenditore agricolo, rispetto a quella agricola al fine del rispetto dei limiti imposti dalla legge di cui qui si discorre.

Nello scritto sopra richiamato si erano, altresì, manifestate alcune perplessità riguardo all'efficacia di tale demarcazione posta all'operato dell'imprenditore agrituristico sia perché essa risultava facilmente aggirabile sia perché non si divideva, in generale, la «filosofia» complessiva dell'accoglimento dell'ormai superato criterio dimensionale, ovvero quello dell'«organizzazione dell'attività agrituristica», per poter discriminare tra le attività agricole principali e quelle appunto agrituristiche.

I giudici della Corte non hanno ritenuto tale disposizione contraria ai principi dell'ordinamento ed in effetti essa non contiene violazioni delle potestà normative regionali, essendo un criterio di portata generale, di cui può essere criticabile l'opportunità ma non la legittimità, così come si è a suo tempo chiaramente sostenuto.

Il punto debole nella disposizione analizzata, come si era già evidenziato, è costituito dalla previsione di una «presunzione» di agrarietà per le aziende che mantengono il numero degli ospiti, cui sono destinati i servizi di ricezione e di somministrazione di pasti e bevande da parte dell'imprenditore agrituristico, al di sotto delle dieci unità (4).

Si era sottolineato nel nostro precedente lavoro, e lo si ribadisce anche in questa sede nonostante la motivazione della sentenza non argomenti sul punto specifico, come non si possa imporre, ai fini della qualificazione dell'impresa agrituristica e della sua agrarietà, un uniforme tetto di presenze valevole su tutto il territorio nazionale.

La scelta del numero degli ospiti da parte dell'imprenditore agrituristico è subordinata alle caratteristiche dell'azienda, alla sua collocazione in una specifica area rurale, alle capacità organizzative dell'imprenditore, etc. Spetta, pertanto, alle singole Regioni la definizione del numero delle persone che una struttura agrituristica è in grado di accogliere e non può essere demandata alla legge statale tale previsione perché, come giustamente rilevano i giudici costituzionali, si tratta palesemente di una «normativa di dettaglio» e pertanto di competenza regionale.

L'intervento normativo della legge quadro n. 96/2006, sul punto in questione, si configura, in sostanza, come una compressione del potere legislativo assegnato alle Regioni nella materia agricoltura e turismo (sulle quali si radica l'agriturismo) e risulta in contrasto sia con il modello di riparto delle competenze introdotto con la riforma del Titolo V, seconda parte, della Costituzione, sia con il principio di sussidiarietà che sovrintende alla legge in esame.

Né può desumersi, qualora si rilevasse un orientamento in tale direzione, che il criterio qui censurato, ovvero il rispetto del limite dei dieci ospiti richiesto al fine di mantenere la qualifica dell'agrarietà per la singola impresa agrituristica, possa ritenersi un parametro di carattere generale valevole su tutto il territorio nazionale e, dunque, di competenza legislativa di rango statale. È evidente, anche per quanto fin qui sostenuto, e per i rilievi mossi dai giudici costituzionali, che ci troviamo di fronte ad una demarcazione dei poteri legislativi assegnati alle Regioni attraverso il ricorso ad una normativa di dettaglio che non può essere confusa, come potrebbe apparire da una lettura superficiale dell'art. 4, comma 3, della legge n. 96/2006, con una regola ad ampio spettro destinata a ulteriormente specificare (quasi ce ne fosse ancora bisogno!) l'ambito di operatività del criterio di connessione.

La connessione tra l'attività agricola e l'attività agrituristica è ben esplicitata, secondo criteri generali ed ordinanti, dall'art. 1 del d.lgs. 228/01 ed è poi rifinita nella legge quadro oggetto delle presenti note. Come fu a suo tempo rimarcato tale criterio opera, nella legislazione speciale in materia di agriturismo, «per misurare in primo luogo (...) le dimensioni assunte da attività agricole di servizi, rispetto alle attività agricole tradizionali» (5) ed è dunque palese che i giudici costituzionali, nell'affrontare la questione qui riportata secondo una visione anacronistica del fenomeno agrituristico, abbiano tenuto conto del dato oggettivo che si prospettava loro innanzi ovvero quello di un'attività agricola tradizionale nella quale si innesta un'attività di servizi. Così ragionando hanno evitato di utilizzare il modello, più avanzato, dell'impresa agricola di servizi o, secondo l'ottica comunitaria, dell'impresa agricola multifunzionale che rappresenta, oggi, lo stereotipo dell'impresa agricola moderna dedicata alla produzione di beni per il mercato e di servizi per l'ambiente, il territorio e la collettività.

Non sembra, pertanto, che nella pronuncia qui scrutinata si fuoriesca dal paradigma enunciato altrove dai giudici costituzionali ovvero che «il nocciolo duro della materia agricoltura (...) ha a che fare con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione» (6). Anche in questa sentenza si accoglie, pertanto, l'idea, per noi superata, di un'impresa agricola, impegnata nello svolgimento di attività economiche non agricole che vengono ricondotte all'«agrarietà» ancora una volta in virtù del meccanismo (mutevole ed antiquato) della connessione: l'agriturismo rappresenta una manifestazione sintomatica di tali perverse dinamiche legislative ed interpretative!

2. *La legge della Regione Lazio 2 novembre 2006, n. 14 ed il suo regolamento di attuazione.* - Mentre alcune Regioni si dibattono nella ricerca di risposte esaustive, da parte della Corte costituzionale, ai dubbi interpretativi insinuati dalla legge quadro, altre, dopo avere prontamente adeguato il loro apparato normativo alle nuove indicazioni statali, stanno procedendo spedite verso la piena attuazione della legge, integrando la normativa quadro anche con soluzioni originali e innovative.

Un caso piuttosto esemplare, del secondo percorso prospettato, è rappresentato dalla Regione Lazio, - anch'essa peral-

(3) Tale criterio era, in particolare, presente nell'art. 4 della l.r. Toscana 3 giugno 1987, n. 36; l'art. 3, comma 2, della l.r. Emilia Romagna 28 giugno 1994, n. 26; la l.r. Abruzzo 31 maggio 1994, n. 32.

(4) Poco profeticamente L. PETRELLI, *Studio sull'impresa agricola*, Milano, 2007, 279, rileva, per contro, che: «Per ciò che concerne la ricezione e la somministrazione di pasti e bevande opera una presun-

zione *iuris et de iure*, del rispetto del requisito della prevalenza quando tali attività interessano un numero non superiore a dieci ospiti. La norma appare da subito di grande utilità al fine di evitare ogni contenzioso sul punto».

(5) L. FRANCIOSI - L. PAOLINI, *L'impresa agrituristica*, Milano, 1989, 47.

(6) Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 12, in *Foro it.*, I, 1, 2004, 1358.

tro coinvolta nel ricorso alla Corte costituzionale qui richiamato - che si è munita in tempi rapidi di una normativa di settore (7) opportunamente rimodulata sulle *guide lines* tracciate dalla legge n. 96/2006; ha poi proceduto all'emanazione di un regolamento (8) che detta disposizioni attuative ed integrative della legge in materia di agriturismo.

Con riguardo al punto specifico che qui ci occupa è interessante notare come la previsione contenuta nell'art. 4, comma 3, venga recepita dalla normativa regionale presa in considerazione ma in modo non pedissequo come, per contro, avrebbe dovuto verificarsi se effettivamente la prescrizione in esame avesse avuto la funzione di norma generale sulla connessione.

L'art. 14, comma 10, della l.r. Lazio n. 14/2006 dispone infatti che «il rapporto di connessione e complementarietà è presunto nel caso di aziende che: a) danno ospitalità ai campeggiatori utilizzando fino a cinque piazzole; b) effettuano attività di ricezione e di somministrazione di pasti e bevande fino a dieci ospiti».

Come si evince dal dettato della norma la presunzione non riguarda la prevalenza dell'agrarità dell'attività svolta dall'imprenditore, quanto l'esistenza del rapporto di connessione e complementarietà. La presunzione, poi, non tocca esclusivamente il profilo dello svolgimento dell'attività di ricezione e somministrazione ma vira pure sull'ospitalità dei campeggiatori, ampliando, così, lo spettro di operatività della norma statale. Da ultimo, ma non per minore importanza, va sottolineato che per il primo comma dell'art. 14 «l'attività di agriturismo è esercitata in rapporto di connessione e complementarietà con l'attività agricola, che rimane principale».

In buona sostanza il legislatore regionale, nella disposizione richiamata, prende le distanze da quello statale anche nel ripudiare il criterio «fondamentale» della prevalenza, che ha storicamente soppiantato quello tradizionale della principalità, dell'attività agricola rispetto a quella agrituristica. Così facendo il legislatore regionale si è comportato in modo senz'altro coerente con le disposizioni della legge quadro [«le Regioni (...) definiscono criteri per la valutazione del rapporto di connessione delle attività agrituristiche rispetto alle attività agricole che devono rimanere prevalenti»] ma si è emancipato da esse optando per un parametro, quello appunto della principalità, che non è contemplato esplicitamente nella legge n. 96/2006, ed è anzi da reputarsi ormai decisamente superato dall'ordinamento, non solo per le questioni qui dibattute: basti, per tutti, richiamare la versione novellata dell'art. 2135 c.c. ove si fa abbondantemente uso di detto criterio della prevalenza.

Tuttavia nel regolamento attuativo della legge regionale si assiste ad un'altra acrobazia ermeneutica là dove all'art. 6, comma 2 si legge che «L'attività agricola è considerata *principale* (9) quando il tempo lavoro necessario per le singole colture, per ciascun allevamento di animali, per la silvicoltura e per le attività connesse *prevale* sul tempo lavoro medio convenzionale necessario per lo svolgimento dell'attività agrituristica». Si assiste, in buona sostanza, ad un ulteriore adattamento del criterio della connessione che dimostra ancora una volta la sua natura di concetto *liquido*, come si è suggerito nel titolo di questo lavoro.

C'è anche da sottolineare che l'art. 14 della l.r. n. 14/2006 apre un'ulteriore frattura tra legge regionale e legge quadro.

Infatti vengono posti espliciti limiti numerici alla capacità ricettiva delle aziende agrituristiche per quanto concerne l'alloggio (non oltre cinquanta posti), il campeggio (dodici piazzole e non più di trenta ospiti) e la somministrazione di pasti e bevande (fino a ottanta pasti giornalieri). Addirittura si consente il superamento di tale ultimo limite a condizione che il relativo esubero sia compensato entro centoventi giorni successivi al suo verificarsi!

Di rilievo, per la comprensione della natura del rapporto esistente tra le diverse fonti normative oggi consacrate dalla Carta costituzionale, è la definizione dettagliata del criterio del tempo-lavoro applicato all'attività agricola al fine di poter essere qualificata come attività principale nel contesto di un'impresa agrituristica attiva.

Si è visto che nella legge statale il canone in esame è richiamato come mero criterio ordinante necessario a consentire la realizzazione della connessione tra le due diverse attività; nella l.r. n. 14/2006 esso viene disciplinato in modo alquanto analitico e dettagliato.

Dopo avere ribadito che «l'attività agricola è considerata principale quando il tempo-lavoro medio convenzionale necessario per lo svolgimento dell'attività agricola prevale sul tempo-lavoro medio convenzionale necessario per lo svolgimento dell'attività di agriturismo» la legge affida alla Giunta regionale il compito di adottare, con criteri uniformi, apposite tabelle, da aggiornare ogni tre anni, per il calcolo delle ore lavorative relative alle attività agricole ed agrituristiche. Qualora alcune attività agricole non risultassero inserite nelle suddette tabelle, è onere dell'imprenditore agricolo allegare alla domanda presentata alla Provincia, per l'iscrizione nell'elenco dei soggetti abilitati all'esercizio dell'agriturismo, un diagramma con il dettaglio delle operazioni svolte ed il tempo occorrente allo svolgimento delle stesse.

Per le attività di agriturismo esercitate nelle aree montane o svantaggiate nonché nelle aree naturali protette sono previsti dei correttivi, determinati dalla Provincia, al tempo di lavoro agricolo richiesto al fine della conformazione al dettato legislativo; la misura agevolativa tende, ovviamente, a sostenere l'agriturismo e «a perseguire gli obiettivi di promozione della qualità e della cura dell'ambiente» connessi all'esercizio dell'attività agrituristica in zone economicamente depresse ed a ridotta presenza di agricoltori ma naturalmente vocate ad essere utilizzate, in modo sostenibile, per fini turistici.

Il criterio del tempo-lavoro viene, poi, ulteriormente dettagliato nel Regolamento attuativo della legge regionale già richiamato. L'art. 6 del regolamento stabilisce che il «tempo-lavoro medio convenzionale» è quantificato dall'imprenditore agrituristico in considerazione del tempo necessario, segnatamente, allo svolgimento delle attività agricole e delle attività agrituristiche. Per cui, con riguardo al computo delle prime, si dovrà tener conto della superficie, dell'ordinamento colturale e produttivo dell'azienda, nonché del coefficiente correttivo relativo alle zone montane; per quanto concerne le seconde, si dovrà fare riferimento alle diverse tipologie di ricezione ed ospitalità e dei relativi periodi di svolgimento (10).

Tra i limiti posti all'attività agrituristica va, altresì, segnalato a fini di completezza dei rilievi qui mossi al criterio di connessione ed alla sua *liquidità*, quello relativo alla som-

(7) Trattasi della l.r. 2 novembre 2006, n. 14, *Norme in materia di agriturismo e turismo rurale*, in *B.U.R.L.*, 10 novembre 2006, n. 31.

(8) R.r. 31 luglio 2007, n. 9, *Disposizioni attuative ed integrative della l.r. 2 novembre 2006, n. 14 (Norme in materia di agriturismo e turismo rurale), relative all'agriturismo*, in *B.U.R.L.*, 10 agosto 2007, n. 22.

(9) I corsivi sono nostri.

(10) Il regolamento precisa, inoltre, nei commi successivi che «Al fine di determinare il tempo lavoro per l'attività agricola, l'imprenditore applica i valori medi di impiego di manodopera contenuti nelle tabelle previste dall'art. 14, comma 2, moltiplicandoli per gli ettari, o frazioni di ettari, per le varietà attività agricole svolte in azienda, nonché per l'atti-

vità amministrativa e contabile necessaria allo svolgimento dell'attività agricola. Al fine di determinare il tempo lavoro per l'attività agrituristica, l'imprenditore applica i valori medi di lavoro per attività agrituristiche contenuti nelle tabelle previste dall'art. 14, comma 2, della legge, moltiplicandoli per il numero dei posti letto offerti, per il numero dei pasti somministrati e per tutte le altre attività definite dall'art. 2 della legge stessa, nonché per l'attività amministrativa e contabile necessaria allo svolgimento dell'attività agrituristica». Ulteriori prescrizioni sono introdotte nel caso di svolgimento di attività agricole o connesse, escluse quelle di ricezione ed ospitalità, non inserite nelle tabelle previste dall'art. 14, comma 2, della legge.

ministrazione di alimenti e bevande di cui all'art. 2, comma 3, lett. b) della legge regionale n. 14/2006, che applica la prescrizione contenuta nell'art. 4, comma 4, della legge quadro utilizzando percentuali che alcuni autori potrebbero ritenere senz'altro inadeguati al mantenimento delle peculiarità proprie dell'agriturismo.

In particolare si precisa, nella disposizione poc'anzi menzionata, che, per quanto concerne la provenienza dei pasti offerti in azienda, questi dovranno provenire in misura non inferiore al 35 per cento da prodotti propri, in misura non superiore al 15 per cento da prodotti non regionali e, per la restante parte, da prodotti provenienti da aziende locali e, comunque, ubicate nel territorio regionale. Anche in questo caso sono previsti dei correttivi per l'abbassamento delle percentuali qualora l'attività agrituristica venga svolta in zone montane o svantaggiate.

Le presenti note offrono lo spunto per compiere un'ultima breve considerazione, anche se riferita ad un argomento eccentrico rispetto a quello della connessione, che tocca il rapporto dialettico esistente, nella peculiare materia dell'agriturismo, tra legge di rango statale e legge di rango regionale e alle soluzioni originali ed innovative cui possono addivenire i legislatori locali.

La legge quadro stabilisce all'art. 23 che «L'uso della denominazione "agriturismo", e dei termini attributivi derivati, è riservato esclusivamente alle aziende agricole che esercitano l'attività agrituristica» risultando in regola con gli obblighi amministrativi previsti; chiarisce inoltre che «al fine di una maggiore trasparenza e uniformità del rapporto tra domanda e offerta di agriturismo, il Ministro delle politiche agricole e forestali, sentito il Ministro delle attività produttive, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, determina criteri di classificazione omogenei per l'intero territorio nazionale e definisce le modalità per l'utilizzo, da parte delle Regioni, di parametri di valutazione riconducibili a peculiarità territoriali».

In attuazione di tali prescrizioni, la legge n. 14/2006 della Regione Lazio dispone che, al fine di valorizzare l'offerta agrituristica, con apposito regolamento si determinano sia il sistema per la classificazione delle aziende agrituristiche che i criteri e le modalità per l'assegnazione della classifica alle aziende agrituristiche.

Il regolamento n. 9/2007 della Regione Lazio introduce, così, all'art. 19 una catalogazione innovativa delle imprese agrituristiche composta da sei diverse tipologie, ognuna delle quali funzionale all'assolvimento di un peculiare obiettivo che appare perfettamente integrato all'attività agricola principale: 1) agriturismo tradizionale; 2) con caratterizzazione enogastronomica; 3) con caratterizzazione naturalistica; 4) con caratterizzazione culturale; 5) con caratterizzazione biologica; 6) con caratterizzazione ecologica. È evidente che tale elenco costituisca la cartina di tornasole della versatilità dell'impresa agrituristica, che è un'impresa agricola in grado di fornire beni e servizi differenziati per la collettività ed il territorio.

La disposizione in esame precisa, altresì, che «la confortevolezza dell'ospitalità e la varietà dei servizi offerti sono individuate sulla base di una specifica simbologia, finalizzata ad un immediato riconoscimento da parte degli utenti delle diverse tipologie». La Giunta provvederà, con apposita delibera, ad individuare la denominazione ed il simbolo per ciascuna tipologia.

Il provvedimento, in buona sostanza, è una riprova di quanto diversificata e mutevole possa risultare l'agricoltura moderna e di come i criteri giuridici (nel nostro caso quello della connessione) non sempre appaiano adeguati a disciplinarla, anzi sovente si mostrino costrittivi delle potenzialità che un istituto in continua evoluzione, quale oggi è l'impresa agricola, è in grado di esprimere.

Lorenza Paoloni

Cass. Sez. III Civ. - 26-6-2007, n. 14754 - Fiduccia, pres.; Durante, est.; Schiavon, P.M. (conf.) - Terme Carignano s.r.l. (avv. Andriani) c. Dolci e altro (avv. Reboa). (Conferma App. Ancona 18 marzo 2002)

Prelazione e riscatto - Riscatto - Compravendita avente ad oggetto il fondo riscattato unitamente ad altri immobili - Indicazione di un prezzo globale riferito al complesso dei fondi - Decadenza dal diritto di riscatto - Esclusione - Determinazione del prezzo di riscatto - Criteri - Individuazione - Fattispecie. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 8 gennaio 1979, n. 2, art. 1)

In tema di prelazione e riscatto agrari, qualora la compravendita abbia ad oggetto diversi fondi con l'indicazione di un prezzo globale riferito al complesso dei fondi stessi senza possibilità di distinguere con esattezza quello relativo a ciascuno di essi, chi voglia esercitare il diritto di riscatto con riferimento al fondo per il quale ha titolo è impossibilitato a compiere l'offerta del prezzo, non risultando lo stesso determinato nel contratto; tuttavia, egli non decade dal diritto per non aver fatto l'offerta, non potendosi porre a suo carico l'onere di individuare la parte del prezzo riferibile al fondo in relazione al quale esercita il riscatto, atteso che la specificazione del prezzo si configura come obbligo gravante sul venditore ex lege n. 590 del 1965. In tal caso, la determinazione del prezzo del riscatto avviene nel relativo giudizio mediante l'espletamento dei normali mezzi istruttori, non esclusa la c.t.u.; solo se i vari fondi presentano una sostanziale omogeneità è possibile individuare il prezzo del riscatto in proporzione al prezzo globale, mentre normalmente il prezzo del riscatto corrisponde a quello di mercato del fondo in relazione al quale è esercitato il riscatto, salvo che non ricorrano particolari circostanze che ne comportino un aumento o una diminuzione con accollo dell'onere della relativa prova a carico della parte interessata. (Nella specie, la S.C. ha confermato la sentenza di merito con la quale, ritenuta la totale disomogeneità dei fondi sulla base della c.t.u., era stato correttamente determinato il prezzo di riscatto nel prezzo di mercato individuato dal c.t.u., rilevando, peraltro, che la censura avente ad oggetto il giudizio relativo a tale disomogeneità si risolveva, in effetti, nella inammissibile richiesta di rivalutazione di elementi probatori che non erano stati neppure riportati nel ricorso) (1).

(Omissis)

1. Con il primo motivo si denuncia violazione e falsa applicazione della legge n. 590 del 1965, art. 8 in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3; l'errore che si addebita alla Corte di merito è di avere ritenuto che si sia formato il giudicato in ordine alla sussistenza dei requisiti del riscatto; viceversa, come riconosciuto dalla stessa Corte, il Tribunale non si è neppure implicitamente pronunciato sulla sussistenza dei detti requisiti ed ha erroneamente affermato che la inesistenza del requisito negativo della mancata vendita di fondi rustici nel biennio precedente deve formare oggetto di eccezione; la giurisprudenza di legittimità è nel senso che la ricorrenza dei requisiti del riscatto deve essere accertata di ufficio dal giudice, per cui non incorre nel vizio di ultrapetizione né viola il giudicato interno il giudice di appello che rilevi di ufficio la mancanza dei requisiti stessi nel caso in cui la questione non sia stata esaminata dal giudice di primo grado.

1.1. Il motivo è infondato.

1.2. In proposito va rilevato che, come dedotto dai controricorrenti Dolci e Girolomoni e come risulta dall'esame della sentenza di primo grado, possibile per la natura dell'accertamento da compiere, il Tribunale si è pronunciato sui requisiti del riscatto, affermandone la ricorrenza; in particolare con riferimento al requisito negativo della mancata vendita di fondi rustici nel biennio precedente ha ritenuto conclusivamente che «comunque gli attori nulla possedevano e nulla potevano avere venduto».

Non è neppure dedotto che tale pronuncia abbia formato oggetto di impugnazione, sicché su di essa si è formato il giudicato. Ed è pacifico insegnamento di questa Corte che la sussistenza dei requisiti oggettivi e soggettivi per l'esercizio del riscatto agrario costituenti condizioni dell'azione può essere verificato di ufficio dal giudice di appello solo se la questione non sia stata esaminata espressamente dal giudice di primo grado, mentre, se lo sia stata, è onere della parte soccombente proporre impugnazione, formandosi altrimenti il giudicato (*ex plurimis* Cass. 8 aprile 2003, n. 5508; Cass. 1° aprile 2003, n. 4908).

2. Con il secondo motivo si lamenta violazione e falsa applicazione della legge n. 590 del 1965, art. 8 nonché insufficiente e contraddittoria motivazione (art. 360 c.p.c., nn. 3 e 5); secondo la giurisprudenza

di legittimità, qualora il fondo sia venduto assieme ad altri per un corrispettivo unitario, il prezzo del fondo da riscattare può essere determinato proporzionalmente; è arbitraria l'equiparazione dell'ipotesi di mancata indicazione del prezzo a quella dell'indicazione di un prezzo in misura fittiziamente esorbitante; in questa seconda ipotesi il retraente deve esperire con la domanda di riscatto quella di simulazione del prezzo ed il giudice non si può sostituire alla parte facendo ricorso agli elementi probatori comunque acquisiti per stabilire il prezzo effettivo; la Corte di merito ha ritenuto di non potere applicare il metodo proporzionale per tre ragioni fondamentali e, cioè, 1) perché si otterrebbe un valore notevolmente superiore a quello indicato dal c.t.u.; 2) perché il detto metodo presuppone l'omogeneità dei fondi; 3) perché ha ritenuto che il prezzo di acquisto di un bene coincide normalmente con il prezzo di mercato; ragioni, queste, inconsistenti.

2.1. Neppure questo motivo è fondato.

2.2. Come questa Corte ha avuto anche recentemente occasione di affermare, qualora la compravendita abbia ad oggetto diversi fondi con l'indicazione di un prezzo globale riferito al complesso dei fondi stessi senza possibilità di distinguere con esattezza quello relativo a ciascuno di essi, chi voglia esercitare il diritto di riscatto con riferimento al fondo per il quale ha titolo è impossibilitato a compiere l'offerta del prezzo, non risultando lo stesso determinato nel contratto; ciò nondimeno non decade dal diritto per non avere fatto l'offerta, non potendosi porre a suo carico l'onere di individuare la parte del prezzo riferibile al fondo in relazione al quale esercita il riscatto, atteso che la specificazione del prezzo si configura come obbligo gravante sul venditore *ex lege* n. 590 del 1965 (Cass. 29 aprile 2005, n. 8997; Cass. 29 marzo 2006, n. 7231).

La determinazione del prezzo del riscatto in tale caso avviene nel relativo giudizio mediante l'espletamento dei normali mezzi istruttori, non esclusa la c.t.u.; solo se i vari fondi presentano una sostanziale omogeneità è possibile determinare il prezzo del riscatto in proporzione al prezzo globale, mentre normalmente il prezzo del riscatto corrisponde a quello di mercato del fondo in relazione al quale è esercitato il riscatto, salvo che non ricorrano particolari circostanze che ne comportino un aumento o una diminuzione con onere di prova a carico della parte interessata.

2.3. Nella specie la Corte di merito, ritenuta la totale disomogeneità dei fondi sulla base della c.t.u., ha correttamente determinato il prezzo del riscatto nel prezzo di mercato individuato dal c.t.u.; occorre, peraltro, evidenziare che la censura che investe il giudizio di disomogeneità dei fondi si risolve nella inammissibile richiesta di rivalutazione di elementi probatori che non sono neppure riportati nel ricorso.

3. Con il terzo motivo si denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 1480 e 1484 c.c. in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3; la Corte di merito ha ritenuto che l'evitto (nella specie la società Terme di Carignano) non ha diritto alla diminuzione del prezzo in quanto il suo patrimonio rimane compensato dalla restituzione della somma corrispondente al valore di mercato del fondo; senonché il prezzo determinato giudizialmente è notevolmente inferiore a quello pattuito (L. 124.961.705 in meno), come è desumibile dallo stesso comportamento processuale dei venditori, sicché la società evitta subisce un grave pregiudizio; secondo la Corte di merito la risarcibilità del c.d. interesse positivo presuppone «l'ignoranza non colpevole da parte del venditore dell'esistenza delle condizioni della prelazione»; secondo la più recente giurisprudenza di legittimità la responsabilità del venditore per evizione non è esclusa dalla conoscenza che il compratore abbia avuto o avrebbe potuto avere dell'esistenza del coltivatore avente diritto di prelazione; in sostanza, ricondotta la responsabilità del venditore in caso di riscatto agrario alla normale responsabilità per evizione, bisogna ritenere che il venditore risponda obiettivamente nei limiti dell'interesse negativo, mentre per l'interesse positivo non rileva l'accidentale profilo psicologico, bensì l'imputabilità o meno dell'inadempimento al venditore.

3.1. Il motivo è infondato.

3.2. Va rilevato in proposito che l'acquirente del fondo il quale subisce il riscatto può agire nei confronti del proprietario alienante per il risarcimento del danno a norma dell'art. 1483 c.c. In tale caso il risarcimento è normalmente dovuto ai sensi dell'art. 1479 c.c. nei limiti del

cosiddetto interesse negativo, costituito principalmente dalla restituzione del prezzo e dal rimborso delle spese della vendita; solo se ricorra il dolo o la colpa del venditore in riferimento alla particolare causa che ha determinato l'evizione, come nell'ipotesi di violazione della garanzia espressamente prestata circa l'inesistenza di diritti di prelazione spettanti a terzi, il venditore è obbligato al risarcimento totale del danno, comprensivo anche del lucro cessante che può consistere nella differenza tra valore del fondo al momento dell'acquisto ed al momento della sentenza passata in giudicato (Cass. 14 aprile 1994, n. 3470; Cass. 15 febbraio 1990, n. 1140; Cass. 25 maggio 1981, n. 3435; Cass. 18 febbraio 1980, n. 1184).

3.3. La Corte di merito ha ritenuto che con la restituzione del prezzo determinato mediante la c.t.u. sia stato risarcito il danno nei limiti dell'interesse negativo e si è così adeguata ai principi sopra esposti, mentre la tesi che questa forma di risarcimento non può ritenersi avvenuta, essendo il prezzo convenuto maggiore di quello determinato giudizialmente, presuppone che il contratto contenga, oltre al prezzo globale, quello del fondo cui si riferisce il riscatto e, come si è già detto, il presupposto è falso.

3.4. La stessa Corte ha, poi, negato il risarcimento del danno eccedente i limiti dell'interesse negativo per due concorrenti ragioni e, cioè, che la società acquirente era consapevole dell'esistenza del rapporto agrario e non esiste il «pregiudizio patrimoniale».

Orbene questa seconda ragione, autonomamente idonea a sorreggere la decisione, non risulta censurata, ond'è che la censura concernente l'altra è inammissibile per carenza di interesse.

4. Concludendo, il ricorso è rigettato con condanna della società ricorrente alle spese.

(Omissis)

(1) IL DIRITTO AL RISARCIMENTO DEL DANNO DEL TERZO ACQUIRENTE IN CASO DI RISCATTO DI FONDO RUSTICO.

La ricchissima produzione giurisprudenziale in tema di prelazione e riscatto agrario non offre una vasta casistica sui diritti del terzo acquirente del fondo rustico, che si veda soccombente nel giudizio promosso dal riscattante.

Eppure il terzo acquirente è il convenuto principale nell'azione di riscatto esercitata dal coltivatore diretto, affittuario o proprietario confinante, pretermesso nella compravendita del fondo rustico. Egli è il soggetto destinato, in caso di sentenza di accoglimento della domanda di riscatto, a perdere il diritto all'acquisto del fondo e colui al quale il riscattante dovrà rimborsare – all'esito del passaggio in giudicato della sentenza di dichiarazione di retratto (1) (e cioè dopo molti anni dall'inizio della controversia) – il prezzo della compravendita risultante dall'atto notarile. La giurisprudenza ha sempre riconosciuto che il terzo acquirente – convenuto nel giudizio – possa esercitare domanda di evizione nei confronti del venditore, chiamandolo in causa. Il venditore è, dunque, nel giudizio di riscatto, soltanto un litisconsorte facoltativo che può essere chiamato in causa dall'acquirente per la garanzia da evizione, ai sensi dell'art. 1483 c.c.

È pacifico in giurisprudenza che il retraente ha l'onere di rimborsare soltanto il prezzo della compravendita e non anche le spese sostenute dall'acquirente del fondo (es. notarili, di registrazione, trascrizione ed eventuale mediazione), ovvero gli interessi legali sul prezzo (2). L'unico rimedio ammesso dall'ordinamento a favore del terzo acquirente, nella sua qualità di retrattato, è la domanda di risarcimento nei confronti del venditore nell'ambito della garanzia per evizione; disciplina che può applicarsi anche alla fattispecie del retratto agrario, con alcuni correttivi. L'art. 1483 c.c. stabilisce che, se il compratore subisce l'evizione totale della cosa per effetto dei diritti che un terzo ha

rustico alienato in violazione del diritto di prelazione, il prezzo dovuto dal retraente non può superare quello indicato nel contratto di vendita, restando preclusa al retrattato la facoltà di far valere esborsi ulteriori, non potendo, peraltro, il prezzo subire maggiorazioni per interessi e rivalutazione monetaria (Cass. 6 aprile 2006, n. 8090, in *Giust. civ.*, 2007, 660).

(1) Si rammenta che, in base alla l. 8 gennaio 1979, n. 2, i termini per il versamento del prezzo decorrono, ove sorga contestazione, dal passaggio in giudicato della sentenza che riconosce il diritto di riscatto.

(2) Così Cass. 29 aprile 2005, n. 8997, in questa Riv., 2006, 64; Cass. 5 novembre 1985, n. 5364, in *Giur. agr. it.*, 1986, 547. In tema di riscatto di fondo

fatto valere su di essa, il venditore è tenuto a risarcirlo del danno, a norma dell'art. 1479 c.c.

Tenendo conto dei meccanismi propri del riscatto agrario ed in particolare dell'onere del retraente di pagare al terzo acquirente il prezzo da questi versato al venditore, la disciplina civilistica di cui all'art. 1479 c.c. può essere solo in parte applicata: il venditore non sarà tenuto a restituire all'acquirente il prezzo pagato, ma a rimborsargli «le spese e i pagamenti legittimamente fatti per il contratto», nonché «le spese necessarie e utili fatte per la cosa e, se era in mala fede, anche quelle voluttuarie». La disposizione in esame rinvia tuttavia anche all'art. 1223 c.c., facendo intendere che, oltre al risarcimento dell'interesse negativo (il c.d. danno emergente), il retrattato possa chiedere al venditore un risarcimento più ampio, che sia conseguenza diretta ed immediata dell'obbligazione del venditore di far acquistare la cosa al compratore, e cioè il danno da lucro cessante. Se è vero che gli obblighi di rimborso da parte del venditore, indicati nel secondo e terzo comma dell'art. 1479 c.c., hanno natura restitutoria e, quindi, prescindono dalla colpa dell'alienante, il rinvio all'art. 1223 c.c. contempla, invece, che il compratore retrattato possa – in caso di colpa (o dolo) del venditore – chiedere il risarcimento del c.d. interesse positivo, comprensivo di tutte le voci da lucro cessante che possono aver portato ad una più ampia perdita patrimoniale dell'evitto.

In tema di risarcimento del danno da evizione del terzo retrattato, la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto che il compratore del fondo rustico, che subisce il riscatto da parte dell'avente diritto, non deve provare d'aver ignorato l'esistenza del diritto di prelazione, al fine di ottenere il rimborso delle spese da parte del venditore, nell'ambito dell'azione di garanzia per evizione (3).

Per quanto concerne il c.d. interesse negativo, non rileva che – nella fase della compravendita – il venditore abbia colposamente pretermesso l'avente diritto di prelazione, dando comunque corso al trasferimento definitivo del fondo in favore del terzo.

Non va trascurato di considerare – sotto l'aspetto del comportamento dei contraenti in tema di alienazione di fondi rustici liberi da insediamenti di coltivatori diretti – che molto spesso non è facile individuare il proprietario confinante avente titolo, soprattutto qualora ve ne sia una pluralità, atteso che in tale ipotesi la giurisprudenza ha ritenuto che debba essere compito del giudice e non dell'alienante scegliere, tra più confinanti, chi meglio realizzi lo scopo di accorpamento dei fondi (4). Va da sé che spesso l'esercizio positivo di un'azione di riscatto nasca dall'oggettiva impossibilità, per il promittente venditore, di individuare il soggetto cui spetti il diritto alla preferenza e che l'atto di compravendita venga concluso in ogni caso, pur nella consapevolezza di entrambi i contraenti della possibilità di un riscatto da parte del confinante che risulterà prevalere nell'eventuale conflitto tra aventi titolo.

Può accadere inoltre, che il promittente venditore ignori se il proprietario a confine abbia i requisiti oggettivi e soggettivi necessari per l'esercizio del diritto di prelazione, non essendo

sempre evidente che il potenziale avente titolo possieda, ad esempio, la qualifica di coltivatore diretto nel significato inteso dall'art. 31 della legge n. 590/65. La qualità professionale richiesta dalla norma è una qualità *di fatto*, non necessariamente emergente dai certificati amministrativi, ovvero di pubblica evidenza, cosicché il promittente venditore potrebbe trovarsi nella condizione di eseguire delle indagini per accertare se il confinante e/o i confinanti abbiano i requisiti richiesti dalla legge. Parimenti, vi è – prima del trasferimento definitivo del fondo – l'interesse del promittente acquirente alla conclusione dell'affare e, quindi, l'interesse ad impedire che il promittente venditore faccia esercitare la prelazione a chi non ne avrebbe diritto.

Nell'ambito della compravendita di fondi rustici, la questione del diritto di prelazione assume, dunque, carattere essenziale per il buon esito del negozio: da un lato, deve essere assicurato il diritto del coltivatore diretto, sia esso affittuario del fondo o proprietario a confine, alla preferenza nell'acquisto, dall'altro deve essere consentito al promittente compratore di acquistare il fondo, senza timore che possa subire il riscatto da parte del soggetto pretermesso, con tutte le conseguenze patrimoniali che ne derivano.

Nel trasferimento di fondi rustici, il venditore – pur con le difficoltà cui si è sopra accennato – si assume in ogni caso l'obbligazione giuridica nei confronti dell'acquirente di trasferirgli la proprietà del bene, nonché di garantirlo da una eventuale evizione (art. 1476 c.c.).

Nell'ipotesi in cui vi sia un giudizio di riscatto ed il terzo acquirente abbia chiamato in causa il venditore ai fini della garanzia per evizione, occorrerà, dunque, verificare – ai fini del risarcimento del danno – il grado di colpa del venditore ed eventualmente quello del compratore.

Come si è detto, la garanzia per evizione prescinde totalmente dalla colpa del venditore e, quindi, una volta verificatasi l'evizione con il riconoscimento positivo del riscatto, il compratore avrà diritto al rimborso delle spese del contratto di vendita e di quelle accessorie, nonché dei frutti eventuali che il compratore abbia dovuto restituire al retraente. Questo tipo di risarcimento viene qualificato dalla giurisprudenza come *interesse negativo* (5).

A parte il rimborso delle spese di cui si è detto, il terzo retrattato può far valere il diritto al risarcimento del danno, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 1223 e 1479 c.c., anche nella misura del c.d. interesse positivo. Ma solo se ricorra il dolo o la colpa del venditore in riferimento alla particolare causa che ha determinato l'evizione. Nell'ambito della domanda proposta dal terzo riscattato nei confronti del venditore, occorrerà, dunque, indagare l'atteggiamento psicologico del venditore, di dolo o di colpa, affinché si possa affermare il diritto dell'evitto al più ampio risarcimento del danno, comprensivo del lucro cessante.

La Corte Suprema, con la sentenza in commento, che può ritenersi senz'altro innovativa sul punto, ha ritenuto che, nell'ipotesi di violazione della garanzia espressamente prestata circa l'inesistenza di diritti di prelazione spettanti a

(3) Cass. 15 febbraio 1990, n. 1140, in *Giur. agr. it.*, con nota di RAUSEO, *La garanzia per evizione nel riscatto di fondo rustico*. Secondo Cass. 1° luglio 1988, n. 4389, *ivi*, 1989, 29, la responsabilità del venditore non è esclusa dalla conoscenza che il compratore abbia preventivamente avuto o potuto acquisire prudentemente dell'esistenza del coltivatore avente diritto di prelazione.

(4) È opportuno rammentare che si è formato un prevalente indirizzo giurisprudenziale sulla questione del conflitto tra più confinanti aventi diritto di prelazione. Secondo Cass. 20 gennaio 2006, n. 1106, in questa Riv. (M), 2007, 202, in presenza di una pluralità di coltivatori diretti proprietari di terreni diversi, tutti confinanti con il fondo rustico posto in vendita, a ciascuno dei medesimi spetta il diritto di prelazione e riscatto di cui all'art. 7, comma secondo, n. 2, della legge n. 817 del 1971, e, ove si verifichi una situazione di conflittualità, per effetto dell'esercizio della prelazione o riscatto da parte di due o più dei predetti confinanti, è compito riservato al giudice del merito la scelta del soggetto preferito, che dovrà accordare prevalenza ad uno piuttosto che agli altri aspiranti alla prelazione, alla stregua della maggiore o minore attitudine a concretare

la finalità perseguita dalla citata norma e, cioè, l'ampliamento delle dimensioni territoriali dell'azienda diretto-coltivatrice, che meglio realizzi le esigenze di ricomposizione fondiaria, di sviluppo aziendale e di costituzione di unità produttive efficienti sotto il profilo tecnico ed economico. Così Cass. Sez. Un. 18 ottobre 1986, n. 6123, in *Giur. agr. it.*, 1987, 27, con nota di SALVESTRONI, *Le Sezioni Unite e la prelazione dei confinanti*; Cass. 28 novembre 1998, n. 12092, in questa Riv., 1999, 213; Cass. 1° aprile 2003, n. 4916, *ivi*, 2004, 699.

(5) Secondo la Corte Suprema (Cass. 18 ottobre 2005, n. 20165, in *Giust. civ.*, 2005, 2374), gli effetti della garanzia per evizione, che sanziona l'inadempimento da parte del venditore dell'obbligazione di cui all'art. 1476 c.c., conseguono al mero fatto obiettivo della perdita del diritto acquistato e, quindi, indipendentemente dalla colpa del venditore e dalla stessa conoscenza da parte del compratore della possibile causa della futura evizione, in quanto detta perdita comporta l'alterazione del sinallagma contrattuale e la conseguente necessità di porvi rimedio con il ripristino della situazione economica del compratore quale era prima dell'acquisto.

terzi, il venditore è obbligato nei confronti del compratore retrattato al risarcimento totale del danno, comprensivo del lucro cessante, che può consistere nella differenza tra il valore del fondo al momento dell'acquisto ed al momento della sentenza passata in giudicato.

Con tale pronuncia, la Corte Suprema ha mostrato un'apertura nei confronti della posizione del retrattato che – senza sua colpa, confidando nella bontà dell'affare – abbia dovuto subire l'evizione del fondo, vedendosi rimborsare dal retraente il prezzo a suo tempo corrisposto, privo di rivalutazione o interessi legali.

Non vi è dubbio che, nel giudizio di riscatto, il venditore – chiamato al rispondere nei confronti del compratore – sia tenuto a superare la presunzione di colpa ex art. 1218 c.c. ed a dimostrare di aver agito in buona fede, facendo di tutto per assicurare il diritto all'acquisto del fondo da parte del terzo, di non aver taciuto eventuali insediamenti da parte di coltivatori diretti sul fondo venduto o l'esistenza di proprietari confinanti aventi titolo.

L'accertamento in concreto di un comportamento di colpa grave o di mala fede del venditore potrà essere, dunque, determinante ai fini del riconoscimento del diritto del retrattato a vedersi liquidare il danno da lucro cessante. La posizione complementare del venditore, litisconsorte facoltativo, è destinata ad assumere grande rilevanza nel processo, quando sia in gioco la sua responsabilità contrattuale nei confronti dell'acquirente che rivendica ingenti danni subiti a causa dell'evizione.

Se è vero che fino ad oggi l'attenzione della dottrina e della giurisprudenza è stata incentrata sulla figura del retraente, non vi è dubbio che, nella materia del riscatto agrario, meriti un maggior approfondimento la posizione del terzo acquirente, portatore di diritti meritevoli di tutela, troppo spesso disattesi.

Con la sentenza in commento, la Corte Suprema, pur respingendo nella fattispecie il ricorso, per essere risultata accertata la consapevolezza del terzo acquirente dell'esistenza del rapporto agrario e quindi del diritto di prelazione del coltivatore, ha comunque enunciato il principio (6), secondo cui il venditore può essere obbligato a corrispondere la differenza tra valore del fondo al momento dell'acquisto e quello risultante al momento della sentenza passata in giudicato. Tale principio sembra destinato ad incidere profondamente nella specifica materia del riscatto agrario, sol che si consideri il danno ricevuto dal terzo acquirente in buona fede che, subendo la perdita del fondo per fatto e colpa del venditore, si veda poi rimborsare dal retraente solo il prezzo a suo tempo versato. La Corte Suprema, nell'affermare il principio del risarcimento totale del danno, lascia intendere che il terzo possa rivendicare nei confronti del venditore non tanto la corresponsione degli interessi e della rivalutazione sul prezzo pagato, quanto l'incremento di valore del fondo alla data della sentenza di riscatto; ipotesi, questa, ben diversa, ove si consideri che il terreno potrebbe, nelle more del giudizio, aver mutato l'iniziale destinazione agricola, con conseguente aumento del suo valore di mercato (7).

Nicoletta Rauseo

(6) Con sentenza 14 aprile 1994, n. 3470, in questa Riv., 1995, 428, la Corte Suprema aveva già ammesso la risarcibilità del lucro cessante in materia di garanzia per evizione nel riscatto agrario, in caso di dolo o colpa del venditore, in riferimento alla particolare causa che abbia determinato la perdita all'acquisto.

(7) Tenuto conto delle conseguenze che potrebbero derivare dall'applicazione del principio del risarcimento del lucro cessante nei termini ora citati, è opportuno rilevare che nel giudizio dovrà assumere carattere preminente l'indagine delle cause che hanno portato alla evizione. La casistica potrebbe essere molto ampia: ad esempio, il venditore potrebbe aver notificato il preliminare e non aver ricevuto nei termini l'accettazione da parte dell'avente titolo, con successiva instaurazione di azione di retratto per vizi di forma od altro da parte del soggetto pretermesso; oppure erronea interpretazione della rinuncia alla prelazione o della cessazione del contratto agrario del coltivatore insediato. L'ampia casistica sulle cause di violazione del diritto di prelazione e riscatto ha trovato, del resto, giustificazione dalla lacunosità della disciplina e dai contrasti interpretativi in seno alla stessa giurisprudenza.

Cass. Sez. I Civ. - 21-5-2007, n. 11782 - De Musis, pres.; Salvago, est.; Russo, P.M. (conf.) - G.I.D.A. S.p.A. (avv. Giovannelli) c. Meoni (avv. Battista e altro). (Cassa con rinvio App. Firenze 19 marzo 2003)

Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - Cessione volontaria di beni agricoli - Triplicazione indennità al proprietario coltivatore - Mancata cessione - Valutazione dell'offerta - Perdita azienda agricola - Accertamento del giudice di merito.

La triplicazione dell'indennità, dovuta al proprietario coltivatore diretto ai sensi dell'art. 17, legge n. 865 del 1971, per l'ipotesi di cessione volontaria del fondo, è comunque dovuta, in applicazione dei principi elaborati dalla giurisprudenza in materia di espropriazione delle aree edificabili, ove l'offerta provvisoria non abbia reso possibile, per la sua incongruità, la facoltà di scelta dell'espropriando per la cessione volontaria o per la contestazione dell'indennità offerta, secondo l'apprezzamento motivato del giudice di merito, che deve valutare la conformità dell'offerta non solo al parametro posto dall'art. 16, ma anche a quello dell'incidenza dell'espropriazione parziale sull'esercizio dell'azienda agraria, posto dal precedente art. 15 (1).

(Omissis)

I ricorsi vanno, anzitutto, riuniti ai sensi dell'art. 335 c.p.c., perchè proposti contro la medesima sentenza.

(Omissis)

La Corte d'appello ha liquidato al Meoni per l'espropriazione dei fondi agricoli di sua proprietà ubicati nel territorio del Comune di Prato ed estesi circa 10.000 mq. tre distinte indennità: la prima per il terreno definitivamente appreso dalla G.I.D.A., in misura corrispondente al suo valore agricolo medio di cui alla legge n. 865 del 1971, art. 16, pari a L. 99.540.000; che è stato triplicato per essere l'espropriato coltivatore diretto e perchè l'opposizione alla stima era risultata fondata. La seconda per il danno subito dall'azienda vivaistica (in quanto tale) esercitata sul fondo, che per effetto dell'espropriazione veniva a cessare o a ridursi notevolmente, e che doveva comprendere l'avviamento e la consistenza obbiettiva del capitale. Poiché tuttavia il proprietario non aveva fornito alcun elemento utile per calcolare l'avviamento e non aveva dato prova alcuna della produttività dell'azienda, tale indennizzo è stato limitato al valore dei beni che ne costituivano il capitale, quali il soprassuolo determinato in L. 587.557.968 e le dotazioni del fondo calcolate dal c.t. in L. 14.100.000. Infine, invocando la legge n. 2359 del 1865, art. 40, la sentenza ha stimato il deprezzamento dei terreni residui, pari a soli 3.740 mq., limitandolo all'importo di L. 37.400.000 ancora una volta a causa del difetto di prova in merito alla produttività dell'azienda, che non rendeva possibile stabilire l'effettiva riduzione dell'utile conseguente al suo ridimensionamento.

Ma così decidendo è incorsa in un duplice errore: innanzitutto per non aver proceduto alla determinazione di un'unica indennità, nella quale doveva essere compresa sia la componente relativa al definitivo trasferimento dei fondi espropriati, sia quella inerente ai fondi residui (così come prescritto dalla legge fondamentale n. 2359 del 1865, art. 40), ed avere, invece, determinato tre diverse indennità, su basi di calcolo del tutto differenti tra loro. E quindi per avere trasformato il secondo di detti indennizzi in una misura risarcitoria del pregiudizio che l'espropriazione arreca per il fatto di compromettere o rendere impossibile l'ulteriore esercizio dell'attività commerciale o industriale già svolta nell'immobile espropriato di cui significativamente non è stato indicato il parametro normativo di riferimento.

Questa Corte, infatti, ha ripetutamente affermato, anche a Sezioni Unite, che la legge - come accade ad esempio a proposito della espropriazione di terreni su cui sono insediati coltivatori diretti (l. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 17, comma 2), costretti dall'espropriazione ad abbandonarli - ben potrebbe prevedere che all'imprenditore spetti un'indennità per il fatto di vedere dissolta l'organizzazione aziendale di cui costituiva elemento il diritto di godimento sull'immobile espropriato; ma che per quanta attenzione il problema meriti *de iure condendo* l'attuale sistema (recepito anche dal T.U. appr. con d.p.r. 327 del 2001) non prevede tale ulteriore contributo riparatorio.

Ciò perchè: 1) l'indennità di espropriazione è unica, ed essendo destinata a tener luogo del bene espropriato, non può superare in nessun caso il valore che esso presenta, in considerazione della sua concreta destinazione (il valore cioè che il proprietario ne ritrarrebbe se decidesse di porlo sul mercato: legge n. 2359 del 1865, ex art. 39), e nelle singole fattispecie, neppure quello derivante dal criterio di valutazione posto dalla legge applicabile per determinarlo; 2) il termine di riferimento dell'unica indennità è quindi rappresentato dal valore di mercato del bene espropriato quale gli deriva dalle sue caratteristiche naturali, economiche e giuridiche, e soprattutto dal criterio previsto dalla legge per apprezzarle, e non anche dal reale pregiudizio che il proprietario od altro titolare di minore diritto di godimento risentono come effetto dal non potere ulteriormente svolgere mediante l'uso dello stesso immobile la precedente attività; e la stessa va rapportata, a come il bene si presenta, prescindendo dalle aspettative dei soggetti aventi diritto a soddisfarsi su di essa per il pregiudizio che l'espropriazione arreca loro. Sicché, il fatto che, estinto il diritto di proprietà, risulti impedito sul luogo l'ulteriore svolgimento dell'impresa che utilizzava gli immobili per fornire i propri servizi, non comporta che l'espropriazione si estenda al diritto dell'imprenditore su di essi, né che sia acquisita all'espropriante l'azienda organizzata dall'imprenditore, sì che il valore del bene espropriato debba comprendere quello dell'azienda in sé considerata, quale complesso funzionale organizzato, risultante da una pluralità di elementi (Cass. fin da 3596/1974; nonché Sez. Un. 5609/1998; 12022/2004; 13115/2004): fra cui la sentenza impugnata ha in particolare individuato l'avviamento ed i beni materiali utilizzati per l'impresa. A maggior ragione poi è errata, trattandosi di azienda agricola, l'inclusione fra di essi del c.d. soprassuolo valutato separatamente dal suolo in quanto il valore agricolo medio tabellare in base al quale quest'ultimo viene stimato - ed è stata di fatto valutata l'area estesa circa 10.000 mq. acquistata dalla G.I.D.A. - è calcolato soprattutto con riferimento alle piantagioni esistenti sul fondo espropriato e quindi ai tipi di coltura effettivamente ivi praticati; nonché ispirato al principio dell'onnicomprendività, a differenza dal sistema previgente, di cui alla legge n. 2359 del 1865, art. 43; sicché una nuova ed ulteriore considerazione del soprassuolo sia pure per definire la consistenza dell'azienda agricola finirebbe con l'attribuire ai proprietari espropriati una duplicazione del pregiudizio già congruamente indennizzato con il menzionato parametro della legge n. 865, art. 16 (Cass. 11848/2006; 4732/2004; 5566/2003).

Vero è semmai che siffatto criterio di stima riferendosi al solo fondo espropriato non è in grado di compensare il pregiudizio sofferto da quelli residui per l'avvenuto frazionamento dell'originaria consistenza dell'immobile (c.d. espropriazione parziale); ma per tale ipotesi il legislatore ha apprestato il criterio di stima della legge n. 2359 del 1865, art. 40, il quale: 1) pur inquadrandosi nel sistema della legge che commisura l'indennità di espropriazione al giusto prezzo che avrebbe avuto l'immobile in una libera contrattazione di compravendita (art. 39), è espressione di un criterio di generale efficacia, e quindi si applica anche alle espropriazioni, tanto di aree agricole (Cass. 9686/1995; 2133/1992) quanto di aree edificabili (Cass. 2728/2000; 13887/1999; 6592/1996), per le quali leggi diverse fissino criteri indennitari (anche riduttivi) che prescindono in tutto o in parte dal valore di mercato del bene (Cass. 7590/2001; 1806/2000; 9814/1999); 2) richiede tuttavia che la parte residua del fondo sia intimamente collegata con quella espropriata da un vincolo strumentale ed obiettivo (tale da conferire all'intero immobile unità economica e funzionale) e che il distacco di una parte di esso influisca oggettivamente in modo negativo sulla parte residua, con esclusione di ogni valutazione soggettiva e diversa dalla destinazione legale impressa all'immobile dagli strumenti urbanistici del Comune (Cass. 21401/2005; 17112/2004; 10634/2004; 14007/2002); 3) comprende in tal modo ed esaurisce l'intera diminuzione patrimoniale subita dal soggetto passivo del provvedimento ablativo, ivi compresa la perdita di valore del fondo rimasto di sua proprietà (Cass. 21401/2005 cit.; 10634/2004 cit.; 9096/2003; 15288/2000). Proprio a questi principi è ispirato il sistema di stima dell'indennità di espropriazione delle aree agricole predisposto della legge n. 865 del 1971, artt. 15 e 16 (rimasti in vigore pur dopo le note decisioni 5/1980 e 223/1983 della Corte costituzionale); le cui disposizioni risultano complementari ed inscindibili, danno vita ad complesso omogeneo, e concorrono tutte a fissare la disciplina per le dette espropriazioni: più precisamente, l'art. 15 considera la situazione del bene espropriato e fissa

le circostanze ad esso relative che assumono rilevanza giuridica ai fini della valutazione del fondo in funzione della determinazione dell'indennità: le colture in esso effettivamente praticate e l'incidenza dell'espropriazione sull'esercizio dell'azienda agricola. L'art. 16, dal suo canto, fissa il parametro esterno al quale occorre fare riferimento per la valutazione dell'area espropriata. Ne discende, secondo la giurisprudenza di questa Corte, assolutamente consolidata al riguardo, che in applicazione di questa normativa (cui della legge n. 359 del 1992, art. 5 bis, comma 4, rinvia), l'indennità suddetta deve corrispondere al valore agricolo del fondo, determinato sulla base dei parametri costituiti non solo (art. 16) dal valore medio (cioè ottenuto sulla media dei valori concretamente individuati) nell'anno solare precedente al provvedimento ablativo dei terreni, ubicati nell'ambito della medesima regione agraria, nei quali erano effettivamente praticate le colture altrettanto effettivamente praticate nel fondo espropriato; ma anche dall'incidenza dell'espropriazione nei riguardi dell'esercizio dell'azienda agricola della quale il fondo è elemento, come espressamente stabilito dal menzionato art. 15, il quale, dunque, introduce quale componente essenziale di siffatta indennità anche il ristoro del pregiudizio subito dall'azienda, considerata nel suo complesso, per effetto del provvedimento ablativo. Con la conseguenza che, siccome la diminuzione di valore dell'area residua dopo l'espropriazione parziale rappresenta, all'evidenza, un pregiudizio dell'azienda, essa, per la detta ragione, costituisce una componente necessaria dell'indennità di espropriazione (Cass. 15288/2000; 4683/1998; 4848/1998; 7663/1997; 9686/1995; 8797/1992). La legge n. 865 del 1971, infatti, nella individuazione del pregiudizio che l'indennità è diretta a compensare, è ispirata alla duplice esigenza della tutela della proprietà e del lavoro, come è desumibile dalla previsione di indennità aggiuntive all'art. 17, e dallo specifico riferimento, nell'art. 15, all'esercizio dell'azienda agricola. Per cui tale ultima indicazione non avrebbe ragione di essere ove si fosse pretesa la stretta riferibilità dell'azienda agricola ai soli terreni espropriati, essendo valsa a tal fine la sola considerazione, pur presente nella norma, della perdita inerente al reddito culturale. E, per converso, proprio in relazione all'ipotesi di espropriazione parziale, il pregiudizio derivante ai fondi residui è valutabile in relazione all'effettiva utilizzazione aziendale dei medesimi (Cass. fin da 4404/1977, 1265/1978), in considerazione del carattere unitario della organizzazione dei fattori produttivi, facente capo all'azienda. In definitiva, mentre per ogni altro tipo di espropriazione il proprietario può conseguire la diminuzione di valore dell'area residua non in base alle specifiche disposizioni che disciplinano la stima della relativa indennità, ma invocando la disposizione generale della legge n. 2359 del 1865, art. 40, e dimostrando la ricorrenza dei presupposti, per i terreni agricoli, in caso di espropriazione parziale, dovendosi tener conto dell'incidenza dell'espropriazione sul valore dell'azienda nel suo insieme, l'espropriato ha diritto alla medesima diminuzione direttamente in forza della legge n. 865 del 1971, artt. 15 e 16, e non dell'art. 40 della legge fondamentale sulle espropriazioni. Il quale si pone in rapporto di genere a specie con la prima di dette norme, con la conseguenza che, compensando in conformità a quest'ultima, il pregiudizio subito dall'azienda nel suo insieme per effetto dello smembramento cagionato dall'espropriazione, il giudice necessariamente muove dal presupposto che la parte espropriata e quella non espropriata dell'immobile costituiscano un'unica entità funzionale ed economica: e, quindi applica il criterio di stima differenziale dell'art. 40, pur quale recepito dalla più specifica fattispecie di cui all'art. 15, inerente alla azienda agricola. Ciò ovviamente non significa che la norma consenta la valutazione del complesso dei beni organizzato per l'esercizio di una specifica e ben individuata impresa agricola da intendersi nel senso di cui all'art. 2555 c.c., e quindi di tutte le conseguenze pregiudizievoli - ivi compreso il mancato guadagno (lucro cessante) - del ridimensionamento e/o della cessazione dell'attività imprenditoriale; che già si è detto restare del tutto estranea alla nozione stessa di indennità di espropriazione; rapportata dall'art. 42 Cost., solo al valore del bene espropriato, con esclusione di ogni altro pregiudizio a carattere personale e indiretto subito dall'espropriato, ivi compreso il pregiudizio all'attività di impresa, ancorché insistente nell'immobile soggetto ad espropriazione. Ma comporta, per effetto del precetto contenuto nel menzionato art. 15, che l'indennizzo debba comprendere il ristoro del pregiudizio arrecato dall'espropriazione all'attività aziendale agricola su quel terreno esercitata: di quello, cioè, avente una incidenza diretta sul fondo, nel senso che esso deve fattualmente consistere in un dan-

neggiamento materiale dell'immobile o nella compromissione di una condizione di fatto essenziale per l'utilizzazione od il godimento dello stesso (Cass. 8502/2006; 27801/2205; 7224/1995), e deve risolversi sul piano economico in una effettiva diminuzione del valore venale del bene su cui era allocata l'azienda agricola. Per cui, il mancato reddito può apprezzarsi nella valutazione dell'indennità in esame, non già in quanto correlato alla dissoluzione della pluralità degli elementi di questa, nonché dei suoi diversi fattori di produzione (beni, merci, materie, avviamento, brevetti, servizi ecc.), e quindi, quale diminuita attitudine dell'azienda al fine di lucro cui era destinata, come ha ritenuto erroneamente la Corte territoriale; ma soltanto se ed in quanto costituisca un pregiudizio conseguente ad una diminuzione o perdita di un valore in precedenza proprio dell'immobile stesso, e direttamente ricavato dalla sua peculiare destinazione agricola. Resta, tuttavia ferma, anche in tal caso, la regola che trattasi di un'indennità unica, rivolta a coprire ogni danno diretto ed indiretto conseguente all'esproprio, e quindi anche quello derivante dall'interclusione, o divisione o minore estensione del suolo rimasto all'espropriato, ovvero del frazionamento o dello smembramento o del ridimensionamento dell'azienda agricola che su di esso insiste; per cui anche sotto questo profilo al giudice è sicuramente inibito in presenza di un'unica vicenda espropriativa liquidare distinte indennità, come ha fatto la sentenza impugnata.

(Omissis)

(1) LA TUTELA DEL LAVORO E DELL'AZIENDA AGRICOLA NELL'ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ.

Non è sempre facile rinvenire nelle decisioni che dovrebbero contribuire a chiarire agli operatori e agli interpreti i canoni, principi e i limiti del «diritto vivente» (1), l'affermazione che si può leggere nella sentenza in esame secondo la quale l'espropriazione è volta a tutelare non solo la proprietà bensì anche l'attività lavorativa, imprenditoriale e non, svolta sul bene espropriato e che le due realtà non sono antinomiche, potendosi anzi ritenere, nell'attuale fase storico-sociale, prioritaria la tutela di tale ultima rispetto alla proprietà.

Tale affermazione vale principalmente per le aziende agricole e in presenza dell'ampia figura del coltivatore diretto che gode, come ormai ribadito anche dalla giurisprudenza, di una posizione di favore costituzionalmente garantita a protezione della sua principale, se non esclusiva, fonte di reddito e di sussistenza.

Invero, un precedente legislativo in senso formale si rinviene nel senso di tutela diretta dell'attività aziendale presente sul bene oggetto d'esproprio, nella legge per la zona industriale di Padova (legge 158/1958) dalla quale si trae il primo riconoscimento di uno specifico ristoro a favore dell'azienda agricola al fine di «facilitare il trasferimento e la ricostruzione dell'azienda» (così art. 4, legge cit.) (2).

Va soggiunto che fino a tale data non risultavano indennizzabili, a seguito di una espropriazione, i diritti di natura personale; ma da tale momento in poi, e segnatamente con la legge 865/71 (art. 17), risulta innegabile la tendenza dell'ordinamento, quantomeno nell'esproprio di fondi agricoli, verso scelte orientate alla tutela dell'attività e del fattore-lavoro e non solo della proprietà statica.

La superiore premessa viene così a iscriversi nella tematica affrontata dalla sentenza in esame e che va sotto il

nome di «indennità unica» nell'espropriazione per pubblica utilità, sulla quale è stato detto, scritto e deciso tanto (3) al punto che taluno potrebbe pretendere una moratoria sull'argomento se non fossero, invece, così variegate e distinte le conseguenze che si annidano, dietro quella espressione, per taluni soggetti espropriati titolari di aziende agricole.

Il principio surriferito, oggetto principale del caso sottoposto al giudice nella fattispecie, viene fatto risalire alla c.d. legge fondamentale dell'espropriazione per pubblica utilità (legge 2359/1865) e viene ritenuto tuttora sussistente anche nel nuovo regime inaugurato dal d.p.r. 327/2001 e s.m.i. entrato in vigore, come è noto, il 30 giugno 2003. Tale principio si sostanzia nell'attribuzione al soggetto espropriato di un unico ristoro per il bene o il diritto sacrificato dalla vicenda ablatoria quale che sia, da un lato, la categoria alla quale ascrivere il diritto sacrificato (nell'ormai nota classificazione di aree edificabili e aree inedificabili o agricole) e, dall'altro, la composizione pratica dei beni (aree libere, aree coltivate, oppure aziende, come nella fattispecie, etc.) e le voci di pregiudizio arrecato con l'esproprio. Detto in termini pratici, all'avente diritto l'espropriante deve corrispondere un'unica somma, ma non sembra indifferente il modo con cui si perviene a calcolarla.

Invero, in dottrina non sembra del tutto chiarito il significato dell'espressione «indennità unica» che viene riferita sia all'ambito soggettivo (ovvero come se tale espressione deve significare sostanzialmente «un unico indennizzato») sia all'ambito oggettivo (e cioè, nel senso proposto dalla sentenza in commento, quale che sia il soggetto da indennizzare vi deve essere un'unica somma da liquidare).

Nel primo senso (quello soggettivo) è la autorevole dottrina citata nella nota 5 nella quale si legge che proprio l'introduzione del riconoscimento del diritto autonomo del coltivatore ha costituito il superamento del principio dell'indennità unica, autorizzando così la legittima sostenibilità del superamento anche delle visioni individualistiche del diritto di proprietà e delle concezioni «cosali» della vicenda ablatoria.

Spinto all'estremo, tale ragionamento dovrebbe condurre oggi a sostenere che può dirsi ampliata con il nuovo T.U. espropri la platea dei soggetti con i quali l'espropriante potrebbe avere diretta interlocuzione oltre al proprietario (arg. ex art. 26, d.p.r. 327/2001 e s.m.i.) e ciò sembrerebbe più giusto sotto il profilo sostanziale.

Per quanto, invece, qui d'interesse, il vero problema che si deve porre d'ora in poi è se per il soggetto da indennizzare si possano ipotizzare – come ha fatto la Corte d'appello nella fattispecie – distinte (voci di) indennità, ognuna avente autonoma considerazione anche ai fini dell'opposizione alla stima.

In ogni caso, nella ipotesi in esame, nella quale viene colpita dalla espropriazione un'azienda floro-vivaistica (ma il discorso vale in generale per tutte le aziende), la domanda di fondo che ritorna prepotente e che il giudice di cassazione, dimostrando acuta sensibilità sul punto, in qualche modo pone a sé stesso [si legge infatti «(...) per quanta attenzione il problema meriti *de iure condendo* (...)], è quello di stabilire se l'organizzazione aziendale dissolta a causa dell'esproprio meriti tutela diretta e riparatoria, ricevendone però risposta negativa sulla base dell'interpretazione, invero troppo limitatrice, del dato normativo.

Pare, tuttavia, di cogliere una certa contraddizione tra le affermazioni di principio e le conseguenze applicative quasi si fosse costretti a offrire resistenza, finché è possibile ad una realtà ormai prevalente nel settore e che la norma

(1) Ormai parametro di riferimento in tutti i settori dell'ordinamento: cfr., tra le tante, Cass. Sez. Lav. (ord.) 5 marzo 2007, n. 5048, in *Foro it. Rep.*, 2007, voce *previdenza sociale*, n. 50; Cons. Stato, Sez. VI 21 giugno 2006, n. 3734, in *Foro amm.*, *Cons. Stato*, 2006, 1903; Corte dei conti, Sez. III giur. 31 agosto 2005, n. 519/A, in *Foro amm.*, *Cons. Stato*, 2005, 2377, con nota di CASO.

(2) Tale comma venne poi modificato, senza alterarne in sostanza il contenuto, dalla legge 793/1969 con la quale l'indennità a favore del conduttore dell'azienda agricola veniva commisurata in relazione alla «difficoltà di trasferire e ricostruire l'azienda».

(3) Basta scorrere il testo della sentenza in parola per risalire ai numerosi precedenti della giurisprudenza.

del nuovo T.U. espropri (cfr. art. 40, comma 4, d.p.r. 327/2001) oggi prende in aperta e formale considerazione: l'impresa agricola e l'azienda ivi costituita.

Vale ancora – è il caso di domandarsi – e può estendersi anche all'imprenditore l'intensa protezione legislativa che l'ordinamento ha sin qui offerto al coltivatore persona fisica, a motivo delle perdite del principale (e a volte d'esclusivo) mezzo di produzione del reddito?

Invero, non sono mancati e non mancano appigli sia nel precedente che nell'attuale regime sugli espropri (come peraltro riconosciuto dallo stesso decidente) per ritenere che il precetto normativo possa orientarsi nel senso che l'indennizzo debba comprendere il ristoro del pregiudizio arrecato dall'espropriante «all'attività aziendale agricola» e in essa deve comprendersi ogni componente di essa (avviamento, scorte, macchine, attrezzi, bestiame, e per quel che concerne l'azienda florovivaistica, ritenuta dai giudici come azienda agricola particolare, sono voci di essa la varietà delle piante, le loro dimensioni, la presenza di impianti di irrigazione, etc.). Alla luce di quanto precede chi potrebbe continuare ad affermare, in considerazione del momento storico, che l'esproprio, nell'ipotesi di un'azienda agricola, colpisca il solo terreno?

E l'indennizzo è volto a compensare il bene o non anche le persone o la funzione socialmente rilevante da esse svolte? Già da tempo era stato sottolineato che la perdita del solo terreno e il ristoro di essa non poteva dirsi esaustiva delle altre perdite sofferte dall'interessato in relazione ad una azienda per la quale l'ordinamento richiede una disciplina unitaria (4).

Deve rilevarsi, peraltro, che autorevole dottrina (5) ritiene che, nella fase attuale dell'evoluzione legislativa, la *ratio* dell'indennità aggiuntiva consiste nella «tutela dell'iniziativa economica agricola effettivamente condotta sull'area espropriata» prescindendo dalla circostanza che essa venga svolta dal proprietario o da concessionario. E ciò con riferimento anche alla nuova configurazione dell'istituto dell'espropriazione a seguito dell'entrata in vigore del nuovo T.U. espropri (d.p.r. 327/2001 e s.m.i.) che, sul punto, confermerebbe l'assunto dell'art. 17, legge 865/71.

È bene precisare che ciò non vale in assoluto, prescindendo cioè dalle circostanze in fatto che possono portare ad escludere ogni considerazione indennitaria del complesso unitario aziendale allorché l'azienda non subisca riduzione della consistenza produttiva o della sostanziale conformazione fisica (es. una diversa forma di accesso alla stessa).

Ma non possono ignorarsi quelle aperte e condivisibili posizioni (6) che, pur muovendo da prospettive differenti, convergono verso soluzioni più aderenti alla realtà economico-sociale anche se ciò – è innegabile – finirebbe per avere riflessi sulla situazione finanziaria degli enti pubblici esproprianti la quale però, ammonisce anche indirettamente la Corte europea dei diritti dell'uomo (7), non può comprimere oltre misura la proprietà e quindi la libertà (anche di iniziativa economica) e perciò la tutela del lavoro nell'espropriazione per pubblica utilità.

Antonino Cimellaro

(4) C. ARENA, *L'indennità d'esproprio in relazione all'esercizio dell'azienda agricola*, in *Giur. it.*, 1982, IV, 163 e ss.

(5) L. FRANCARIO, *Il Codice civile, Commentario*, art. 834, Milano, 2002, 93.

(6) Per tutte cfr. la brillante e completa ricostruzione di V. FIORESE - E. REA, *L'avviamento delle aziende commerciali e agricole nell'espropriazione per pubblica utilità: matrimonio in vista alla luce del nuovo Testo Unico espropri?*, nota a Cass. Sez. I Civ. 29 luglio 2005, n. 15936, in questa Riv., 2007, 325.

(7) Se si deve prestar ascolto a quanto affermato nella ormai nota sentenza Scordino c. Italia, n. 43622/98 del 6 marzo 2007, in *www.giustizia.it* ed ai richiami in essa contenuti, come comprovano peraltro le recenti sentenze n. 348 e n. 349 del 24 ottobre 2007 della Corte costituzionale in tema di aree edificabili.

Cass. Sez. II Civ. - 16-3-2007, n. 6165 - Spadone, pres.; Piccialli, est.; Geniccola, P.M. (conf.) - Henraux S.p.A. (Avv. Meschini) c. Comune di Stazzema, frazione Arni ed altri (Avv. Lorzio ed altri). (*Conferma App. Roma, Sez. spec. usi civici 28 novembre 2002*)

Usi civici - Istanze e dichiarazioni - Dichiarazione di cui all'art. 3 della legge n. 1766 del 1927 - Diritti di «promiscuo godimento» - Necessità - Diritti di uso civico appartenenti al demanio comunale - Inapplicabilità - Fondamento - Illegittimità costituzionale - Esclusione.

In tema di usi civici, la dichiarazione prevista dall'art. 3 della l. 16 giugno 1927, n. 1766, secondo cui chiunque pretenda di esercitare diritti di uso civico di «promiscuo godimento» è tenuto a farne dichiarazione al Commissario liquidatore entro sei mesi dalla pubblicazione della legge, pena l'estinzione dei relativi diritti, non riguarda i diritti sui terreni che, appartenendo al demanio universale o comunale, siano propri della stessa collettività degli utenti; infatti, allo scopo di evitare contrasti o incertezze tra le popolazioni agrarie, il legislatore nel prevedere l'obbligo della denuncia esclusivamente per i diritti di «promiscuo godimento», ha inteso riferirsi ai diritti di uso civico su beni altrui, non potendosi tale ipotesi configurare nel caso di titolarità dei beni spettanti alla stessa universitas di appartenenza degli utenti, anche quando i diritti siano esercitati da collettività residenti in parti limitate del territorio comunale. Tale normativa non è in contrasto con gli artt. 3 e 42 Cost., giacché la profonda diversità dei contenuti dei diritti di uso civico, sui beni privati o appartenenti ad enti territoriali distinti da quelli di residenza degli utenti, rispetto a quelli aventi ad oggetto beni della propria universitas, giustifica la diversa disciplina, senza incontrare alcuna controindicazione nell'esigenza della libera circolazione dei beni, quest'ultima, infatti, non può considerarsi un connotato necessario dei beni oggetto di proprietà pubblica che, ai sensi del primo comma dell'art. 42 Cost., sono tenuti distinti da quelli oggetto di proprietà privata (1).

(Omissis)

Con il terzo motivo di ricorso viene dedotta violazione e falsa applicazione dell'art. 12 disp. gen., dell'art. 2909 c.c. e della l. 16 giugno 1927, n. 1766, art. 3, con connesse carenze e contraddittorietà di motivazione, in relazione alla non dichiarata decadenza dei Comuni dall'azione per omessa denuncia, ai sensi del citato articolo della legge del 1927. Si ribadisce, al riguardo la tesi della riferibilità di tale ipotesi decadenziale, correlata alla mancata dichiarazione dei diritti di uso civico entro il termine di sei mesi decorrente dalla pubblicazione della citata legge n. 1766 del 1927, a tutte le terre soggette ad uso civico e non solo, come sostenuto dalla Corte d'appello nel solco della giurisprudenza di legittimità da essa citata, a quelle di natura privata. Si censura la reiezione del corrispondente motivo di gravame, che sarebbe frutto di acritica adesione ad una «costruzione giurisprudenziale ripetitiva e stantia», basata su interpretazione della legge viziata da «grave errore giuridico ed anche storico» circa la bipartizione tra diritti civici demaniali e diritti civici su beni altrui, in quanto contraria sia alla lettera del dettato normativo, che non autorizzerebbe la distinzione anzidetta, sia alle finalità perseguite dal legislatore, nel particolare contesto storico-politico, tra l'altro desumibile dalle modifiche subite, in sede di conversione in legge del r.d.l. del 1924 e r.d.l. del 1926, che avevano preceduto la legge del 1927, dall'originario testo della disposizione, nonché dal contenuto delle relative relazioni illustrative, governativa e dell'ufficio dei Senatori; ripropone, in subordine, l'eccezione di illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3 e 42 Cost., dell'art. 3 della citata legge, ove ritenuto non applicabile alle terre di appartenenza collettiva soggette ad usi civici. Le censure non sono meritevoli di accoglimento.

I giudici di merito si sono correttamente conformati ad un indirizzo giurisprudenziale che, formatosi fin dai primi anni di applicazione della legislazione sugli usi civici, è rimasto costante nei decenni, nel solco delle decisioni che, sulla scorta di approfondita disamina del dettato normativo in questione e delle finalità perseguite dal legislatore del 1927 (di cui i precedenti provvedimenti normativi avevano costituito un'anticipazione), si erano fatte carico di tutte le contrarie argomentazioni (rispetto alle quali quelle esposte nel ricorso in esame non presentano significativi caratteri di novità) registrando il favore della prevalente e più autorevole dottrina.

Da tale giurisprudenza, oggetto di pertinente richiamo nella sentenza impugnata (v. Cass. 1631/30, 2755/31, 707/50, 2958/58,

1553/67, 1603/67, 2001/67, ed, in tempi più recenti, 10645/93, 1870/01), questo Collegio non ravvisa motivi per doversi discostare, non ritenendo che la tesi esposta nel motivo del ricorso, con la quale si nega addirittura, sulla base essenzialmente di argomentazioni socio economiche, nettamente minoritarie anche sul versante dottrinario, la stessa giuridica esistenza e configurabilità del diritto positivo e segnata nel momento storico di compilazione della legge n. 1766 del 1927, dell'istituto del demanio collettivo civico, sia idonea a comportare una revisione di principi che, costituenti da decenni vero e proprio «diritto vivente», ancorché la prima elaborazione risalga a decisioni lontane nel tempo, devono ritenersi ancora attuali, nel contesto di un ordinamento con il quale risultano pienamente compatibili.

Richiamata, pertanto, la citata giurisprudenza, questa Corte ritiene sufficiente ribadire:

a) che l'argomento testuale, affatto nuovo, prospettato in ricorso, con il quale si propone la lettura estensiva della disposizione dell'art. 3 in relazione alla legge n. 1766 del 1927, art. 1, sulla base di un preteso riferimento del termine «spettanti» a tutte le categorie di diritti in precedenza enunciati e non solo a quelli di «promiscuo godimento delle terre (...), che detto participio che immediatamente precede, si risolve in una mera petizione di principio, contraria all'evidenza sintattica della proposizione, che risente chiaramente della tesi che si intende dimostrare;

b) quanto alla *ratio legis* dell'obbligo della denuncia di cui all'art. 3, non si indica alcuna ragionevole esigenza, posto che le citate disposizioni palesemente evidenziano il connotato della promiscuità dei suddetti diritti da dichiarare nel breve e perentorio termine previsto, alla quale dovrebbe assolvere una denuncia da parte delle collettività, e per esse dei Comuni che ne rappresentano i relativi diritti, su beni essenzialmente alle stesse appartenenti, il cui eventuale possesso da parte di terzi, semplicemente abusivo ed illegittimo, in regime dell'inalienabilità connotante queste terre, nonostante l'apparenza di titoli concessori, giammai potrebbe *in iure* integrare quelle situazioni di coesistenza di diritti reali sui medesimi beni che il legislatore intendeva eliminare;

c) gli stessi lavori preparatori, in particolare la relazione ministeriale citata, d'altra parte e contrariamente a quanto si assume, rimarcando le finalità normative sopra evidenziate e le connesse esigenze (*ne cives ad arma man*) di evitare tra le popolazioni agrarie dispute «che tengano agitati ed inaspriti gli animi distraendoli da un proficuo lavoro (...)» non possono che riferirsi (v., in tal senso, anche la relazione dell'Ufficio centrale del Senato, per la conversione in legge dei decreti legge del 1924 e 1926, esplicitamente riferentesi ad «ogni diritto di promiscuo godimento sulle terre, che si eserciti o sia preteso dagli abitanti di un Comune o di una sua frazione») ai diritti di uso civico su beni altrui, soli caratterizzati da quelle situazioni di promiscuità, foriere di contrasti ed incertezze, non configurabili laddove il godimento delle terre in questione appartenga proprio a quelle medesime collettività di cui le amministrazioni territoriali, proprietari dei beni, costituiscono enti esponenziali;

d) la qualità, da ultimo indicata, degli enti territoriali, d'altra parte, evidenzia l'assoluta improponibilità della tesi, secondo la quale anche i diritti di uso civico esercitati da collettività residenti nel territorio comunale, sia pure in parti limitate dello stesso, possano rientrare nell'ambito dei diritti su beni altrui, non potendosi tale altruità configurare nell'ipotesi di titolarità dei beni spettanti alla stessa *universitas* di appartenenza degli utenti.

Le suesposte considerazioni, derivanti da una corretta interpretazione, sia letterale, sia sistematica, del dettato normativo, in considerazione della *ratio legis* evidenziata dagli stessi lavori preparatori citati dalla ricorrente, esimono dunque dal prendere in considerazione anche le argomentazioni, di essenziale ed opinabile carattere socio-economico e storico addotte, che prendendo le mosse da una

corrente dottrina largamente confutata da quelle prevalenti, vorrebbero addirittura e più radicalmente negare la sussistenza dell'istituto del «demanio collettivo», quale preteso frutto di una «manipolazione» giurisprudenziale influenzata dalla forzata trasposizione nell'ordinamento nazionale di una categoria giuridica propria delle sole province meridionali. Quanto poi alle subordinate questioni di costituzionalità del citato disposto normativo, nella parte implicitamente escludente l'obbligo della dichiarazione, diritti di uso civico in questione, che nella parte finale del ricorso vengono compendiate, con richiamo agli atti difensivi del giudizio di merito, «in riferimento art. 3 Cost. sotto il profilo della violazione del principio di uguaglianza e dell'irrazionalità della fattispecie, e con l'art. 42 Cost., in quanto esso si pone in stridente contrasto con la tutela della proprietà che comporta anche la tutela del principio di assicurare la legittima circolazione dei beni» a parte il difetto di specificità ed autosufficienza delle relative censure, che del tutto inammissibilmente fanno riferimento a deduzioni e difese esposte nelle precedenti fasi di merito, senza riportarne compiutamente il contenuto, è agevole osservare come le doglianze si risolvano nel palese tentativo di sindacare, sotto il profilo della mera opportunità socio-economica e senza evidenziare alcuna lesione del principio di uguaglianza e di quello di salvaguardia della proprietà, scelte legislative le cui finalità, in precedenza evidenziate, tengono adeguato conto della diversità delle relative situazioni, oggetto di diversificata regolamentazione; la profonda diversità dei contenuti dei diritti di uso civico, su beni privati o appartenenti ad enti territoriali distinti da quelli di residenza degli utenti, rispetto a quelli aventi ad oggetto beni della propria *universitas*, giustifica ampiamente e razionalmente la diversità del regime di tutela, senza incontrare alcuna controindicazione nell'esigenza di libera circolazione, quest'ultima, infatti, non può considerarsi, per quanto attiene alla proprietà pubblica, connotare necessariamente i beni che ne formano oggetto e che lo stesso primo comma dell'art. 42 Cost. tiene distinti da quelli oggetto di proprietà privata.

Le eccezioni sono, pertanto, manifestamente infondate.

(Omissis)

(1) LA DICHIARAZIONE DEGLI USI CIVICI OBBLIGATORIA (SOLO) SU TERRE PRIVATE RIBADITA DALLA CASSAZIONE.

La sentenza della Cassazione che si annota, è un esempio della meritoria attività della Suprema Corte nella salvaguardia di principi consolidati nella materia degli usi civici. In quest'occasione, la Corte conferma che la dichiarazione prescritta dall'art. 3 della l. 16 giugno 1927, n. 1766 (1), secondo cui chiunque eserciti o pretenda esercitare diritti d'uso civico è tenuto a farne dichiarazione al Commissario liquidatore entro sei mesi dalla pubblicazione della legge pena l'estinzione dei relativi diritti, riguarda i terreni privati gravati dagli usi civici, non anche i demani universali o comunali che, essendo propri della collettività degli utenti, non sono i diritti di «promiscuo godimento» cui il legislatore ha inteso riferirsi, all'art. 1 della normativa, ai fini della liquidazione. Il principio si è imposto pacifico nella giurisprudenza fin dalla vigenza della legge (2), perdurando senza contrasti giurisprudenziali sia nella giurisprudenza di merito (3) sia in quella di legittimità (4). Con la sentenza in rassegna, la Cassazione, nel ribadire quindi il principio come diritto vivente, ha respinto, per manifesta infondatezza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge n. 1766 del 1927 per contrasto con l'art. 3 della Costituzione (5) (in quanto prescrive

(1) Rubricata: «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. 22 maggio 1924, n. 751».

(2) V. Cass. 10 maggio 1930, n. 1631, in *Riv. demani*, 1930, 362; Cass. 27 aprile 1936, n. 1399, in *Giur. it.*, 1936, 521; Cass. 19 luglio 1937, n. 2566, in *Giur. it. Rep.*, 1937; Cass. 16 marzo 1948, n. 407, in *Giur. compl. cass.*, 1948, 239; Cass. 16 marzo 1950, n. 708, *ivi*, 1950, 512; Cass. 16 luglio 1958, n. 2598, in *Giur. it. Mass.*, 1958, 586; Cass. 19 ottobre 1967, n. 2553, in *Giust. civ. Mass.*, 1967, 1324.

(3) V. Corte d'appello di Roma, Sez. usi civici 13 maggio 1978, in que-

sta Riv., 1979, 301; Corte d'appello di Roma, Sez. usi civici 1° dicembre 1988, in *Giust. civ.*, 1989, 217; Corte d'appello di Roma, Sez. usi civici 14 febbraio 1990, *ivi*, 1990, 1105; Corte d'appello di Roma, Sez. usi civici 20 maggio 1992, *ivi*, 1992, 2851; Corte d'appello di Roma, Sez. usi civici, 11-28 novembre 2002, *inedita*.

(4) Cass. Sez. II 9 febbraio 2001, n. 1870, in questa Riv., 2002, 113; Cass. Sez. III 5 maggio 2000, n. 5651, *ivi*, 2002, 51; Cass. Sez. II 19 aprile 2000, n. 5128, in *Giust. civ. Mass.*, 2000, 854.

(5) Peraltro, la stessa Sezione aveva già respinto l'eccezione di incostituzionalità della norma per supposto contrasto con l'art. 3 Cost., già con la sentenza del 25 maggio 1992, n. 6231, in *Giust. civ. Mass.*, 1993, 116.

la denuncia degli usi civici solo per i terreni privati gravati dagli usi e non anche per gli usi civici su terreni di demanio comunale) e con l'art. 42 (per contrasto con la tutela della proprietà nel profilo della libera circolazione dei beni) (6).

Il principio si è imposto pacifico anche in dottrina, salvo tesi minoritaria di matrice storica del diritto, fatta propria dai ricorrenti e respinta dalla sentenza in rassegna. La quale, infatti, razionalizza [sub a)] l'inconsistenza, anche sintattica, della proposta (dai ricorrenti) lettura estensiva della disposizione dell'art. 3 della legge n. 1766 del 1927 in relazione all'art. 1, che sostiene l'indistinzione delle invece diverse categorie di diritti quivi enunciati. La lettura è censurata dalla Corte come inadeguata pure confrontata [sub c)] con i lavori preparatori e con la relazione ministeriale, entrambi richiamati dai ricorrenti e diversamente ravvisati.

Nella sostanza conclusiva, il principio è consolidato e rimane illustrato dall'estensore della sentenza nella completezza dei motivi e dei considerati profili giuridici (testuale compresi i lavori preparatori della legge, sistematico, di compatibilità ordinamentale e costituzionale) che nulla è da aggiungere. Si può argomentare solo per il piacere di partecipare al dibattito con qualche osservazione *ad abundantiam*.

Per la dottrina maggioritaria (e, come si è detto, per consolidata giurisprudenza), l'art. 3 della l. 16 giugno 1927, n. 1766 (di conversione del r.d.l. n. 751 del 1924), nel prescrivere la denuncia degli usi civici entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, si riferisce esclusivamente agli usi civici su terre private. L'omissione della dichiarazione è sanzionata con l'estinzione (decadenza) dell'azione diretta ad ottenere il riconoscimento dei diritti d'uso civico (non più in esercizio) e la rivendicazione delle terre che ne sono oggetto. La sanzione decadenziale attiene alla fattispecie dei diritti soggetti alla liquidazione, che sono solo gli usi civici su terre private, connotati dall'altruità quale fattispecie diversa dagli usi civici sui demani universali o comunali che invece sono terre proprie della collettività (*uti cives*). Nei motivi del ricorso che è occasione della sentenza in rassegna, questa diversità di fattispecie è disconosciuta sull'assunto dottrinario che nel dato normativo tale distinzione non esisterebbe e tanto risulterebbe sia dal r.d.l. n. 751 del 1924 (7) sia dai lavori preparatori della legge di conversione. Agli effetti, la dottrina minoritaria che ispira il ricorso, sostiene che nell'interpretazione della legge, la denuncia dei diritti risulterebbe obbligatoria sia per gli usi civici su terre private sia per gli usi civici sui demani universali o comunali, che si assumono entrambi espressione di godimento promiscuo non rilevando il fine della liquidazione degli usi civici.

A tale risultato ermeneutico, la tesi storica minoritaria giunge con l'esegesi del testo normativo condotta leggendo l'art. 2 del r.d.l. n. 751/1924 che contiene il termine «liquidazione», diventato l'art. 3 della l. n. 1766/1927 in cui il termine «liquidazione» non compare. La conversione in legge del regio decreto legge avrebbe svincolato la *dichiarazione* degli usi civici dalla *liquidazione* degli usi civici (8). Secondo la tesi, l'interpretazione risulterebbe avvalorata dal comma 2 dello stesso art. 3 che commina la decadenza dell'azione sia per il riconoscimento degli usi civici sia per la rivendica delle terre. Il secondo punto

(rivendica) è anche utilizzato a rafforzamento dell'assunto dottrinario, in quanto si sostiene che la rivendica non può riguardare che le terre dei Comuni. Quest'assunto, a mio avviso, è già declinabile, in quanto, l'azione di rivendica si configura ogni qualvolta si persegue il recupero delle terre pretese d'uso civico invocando l'accertamento di posizioni di diritto soggettivo. Conseguo che l'azione di rivendica è tale sia che rivendichi gli usi civici su terre private sia che rivendichi gli usi civici su demani universali o comunali. In tal senso è anche l'interpretazione corrente della giurisprudenza della Cassazione (9).

Decampato quest'elemento interpretativo, mentre si da atto che la lettura dell'art. 2 del r.d.l. n. 751 del 1924 e dell'art. 3 della legge n. 1766 del 1927 evidenzia la scomparsa del termine «liquidazione» nel testo di conversione, sorge nel contempo il dubbio se la dottrina minoritaria non imponi l'analisi su dati normativi incompleti, ovvero se non tralasci di considerare altre norme con ricaduta sulla tesi che esclude essere, la dichiarazione, connessa alla liquidazione.

Anche senza attingere ai lavori preparatori (dove il riferimento è inequivocabilmente ai diritti promiscui, ovvero a posizioni giuridiche duali), il risultato esegetico della tesi minoritaria è contraddetto dall'interpretazione logica, letterale e sistematica di altra norma della legge n. 1766 del 1927, il cui risultato è che la dichiarazione (quindi la decadenza) è strettamente finalizzata alla liquidazione degli usi civici in quanto l'esito decadenziale (estinzione) è estraneo ai diritti delle popolazioni sui propri demani che hanno, nella stessa legge, propria configurazione e proprio regime distinti dagli usi civici su terre private. La disciplina legislativa, infatti, riconosce l'imprescrittibilità dei diritti d'uso civico (anche) su terre proprie degli utenti (dove l'uso è il contenuto del diritto dominicale *uti cives*), senza termine di decadenza per l'esercizio dell'azione di recupero delle terre. Tanto scaturisce dalla lettura dell'art. 9 della legge n. 1766 del 1927 che, prevedendo la legittimazione di terre di uso civico appartenenti a Comuni, frazioni ed associazioni o ad esse pervenute quale risultato della liquidazione dei diritti dell'art. 1, quando siano state oggetto di occupazioni, ne prescrive, al comma 3, la reintegra in mancanza dei presupposti sananti *a qualunque epoca l'occupazione di essi rimonti*. Quest'azione di *recupero*, che la legge configura come non soggetta a decadenza di sorta, quindi imprescrittibile, si configura azione di reintegra solo quando la *qualitas soli* è accertata o non contestata, mentre si configura azione di rivendica quando persegue, strumentalmente al recupero, l'accertamento della *qualitas soli*. Ne consegue che l'azione di rivendica soggetta ad estinzione dell'art. 3, comma 2, non è l'azione di rivendica delle terre proprie dei *cives*.

La disposizione dell'art. 9 è confermata dall'art. 2 del regolamento per l'applicazione della legge n. 1766 del 1927, approvato con regio decreto n. 332 del 1928 (10). Questa norma reca che «Le dichiarazioni [...] potranno contenere anche la indicazione delle terre comuni o demani comunali da restituirsì alla loro originaria estensione». La lettera della norma regolamentare (di esecuzione della legge) offre sufficiente conforto nel ritenere solo *facoltativa* la dichiarazione per le terre di demanio

(6) L'eccezione d'incostituzionalità era stata sollevata dai ricorrenti dinanzi alla Corte d'appello, Sez. usi civici, la quale, con la sentenza del 28 novembre 2002, confermata dalla sentenza della Cassazione in rassegna, ha ritenuto mancante ogni elemento di novità per discostarsi dall'interpretazione giurisprudenziale pacifica, quindi per mutare orientamento e sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge n. 1766 del 1927, in relazione all'art. 3 e 42 della Costituzione.

(7) Rubricato: «R.d.l. 22 maggio 1924, n. 751. Riordinamento degli usi civici nel regno».

(8) Che la dichiarazione sia essenzialmente connessa alla liquidazione degli usi civici è anche punto fermo della sentenza della Corte d'appello di Roma, Sezione usi civici 28 novembre 2002 ricorso in Cassazione e confermata dalla sentenza in rassegna. In essa, i giudici di merito hanno statuito

che la dichiarazione non è obbligatoria per gli usi civici su terre già appartenenti al demanio universale o comunale «ciò in quanto, essendo l'uso nella titolarità della stessa popolazione, è esclusa la possibilità di una liquidazione mediante compenso (artt. 5 e 6 della legge 1766) potendo aver luogo solo lo scioglimento della comunione mediante riparto e quotizzazione (art. 13 della legge) e il diritto a tale scioglimento, per sua natura, non incontra limiti di tempo né soggiace a decadenza».

(9) V., tra le tante, Cass. Sez. Un. 20 maggio 2003, n. 7894, in questa Riv., 2004, 124; Cass. Sez. Un. 15 ottobre 1999, n. 720, *ivi*, 2001, 52; Cass. Sez. Un. 24 aprile 1992, n. 4963, in *Giur. it. Mass.*, 1992.

(10) Rubricato: «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 nel regno».

civico (11) (universale o comunale) che chiude la questione interpretativa. L'art. 2 del r.d. n. 332 del 1928 è stato esaminato dalla Cassazione con la (seppur lontana) sentenza del 27 aprile 1936, n. 1339 (12), in riferimento all'art. 9 della legge n. 1766 del 1927.

In quell'occasione, la Suprema Corte ha riconosciuto che la norma del regolamento contiene «una autentica interpretazione della legge», conducendo l'esame sia logico-letterale sia logico-sistematico. Nel percorso interpretativo, la Corte ha allora praticato il confronto tra la terminologia imperativa della dichiarazione degli usi civici su terre private sia dell'art. 3 della legge del 1927 (dove è usato il termine «è tenuto») sia dell'art. 1 del regolamento del 1928 (dove è usato il termine «dovranno»), con la terminologia dell'art. 2 dello stesso regolamento relativo alle terre civiche, dove è usato il termine «potranno». Passando dall'interpretazione letterale a quella sistematica, con la sentenza del 1936, la Corte ha escluso che il legislatore, parlando nel capoverso dell'art. 3 di decadenza della «rivendicazione delle terre soggette agli usi civici», abbia voluto riferirsi alla rivendicazione delle terre del demanio civico.

Dunque, l'art. 9 della legge n. 1766 del 1927 è norma che conferma il principio ribadito dalla sentenza qui in rassegna che individua la *ratio legis* della dichiarazione nella natura *promiscua* dei denunziandi diritti [sub b) e c)] in quanto ricadenti su terre private caratterizzate dall'altruità, mentre non si può «tale altruità configurare nell'ipotesi di titolarità dei beni spettante alla stessa *universitas* di appartenenza degli utenti» [sub d)].

A mio avviso, in aggiunta alla lettura combinata dell'art. 9 della legge e dell'art. 2 del regolamento condotta dalla Cassazione nella sentenza del 1936, è proponibile anche altra lettura sistematica dell'art. 3 della legge del 1927 che quantomeno supporta il principio ribadito dalla Cassazione nella sentenza qui in rassegna ed in annotazione. L'art. 3 prescrive che è tenuto a fare la dichiarazione nel termine di decadenza, chiunque eserciti o pretenda esercitare «diritti della natura di cui all'articolo precedente». Il precedente articolo 2 individua «la natura» dei diritti soggetti alla dichiarazione attraverso il regime della prova nel giudizio di accertamento degli usi civici. La prova è quella documentale per gli usi civici cessati anteriormente al 1800, mentre è ammesso qualunque altro mezzo per gli usi in esercizio dopo tale data. La prova documentale [che richiama il criterio probatorio fissato dalla Commissione feudale (13)] riguarda esclusivamente gli usi civici su terre private (già feudali) e non attiene del tutto ai demani universali per i quali vale il criterio della presunzione intesa nel senso che, quando si assume che una terra appartiene al demanio universale, la demanialità si presume, a meno di contraria prova di qualità allodiale (privata) data da valido titolo.

Oltre il dato testuale, sia esso letterale, logico, sistematico, la dichiarazione deve essere indagata anche (e soprattutto) nella finalità perseguita che, pacificamente, è la liquidazione degli usi civici. Il che emerge già chiaramente dal contesto normativo della legislazione e nominazione del 1924, 1927 e 1928 dal diverso regime giuridico cui sono sottoposte le due fattispecie di usi civici. Gli usi civici su terre proprie della collettività non sono liquidabili, in nessun caso, come anche la Corte d'appello di Roma, Sezione speciale usi civici, ha esaurientemente significato nella sentenza (14) confermata dalla Cassazione in rassegna.

In ambito *extra*-testuale della normativa di riferimento, la dimensione estensiva o restrittiva della dichiarazione degli usi civici può essere lumeggiata anche attraverso precedenti nor-

mativi dai quali si possa ricavare il fine ultimo della dichiarazione. In altri termini, se la dichiarazione serve a fini meramente ricognitivi e di censimento, appare razionale la denuncia degli usi civici anche sui demani comunali. Se, invece, la dichiarazione persegue il sostanziale fine della liquidazione degli usi civici, appare logico ritenerla in stretta connessione alle terre private gravate dagli usi civici, espressione di godimento promiscuo (dualità di posizioni giuridiche).

In questa direzione, il panorama normativo offre precedenti fuori dalla legislazione pre-unitaria meridionale. Un precedente normativo, per lo Stato Pontificio, è la Notificazione Pontificia 29 dicembre 1849 sull'affrancazione delle servitù di pascolo, erbatico e fida il cui ordine XII prescrive che chiunque vorrà affrancare il fondo dalle indicate servitù «dovrà con semplice memoria presentarne istanza». Per lo Stato *ex* Pontificio, la l. 24 giugno 1888, n. 5489 sull'abolizione delle servitù di pascolo, semina e altre, ha previsto elenchi dei diritti e delle servitù ufficialmente formati dai Prefetti che venivano pubblicati nei Comuni cui seguiva la liquidazione dei diritti ad opera della Giunta d'Arbitri.

Un precedente unitario (assai simile alla legge del 1927) è rappresentato dalla l. 1 novembre 1875, n. 2794 per la quale tutti coloro che vantavano diritti d'uso sui boschi demaniali dichiarati inalienabili dovevano «fare la dichiarazione corredata dall'indicazione dei mezzi di prova» nel termine di mesi sei. La dichiarazione era finalizzata all'affrancazione con cessione agli utenti di parte del bosco. Del pari, la l. 20 giugno 1877, n. 3917, prescrive che tutti quelli che pretendono di esercitare diritti d'uso su boschi e terreni vincolati, dovranno farne dichiarazione entro due anni dalla pubblicazione della legge, trascorsi i quali, il proprietario del fondo ha diritto d'impedire l'esercizio di coloro che non hanno presentato la dichiarazione. La stessa legge prescrive che lo Stato, i Comuni, altri corpi morali ed i privati proprietari possono affrancare i loro boschi e gli altri terreni vincolati mediante la cessione in proprietà agli utenti di una parte del bosco e terre gravate da diritto d'uso. In tutti i casi, si tratta di terre di proprietà aliena alla collettività, perciò di diritti di promiscuo godimento.

Pare di conseguire che sussista correlazione essenziale tra dichiarazione dei diritti (istanza, denuncia, elenchi), promiscuità degli stessi e liquidazione (affrancazione).

In riguardo alla dichiarazione della legge n. 1766 del 1927, pare di poter rinvenire anche argomento nell'obiettivo sociale ed economico perseguito dalla legge con la quotizzazione dei demani. Se le terre di demanio universale fossero state assoggettate alla dichiarazione sotto pena di decadenza, posto che la loro natura è di due tipologie (boscho-pascoliva/agricola) cui corrispondono due destinazioni finali (godimento collettivo/quotizzazione), l'omessa denuncia (eventualmente consapevole) avrebbe condotto a sottrazione (per decadenza) di demanio civico alla ripartizione, frustrando uno degli obiettivi più densi di significato (a quel tempo) della legislazione sugli usi civici.

Ai sensi della legge del 1927 e del regolamento di esecuzione del 1928, gli usi civici sui demani universali o comunali non sono diritti di promiscuo godimento e non sono soggetti alla liquidazione. Pertanto, rimane esattamente ribadito, dalla Cassazione, il principio della sentenza in rassegna, secondo cui la dichiarazione degli usi civici è obbligatoria *solo* per le terre private gravate dagli usi che sono diritti di godimento promiscuo e sono destinati alla liquidazione.

Luciana Fulciniti

(11) Peraltro, dall'esame di documentazione d'archivio delle dichiarazioni fatte in applicazione della legge del 1927 e del regolamento del 1928, si prende atto che i Comuni, numerosi, hanno fatto dichiarazioni degli usi civici anche sulle terre civiche proprie. In molti casi (soprattutto nel meridione) hanno fatto denuncia solo di usi civici su terre civiche (oramai) proprie. Questo risulta, per esempio, per quei Comuni dove la liquidazione era già stata effettuata in applicazione delle leggi precedenti. Il quale comportamento non è giuridicamente interpretabile, ma solo apprensione delle popolazioni non abbienti del

tempo verso i propri diritti che facevano [allora] in certi luoghi, la differenza tra mangiare e non mangiare.

(12) Pubblicata in *Foro it.*, 1936, I, 1146 e in *Giur. it.*, 1936 521.

(13) La massima n. 7 della Commissione feudale recita: «Una proprietà feudale per essere legittima deve avere per sé o la concessione o un giudizio o un lungo univoco e non contraddetto possesso. Questo possesso dev'essere provato o con gli atti della cancelleria Aragonese, o co' rilevi uniformi, o con atti fiscali, o con cabrei e capitolarioni di antica data (...).

(14) V. nota n. 6.

Cass. Sez. III Pen. - 27-9-2007, n. 35628 - Papa, pres.; Sensini, est.; Salzano, P.M. (conf.) - O., ric. (*Dichiarata inammissibile Trib. Cagliari 5 dicembre 2006*)

Caccia e pesca - Caccia - Caccia con mezzi vietati e uccellazione - Demarcazione - Sistemi di cattura - Depauperamento della fauna selvatica. [L. 11 febbraio 1992, n. 157, art. 30, lett. e)]

In tema di caccia, la linea di demarcazione tra caccia con mezzi vietati e uccellazione consiste nella possibilità, insita nella seconda, che si verifichi un qualche depauperamento della fauna selvatica, a cagione delle modalità dell'esercizio venatorio e in considerazione della particolarità dei mezzi adoperati, che, rispetto alle altre forme di caccia, hanno una potenzialità offensiva più determinata e comportano maggiore sofferenza biologica per i volatili; diversamente, l'ipotesi di caccia con mezzi vietati si riferisce all'abbattimento e alla cattura di volatili effettuata con mezzi diversi da quelli previsti dall'art. 13 della l. 11 febbraio 1992, n. 157 (1).

(Omissis)

Con sentenza in data 5 dicembre 2006 il Tribunale di Cagliari dichiarava O.E. colpevole del reato di cui alla legge n. 157 del 1992, art. 30, lett. e) - per aver esercitato l'uccellazione in agro di (omissis) il 21 febbraio 2003 - e, per l'effetto, lo condannava alla pena di euro 1.500,00 di ammenda, disponendo la confisca e la distruzione di quanto in sequestro.

Avverso la sentenza ha proposto ricorso per cassazione il difensore dell'O., deducendo: 1) erronea applicazione della legge penale, essendo stata erroneamente contestata al prevenuto la contravvenzione di cui alla legge n. 157 del 1992, art. 30, lett. e) (esercizio della uccellazione) in luogo di quella p. e p. dall'art. 30, lett. b) (esercizio della caccia con mezzi vietati), ravvisate nella specie, posto che il sistema di cattura sequestrato dalle Guardie forestali (i c.d. «lacci») era quello utilizzato per la cattura di volatili a scopo esclusivamente culinario, laddove l'uccellazione viene effettuata con particolari attrezzi insidiosi, idonei per la cattura di volatili esclusivamente vivi, a scopo di studio o di riproduzione per esemplari da richiamo; 2) difetto e/o illogicità della motivazione, non essendovi prova che fosse stato l'O. a piazzare le trappole.

Si chiedeva l'annullamento della sentenza.

Il ricorso va dichiarato inammissibile, essendo manifestamente infondate le censure che lo sorreggono.

In particolare, destituito di qualsivoglia fondamento è il primo motivo di gravame.

Sostiene il ricorrente che una delle caratteristiche della nozione di «uccellazione» sarebbe rappresentata dalla cattura di volatili vivi, requisito che non risulta fissato in alcuna norma e che è chiaramente estraneo alla *ratio legis*. È, infatti, evidente che la legge sulla caccia opera la distinzione tra uccellazione e le altre forme di caccia con riferimento esclusivamente al mezzo usato e non alla destinazione delle prede catturate (cfr., *ex multis*, Cass. Sez. III 2 giugno 1999, n. 9607, Baire).

Nella definizione del concetto di uccellazione, occorre, quindi, rifarsi alla esigenza della norma, che ha inteso vietare ogni cattura o uccisione sottratta a limiti temporali e di controllo, con possibilità di colpire ogni specie, anche quelle di cui è vietata la caccia. Va, dunque, ribadita la consolidata interpretazione di questa Corte, secondo cui costituisce uccellazione qualsiasi sistema di cattura di uccelli con mezzi diversi da armi da sparo (reti, panie, etc.), che, rispetto alle altre forme di caccia, abbia una potenzialità offensiva più determinata e comporti maggiore sofferenza biologica per i volatili.

Deve, inoltre, escludersi che l'uccellazione possa essere esercitata solo con l'uso di complessi sistemi di estese reti, essendo all'uopo sufficiente anche l'adozione di congegni

rudimentali e di limitata grandezza, anch'essi capaci di indiscriminata cattura di volatili.

Alla stregua di tali principi, deve ritenersi che l'esercizio della uccellazione sia connotato dai seguenti elementi: 1) impiego di strumenti fissi, non di uso momentaneo, diversi dalle armi da sparo; 2) potenzialità offensiva di tali mezzi ampia ed indiscriminata, con pericolo, quindi, di depauperamento, sia pure parziale, della fauna selvatica. Nella nozione così caratterizzata, rientra senz'altro il fatto commesso dall'O. della installazione di numerose trappole, con predisposizione di lacci di crine (per lo strangolamento degli uccelli), essendo tali strumenti idonei alla cattura di un numero elevato di uccelli di qualsiasi tipo. In un tale contesto, non è fondato l'assunto del ricorrente, secondo cui, nel fatto in esame, dovrebbe ravvisarsi l'ipotesi di caccia con mezzi vietati e non quella di uccellazione, in quanto la linea di demarcazione tra le due ipotesi consiste nella possibilità, insita nella seconda (e chiaramente riscontrabile nella presente vicenda), che si verifichi un qualche depauperamento della fauna selvatica, a cagione delle modalità dell'esercizio venatorio ed in considerazione della particolarità dei mezzi adoperati.

Manifestamente infondato è anche il secondo motivo di ricorso, circa la pretesa estraneità del ricorrente all'addebito contestatogli.

Invero, la Corte territoriale, con motivazione sorretta da un logico apparato argomentativo, ha evidenziato che l'identificazione dell'attuale ricorrente era avvenuta a seguito di reiterati appostamenti effettuati dai vigili venatori nell'oasi faunistica del WWF e nei tenitori limitrofi ricadenti in agro di (omissis), appostamenti che avevano consentito di bloccare l'O. - tra l'altro, proprietario del fondo in cui erano state sistemate le trappole - proprio nel momento in cui stava verificando la presenza o meno di volatili all'interno delle stesse.

Conclusivamente, il ricorso va dichiarato inammissibile.

(Omissis)

(1) IL DIVIETO DI «UCCELLAZIONE»: VECCHIE E NUOVE PRATICHE DISTRUTTIVE DELLA FAUNA SELVATICA.

1. «È vietata in tutto il territorio nazionale ogni forma di uccellazione e di cattura di uccelli e di mammiferi selvatici, nonché il prelievo di uova, nidi e piccoli nati».

Con questa disposizione, il legislatore del 1992, con la legge n. 157, ha vietato in modo assoluto (art. 3) alcune modalità di caccia, come l'uccellazione, in quanto caratterizzata dall'impiego di reti e altri mezzi non selettivi di cattura, tali da provocare un'indiscriminata distruzione dell'avifauna selvatica, mezzi vietati anche dalle principali Convenzioni internazionali in materia, cui l'Italia aderisce, tra cui quella di Parigi del 1950 (1) e quella di Berna del 1979 (2). [L'art. 9 di quest'ultima Convenzione consente di derogare al divieto di uso delle reti, esclusivamente in presenza di determinate e rigorose circostanze (non sussistenza di mezzi alternativi, non compromissione della sopravvivenza della specie oggetto di deroga, «sfruttamento giudizioso di taluni animali in pochi esemplari»)].

Il divieto è sanzionato penalmente dall'art. 30, comma 1, lett. e), che stabilisce l'arresto fino ad un anno o un'ammenda pecuniaria.

Anche se le tecniche utilizzabili sono molteplici, l'uccellazione si verifica quando il bracconaggio verso gli uccelli ha per oggetto non singoli esemplari, ma gruppi di questi, senza possibilità di distinguere tra spe-

(1) L. 24 novembre 1978, n. 812, Adesione alla Convenzione internazionale per la protezione degli uccelli, adottata a Parigi il 18 ottobre 1950.

(2) L. 5 agosto 1981, n. 503, Ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, con allegati, adottata a Berna il 19 settembre 1979.

cie protette o cacciabili e senza limitazioni precostituite.

La cattura di uccelli selvatici con modalità non selettive, suscettibili di incidere sulle popolazioni di varie specie anche sotto il profilo quantitativo, l'assoluta incompatibilità di vecchie pratiche distruttive della fauna selvatica con le esigenze di conservazione e prelievo venatorio regolamentato e pianificato, hanno dunque portato a escludere l'ammissibilità di tali aberrazioni.

Un precetto, quello di evitare catture o uccisioni in massa o non selettive, suscettibili di causare la locale scomparsa di specie, o di comprometterne la tranquillità, che ritroviamo, in particolare, anche nell'art. 8 della direttiva 79/409 CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (3).

In termini generali, al momento dell'accertamento di questo reato è previsto il sequestro delle armi, della fauna illecitamente catturata o abbattuta e dei mezzi di caccia (esclusi cani e richiami vivi autorizzati), posto in essere ai sensi dell'art. 28, comma 2, della legge, da parte di ufficiali e agenti di polizia giudiziaria.

Sempre ai sensi dello stesso articolo, armi e mezzi di caccia saranno in ogni caso confiscati, in caso di condanna.

2. La fantasia umana si è sbizzarrita nel mettere a punto i più disparati mezzi e tecniche per l'apprensione di naturali uccelli selvatici in massiccia quantità. La pratica ha origini antiche e nel corso dei tempi si è perfezionata con l'impiego di sistemi sofisticati. Ecco una rassegna di tecniche che siamo riusciti a scovare, non senza un qualche raccapriccio, considerato anche il fatto che alcune risultano praticate ancora oggi, come è evidente dal caso sottoposto all'esame della Suprema Corte.

Roccolo. Consiste in un'area boscata giacente su un pendio esposto a nord e delimitata da una serie doppia o multipla di cinte di alberi ravvicinati, disposte concentricamente in semicerchio aperto a nord, detta tondo. Gli alberi del tondo avevano un'altezza di circa 4 metri e venivano piantati a pergola. Fra gli alberi di ogni cinta si stendevano verticalmente le reti sottili. Su una zona strategica si erigeva il casello, una torretta mimetizzata da piante rampicanti, che aveva la funzione di postazione di avvistamento, perciò dominava con la visuale l'intera area. La cattura era favorita da una duplice azione: da un lato l'impiego di uccelli di richiamo attirava i volatili, da un altro gli uccellatori appostati fungevano da battitori utilizzando uno strumento detto spauracchio ed emettendo versi che imitavano i segnali di allarme degli uccelli nei confronti dei rapaci. L'allarme provocato dai battitori spingeva gli uccelli verso le reti, quelli che riuscivano a superare la prima cinta venivano catturati dalle successive.

Bresciana. Detta anche brescianella, consiste in un appostamento fisso composto da un quadrilatero di alberi chiuso da reti. Al centro dell'area si localizzavano gli uccelli da richiamo, ai quali si tagliavano le timoniere e le remiganti allo scopo di impedirne il volo. Gli uccelli di passo, attirati dai richiami, si calavano all'interno dell'area. L'uccellatore, azionando con una pertica o una fune, provocava lo sbattimento di una serie di barattoli che spaventando gli uccelli li spingeva verso la rete.

Paretaio. È un sistema formato da due reti rettangolari contrapposte e fissate a piccoli pali. Le due reti,

azionate a comando, si chiudevano a scatto imprigionando gli uccelli.

Prodina. È un sistema simile al precedente con chiusura a scatto, formato da due reti stese sul terreno ed eventualmente mimetizzate.

Pania. Detta anche vischio, consiste in una bacchetta di legno tradizionalmente cosparsa di vischio o di un'altra sostanza adesiva, impiegata per catturare piccoli uccelli. Si dispongono presso punti di abbeveraggio oppure in appostamenti fissi con l'impiego dei richiami.

Palmone. Appostamento fisso costituito da un sistema di panie eretto su pertiche con l'impiego di uccelli da richiamo.

Archetto. È una trappola a scatto costituita da un laccio teso e sostenuto da un ramo elastico curvato e mantenuto in tensione. L'azionamento è provocato dalla preda che attiva un meccanismo a leva nel momento in cui becca l'esca, in genere rappresentata da una bacca.

3. Gli scopi della cattura da uccellazione sono principalmente alimentari, per la preparazione di piatti tipici a base di uccelli, ma anche amatoriali per l'approvvigionamento non autorizzato di uccelli da richiamo, o per la cattura di esemplari vivi appartenenti a specie canore di interesse commerciale.

Altri commentatori della legge n. 157 del 1992, più vicini al mondo dell'editoria venatoria, hanno sostenuto che debba qualificarsi come uccellazione solo la cattura indiscriminata degli uccelli il cui fine sia quello dell'uccisione degli uccelli stessi, da ritenersi distinto dalla fattispecie della cattura di esemplari vivi, ipotesi quest'ultima che sarebbe di conseguenza non sanzionabile in base alla lett. e) dell'art. 30.

Per la verità, la giurisprudenza sull'uccellazione è sostanzialmente di tutt'altro avviso, giudicando che tale pratica consti di determinati comportamenti, a prescindere dalla fine degli esemplari sottratti in natura (4).

Come anche la Corte di cassazione, nel nostro caso, ha confermato: «Sostiene il ricorrente che una delle caratteristiche della nozione di "uccellazione" sarebbe rappresentata dalla cattura di volatili vivi, requisito che non risulta fissato in alcuna norma e che è chiaramente estraneo alla *ratio legis*. È, infatti, evidente che la legge sulla caccia opera la distinzione tra uccellazione e le altre forme di caccia con riferimento esclusivamente al mezzo usato e non alla destinazione delle prede catturate».

Concludendo, il divieto di uccellazione era (legge quadro n. 968 del 1977) ed è (legge quadro n. 157 del 1992) un punto fermo, tanto più in quanto in contrasto con il principio della tutela della fauna selvatica e con la regola di una caccia «controllata», così come perseguita dalle leggi quadro che si sono succedute.

Fulvio Di Dio

*

(3) Il cui allegato IV, nel dare indicazioni sugli strumenti da proibire, vi include anche reti, lacci, vischio, trappole in genere.

(4) V. anche Cass. Sez. III Pen. 27 luglio 1999, n. 9607, Baire, in questa

Riv. (M), 2000, 285 ed in Riv. pen., 1999, 857. L'uccellazione è reato indipendentemente dal fine per cui è compiuta: Cass. Sez. III Pen. 26 settembre 1996, n. 8698, Righi, in Riv. pen., 1996, 1213.

Cass. Sez. F Pen. - 3-9-2007, n. 33791 - Pizzuti, pres.; Marini, est.; Delehay, P.M. (diff.) - C.L. ed altri, ric. (*Annula in parte senza rinvio Trib. Messina 20 ottobre 2006*)

Sanità pubblica - Rifiuti - Deposito temporaneo - Presupposti - Art. 6, comma 1, lett. m), d.lgs. n. 22/97 - Deposito incontrollato o abbandono - Nozione e differenza. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 14, 51, comma 2)

Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Responsabilità del proprietario terreno - Comportamento omissivo - Specifico obbligo giuridico di impedire l'evento - Art. 40 c.p. - Esclusione.

In materia di rifiuti il deposito esula dai confini di quello temporaneo e può integrare alternativamente: a) gli estremi del deposito incontrollato o abbandono, sanzionato a seconda dei casi come illecito amministrativo ai sensi dell'art. 50, d.lgs. n. 22/1997 (ora art. 255, d.lgs. n. 152/2006) o come reato contravvenzionale ai sensi dell'art. 51, comma 2, d.lgs. n. 22/1997 (ora art. 256, comma 2, d.lgs. n. 152/2006); b) gli estremi del deposito preliminare (o stoccaggio), che, essendo una forma di gestione dei rifiuti, in assenza della prescritta autorizzazione o comunicazione di procedura semplificata, è sanzionato come contravvenzione dall'art. 51, comma 1, d.lgs. n. 22/1997 (ora art. 256, comma 1, d.lgs. n. 152/2006); c) una messa in riserva (o stoccaggio) in attesa di recupero, che è sempre soggetta ad autorizzazione, in quanto configura una ulteriore forma di gestione dei rifiuti. La scelta tra le varie opzioni dipende soltanto dagli elementi specifici della fattispecie concreta. Pertanto, quando non ricorre un deposito temporaneo, si configura un deposito preliminare se esso è realizzato in vista di successive operazioni di smaltimento, ovvero una messa in riserva se è realizzato in vista di successive operazioni di recupero, mentre si realizza un deposito incontrollato o abbandono quando è «definitivo» nel senso che non prelude ad alcuna operazione di smaltimento o di recupero (1).

È da escludere la configurabilità di una responsabilità, ai sensi dell'art. 40 cpv. del codice penale, in capo al mero proprietario di un terreno ad altri legittimamente concesso in uso per lo svolgimento di autonoma attività di impresa, in quanto la vigente normativa in materia di gestione di rifiuti non prevede alcuna posizione di garanzia rispetto alla tutela dell'integrità ambientale, non essendo configurabile un generico obbligo di attivarsi per evitare l'evento (2).

(Omissis)

FATTO. - In data 26 ottobre 2002 la polizia giudiziaria accertò che un terreno di circa 3.500 mq di proprietà delle signore E., G. e P.R. sito in (omissis), risultava recintato e dotato di unico ingresso, nonché caratterizzato dalla presenza di consistente materiale di scarto (materiale ferroso, da demolizione e da scavo) quantificato in circa 300 mc.

Gli accertamenti compiuti portavano ad individuare nel sig. C.L., titolare della azienda edile «Edilopera Peloritana Costruzioni s.r.l.», l'effettivo utilizzatore del terreno e colui che, senza alcuna autorizzazione delle autorità competenti, aveva provveduto a trasferire e depositare i materiali rinvenuti.

Sulla base di tali elementi il sig. C. è stato tratto a giudizio per rispondere del reato di cui al capo A) della rubrica (deposito incontrollato di rifiuti vari non pericolosi) ai sensi del d.lgs. n. 22 del 1997, art. 51, n. 2. Alle signore P. il medesimo reato è stato contestato con riferimento all'ipotesi prevista dall'art. 40 c.p., per avere omissa, nella loro qualità di proprietarie del fondo, di impedire la condotta illecita posta in essere dal sig. C.

Il Tribunale di Messina ha ritenuto fondate entrambe le prospettazioni dell'accusa e, respinta la richiesta di applicazione della prescrizione, ha condannato gli imputati alla pena di euro 4.000,00 di ammenda ciascuno, pena condonata ai sensi della legge n. 241 del 2006, art. 1.

Avverso tale sentenza la difesa dei sigg. C. e P.E. e R. ha proposto ricorso per cassazione, che si articola in tre motivi.

Con primo motivo, si lamenta erronea applicazione di legge [art. 606 c.p.p., lett. b) ed e)] con riferimento alla dichia-

rata responsabilità delle signore P., escludendosi che dalla mera proprietà del terreno affidato ad altri possa discendere un profilo di responsabilità penale ai sensi dell'art. 40 c.p.

Con secondo motivo, si censura l'applicazione fatta del d.lgs. n. 22 del 1997, art. 51 a quella che viene qualificata dai ricorrenti come una ipotesi di deposito temporaneo di materiale edile destinato al reimpiego.

Con terzo motivo, si lamenta, ai sensi dell'art. 606 c.p.p., lett. b) ed e), oltre alla omessa motivazione sul punto, la mancata estinzione dei reati, considerando che al momento della decisione i termini prescrizionali erano già maturati e che comunque è intervenuta la disciplina contenuta nella legge n. 251 del 2005, che fissa termini prescrizionali più brevi.

DIRITTO. - Il ricorso merita parziale accoglimento nei termini di seguito specificati.

1. La Corte rileva, in via generale, che la condotta posta in essere dal sig. C. integra l'ipotesi criminosa contestata e che il secondo motivo di ricorso risulta infondato. La costante giurisprudenza della Corte di cassazione si è espressa nei termini correttamente esposti nella motivazione della sentenza impugnata, e non può in questa sede che ribadirsi il principio secondo cui l'accumulo di una quantità consistente di materiali vari (nel caso di specie, materiali ferrosi, da scavo, da demolizione) non corrisponde alla ipotesi, prospettata dai ricorrenti, di deposito temporaneo o controllato, bensì alla ipotesi di deposito incontrollato di rifiuti. Sul punto si rinvia ai principi fissati nell'ampia motivazione della sentenza della III Sezione Penale, n. 21024 del 25 febbraio-5 maggio 2004, Eoli, la cui massima (rv. 229.226), recita:

«In tema di deposito di rifiuti, si ha deposito temporaneo, come tale lecito, quando i rifiuti sono raggruppati, in via temporanea ed alle condizioni previste dalla legge, nel luogo della loro produzione; si ha deposito preliminare o stoccaggio, che richiede l'autorizzazione o la comunicazione in procedura semplificata, quando non sono rispettate le condizioni previste dal d.lgs. n. 22 del 1997, art. 6, lett. m) per il deposito temporaneo di rifiuti; si ha invece deposito incontrollato o abbandono di rifiuti, quando il raggruppamento di essi viene effettuato in luogo diverso da quello in cui i rifiuti sono prodotti, e fuori della sfera di controllo del produttore: tale ultima condotta è sanzionata penalmente, se posta in essere da soggetti titolari di impresa o da responsabili di enti, mentre è sanzionata in via amministrativa, quando sia effettuata da persone fisiche diverse da quelle precedentemente indicate».

Quanto alla natura e alle caratteristiche dei materiali accumulati dal sig. C. sul fondo di proprietà delle signore P., la motivazione della sentenza impugnata appare ampia, chiara e priva di incoerenze. L'eterogeneità dei materiali e l'assenza di qualsiasi loro organizzazione in vista di futuri eventuali re-utilizzi rendono evidente che sussistono tutti i presupposti per l'applicazione dell'ipotesi di reato contestata.

2. La Corte ritiene, invece, fondato il primo dei motivi di ricorso.

Non risulta, infatti, conforme al dettato dell'art. 40 c.p. far discendere dai doveri previsti in via generale per il proprietario dall'art. 2051 c.c. l'esistenza di un dovere di intervento la cui omissione assumerebbe rilievo sul piano penale. Anche sul punto la giurisprudenza della Corte di legittimità può dirsi ormai costante, con chiara affermazione del principio che non è sufficiente la qualità di proprietario del fondo per fondare la responsabilità penale in ordine alle violazioni commesse da coloro che hanno legittimamente ricevuto la disponibilità del fondo stesso per lo svolgimento di autonoma attività d'impresa o di altre forme di utilizzazione. Si veda sul punto, tra le altre, la sentenza della III Sezione Penale, n. 2206 del 12 ottobre 2005-19 gennaio 2006, Bruni (rv. 233.007) che ricalca la precedente decisione, sempre della medesima Sezione, n. 21966 del 2005 (rv. 231.645).

Questa Corte condivide il principio qui ricordato e ritiene che la motivazione della sentenza impugnata non abbia individuato elementi di fatto o condotte che possano attribuire alle sigg.re P. una responsabilità penale per il deposito che in via del tutto autonoma il sig. C. ha stabilito sul fondo ricevuto in uso, e quindi recintato e reso non accessibile da parte di terzi.

Esclusa, in tal modo, l'esistenza della responsabilità in capo alle ricorrenti in quanto non si rappresenta alcun obbligo

di un loro intervento positivo volto ad impedire la condotta del sig. C. e le sue conseguenze, vengono meno i presupposti stessi del reato così come contestato, e la sentenza va sul punto annullata perchè il fatto non sussiste.

3. Con riferimento al medesimo motivo di ricorso, una volta escluso che sussistano sul piano oggettivo i presupposti per applicare alle ricorrenti il profilo di responsabilità fissato dall'art. 40 c.p., la Corte deve rilevare che si è in presenza di motivo di annullamento che opera estensivamente anche in favore della sig.ra P.G., sebbene questa non abbia provveduto ad impugnare la sentenza di condanna, e ciò in applicazione del principio fissato dall'art. 587 c.p.p.

4. Quanto al terzo motivo di ricorso, correttamente la sentenza impugnata individua il termine prescrizione ordinario in anni tre, così che quello massimo va quantificato in anni quattro e mesi sei.

In concreto, poi, deve tenersi conto del periodo di sospensione del decorso del termine con riferimento all'impedimento manifestato dal difensore all'udienza del 27 giugno 2006, così che la prescrizione non poteva dirsi maturata al momento in cui fu pronunciata la sentenza impugnata, né il termine massimo risulta superato ad oggi (il reato, infatti, si prescrive in data 29 agosto 2007).

5. Al rigetto del ricorso presentato per il sig. C. consegue, ai sensi dell'art. 616 c.p.p., la condanna del medesimo al pagamento delle spese del giudizio.

P.Q.M. annulla senza rinvio la sentenza impugnata nei confronti di P.E. e P.R., nonché nei confronti di P.G. ai sensi dell'art. 587 c.p.p., perchè il fatto non sussiste.

Rigetta il ricorso di C.L., che condanna al pagamento delle spese del presente giudizio.

(Omissis)

(1-2) DEPOSITO INCONTROLLATO O ABBANDONO DI RIFIUTI NON PERICOLOSI.

Ai sensi delle direttive comunitarie in materia e del d.lgs. 22/1997 attuativo delle medesime, per deposito temporaneo deve intendersi ogni raggruppamento di rifiuti effettuato, prima della raccolta, nel luogo in cui sono prodotti, quando siano rispettate precise condizioni di qualità, di tempo, di quantità, di organizzazione tipologica e di rispetto delle norme tecniche, elencate nella lett. *m*) dell'art. 6, d.lgs. 22/1997. La Corte di cassazione, nella sentenza che si annota, ha correttamente osservato che nel caso di specie non sussisteva l'ipotesi di deposito temporaneo di rifiuti non pericolosi, dal momento che sul terreno di proprietà delle signore E., G. e P.R., ed utilizzato dal sig. C.L., titolare della Azienda edile «Edilopera Peloritana Costruzioni s.r.l.», la polizia giudiziaria aveva accertato la presenza di materiale di scarto (materiale ferroso, da demolizione e da scavo) quantificato in circa 300 mc, mentre l'art. 6, lett. *m*) n. 3, d.lgs. 22/1997 prescrive, perché si abbia deposito temporaneo, che il quantitativo di rifiuti non pericolosi non deve superare 20 mc ovvero i rifiuti stessi devono essere asportati con cadenza trimestrale. Inoltre, sempre l'art.

6, lett. *m*) richiede che il raggruppamento dei rifiuti sia effettuato, prima della raccolta, *nel luogo in cui sono prodotti*; e che il deposito deve essere effettuato per *tipi omogenei* e nel rispetto delle relative norme tecniche (1).

Gli elementi specifici della fattispecie concreta evidenziano che non di deposito temporaneo trattavasi, né di deposito preliminare (dal momento che non era stato realizzato in vista di successive operazioni di recupero), bensì di deposito incontrollato o abbandono, attesa la sua «definitività» nel senso che esso non preludeva ad alcuna operazione di smaltimento o di recupero. A questo proposito qualche osservazione sul concetto di deposito incontrollato è d'obbligo. Se il significato di abbandono è chiaro, quello di deposito incontrollato non lo è affatto dal momento che la legge non lo stabilisce in modo espresso. Il termine, pertanto, dovrà essere interpretato in senso letterale e definito: «cumulo di rifiuti allocato in qualche sito che appaia con caratteristiche pericolose per l'ambiente e la salute pubblica in quanto attuato attraverso sistemi privi di un controllo logico-operativo e, quindi, all'opposto del concetto espressamente codificato di deposito temporaneo (controllato)» (2).

I giudici del Supremo Collegio, nel caso in esame, hanno legittimamente ritenuto configurabile il reato di deposito incontrollato di rifiuti vari non pericolosi, ai sensi dell'art. 51, n. 2 del d.lgs. 22/1997, sia per la tendenziale stabilità dell'area destinata a deposito di consistenti quantitativi di rifiuti sia perché l'abbandono/deposito incontrollato era stato operato dal sig. C.L. responsabile di impresa. Infatti, nell'ipotesi di deposito incontrollato o abbandono, se il soggetto è un privato si applica la sanzione amministrativa di cui all'art. 50, comma 1, mentre se è un responsabile di impresa o ente è la sanzione penale di cui all'art. 51, comma 2, ad essere applicata. Il legislatore ha inteso diversificare lo stesso comportamento a livello di responsabilità soggettiva, prevedendo sanzioni diverse a seconda che il comportamento antiggiuridico sia posto in essere dal privato cittadino o da titolari di imprese o enti, non con riferimento alla persona che materialmente compie l'atto ma alla imputabilità della stessa. Quindi se il privato abbandona rifiuti prodotti nell'esercizio di attività di impresa non risponderà con la sanzione prevista per il reato di abbandono commesso dal privato (sanzione amministrativa), ma di concorso con il responsabile dell'impresa che ha prodotto rifiuti (sanzione penale) (3).

Quanto poi al primo dei motivi di ricorso, riguardante l'erronea applicazione di legge [art. 606 c.p.p., lett. *b*) ed *e*)], la S.C. lo ritiene fondato, atteso che nessuna responsabilità penale possa addebitarsi alle signore P. ai sensi dell'art. 40 c.p., dal momento che il sig. C.L. ha realizzato, in assoluta autonomia, un deposito incontrollato di rifiuti sul fondo, recintato e inaccessibile da parte di terzi, ricevuto in uso dalle signore P. Nella fattispecie sono ravvisabili le controverse problematiche del reato omissivo

(1) Sul tema AA.VV., *La normativa italiana sui rifiuti*, Milano, 2002. Cfr., inoltre, FICCO, *Rifiuti. Quesiti risolti*, Milano, 2007.

(2) PERNICE - SANTOLOCI, *La nuova disciplina in materia di rifiuti*, Roma, 2002. Vedi anche AMENDOLA, *Il d.lgs. n. 22 del 1997 sui rifiuti: primi appunti*, in *Foro it.*, 1997, 106.

(3) Sul tema numerose sono state le pronunzie della Suprema Corte. *Ex multis* cfr. Cass. Sez. III Pen. 28 ottobre 2004, n. 42212, De Flammineis, rv. 230.078; Cass. Sez. III Pen. 30 novembre 2006, n. 39544, Tresolat, in *Riv. pen.*, 2007, 380; Cass. Sez. III Pen. 5 maggio 2004, n. 21024, Eoli, rv. 229.226. L'abbandono o deposito incontrollato

può assumere il carattere di una attività di gestione dei rifiuti quando esso è effettuato da titolari di imprese o da responsabili di enti. In tali casi il d.lgs. n. 22/1997 commina la sanzione penale ai sensi dell'art. 51, comma 2 [in tal senso: Cass. Sez. III Pen. 28 maggio 2002, n. 20780, Brustia, rv. 221.883; Cass. Sez. III Pen. 10 agosto 2001, n. 31128, P.M. in proc. Miglioizzi, rv. 220.104, nonché Cass. Sez. III Pen. 26 febbraio 2003, n. 9057, Costa, rv. 224.172, hanno statuito che il deposito temporaneo, in assenza delle condizioni previste dalla lett. *m*) dell'art. 6, configura il reato di abbandono/deposito incontrollato di rifiuti, sanzionato dall'art. 51, comma 2.

improprio e del concorso mediante omissione nel reato commissivo altrui (4).

La domanda che la S.C. si è posta è se per il proprietario del fondo sia o non configurabile in chiave omissiva il reato di deposito incontrollato o abbandono di rifiuti, ai sensi del capoverso dell'art. 40 c.p. («Non impedire un evento, che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo»), ed inoltre se il proprietario sia titolare, rispetto ai beni giuridici tutelati (ambiente, salute), di una posizione di garanzia derivante dalla legge, la quale comporti per lo stesso un dovere giuridico di attivarsi.

Sul punto la giurisprudenza della Corte di legittimità è ormai costante: i principi di stretta legalità e di tassatività dei precetti penali che regolano il nostro diritto penale (art. 1 c.p. e 25 Cost.), e che sono alla base dello stato liberale, esigono che l'omissione che costituisce fatto causativo penalmente rilevante di un evento dannoso presupponga l'esistenza di un vero obbligo giuridico di impedire l'evento e non la semplice violazione del generale principio del *neminem laedere* (5).

Le signore P. non avevano un obbligo, ex art. 40 cpv. c.p., di impedire l'evento, nella fattispecie coincidente con il reato di deposito incontrollato o abbandono direttamente commesso dal sig. C.L. In mancanza di una fonte legale o anche contrattuale non sussiste alcuna posizione di garanzia. Secondo il principio di tassatività (il diritto penale conosce solo lesioni tipizzate di beni), la fonte legale dell'obbligo di garanzia deve essere sufficientemente determinata, nel senso che deve imporre obblighi specifici di tutela del bene protetto; e le norme degli artt. 2 e 10 del d.lgs. 22/1997 non può ritenersi che costituiscano obblighi specifici da cui possa dedursi una posizione di garanzia in capo alle proprietarie dell'area adibita a deposito di rifiuti: esse non avevano alcun obbligo di attivarsi per impedire il verificarsi dell'evento (6).

Per il principio della responsabilità penale personale, la posizione di «garante» rispetto a un bene da tutelare (nel caso concreto la integrità ambientale) postula in capo al soggetto il potere giuridico di impedire la lesione del bene. Ritenere responsabile un soggetto per non aver impedito un evento, anche quando egli non aveva alcun potere giuridico oltre che materiale per impedirlo, significherebbe violare palesemente il principio di cui all'art. 27 della Costituzione (7).

A fronte di quanto sopra detto è di tutta evidenza che le signore P. non potevano essere «garanti» del corretto utilizzo del fondo e della gestione dei rifiuti da parte dell'impresa, e quindi penalmente responsabili della abusiva gestione di rifiuti.

Per tutte queste ragioni va condivisa la conclusione

della S.C., secondo cui il proprietario del terreno sul quale è stato effettuato un deposito incontrollato di rifiuti ad opera di chi ne ha la legittima disponibilità non possa essere considerato responsabile della mancata osservanza delle norme da parte di questi, non derivando da alcuna fonte giuridica l'esistenza, in capo al mero proprietario, di un dovere di garanzia della esatta osservanza delle norme in esame.

Escluso, pertanto, che sussistano i presupposti per imputare alle ricorrenti responsabilità scaturenti dall'art. 40 cpv. c.p., la S.C. rileva che il motivo di annullamento opera estensivamente anche in favore della signora P.G., quantunque questa non si sia attivata per impugnare la sentenza di condanna, e ciò in virtù dell'art. 587 c.p.p.: «Nel caso di concorso di più persone in uno stesso reato, l'impugnazione proposta da uno degli imputati, purché non fondata su motivi esclusivamente personali, giova anche agli altri imputati».

Relativamente al terzo motivo di ricorso, va considerato che la l. 5 dicembre 2005, n. 251, con l'art. 6 ha modificato sia l'art. 157 c.p., aumentando a quattro anni il tempo di prescrizione ordinaria per tutti i reati contravvenzionali, sia l'art. 159 c.p., stabilendo che la sospensione processuale per impedimento delle parti o dei difensori non può durare più di 60 giorni oltre la cessazione dell'impedimento. Inoltre all'art. 10 stabilisce che «le disposizioni dell'art. 6 non si applicano ai procedimenti e ai processi in corso se i nuovi termini di prescrizione risultano più lunghi di quelli previgenti».

Per il reato di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti, mentre prima della legge 251/2005, la prescrizione era di *tre anni* (ma che comunque diventava di anni quattro e sei mesi nel caso in cui intervenivano atti interruttivi della medesima), oggi la prescrizione è di *quattro anni* (prorogabile a cinque nella ipotesi in cui intervengano atti interruttivi). Pertanto la sentenza impugnata quantifica correttamente il termine prescrizione massimo in quattro anni e sei mesi, in quanto al fine della prescrizione deve essere calcolata anche la sospensione processuale (non strettamente funzionale all'esercizio di difesa o del diritto alla prova) disposta su istanza di parte, dal momento che il difensore ebbe a manifestare un impedimento all'udienza del 27 giugno 2006, così che la prescrizione non poteva ritenersi maturata al momento in cui fu pronunciata la sentenza impugnata (8).

Giuseppe Seccia - Benedetto Ronchi

(4) MANZINI, *Diritto penale*, Torino, vol. 1, 1950, 600 e ss., nuova ed. «Quando il reato omissivo è commesso mediante omissione, questa non può consistere che nel mancato esplicamento d'una attività imposta dal diritto obiettivo». «Il reato ha carattere omissivo, in senso proprio, soltanto quando il fatto punibile è costituito dall'inadempimento di un particolare dovere giuridico senza che tale inadempimento serva di mezzo per determinare o favorire l'azione di cause produttive di un evento che fa parte della nozione d'un reato commissivo».

(5) Cass. Sez. III Civ. 27 novembre 1972, n. 3462, in *Giust. civ.*, 1973, I, 439.

(6) Cass. Sez. III Pen. 19 ottobre 2004, n. 40618, Bassi, in *Riv. pen.*, 2005, 152: «La fonte legale dell'obbligo di garanzia deve essere sufficientemente determinata, nel senso che deve imporre obblighi specifici di tutela del bene protetto. Esulano perciò dall'ambito operativo della responsabilità per causalità omissiva ex art. 40 cpv. c.p. gli obblighi di legge indeterminati, fosse pure il dovere costituzionale di solidarietà economica e sociale (art. 2 Cost.), che costituisce il generale fondamento costituzionale della responsabilità omissiva, ma per se stesso non può essere assunto a base

delle specifiche responsabilità omissive dei singoli reati».

(7) Cass. Sez. III Pen. 10 giugno 2005, n. 21966, Nugnes, rv. 231.645; Cass. Sez. III Pen. 3 agosto 2004, n. 33281, Datola, rv. 229.010; Cass. Sez. III Pen. 26 settembre 2002, n. 32158, Ponzio, rv. 222.420, secondo cui: «In tema di gestione di rifiuti, la consapevolezza da parte del proprietario del fondo dell'abbandono sul medesimo di rifiuti da parte di terzi non è sufficiente ad integrare il concorso nel reato di cui all'art. 51, comma secondo, del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (abbandono o deposito incontrollato di rifiuti), atteso che la condotta omissiva può dare luogo ad ipotesi di responsabilità solo nel caso in cui ricorrano gli estremi del comma secondo dell'art. 40 cpv. c.p., ovvero sussista l'obbligo giuridico di impedire l'evento. Quindi, anche in materia, un dato comportamento omissivo acquista il connotato dell'antigiuridicità solamente in funzione di una norma che imponga al soggetto di attivarsi per impedire l'evento naturalistico di lesione dell'interesse tutelato».

(8) Cass. Sez. III Pen. 16 gennaio 2006, n. 1414, Rubino, in *Riv. dir. agr.*, 2007, 120, con nota di GERMANÒ, *Il siero di latte come rifiuto*.

Cass. Sez. III Pen. - 14-3-2007, n. 15997 - Onorato, pres.; Ianniello, est.; Salzano; P.M. (diff.) Storace, ric. (*Annulla senza rinvio Trib. Livorno, Sez. dist. Cecina 26 maggio 2006*)

Sanità pubblica - Rifiuti - Gestione di rifiuti - Deposito temporaneo - Nuove disposizioni di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 - Condizioni di applicabilità - Individuazione. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 183)

In tema di rifiuti, a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, il produttore può decidere di conservare i rifiuti in deposito per tre mesi in qualsiasi quantità, prima di avviarli allo smaltimento o al recupero, privilegiando così il limite temporale, oppure può scegliere di conservare i rifiuti in deposito per un anno, purché la quantità non raggiunga i venti metri cubi, in applicazione del limite quantitativo (1).

(Omissis)

È pacifica nel caso in esame la qualificazione del materiale depositato nell'area indicata come rifiuto speciale non pericoloso proveniente da demolizioni edili.

Altrettanto incontestato è il fatto che tali rifiuti siano stati raggruppati, utilizzando una ruspa, in un luogo protetto qualificato come di produzione del rifiuto stesso, giacendovi per circa due mesi (fino al momento del sequestro) in attesa del relativo smaltimento, le cui prime operazioni di raccolta e trasporto erano state già concordate con una impresa autorizzata.

Ciononostante, il Tribunale ha ritenuto di qualificare il fatto in termini di deposito preliminare o stoccaggio non autorizzato (per la distinzione tra deposito temporaneo irregolare, messa in riserva irregolare e deposito incontrollato o abbandono di rifiuti cfr., recentemente, Cass. 30 novembre 2006, n. 39544) anziché come deposito temporaneo, come tale esente dalla necessità di autorizzazione, avendo interpretato la relativa definizione, così come espressa dal d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 6, lett. m), n. 3 nel senso che essa esclude l'ipotesi in cui, pur avendo l'accumulo di rifiuti superato il limite di venti metri cubi, essi non siano stati immediatamente avviati alle operazioni di smaltimento o recupero. Una tale interpretazione fonda su di una lettura della norma citata in senso molto rigorista, in passato sostenuta anche da alcune decisioni di questa Corte (cfr. Cass. Sez. III 21 aprile 2000, n. 4957; 12 dicembre 2002, n. 41520; 24 marzo 2003, n. 13113; 20 maggio 2003, n. 22063), criticata da buona parte della dottrina e che con la recente entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006 non appare più giustificata neppure dalla possibile bivalenza del tenore letterale della disposizione, come rilevato anche dal ricorrente. Nella tormentata formulazione del testo del d.lgs. n. 22 del 1997, art. 6, lett. m), n. 3, la condizione quantitativo/temporale perché il raggruppamento dei rifiuti nel luogo in cui sono prodotti potesse essere definito deposito temporaneo era così indicata: «i rifiuti (...) devono essere raccolti e avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento con cadenza almeno trimestrale indipendentemente dalle quantità in deposito, ovvero, in alternativa, quando il quantitativo di rifiuti non pericolosi in deposito raggiunge i venti metri cubi; il termine di durata del deposito temporaneo è di un anno se il quantitativo di rifiuti in deposito non supera i venti metri cubi nell'anno o se, indipendentemente dalle quantità, il deposito temporaneo è effettuato in stabilimenti localizzati nelle isole minori».

Secondo l'interpretazione da cui si dissente, la norma andrebbe interpretata nel senso che il termine di durata di un anno si applica quando in tutto tale arco temporale non si superi mai il limite di venti metri cubi, mentre la cadenza almeno trimestrale assumerebbe autonomo rilievo quando l'accumulo non superi nel trimestre i venti metri cubi (ma è prevedibile che li superi nell'anno) mentre in ogni caso l'avviamento alle operazioni di recupero o smaltimento deve essere effettuato immediatamente al superamento dei venti metri cubi. Come già rilevato da questa Corte nella recente sentenza n. 39544/06, cit., una tale esegesi appare in contrasto col tenore letterale della disposizione, finendo per tradurre l'espressione «ovvero» in chiave esplicativa, come sinonimo di «ovverosia», anziché disgiuntiva, come viceversa normalmente essa deve intendersi e come nel testo in esame è fatto palese dalla combinazione di quell'«ovvero», con l'espressione «in alternativa». L'interpretazione in parola appare altresì «entrare in contraddizione con se stessa quando ammette che il limite trimestrale vale indipendentemente dalla quantità di rifiuti in deposito, ma poi esige che non venga superato il limite di venti metri cubi nel corso dell'anno» e quindi è costretta a forzare ancora una volta il significato dei termini usati.

In ogni caso, la possibilità di interpretare in chiave esplicativa il termine «ovvero» su cui è stato costruito il significato qui criticato, è

oggi venuta meno, con l'emanazione del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (in forza della delega contenuta nella l. 15 dicembre 2004, n. 308), il quale all'art. 183, lett. m), n. 3 riorganizza la formulazione letterale della definizione di deposito temporaneo di rifiuti non pericolosi, indicando, quanto al requisito che qui interessa, come modalità alternative, a scelta del produttore, due ipotesi di tempi di raccolta e avviamento alle operazioni di recupero o smaltimento, contrassegnate da numeri diversi (3.1 e 3.2) e separate da un «oppure», termine che non si presta ad una lettura in senso esplicativo, vale a dire:

«3.1) con cadenza almeno trimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito;

3.2) quando il quantitativo di rifiuti pericolosi in deposito raggiunga i venti metri cubi.

In ogni caso allorché il quantitativo di rifiuti non superi i venti metri cubi l'anno, il deposito temporaneo non può avere durata superiore ad un anno».

Segue, come terza ipotesi *sub* 3.3, quella riferita al deposito temporaneo effettuato in stabilimenti localizzati nelle isole minori. Alla luce di siffatte puntualizzazioni nella formulazione della disposizione, resta «pertanto definitivamente chiarito che il produttore, ferme le altre condizioni qualitative, può decidere di conservare i rifiuti in deposito per tre mesi in qualsiasi quantità, prima di avviarli allo smaltimento o al recupero (privilegiando il limite temporale) oppure può scegliere di conservare i rifiuti in deposito per un anno, purché la quantità non raggiunga i venti metri cubi (assumendo così come decisivo il limite quantitativo). Solo per le isole minori è eccezionalmente consentito che il deposito sia protratto per un anno anche se il quantitativo depositato supera il limite predetto» (sentenza n. 39544, cit.). Applicando al caso in esame la regola relativa al limite quantitativo-temporale del deposito temporaneo, così come qui interpretata, deve concludersi nel senso che il ricorrente, avendo optato per il primo como dell'alternativa indicata col raggruppare nell'area di produzione quantitativi di rifiuti superiori a venti metri cubi ma per un periodo inferiore a tre mesi, ha rispettato il requisito stabilito dalla legge nella dimensione temporale.

Poiché l'unico elemento in contestazione nel giudizio era appunto il rispetto o meno del requisito quantitativo/temporale, deve concludere che il fatto contestato non è riconducibile alla fattispecie penale indicata.

(Omissis)

(1) SUCCESSIONE DI NORME IN TEMA DI DEPOSITO TEMPORANEO DI RIFIUTI.

Con la sentenza che si annota, la Suprema Corte, riproponendo le argomentazioni già svolte in una precedente pronuncia (1), ancora una volta in tema di rifiuti

(1) V. Cass. Sez. III Pen. 30 novembre 2006, n. 39544, Tresolat, in *Riv. pen.*, 2007, 380. In questa fondamentale pronuncia, l'opera di interpretazione del disposto normativo in questione, effettuata dalla Corte regolatrice si arricchisce di una serie di apposite definizioni atte a stabilire precisi confini tra le varie forme di gestione dei rifiuti e il deposito temporaneo, suggerendone, specie per quest'ultimo, in modo rigoroso e pressoché definitivo i connotati caratterizzanti. Si è così distinto il deposito temporaneo, quale raggruppamento di rifiuti effettuato prima della raccolta nel luogo in cui sono prodotti e nell'osservanza dei criteri stabiliti dall'art. 183, lett. m), d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, da ogni forma di gestione dei rifiuti stessi, in quanto operazione preliminare o preparatoria ad essa, sempreché svolta nel rispetto dei principi di precauzione e di azione preventiva per la tutela dell'ambiente, soggetto pertanto anch'esso al divieto di miscelazione tra i rifiuti e all'obbligo di tenuta dei registri di carico e scarico a garanzia di uno svolgimento prudente ed oculato dell'attività. In assenza dei parametri stabiliti dall'art. 6, comma 1, lett. m), d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (ora art. 183, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), che consentano al deposito dei rifiuti la qualifica di temporaneo, si integreranno, a seconda dei casi, gli estremi del «deposito preliminare» dei rifiuti in attesa di smaltimento (o stoccaggio), che, come forma di gestione dei rifiuti, in assenza della prescritta autorizzazione o comunicazione in procedura semplificata, è punito dall'art. 51, comma 1, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (ora art. 256, comma 1, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), oppure quelli di una «messa in riserva» (anch'essa definibile come stoccaggio) in attesa di recupero, sempre soggetta ad autorizzazione in quanto figura ulteriore di gestione dei rifiuti (v. punto R. 13, allegato C ai due citati decreti). Ricorreranno poi gli estremi del deposito incontrollato o abbandono dei rifiuti, come da art. 50, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (ora art. 255, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), in qualità di illecito amministrativo o, in alternativa, come reato contravvenzionale ai sensi dell'art. 51, comma 2, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (ora art. 256, comma 2, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), nei casi in cui il deposito appaia definitivo, non precludendo ad alcuna operazione di smaltimento (v. allegato B punti da D1 a D14 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 e allegato B alla parte quarta del d.lgs. 3 aprile 2006, al punto D15) o di recupero.

speciali non pericolosi provenienti da demolizioni edili (2), è tornata a chiarire la natura del deposito temporaneo, alla luce dell'entrata in vigore del nuovo d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e più precisamente del suo art. 183 che, sostituendo gli ambigui requisiti fissati dall'art. 6, comma 1, lett. m) del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, parrebbe ormai aver sgombrato il campo dagli equivoci creatisi sotto il vigore della previgente infelice formulazione. Dalla innegabile maggiore chiarezza del nuovo dettato normativo in merito ai tratti salienti del deposito temporaneo, consegue una interpretazione conforme a quella fornita sul testo previgente dalla più attenta dottrina (3), nel senso che il produttore dei rifiuti può *alternativamente e facoltativamente* scegliere a quale tra i due criteri (quantitativo e temporale) adeguarsi per ottemperare alle condizioni richieste dal disposto dell'art. 183, lett. m), n. 3 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che nello specifico così stabilisce:

«3) i rifiuti non pericolosi (4) devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento, secondo le seguenti modalità alternative, a scelta del produttore:

3.1) con cadenza almeno trimestrale, indipendentemente dalla quantità in deposito; oppure

3.2) quando il quantitativo di rifiuti non pericolosi in deposito raggiunga i venti metri cubi, il deposito temporaneo non può avere durata superiore ad un anno;

3.3) limitatamente al deposito temporaneo effettuato in stabilimenti localizzati nelle isole minori, entro il termine di durata massimo di un anno, indipendentemente dalle quantità».

Da quanto sopra esposto, si evidenzia, con l'inserimento dell'espressione: «secondo le seguenti modalità alternative» e dalla congiunzione «oppure», che ha sostituito la frase «ovvero, in alternativa» del testo previgente, come il legislatore delegato abbia voluto definitivamente dirimere ogni dubbio sul fatto che il produttore, ferme le altre condizioni qualitative e tenute presenti le eccezioni riguardanti gli stabilimenti localizzati nelle isole minori, può decidere di privilegiare il *limite temporale*, conser-

vando i rifiuti in deposito per non più di tre mesi ma in qualsiasi quantità, prima di avviarli allo smaltimento o al recupero, oppure di lasciarli in giacenza per un anno, purché non vengano raggiunti i venti metri cubi, dando così preferenza al *limite quantitativo*.

È, pertanto, da respingere la tesi (ancora accolta da qualche giudice di merito, nonostante l'intervento del legislatore palesamente indirizzato a superarla) secondo cui il deposito può essere mantenuto per la durata di un anno, purché in tutto l'arco temporale in questione non si raggiunga la soglia dei venti metri cubi, nel senso che, stando all'interpretazione da considerarsi ormai superata (5), la cadenza almeno trimestrale assumerebbe autonomo rilievo quando l'accumulo non superi nel trimestre i venti metri cubi (ma è prevedibile che li superi nell'anno); mentre in ogni caso l'avviamento alle operazioni di recupero o smaltimento deve essere effettuato immediatamente al superamento dei venti metri cubi. Si è così ammessa, in un primo tempo, la rilevanza del limite trimestrale indipendentemente dalle quantità in deposito (come limpidamente espresso dal tenore letterale della nuova disposizione), per poi disattenderla, insinuando l'idea della necessità che si debbano avviare le operazioni di smaltimento o recupero non appena vengano superati i venti metri cubi, senza svincolare il limite temporale dei tre mesi da quello quantitativo. Trattasi di una esegesi palesamente contraddittoria oltre che inconcludente, cui non serviva alcuna delle variazioni lessicali adottate dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 ai fini di una coerente lettura del testo previgente.

Ciò nonostante, sotto il vigore della disciplina abrogata, la Corte aveva ritenuto che la precedente dizione «ovvero, in alternativa» andasse intesa come sinonimo di «ovverosia», assegnandole pertanto valore esplicativo, anziché disgiuntivo. A parte quanto detto sull'insostenibilità di una tale tesi anche prima dell'elaborazione della nuova normativa, è di palmare evidenza il significato che il legislatore delegato ha inteso attribuire alla disciplina del deposito temporaneo, sostituendo il termine «ovvero» con quello più schiettamente disgiuntivo

(2) Si tenga presente che per i materiali inerti derivanti dalla demolizione di un manufatto e reimpiegati nell'ambito dello stesso cantiere si è esclusa la natura di rifiuto, stante l'interpretazione autentica della nozione di «rifiuto» contenuta nel d.l. 8 luglio 2002, n. 138, convertito con l. 8 agosto 2002, n. 178, atteso che sono conseguenza di un processo di produzione, comprendente la demolizione del manufatto ed il reimpiego integrale sul posto, e l'assenza di prova di un reale pericolo per l'ambiente, v. Cass. Sez. III Pen. 2 ottobre 2003, n. 37508, Papa, in questa Riv., 2004, 573, con nota di FABRIZIO, *I rifiuti da demolizione tra regime dei «non rifiuti» e ammissibilità alle terre e rocce da scavo*, nonché, *ivi*, 2005, 251, con nota di NICOLUCCI, *L'interpretazione autentica della nozione di rifiuto e le condizioni per il suo riutilizzo penalmente lecito* ed in Cass. pen., 2004, 3376, con nota di POTETTI, *Rifiuti da demolizione edile e art. 14, d.l. n. 138 del 2002*. Per un confronto v. anche Cass. Sez. III Pen. 10 ottobre 2005, n. 36955, Noto, in questa Riv., 2006, 679, con nota di MARASCIALLI, *La problematica nozione di rifiuto: un'occasione mancata* ed in Cass. pen., 2006, 2940.

(3) A questo proposito, SANTOLOCI, *Il deposito temporaneo: un atto chiarimento dalla Corte di giustizia*, in questa Riv., 2000, 167 ss., nel commentare la sentenza della Corte di giustizia CE IV Sez., pronunciata in data 5 ottobre 1999, dopo aver esaminato la normativa comunitaria applicabile, chiarisce gli aspetti principali di quella nazionale, ricordando quale sia il *fine* dell'eccezione sancita dal comma 5 dell'art. 28 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, in tema di deposito temporaneo, insistendo poi soprattutto sull'importanza del *luogo* del raggruppamento dei rifiuti (*mai diverso* da quello di produzione) ma non mancando di sottolineare come l'interpretazione corretta *anche* della normativa precedente al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, fosse in linea con l'attuale indirizzo per cui: «i rifiuti non pericolosi devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento con cadenza almeno trimestrale indipendentemente dalle quantità in deposito»; privando di senso l'interpretazione per cui la cadenza almeno trimestrale

assumerebbe autonomo rilievo quando l'accumulo non superi nel trimestre i venti metri cubi (ma è prevedibile che li superi nell'anno). L'autore ribadisce anche come la sentenza della Corte di giustizia chiarisca in modo inequivocabile la collocazione del deposito temporaneo in una fase che precede le operazioni di gestione in senso stretto (antecedente, cioè, a quella interconnessione operativa caratterizzata dalla successione raccolta-trasporto-smaltimento o recupero).

(4) Il deposito temporaneo di rifiuti pericolosi ha ovviamente una disciplina più rigorosa per quanto attiene ai parametri quantitativi e temporali del deposito stesso. In proposito, v. ad esempio la sentenza della S.C. Sez. III Pen. 23 febbraio 2000, in questa Riv. 2002, 456 ss., con nota di S. BATTISTINI, *Sul deposito temporaneo di rifiuti pericolosi*, che richiama anche l'*exercus* storico della disciplina del deposito temporaneo, regolato, prima dell'innovazione del decreto Ronchi, dal d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915, segnalando come il citato d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 abbia profondamente innovato sulla disciplina dei rifiuti, prima incardinata sullo smaltimento degli stessi e non come adesso sulla loro gestione, rispondendo alla *ratio* di ridurre la quantità complessiva di rifiuti prodotti, favorendo tecnologie di gestione degli stessi orientate al recupero, al riutilizzo e al riciclo. Per uno sguardo d'insieme sulle innovazioni attinenti al deposito temporaneo a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, v., in dottrina, S. D'ANGIULLI, *Come cambia il deposito temporaneo*, in *Ambiente*, 1998, 63; AMENDOLA, *Deposito temporaneo di rifiuti: l'affare si complica*, *ivi*, 1998, 215; F. GIAMPIETRO e S. D'ANGIULLI, *Stoccaggio e deposito temporaneo quali differenze?*, *ivi*, 1997, 259.

(5) Si veda, da ultimo, la pronuncia della Cass. Sez. III Pen. 20 maggio 2003, n. 22063, Mascheroni, in questa Riv., 2003, 585 ss.; sentenza difforme da quella che qui si annota nonché alla fondamentale pronuncia dell'11 ottobre 2006, già citata, che espone un quadro delle definizioni delle varie forme di gestione raffrontandole al diverso concetto di deposito temporaneo.

«oppure»; considerando, cioè, l'istituto caratterizzato da una molto minore potenzialità lesiva nei confronti della salubrità ambientale, si è ritenuto opportuno concedere all'imprenditore il privilegio di una scelta tra diversi regimi agevolativi.

Non è chi non veda come una tale disciplina riservi al deposito temporaneo una posizione del tutto distinta rispetto alle varie forme di gestione dei rifiuti (dalle quali, infatti, il detto deposito, ferme le altre condizioni richieste dalla normativa (6), viene escluso per divenire parte integrante del ciclo produttivo). Il fine di un tale trattamento di favore è evidente: agevolare soprattutto le piccole imprese in ordine ad una mera operazione preliminare alla gestione stessa, nel caso in cui la produzione di rifiuti sia caratterizzata da una quantità e qualità tale da rendere ragionevole un regime meno rigoroso; non soffocato da una serie di provvedimenti autorizzativi ed inibitori, di fatto, poco proficui.

In effetti, in un ambito in cui esclusivo oggetto di tutela rimane la protezione dell'ambiente, nel momento in cui viene riconosciuto come un tale regime non sia in grado di arrecare un maggior danno ambientale, conseguenza logica sarà riservare a quella data situazione un certo tipo di agevolazioni, senza che tale vantaggio costituisca un incoraggiamento a mascherare, in modo fraudolento, forme più perniciose di raccolta dei rifiuti dietro lo schermo apparentemente innocuo del deposito temporaneo.

Proprio perché esigenza primaria della disciplina rimane la tutela dell'ambiente, le agevolazioni assegnate al deposito temporaneo devono considerarsi eccezionali; pertanto, in linea con i principi precauzionali del diritto comunitario, anche il deposito temporaneo è stato assoggettato al divieto di miscelazione tra i rifiuti (art. 9 decreto del '97, ora art. 187 decreto 2006) e all'obbligo di tenuta dei registri di carico e scarico (art. 12 decreto del '97, ora art. 190 decreto 2006).

Fondamentale è che il deposito avvenga sempre nello stesso luogo di produzione dei rifiuti o, al limite, in un'area attigua senza che ciò comporti il trasporto dei rifiuti da un luogo all'altro attraverso il suolo pubblico o comunque aperto al pubblico, poiché il trasporto, facendo parte di quella interconnessione operativa rientrando nell'attività di gestione dei rifiuti, determinerebbe la fuoriuscita dal ciclo produttivo in senso stretto, che caratterizza il deposito temporaneo.

Dopo la l. 15 dicembre 2004, n. 308, con la quale il governo veniva delegato a provvedere al riordino, coordinamento e integrazione della legislazione in materia ambientale, ben può dirsi come, con le disposizioni del citato d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, in particolar modo del suo art. 183, si è raggiunto un accettabile equilibrio, nel raffronto tra le fondamentali esigenze sociali del regime produttivo rispetto alla tutela dell'ambiente.

A fronte della chiarezza espositiva del menzionato d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, non può che concordarsi con le osservazioni della Suprema Corte, le cui riflessioni hanno così arginato il rischio di una interpretazione non adeguata ai canoni normativi.

Andrea Manfrè

(6) Il deposito temporaneo, preliminarmente qualificato come raggruppamento di rifiuti effettuato, prima della raccolta, nel luogo di produzione, per poter godere delle opportune agevolazioni e venir così considerato parte integrante del ciclo produttivo, dovrà inoltre soddisfare le indicazioni attinenti: all'assenza di determinati elementi chimici nocivi alla salute, all'organizzazione per tipi omogenei di rifiuti, al rispetto di norme tecniche nonché disciplinanti gli imballaggi e le etichettature dei rifiuti pericolosi.

Trib. Vicenza - 27-9-2007 - Colasanto, pres.; Limitone, est. - CAVIRO s.c.a.r.l.

Produzione, commercio e consumo - Privilegio - Cooperative agricole - Compravendita di vino dai soci - Esclusione. (C.c., art. 2751 bis, n. 5 bis)

Non ha diritto al privilegio spettante alle cooperative agricole e ai loro consorzi l'ente collettivo che si limiti a vendere, previo confezionamento ed imbottigliamento, il vino acquistato dai soci (1).

(Omissis)

FATTO. - Con ricorso depositato il 24 novembre 2004 e notificato il 10 gennaio 2005, la CAVIRO s.c.a.r.l. presentava istanza di insinuazione tardiva nel passivo del Fallimento CEDIBE s.r.l., esponendo: di avere fornito merce alla società fallita, senza essere stata pagata per euro 43.318,02, maturando interessi dalla scadenza delle fatture fino alla dichiarazione di fallimento per euro 1.261,77; di avere diritto al privilegio di cui all'art. 2751 bis, n. 5 bis c.c.

Il Fallimento restava contumace.

La causa era istruita solo documentalmente e, precisate le conclusioni il 17 maggio 2007, veniva in tale udienza rimessa al Collegio per la decisione, con termine fino al 16 luglio 2007 per il deposito delle comparse conclusionali e fino al 20 settembre 2007 per le repliche eventuali.

DIRITTO. - La domanda è infondata quanto al privilegio.

Il credito della ricorrente è provato dalle fatture e dalle relative bolle di accompagnamento prodotte, oltre che dal riscontro dell'estratto notarile del Registro delle fatture di vendita, nel quale sono annotate le fatture rimaste insolute.

D'altro canto, nel corso del processo, il Curatore non ha mai contestato il debito nell'*an*, quanto la sua eventuale collocazione in privilegio, in ragione della natura del soggetto istante.

A tale ultimo proposito, deve escludersi, in base agli atti di causa, la natura di cooperativa agricola della ricorrente, in quanto, oltre alla indispensabile (ma non sufficiente) attestazione prefettizia, non possiede i requisiti necessari al riconoscimento del privilegio di cui all'art. 2751 bis, n. 5 bis c.c.

A questo proposito rilevano, principalmente, la natura dei beni conferiti (vino) ed il tipo di attività posto in essere dalla Cooperativa avente per oggetto i beni conferiti (confezionamento e vendita), squisitamente industriale e commerciale.

Si deve, in primo luogo, ribadire che non è sufficiente, per affermare la natura privilegiata del credito, l'aspetto formale dell'iscrizione del creditore nell'apposita sezione del Registro prefettizio delle cooperative.

L'iscrizione nel Registro prefettizio delle cooperative, analogamente a quanto avviene in tema di imprese artigiane, è, infatti, ritenuta per giurisprudenza consolidata (Cass. 3 novembre 2000, n. 14365; Cass. 27 marzo 1995, n. 3592; Trib. Roma 11 novembre 1999), non vincolante per il giudice ai fini dell'accertamento della natura dell'ente, ma solo un presupposto per fruire delle agevolazioni tributarie disposte a favore di tali categorie di imprese.

L'iscrizione al Registro prefettizio ha dunque valore di presunzione semplice, e non già natura costitutiva, con la conseguenza che, ai fini del riconoscimento del privilegio, è sempre necessario l'ulteriore positivo riscontro della coesistenza di tutti i requisiti di legge per la qualificazione dell'impresa come cooperativa agricola.

I requisiti che debbono sussistere perché una cooperativa agricola sia ammessa al beneficio in esame sono correlati alla intrinseca natura della attività svolta dalla cooperativa (che deve essere prevalentemente agricola), senza avere riguardo alle dimensioni dell'ente.

Quest'orientamento, cui si ritiene di aderire, trova un fondamento nella *ratio* dell'art. 2751 bis c.c. che è quella di riconoscere collocazione privilegiata a determinati crediti, in quanto derivanti da prestazione di attività lavorativa e, coerentemente con tale premessa, di escludere il beneficio laddove i soggetti richiedenti operino con finalità commerciali o industriali, realizzate tramite investimenti in capitale, o esercizio di attività di carattere commerciale o finanziario.

La conferma della *ratio* dell'art. 2751 bis c.c. si ravvisa anche nella pronuncia della Corte costituzionale 7 gennaio 2000, n. 14365 in tema di manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 2751 bis, n. 3 e 2777 c.c. nella quale è stato affermato che: «la *ratio* dell'intero art. 2751 bis c.c. è quella

di riconoscere una collocazione privilegiata a determinati crediti in quanto derivanti dalla prestazione di attività lavorativa svolta in forma subordinata o autonoma e perciò destinati a soddisfare le esigenze di sostentamento del lavoratore».

Il principio ribadito dalla Corte cost. va esteso a tutte le ipotesi disciplinate dall'art. 2751 *bis* c.c., e comporta che il privilegio in esame si riconosca soltanto ai crediti di quelle cooperative che rappresentano il corrispettivo o la remunerazione di un'attività lavorativa coerente con quella svolta dai loro soci (agricoltori o cooperative di agricoltori), e che non abbia esclusivamente caratteristiche di tipo industriale o commerciale oppure, qualora la cooperativa operi anche a vantaggio di terzi svolgendo attività commerciale o finanziaria, nei casi in cui l'investimento nelle attività diverse da quelle svolte dai soci presenti caratteristiche non prevalenti sulla gestione caratteristica.

Ad avviso del Collegio, laddove – come nel caso dell'artigiano che beneficia del medesimo privilegio previsto dal n. 5 dell'art. 2751 *bis* c.c. – viene richiesta una valutazione di tipo sostanziale diretta ad accertare non solo la fonte del credito, ma anche la caratteristica prevalente del lavoro, l'accertamento della natura agricola della cooperativa non può prescindere dall'esame del modello organizzativo scelto dalla cooperativa stessa per lo svolgimento delle proprie attività e dall'incidenza che gli investimenti, anche capitali o finanziari, nelle diverse tipologie di attività esercitate, possiedono sui risultati reddituali complessivi.

La conclusione cui il Collegio è pervenuto non vuole negare la possibilità che cooperative di rilevanti dimensioni possano godere del privilegio.

Si ritiene piuttosto di dover verificare la intrinseca natura dell'attività della Cooperativa rispetto all'attività dei soci conferenti.

Fatte tali premesse, dall'esame degli atti prodotti emerge che la Cooperativa CAVIRO ha per oggetto sociale caratteristico numerose attività, nessuna delle quali è riconducibile essenzialmente all'attività agricola.

Tra le attività esercitate dalla Cooperativa quella che assume rilievo preponderante è di natura squisitamente industriale e commerciale, in quanto confeziona o imbottiglia il vino conferito dai soci e lo colloca sul mercato, senza alcun ritorno diretto a vantaggio dei soci medesimi, ai quali va soltanto il corrispettivo della vendita del bene conferito.

Il credito insinuato trae origine proprio dalla vendita di vino, in confezione o bottiglia, alla ditta fallita.

Dal punto di vista del processo produttivo, si osserva che la CAVIRO s.c.a.r.l. acquista il vino dalle cooperative conferenti, le quali trasformano l'uva conferita dai soci produttori.

Quindi, essa acquista il vino sfuso e rivende il vino confezionato o imbottigliato.

Si tratta di attività che, se posta in essere dall'imprenditore agricolo, non determina il venir meno della sua qualità, in quanto attività connessa ai sensi dell'art. 2135, commi 1 e 3, c.c., ove la connessione è data dal fatto che a porre in essere l'attività in sé non agricola sia il «medesimo imprenditore agricolo» eventualmente anche mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata».

Ne consegue che la caratteristica agricola dell'attività produttiva connessa non sussiste quando l'attività commerciale o industriale è posta in essere da un soggetto il quale non completa il ciclo produttivo agricolo, che si esaurisce con la produzione del vino da parte di una cooperativa conferente, e invece realizza un ciclo produttivo autonomo e distinto che inizia con l'acquisto del bene agricolo in sé finito (il vino) e si completa con il suo confezionamento e la vendita.

Il vino, infatti, è già, dal punto di vista biologico, ed anche economico, un prodotto finito, suscettibile *ex se* di autonoma commercializzazione, né i soggetti che lo commercializzano acquistano per ciò solo qualità di agricoltori o cooperative di agricoltori.

Coerente con tale conclusione è, d'altronde, anche quella giurisprudenza di legittimità secondo la quale il privilegio spetta alla cooperativa in ragione della tutela del fenomeno cooperativistico, a prescindere quindi dalle dimensioni aziendali e dalla prevalenza del fattore lavoro dei soci sugli altri fattori di produzione, senza però giungere a sostenere che l'attività del soggetto che aspira al privilegio non debba essere un completamento del ciclo produttivo biologico (v. Cass. 29 marzo 2001, n. 4585, in cui si tratta di una cooperativa che svolgeva attività di macellazione di animali e di successiva commercializzazione del prodotto, mentre la CAVIRO compra il vino già fatto, e non trasforma l'uva in vino per poi venderlo).

L'attività di macellazione e vendita, invero, così come quella di vinificazione e vendita, costituisce «il risultato conclusivo del processo di lavorazione e trasformazione delle carni conferite dalle consorziate società cooperative agricole» (Cass. 4585/2001 cit.), ma lo stesso non può dirsi per l'attività di acquisto e rivendita del prodotto finito (carne, vino) già trasformato e suscettibile *ex se* di autonoma commercializzazione.

Si ritiene, pertanto, che l'organizzazione imprenditoriale della Cooperativa esuli del tutto dal completamento del processo produttivo agricolo, e sia caratterizzata da attività di carattere squisitamente industriale e commerciale, collocando la Cooperativa nell'ambito delle imprese con mere finalità speculative.

Per la verità, in nessuno dei casi previsti dall'art. 2751 *bis*, n. 5 *bis* si può prescindere dalla *ratio* informativa del privilegio, che attiene alla tutela del lavoro, anche se attuato in forma cooperativa, e non della cooperazione snaturata (o semplicemente fraintesa) in attività commerciale o industriale.

La questione della spettanza del privilegio ai sensi dell'art. 2751 *bis*, n. 5 *bis* deve essere, in definitiva, affrontata muovendo dalla genesi della postilla del n. 5 *bis* al n. 5 dell'art. 2751 *bis*, introdotta dall'art. 18, n. 2 della l. 31 gennaio 1992, n. 59, la cui *ratio* è chiaramente spiegata nella proposta di legge di iniziativa parlamentare del 2 luglio 1993 (al n. 2868/93 C), sfociata nella l. 18 gennaio 1994, n. 44, la quale ha stabilito l'efficacia retroattiva della norma istitutiva del privilegio.

Quest'ultimo, spiega il proponente, era stato introdotto esplicitamente poiché erano sorti dubbi interpretativi in ordine alla sua spettanza in base al n. 5 dell'art. 2751 *bis*, per il fatto che i soci delle cooperative agricole non prestavano alcuna attività lavorativa all'interno delle cooperative, come invece i soci delle cooperative di produzione e lavoro, limitandosi a conferire il prodotto da trasformare, concludendo che «stante la manifesta inadeguatezza della interpretazione più restrittiva (...), la legge n. 59 del 1992 ha opportunamente posto rimedio ad una situazione di grave ingiustizia e disparità che caratterizzava la situazione delle cooperative agricole rispetto a quelle di produzione, sul presupposto delle identiche motivazioni di tutela del lavoro svolto in forma di cooperativa (...)» (a chiaro testo non fare oscura glossa).

In altre parole, il legislatore ha voluto chiarire *expressis verbis* ciò che doveva reputarsi implicito già nella lettura del n. 5 dell'art. 2751 *bis*, ponendo rimedio alla interpretazione fondata sul dato letterale che escludeva dal privilegio gli enti nei quali il socio non conferisse direttamente attività lavorativa.

Trattandosi di norma di chiarimento, quindi, non le si può attribuire l'effetto di stravolgere completamente il sistema dei privilegi previsti da quell'articolo riconoscendo la preferenza ad enti in cui la prestazione lavorativa dei soci non abbia alcuna rilevanza, neppure indiretta, cioè ad enti commerciali o industriali.

D'altronde, la legge non preclude alle società cooperative – oltre alla gestione a favore dei soci – di svolgere pure attività produttive autonome nei confronti dei terzi, in tal caso però snaturandosi la finalità mutualistica, e operando la cooperativa in modo sostanzialmente non difforme da qualunque altra impresa collettiva.

Nel riconoscere la matrice interpretativa dal n. 5 dell'art. 2751 *bis* c.c. del suo n. 5 *bis*, il legislatore ha voluto che il privilegio ridondasse a favore dei soci delle cooperative agricole, attraverso l'attribuzione del medesimo a quegli enti (le stesse cooperative ed i loro consorzi) nei quali, in ultima analisi, finiva per confluire il risultato del loro lavoro, cioè i prodotti agricoli, con ciò superando i dubbi nascenti dal fatto che tali soci non conferivano direttamente il loro lavoro come nelle cooperative di cui al n. 5.

In realtà, a ben guardare, anche nelle cooperative agricole è rilevante l'elemento del lavoro dei soci, poiché questi, pur non conferendo direttamente lavoro, conferiscono ciò che al lavoro è intimamente connesso, cioè il suo risultato.

In tal modo, può dirsi che il conferimento di lavoro è solo indiretto, ma ciò non elimina il dato di comunanza interpretativa tra il n. 5 *bis* ed il n. 5 dell'art. 2751 *bis* c.c., sulla base del quale la stessa giurisprudenza (vedi Cass. 10 luglio 1998, n. 6704, in *Fall.* n. 6/1999, 599) che sembrerebbe non attribuire alcuna rilevanza all'elemento lavorativo in realtà afferma a chiare lettere che «Il legislatore ha inteso accordare il privilegio generale e la relativa collocazione preferenziale anche a talune categorie di imprenditori, sia individuali sia collettivi (estesa anche ai consorzi) – la cui comune caratteristica è quella di produrre beni con il lavoro personale – prescindendo dalla considerazione che alla formazione del prezzo dei prodotti concorrono anche altri fattori della produ-

zione, quali la terra, i macchinari, etc.» e che il fine della norma è quello di «proteggere il lavoro prestato in organizzazioni mutualistiche», cosicché può all'evidenza sostenersi che il rilievo che la Corte di cassazione vuole dare alla norma è di tutela del lavoro indirettamente confluito nella cooperativa, anche se non caratterizzato dalla prestazione diretta del socio (e senza che rilevi il concorso di altri fattori di produzione), in armonia con la struttura ed i connotati propri del fenomeno cooperativistico, in cui il socio realizza il fine produttivo affidando alcune fasi del processo economico ad un organismo collettivo, formato da altri soggetti con le sue stesse caratteristiche.

Ciò che avviene, infatti, nelle cooperative agricole è che il socio conferisce beni perché essi siano trasformati (latte in formaggi, uva in vino, frutta in conserve) dall'ente collettivo, anziché provvedervi direttamente, con risparmio di spese ed incremento di utili.

La legge del 1992 ha voluto parificare in modo espresso il trattamento ai fini del privilegio dei crediti degli agricoltori singoli (i coltivatori diretti di cui al n. 4) con i crediti di agricoltori riuniti in cooperative, essendo in dubbio che già rientrassero nel n. 5 dell'art. 2751-bis c.c., senza voler stravolgere la *ratio* della norma.

Il rilievo dato dagli interpreti alla tutela del fenomeno cooperativistico, infatti, non è per nulla incompatibile con l'oggetto di generale tutela della norma che è il lavoro, poiché anche nelle cooperative, come si è detto, deve essere significativa la prestazione del socio attraverso il conferimento del suo prodotto.

Tale interpretazione non solo sembra essere più coerente con tutto l'impianto dell'art. 2751 bis c.c., ma anche con il sistema generale dei privilegi, non essendo altrimenti giustificabile il motivo della preferenza accordata a enormi enti commerciali o industriali a scapito dei piccoli commercianti ed altri produttori di beni o servizi (che non hanno alcun privilegio).

Ed invero non può certo farsi confusione tra il fenomeno cooperativistico, che implica l'apporto di lavoro o di risorse comunque provenienti dai soci e ridondanti a loro vantaggio, con l'apporto di beni o servizi per l'esercizio in comune di un'attività economica allo scopo di dividerne gli utili, la cui definizione è data dall'art. 2247 c.c. al fenomeno societario non cooperativo, laddove nel primo caso i beni o le energie lavorative utilizzati nel processo produttivo provengono esclusivamente dai soci, che li offrono direttamente ai terzi per trarne maggior guadagno attraverso l'eliminazione del profitto dell'intermediario, mentre nel secondo caso i beni o i servizi utilizzati nel processo produttivo provengono normalmente dall'acquisto da terzi e sono destinati alla rivendita (previa la loro eventuale trasformazione).

Opinare diversamente significherebbe che in ogni riparto di procedura esecutiva verrebbero pagati con preferenza i crediti di enti commerciali o industriali, con il mero *nomen* della cooperativa, senza che nella sostanza vi sia nulla del fenomeno cooperativistico, a danno di altri creditori con non minori diritti.

Il riscontro positivo di ciò viene anche dalla giurisprudenza di legittimità, la quale, pur non ponendo nella dovuta evidenza che l'art. 2751 bis, n. 5 bis c.c. non prescinde dalla tutela del lavoro, sia pure considerato in forma mediata, in ogni caso ritiene che la collocazione del privilegio *de quo* sia la stessa di quella dei nn. 4 e 5 dell'art. 2751 bis c.c., come stabilisce l'art. 2777 comma 2, lett. c) c.c., attesa l'indiscutibile affinità tra le cooperative di produzione e lavoro e quelle agricole» (Cass. 10 luglio 1998, n. 6704, cit.) con ciò riconoscendone l'identità di *ratio*, altrimenti avrebbe optato necessariamente per la posposizione del privilegio del n. 5 bis rispetto agli altri, in ragione dell'ipotetica diversità di *ratio*: non ha senso, infatti, affermare che le due ipotesi sono affini e hanno la stessa collocazione, se poi si prescinde, nell'interpretarne una, dal significato generale della norma in cui le due ipotesi sono contenute.

E ulteriori coerenti conferme vengono da tutte quelle pronunce che richiedono come elemento essenziale per il riconoscimento del privilegio la provenienza dai soci (e non da terzi) dei beni (eventualmente trasformati) dalla vendita dei quali è nato il credito (si veda Cass. 15 dicembre 1994, n. 10741; Cass. 25 agosto 1998, n. 8421; Cass. 27 novembre 1998, n. 12054, in *Fall.* n. 10/1999, 1107).

La stessa sede sistematica del nuovo 5 bis, del resto, induce a ritenere che il legislatore volesse principalmente tutelare ed incentivare il fenomeno cooperativo (quale espressione indiretta del lavoro dei singoli), piuttosto che rafforzare la tutela della prestazione lavorativa resa direttamente all'interno di fenomeni cooperativi.

Infatti, anche sotto tale profilo risulta la giustificazione del privilegio per le sole e vere cooperative agricole e relativi consorzi, poiché la attività di trasformazione di per sé non snatura la qualifi-

cazione di agricola dell'attività principale svolta dagli stessi agricoltori per il tramite della cooperativa, che altro non fa che realizzare (con minori costi e maggior guadagni) la stessa attività di trasformazione dei prodotti agricoli che avrebbe compiuto il socio da solo (in tal caso godendo del privilegio ai sensi dell'art. 2751 bis, n. 4 c.c.), da cui la necessità che l'attività dell'ente associativo sia pur sempre collegata alla primaria attività dei produttori associati, secondo quanto dispone la norma di cui all'art. 2135 c.c., ossia si tratti di attività agricola o ad essa connessa (cfr. Trib. Grosseto 18 settembre 1999, in *Fall.* n. 1/2000, 113).

D'altronde, lo stesso agricoltore individuale che privilegiasse nella propria attività d'impresa la compera per rivendere rispetto alla produzione di beni in proprio perderebbe le caratteristiche di agricoltore e diverrebbe imprenditore commerciale, con ogni conseguenza in ordine alla fallibilità ed al privilegio dei suoi crediti.

In tal caso, non vi è più alcuna ragione della tutela legislativa offerta dall'art. 2751 bis c.c., la cui applicazione a sproposito darebbe luogo a seri dubbi di incostituzionalità, in quanto la tutela del lavoro in forma cooperativa si attua solo attraverso la tutela del credito che sorge dai prodotti dei soci, altrimenti offrendosi tutela gratuita a società commerciali.

Infine, neppure è stata prodotta la prova che i soci della Cooperativa CAVIRO sono a loro volta cooperative agricole, che potrebbe essere agevolmente fornita con i bilanci degli associati, dai quali emerge la prevalenza dei conferimenti dei soci sugli acquisti dai terzi.

Il privilegio richiesto non può essere quindi riconosciuto.

La domanda deve pertanto essere rigettata.

(Omissis)

(1) MUTUALITÀ EFFETTIVA DELLA COOPERATIVA AGRICOLA AI FINI DEL PRIVILEGIO EX ART. 2751 BIS, N. 5 BIS.

Sebbene la motivazione risulti da un lato ridondante, dall'altro lato non sempre coerente nell'individuazione della *ratio decidendi*, la pronuncia del Tribunale di Vicenza merita adesione nel suo *decisum*, sempre che la situazione effettuale sia quella richiamata in epigrafe. Nel caso di specie, in sede di procedura fallimentare, la richiesta di fruire del privilegio che l'art. 2751 bis, n. 5 bis c.c. riserva ai «crediti delle società cooperative agricole e dei loro consorzi per i corrispettivi della vendita dei prodotti», proveniva da una cooperativa tra i cui soci erano in prevalenza presenti cooperative agricole che a loro volta trasformavano in vino le uve conferite dai propri soci. Tale cooperativa provvedeva semplicemente alla sola commercializzazione del vino fornito dai soci, previo suo confezionamento o imbottigliamento. Più precisamente, come sembra emergere dalla narrativa della medesima pronuncia, la cooperativa, a dispetto della sua struttura, non operava in sintonia con lo scopo mutualistico, ossia non provvedeva a vendere il vino *per conto* dei suoi soci, sì da distribuire proporzionalmente tra gli stessi i guadagni ottenuti dalla vendita finale del prodotto, bensì acquistava il vino sfuso dai propri soci e, una volta confezionato ed imbottigliato il prodotto conferito, lo collocava sul mercato «senza alcun ritorno diretto a vantaggio dei soci medesimi» ai quali veniva destinato «soltanto il corrispettivo della vendita del bene conferito».

Nei termini fattuali sopra richiamati, non ha senso, ovviamente domandarsi se la semplice collocazione sul mercato del prodotto finale conferito costituisca, in astratto, momento terminale di un unico ciclo produttivo riconducibile all'economia dei singoli produttori di base e, dunque, qualificabile come attività agricola per connessione ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 2082 e 2135 cc. e art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 228 del 2001. In questo caso, infatti, in assenza in concreto dell'attuazione della mutualità, la cooperativa, lungi dal rappresentare una semplice *longa manus* dei singoli produttori agricoli, si da assicurare rilevanza giuridica alla connessione tra l'attività economica svolta dalla cooperativa e quella produttiva agricola

di base posta in essere dai singoli imprenditori agricoli soci, finiva col presentarsi, a dispetto del rapporto associativo, come autentica controparte degli imprenditori agricoli e, dunque, nella veste di operatore commerciale che specula sulla differenza tra il prezzo ottenibile dalla vendita finale e quello pagato ai fornitori, a nulla rilevando che questi ultimi fossero in prevalenza anche suoi soci.

In questo senso, dunque, ai fini dell'art. 2751 *bis*, n. 5 *bis* c.c., la non ricorrenza nella specie di una cooperativa «agricola» discendeva non certo dalla valutazione astratta dell'attività svolta dall'ente, bensì dalla concreta assenza operativa della mutualità propria dello schema societario richiamato espressamente dal legislatore, in quanto nemmeno in forma indiretta risultava individuabile un collegamento tra l'attività produttiva di base, posta in essere dagli imprenditori agricoli, soci della medesima struttura collettiva, e quella imputabile a questa ultima: collegamento che, ovviamente, in presenza di un effettivo operare mutualistico è dato di rinvenire anche quando l'attività della cooperativa non riguardi la trasformazione dei prodotti agricoli conferiti dai soci, ma si limiti alla loro raccolta ed alienazione (così Trib. Bari 10 dicembre 2004, in *www.giurisprudenzabarese.it*, 2005).

Ed in effetti, come emerge dall'ampia motivazione della decisione in epigrafe, nella quale si ripercorre l'orientamento della giurisprudenza della Suprema Corte, l'esplicito riconoscimento, introdotto a seguito della novella del 1992 nell'art. 2751 *bis* c.c., del privilegio a favore delle cooperative agricole e dei loro consorzi per crediti relativi ai corrispettivi della vendita dei prodotti, si giustifica non tanto in funzione di una tutela diretta del lavoro alla base dei crediti da privilegiare (nel medesimo senso v. Trib. Milano 15 dicembre 1997, in *Fall.*, 1998, 429), bensì in funzione della tutela e promozione della cooperazione e della mutualità sempre che operino come strumenti in grado, anche in via indiretta, di attribuire rilevanza al lavoro di base posto in essere dagli imprenditori agricoli. Al riguardo, molto opportunamente, la decisione in epigrafe ha circoscritto in misura più precisa la *ratio* alla base della novella del 1992, nel senso di dare il dovuto rilievo alla tutela diretta o indiretta del lavoro, rispetto all'interpretazione più estensiva fornita da Cass. 29 marzo 2001, n. 4585, in questa Riv., 2003, 110 ss., con nota di PERRI, *Il privilegio mobiliare delle cooperative e consorzi in agricoltura per la trasformazione e l'alienazione dei prodotti*. Del resto la giurisprudenza non si è accontentata del semplice dato formale costituito dall'iscrizione della cooperativa agricola nel registro prefettizio (iscrizione peraltro ritenuta ininfluente nel caso delle cooperative di produzione e lavoro ai fini del privilegio *ex art.* 2751 *bis*, n. 5), ma ha richiesto di verificare l'effettiva qualità mutualistica della società, la prevalenza degli apporti dei prodotti dei soci rispetto agli acquisti da terzi nonché l'appartenenza dei soci a specifiche categorie di soggetti (nella specie imprenditori agricoli): sul punto si v. Trib. Padova 9 maggio 2001, in *Giur. merito*, 2001, 977 e Trib. Roma 11 novembre 1999, in *Dir. e prat. soc.*, 2000, 675.

In questa prospettiva, si spiega altresì la ragione della autonoma rilevanza riconosciuta dal legislatore all'ipotesi di cui al n. 5 *bis* dell'art. 2751 *bis* c.c. con la novella del 1992. Infatti, l'art. 2751 *bis*, n. 5 riconosce il privilegio ai crediti per servizi prestati o per la vendita di manufatti a favore di terzi solo se spettanti ad imprese artigiane e a società od enti cooperativi di produzione e lavoro: in questo caso la *ratio* della norma si rinviene nella tutela del lavoro prestato direttamente dai singoli, sicché il privilegio non trova applicazione tanto nel caso in cui «il credito sia in capo ad un consorzio che non abbia espletato direttamente il servizio ma che si sia limitato a ripartire lo stesso tra i singoli consorziati, a nulla rilevando che questi ultimi siano società cooperative» (così Trib. Milano 18 maggio 2007, n. 6184, in *Guida al diritto*, 2007, 25-50) quanto, ovviamente, nel caso di rapporti di credito interni alla cooperativa riguardanti questa ed i soci (così, giustamente, Cass. 3 aprile 2007, n. 8352, in *Giust. civ. Mass.*, 2007, 4).

Viceversa, la tutela del lavoro è solo indiretta nelle ipotesi di cui al n. 5 *bis* del medesimo art. 2751 *bis* c.c. nel quale, infatti, i crediti si riferiscono esplicitamente tanto alle cooperative agricole quanto ai relativi consorzi e sono circoscritti solo ai crediti, nei confronti dei terzi, per i corrispettivi della vendita dei prodotti.

Per altro verso, il riferimento appunto ai soli corrispettivi della vendita dei prodotti, evidenzia una significativa divaricazione tra l'area della cooperative e dei consorzi, qualificabili come «agricoli» ai sensi della più aggiornata disciplina generale privatistica sull'impresa, e quella, più ristretta, alla quale è destinata l'applicazione del privilegio di cui parla l'art. 2751 *bis*, n. 5 *bis* c.c.

Infatti, il comma 2 dell'art. 1 del d.lgs. n. 228 del 2001 ha esplicitamente considerati imprenditori agricoli non solo le cooperative di imprenditori agricoli ed i loro consorzi che per lo svolgimento delle attività di cui all'art. 2135 utilizzino prevalentemente i prodotti dei soci, ma anche cooperative e consorzi composti da imprenditori agricoli che forniscono prevalentemente a costoro beni e servizi diretti alla cura e allo sviluppo del ciclo biologico. In questo ultimo caso, ovviamente, non vi è ragione di applicare l'art. 2751 *bis* c.c. non fosse altro perché i rapporti creditizi, intercorrendo tra la cooperativa ed i soci imprenditori, sono mediati dal rapporto associativo. Soluzione diversa, viceversa, sembrerebbe potersi prospettare a proposito dei rapporti creditizi intercorrenti tra la cooperativa ed i terzi, destinatari sia pure in forma non prevalente di beni e di servizi intermedi prodotti dalla cooperativa. Infatti, la lettera dell'art. 2751 *bis*, n. 5 *bis*, nel riferirsi ai crediti rinvenienti dalla vendita dei prodotti, non esige formalmente che debba trattarsi per forza dei prodotti agricoli, in quanto attribuisce rilevanza solo alla loro provenienza dalla cooperativa agricola o dai consorzi di cooperative. Tuttavia, a differenza di quanto avviene per la lavorazione, la trasformazione ovvero la semplice commercializzazione dei prodotti agricoli di base che la cooperativa svolge *per conto* dei produttori soci, in tanto la produzione di beni di cui parla l'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 228 del 2001 posta in essere dalla cooperativa e venduta ai terzi può collegarsi ai produttori agricoli, sì da giustificare ai fini del privilegio del credito la tutela del lavoro di questi, in quanto essi siano effettivamente coinvolti nel processo produttivo in seno alla cooperativa ed al consorzio. Mentre nel caso della vendita dei prodotti agricoli da parte della cooperativa agricola, l'applicazione del privilegio per il relativo credito nei confronti dei terzi dipende dalla presenza dei soli requisiti già richiamati, posto che si è in presenza di una tutela sia pure indiretta del lavoro dei produttori agricoli, nel caso della produzione di altri beni o servizi da mettere a disposizione di operatori agricoli terzi e diretti alla cura e allo sviluppo del ciclo biologico, la cooperativa di cui parla l'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 228 del 2001 può fruire del privilegio di cui all'art. 2751 *bis*, n. 5 *bis*, solo se effettivamente i soci (produttori agricoli) siano direttamente impegnati nella produzione di beni e servizi destinati alla cura ed allo sviluppo del ciclo biologico.

In definitiva, per le operazioni che si collocano a valle della produzione agricola di base (trasformazione, commercializzazione etc.), la cooperativa agricola fruisce del privilegio *ex art.* 2751 *bis*, n. 5 *bis*, per i crediti rinvenienti dalla vendita dei prodotti, a prescindere dal concreto svolgimento di lavoro nella cooperativa da parte dei soci produttori agricoli. Viceversa, nei casi in cui la cooperativa agricola produce, anche per i terzi, beni e servizi intermedi utili alla produzione agricola di base, in quanto destinati alla cura e allo sviluppo del ciclo biologico, il privilegio per la vendita di tali «prodotti» può riconoscersi alla cooperativa solo se ricorre l'esigenza di una tutela diretta del lavoro dei propri soci.

Antonio Iannarelli

Trib. Ariano Irpino, Sez. spec. agr. - 23-10-2007, n. 435 - Perretti, pres.; Rizzi, est. - Del Grosso (avv. Mannetta e altro) c. De Luca e altro (avv. Feretra).

Contratti agrari - Prova civile - Prove raccolte in altro processo - Fra le stesse o anche altre parti - Potere del giudice - Loro utilizzazione - Ammissibilità - Interrogatorio libero del convenuto - Configurabilità. (C.p.c., artt. 115 e 116)

Contratti agrari - Affitto a coltivatore diretto - Subaffitto, sublocazione e subconcessione - Sostituzione del conduttore senza il consenso del locatore - Violazione dell'obbligo di cui all'art. 21 della legge 203/1982 - Sussistenza. (L. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 5, 21)

Contratti agrari - Procedimento civile - Cessazione della materia del contendere - Idoneità ad acquisire efficacia di giudicato sulla pretesa fatta valere - Esclusione - Efficacia di giudicato limitata al solo venir meno dell'interesse alla prosecuzione del giudizio. (C.p.c., art. 100; c.c., art. 2909)

Il giudice di merito può utilizzare, in mancanza di qualsiasi divieto di legge, anche prove raccolte in un diverso giudizio fra le stesse altre parti, come qualsiasi altra produzione delle parti stesse, al fine di trarne non solo semplici indizi o elementi di convincimento, ma anche di attribuire loro valore di prova esclusiva, il che vale anche per libero interrogatorio svolto in altre sedi civili (1).

Nell'affitto di fondi rustici, il pagamento del canone di locazione da parte di un terzo, in difetto del consenso del locatore, configura un'ipotesi di subaffitto nel contratto agrario che ben può essere valutata come causa di risoluzione di questo (2).

Alla emanazione di una sentenza di cessazione della materia del contendere, una fattispecie di estinzione del processo, consegue la sua assoluta inidoneità ad acquistare efficacia di giudicato sostanziale sulla pretesa fatta valere, salvo che la stessa non statuisca anche sulla legittimazione perché in tal caso si forma sul punto il giudicato della legittimazione stessa (3).

(Omissis)

Con la sentenza già resa tra le medesime parti dall'intestato Tribunale n. 612 del 2004, è stata dichiarata la cessazione della materia del contendere in ordine alle domande proposte dalla Del Grosso nei confronti di De Luca Carmine (eguali a quelle proposte pure nel presente giudizio), poiché all'udienza del 24 ottobre 2004 parte ricorrente aveva accettato la proposta del De Luca di rilascio del fondo nel mese di settembre 2005, sicché il Tribunale aveva ritenuto che fosse venuta meno ogni posizione di contrasto tra le parti sul punto.

Sempre nella medesima sentenza è stato poi dichiarato il difetto di legittimazione passiva di De Luca Rocco Giuseppe, ritenuto estraneo al rapporto di fitto in lite, in conseguenza anche delle dichiarazioni rese da De Luca Carmine in udienza in ordine all'assoluta estraneità del fratello Rocco a tale rapporto.

Poiché De Luca Carmine non ha ritenuto di rilasciare il fondo spontaneamente all'esito della sentenza descritta, la Del Grosso ha proposto nuovo giudizio reiterando le conclusioni già proposte nel precedente giudizio come in epigrafe specificato.

Tanto premesso si osserva che, secondo recente orientamento espresso dalla giurisprudenza di legittimità, la cessazione della materia del contendere costituisce, nel rito contenzioso davanti al giudice civile, una fattispecie di estinzione del processo, creata dalla prassi giurisprudenziale, che si verifica quando sopravvenga una situazione che elimini la ragione del contendere delle parti, facendo venir meno l'interesse ad agire e contraddire, e cioè l'interesse ad ottenere un risultato utile, giuridicamente apprezzabile e non conseguibile senza l'intervento del giudice, da accertare riguardo all'azione proposta e alle difese svolte dal convenuto.

Consegue a tanto l'assoluta inidoneità della sentenza di cessazione della materia del contendere ad acquisire efficacia di giudicato sostanziale sulla pretesa fatta valere (vedi Cass.

2006, n. 4714) e la possibilità di riproporre la domanda (vedi sul punto in motivazione Cass. 2000, n. 1048).

Correttamente parte ricorrente ha, quindi, riproposto le domande nei confronti di De Luca Carmine, affittuario del fondo in lite.

Discorso diverso è a farsi quanto alla posizione di De Luca Rocco Giuseppe.

La sentenza citata si compone di due capi: nel primo viene dichiarata la cessazione della materia del contendere in ordine alle domande proposte dalla Del Grosso nei confronti di De Luca Carmine, nel secondo viene dichiarato il difetto di legittimazione passiva di De Luca Rocco Giuseppe, in relazione alle domande proposte nei confronti di quest'ultimo, con ciò volendosi intendere che il De Luca Rocco Giuseppe è stato ritenuto estraneo al rapporto di fitto in contesa. Tale capo autonomo e distinto della sentenza, reso tra parti diverse, non è stato oggetto di alcuna impugnazione sicché deve ritenersi passato in giudicato. Partendo dal presupposto, quindi, che deve ritenersi incontrovertibilmente accertato che unico conduttore dell'intero fondo in lite è De Luca Carmine, deve ora accertarsi se sussistono i denunziati inadempimenti. Non vi è dubbio sulla effettività della contestata morosità a partire dall'anno 2001. Se è vero che il fondo è condotto in fitto da De Luca Carmine, legittimamente la Del Grosso ha rifiutato nell'anno 2002 il pagamento di due annualità da Del Grosso Rocco Giuseppe, estraneo al rapporto.

Inoltre, non è in contestato che De Luca Carmine non abbia, dal canto suo, provveduto a pagare l'estaglio sin da tale data.

Ulteriore argomento di prova sul punto è dato dalle dichiarazioni rese da De Luca Carmine in sede di libero interrogatorio nel precedente giudizio tra le stesse parti di cui si è già detto (all'udienza del 26 ottobre 2004 il ridetto, oltre a dichiararsi disposto a rilasciare il fondo, precisava, «mio fratello Rocco Giuseppe è coldiretto, ma non ha alcun rapporto né materiale né giuridico con il fondo in oggetto. Nulla so dell'assegno prodotto da controparte. Da un paio d'anni non pago il canone»).

Quanto poi all'asserita illegittimità ed eventuale cessione del contratto tra i germani De Luca (e l'eventuale subentro di Rocco Giuseppe), l'accertamento definitivo sulla legittimazione passiva del solo De Luca Carmine esclude, e di per sé assorbe, tale questione.

Va, quindi, dichiarato risolto il contratto per morosità e va ordinato a De Luca Carmine il rilascio del fondo descritto in ricorso al termine dell'annata agraria in corso.

(Omissis)

(1-3) UN DISCUTIBILE CASO DI SUBAFFITTO.

Il Tribunale di Ariano Irpino, con la decisione in annotazione, ha decretato che la statuizione di declaratoria della cessazione della materia del contendere non escluda che la medesima sentenza, resa tuttavia fra parti processuali diverse, dichiari l'eventuale difetto di legittimazione passiva di una terza parte. Nel caso di specie era occorso che il locatore di un fondo agricolo, concesso in affitto, aveva citato il conduttore ed un terzo, fratello di quest'ultimo, per ottenere, rispettivamente, nei confronti del primo il rilascio del fondo rustico per grave inadempimento ex art. 5, legge 203/1982 e del secondo la declaratoria della nullità del supposto rapporto di subaffitto ex art. 21, medesima legge.

A dispetto della semplicità della vicenda processuale, la statuizione giurisdizionale, a causa della dichiarazione di disposizione del colono a rilasciare il fondo in questione, si è inverosimilmente complicata. Tanto è vero che quel medesimo Tribunale, da una parte, ha statuito la cessazione della materia del contendere fra il conduttore ed il proprietario del fondo e, dall'altra, con riferimento al supposto subaffittuario, il difetto di legitti-

mazione passiva. La vicenda processuale si è ulteriormente intricata allorché, dopo la pubblicazione della sentenza, il conduttore non ha adempiuto al suo impegno «morale» di sgomberare il fondo agricolo. Conseguentemente, stante l'irrituale sentenza, il colono ha dovuto nuovamente adire le aule di giustizia per ottenere finalmente ragione e contentezza delle proprie ragioni. In quella sede, il Tribunale di Ariano Irpino, ha emesso la pronuncia di cui alle massime in epigrafe. Valutati gli strettissimi legami fra la prima sentenza (conosciuta solo *de relato*) e la seconda, il commento e la valutazione della pronuncia in esame presuppone necessariamente che previamente si analizzi la prima. Anche perché, a basamento del proprio opinamento ermeneutico, il Tribunale ha posto, quasi *de plano*, le risultanze istruttorie di cui al primo procedimento. Opinando costì conseguentemente a quel filone giurisprudenziale secondo cui le prove raccolte in un (diverso) processo fra le stesse parti, in quanto dotate di valore indiziario, possono essere poste a base del libero convincimento del giudice del merito (1). Il secondo magistrato, invero, nel bene e nel male, ha tratto spunto quasi integralmente dalla prima decisione.

Nello specifico il *decisum* giurisdizionale appare opinabile e seriamente discutibile e per di più espresso secondo una serie di principi giuridici inappropriati. Intendimento che consegue alla discutibile interpretazione della materia del contendere e delle risultanze processuali ad opera del primo giudice, il quale ha ravvisato un'ipotesi di cessazione della materia del contendere e quindi di definizione della controversia per l'esaurimento delle ragioni del contenzioso, nel semplice impegno del convenuto ad evadere spontaneamente alla pretesa di parte avversa. Al contrario, l'impegno del conduttore di liberare il fondo agricolo, sicuramente non costituisce affatto riconoscimento della pretesa del locatore, presupposto, per giurisprudenza costante (2), della detta cessazione della materia del contendere. Quanto, tutt'al più, una mera assunzione di responsabilità difficilmente coercibile in forma esecutiva. Come è appunto accaduto al colono che, allorché il conduttore non ha appunto mantenuto il proprio impegno, non potendo ottenere coattivamente l'esecuzione dell'impegno, è stato costretto a citare nuovamente lo stesso in giudizio per ottenere una sentenza costituiva.

L'equivoco nel quale, a nostro giudizio, è caduto quel magistrato è consistito nell'erronea applicazione di un istituto processuale (la dichiarazione della cessazione della materia del contendere) che, al caso concreto, non si atteggiava per nulla. Ed invero la detta declaratoria, istituto processuale di creazione giurisprudenziale, può essere emessa solo nell'ipotesi di concorde richiesta delle parti processuali. La quale, come insegna il consolidato orientamento dottrinario (3) e giurisprudenziale (4), presume il totale e concorde venire meno della ragione d'essere sostanziale della lite, per la sopravvivenza di un fatto suscettibile di privare le parti di ogni interesse a proseguire il giudizio. Ciò che, nel caso concreto, sicuramente faceva difetto. E questo proprio per-

ché l'impegno ad un determinato *facere* (lasciare libero da cose e persone un fondo agricolo) è un vincolo (di dubbio contenuto giuridico puranco) ben diverso dal *facere* stesso. Insomma il locatore, è palese, ha citato in giudizio lo stesso sicuramente per ottenere non una sentenza che accertasse la doverosità della liberazione del proprio fondo, quanto una sentenza costitutiva dichiarante la risoluzione del contratto di locazione per inadempimento dello stesso. In questo consiste il grave errore commesso dal Tribunale di Ariano Irpino con la prima decisione in questione.

Analogamente non convince neppure la seconda statuizione del medesimo organo giurisdizionale, relativamente alla seconda pretesa del locatore (dichiarazione dell'eventuale nullità del subaffitto in favore del fratello del conduttore). Sia perché sembrerebbe abbia opinabilmente inquadrate la vicenda processuale e sia perché ha dichiarato il difetto di legittimazione passiva dello stesso, allorquando avrebbe dovuto statuire semplicemente l'inesistenza d'alcuna ipotesi di subconcessione od subaffitto. Quanto al primo aspetto perché, per giurisprudenza costante (5) ed univoco orientamento dottrinario (6) nell'ipotesi del divieto di subaffitto sono concesse due distinte azioni: quella di risoluzione del contratto di affitto per inadempimento nei confronti dell'affittuario e quella di dichiarazione della nullità del subaffitto da proporsi nei confronti del subaffittuario. E quindi, trattandosi di due autonome controversie il giudice, avrebbe dovuto quanto meno distinguere chiaramente i due giudizi. Al contrario, dalla descrizione del fatto contenuto nella motivazione della sentenza in annotazione, si trae l'impressione che il Tribunale di Ariano Irpino (con la prima decisione, sul punto, d'altronde, confermata altresì dalla seconda) abbia accorpato le due pretese in un'unica sentenza sia pure se inerenti a due distinte controversie e richieste in fatto ed in diritto. In senso contrario, la migliore dottrina insegna che, sul piano processuale, riconoscendosi in capo al locatore una duplice azione, va esclusa qualsiasi ipotesi di litiscorzio necessario (7). Ed è proprio l'accorpamento (fra le due azioni) che rende l'intera costruzione ermeneutica del detto organo giurisdizionale fallace. Se, invero, quella sentenza fu resa nell'interesse di tre soggetti e parti processuali, non avrebbe potuto e dovuto il detto organo giurisdizionale sancire la cessazione della materia del contendere esclusivamente in relazione alle vicende di due soggetti, dovendolo fare per tutti e quindi anche per il pretermesso.

Nel merito, la soluzione del Tribunale di Ariano Irpino appare poco convincente. Dalla descrizione del fatto concreto, è fondata l'impressione che il supposto subaffittuario, in verità, non fosse affatto tale, quanto semplicemente un terzo che spontaneamente avesse inteso adempiere all'obbligazione gravante su di un terzo, cioè di suo fratello e quindi ai sensi della norma di cui all'art. 1180 c.c. Prestazione patrimoniale non accettata dal locatore e su questo punto ruota l'intero castello argomentativo della sentenza, perché ritenuta prova e marchingegno per sostituirsi al primo alla guida dell'impresa agricola.

(1) Per tutte, si v. Cass. 10 gennaio 2003, n. 244, in *Giust. civ.*, 2003, 58.

(2) Cass. 28 agosto 1998, n. 9684, in *Giust. civ.*, 1998, 1960; Cass. 9 ottobre 1995, n. 10553, in *Giust. civ.*, 1996, 760.

(3) Per tutti, SCALA, *La cessazione della materia del contendere*, Torino, 2001, 274.

(4) Fra le ultime, si v., Cass. 15 marzo 2005, n. 5607, inedita.

(5) *Ex pluribus*, Cass. Sez. Un. 13 novembre 1997, n. 11218, in questa

Riv., 1998, 614, con nota di MANDRICI, *Violazione del divieto di subaffitto: la disciplina applicabile*.

(6) Per tutti, con ampi riferimenti dottrinari e giurisprudenziali CALABRESE, *I Patti agrari*, Padova, 2004, 88; CORSARO, *Legislazione agraria*, Milano, 2006, 270.

(7) Cfr. CALABRESE, *op. cit.*, 89; FERRUCCI, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 2003, 380.

Onestamente siffatta ipotesi di subaffitto non convince perchè ciò che materialmente è stato «imputato» al medesimo consisteva «solamente» nell'aver pagato il canone di locazione in luogo del fratello e basta. Circo- stanza fenomenologica comprovata altresì e soprattutto dalle risultanze istruttorie ed in particolare dalle dichia- zioni del conduttore, fratello del medesimo, il quale, in sede di interrogatorio, aveva attestato che il germano non avesse alcun rapporto né materiale né giuridico con il fondo in oggetto.

Stante quanto sopra, il Tribunale avrebbe potuto (e dovuto) semplicemente rigettare la pretesa attorea per insussistenza dei presupposti del subaffitto o della sub- concessione. Come è noto, invero, nell'affitto di fondi rustici la reale ed effettiva sostituzione del conduttore senza il consenso del locatore costituisce violazione dell'obbligo di eseguire fedelmente il contratto, sì che ben può essere valutata come causa di risoluzione di questo, ma a tal fine è necessario che vi sia un distacco definitivo del conduttore dal fondo (ciò che è mancato nella situazione processuale oggetto del contenzioso fra le parti processuali, almeno stando alla descrizione del fatto siccome contenuta nella sentenza in annotazione), con la cessazione della sua effettiva ed abituale presen- za su di esso e della prestazione del suo lavoro, nem- meno sotto forma di direzione dell'azienda agricola (8). Con la conseguenza che laddove l'affittuario si associ, come forse era parzialmente occorso nel caso concreto, con altro soggetto, integrando la sua capacità lavorativa e produttiva con l'apporto altrui, non si pone alcun caso di subaffitto atteso che tale cooperazione non rea- lizza un'alterazione della destinazione del terreno, né violazione dello scopo del contratto né perdita della disponibilità dell'immobile da parte dell'affittuario medesimo.

Per le ragioni di cui sopra, la soluzione del Tribuna- le di Ariano Irpino (prima sentenza e solo *incidenter tantum* altresì della seconda), appunto, non convince. Sicuramente il fratello, allo stato delle risultanze istrutto- rie, non poteva in alcun modo considerarsi subaffittua- rio, quanto un terzo rispetto alle parti dell'originario contratto e rapporto giuridico. La pretesa attorea, per- tanto, sarebbe dovuta essere rigettata per assoluto difet- to dei presupposti di legge. E per ciò stesso, in verità, era pienamente legittimato passivo a resistere all'azione del colono che vedeva in lui un possibile ed eventuale subaffittuario. Proprio per questo non sono affatto chia- re le ragioni che hanno convinto quel giudice a statuire quello passivamente non legittimato. Salvo che, quel magistrato, non abbia escluso che, al riguardo, potesse ipotizzarsi la sussistenza d'un qualsivoglia rapporto agrario, fosse pure di subaffitto fra il colono ed il fratello del conduttore. Ma anche in questo caso la decisione non sarebbe dovuta essere di difetto di legittimazione passiva, quanto, appunto, di insussistenza del rapporto agrario.

Da parte sua, il secondo magistrato, dovendo porre rimedio alla discutibile sentenza del collega, ha ripercor- so fedelmente l'erroneo percorso su cui si già fondava il primo *decisum*. Da una parte, si appalesa evidente come questi non abbia appieno compreso che l'originaria pre- tesa del colono non fosse, come si è già visto, impostata su due azioni e non su di una sola. Ed analogamente che fosse possibile (oltre che giuridicamente ammissibi-

le) una declaratoria di cessazione della materia del con- tendere non con riferimento a tutte le parti in causa, quanto solo di alcune. Essendo ciò un non senso, alme- no stando al citato diritto pretorio in materia, appunto, di cessazione della materia del contendere. Al riguardo, in ogni caso, il magistrato non ha dovuto statuire, sussi- stendo la statuizione di cui alla prima sentenza, in ipote- si, passata in giudicato, sulla legittimazione passiva del supposto subaffittuario. Non sapendo il fondamento della statuizione di difetto di legittimazione del primo giudice, neppure appare possibile commentare la deci- sione di entrambi i giudici. Dalla motivazione, tuttavia, si ha come la netta impressione che il secondo giudice ravvisasse nel fratello un possibile subaffittuario e que- sto solo perché il medesimo, come visto, aveva tentato di pagare, in favore ed in luogo del fratello, il canone di locazione. Proprio avvalendosi di questo indimostrato convincimento, il secondo giudice ha costì qualificato illegittimo il pagamento del canone di locazione, ad opera del dichiarato subaffittuario, e pertanto ha dichia- rato il conduttore moroso e quindi inadempiente alle proprie obbligazioni.

Nel complesso ed in definitiva, trattasi d'una senten- za che non convince affatto. Ed anzi, atteso che la riso- luzione del contratto di affitto agrario è dipesa esclusiva- mente dal mancato (diretto) pagamento del canone di locazione, quantunque il fratello avesse effettuato, *sua sponte*, il pagamento del detto importo, la decisione appare quanto meno dubbia. Ed invero, il Tribunale ha ritenuto che detto pagamento non fosse ammissibile (con ovvie conseguenze circa la sorte del relativo con- tratto di affitto) atteso che siffatto atto giuridico, sarebbe stato posto in essere da un non legittimato o meglio da un soggetto che costì avrebbe tentato di «sostituirsi al precedente colono». Tuttavia, allo stato del diritto positi- vo, nessuna norma di legge sicuramente pone divieto ad un soggetto di pagare il canone di locazione in luogo di un terzo e per di più familiare. Ed inoltre, di per sé, sif- fatto pagamento non appare possibile possa essere rifiu- tato dal concessionario, dovendo essere siffatta decisio- ne basarsi, *ex art. 1180 c.c.*, su solide ragioni in fatto ed in diritto.

Al riguardo, come è noto, la dottrina opina che l'in- teresse del creditore all'adempimento personale del debitore debba essere valutato e ponderato oggettiva- mente, perché altrimenti la possibilità per il terzo (e conseguentemente per il debitore) di adempiere l'obbli- gazione altrui finirebbe con il dipendere dal mero arbi- trario del creditore (9). E quindi, in difetto di ulteriore prove in ordine all'effettivo (e totale) subentro del terzo (il fratello) nell'azienda agricola del concedente, il Tribu- nale di Ariano Irpino, con la seconda sentenza, non avrebbe potuto statuire, sia pure con sentenza resa *inci- denter tantum*, il tentativo del medesimo soggetto di subentrare nel rapporto agrario al posto dell'originario concedente e statuire così la piena liceità del rifiuto del- l'accettazione del pagamento (del canone di locazione) effettuato dal primo. Sì da poter, in ultimo, concludere che l'originario concedente era risultato moroso e quin- di inadempiente.

In ultimo, non è chiaro sul perché nessuno abbia sollevato la questione del termine di grazia per sanare l'eventuale morosità.

Ivan Cimatti

(8) In tal senso, fra le altre, Cass. 11 aprile 1995, n. 4151, in questa Riv., 1996, 181.

(9) Cfr. DI MAIO, *Dell'adempimento in generale*, Bologna-Roma, 1994, 63; NATOLI, *L'attuazione del rapporto obbligatorio*, Milano, 1974, 185.

T.A.R. Sicilia - Palermo - 5-6-2006 - Adamo, pres.; Di Paola, est.; Enel produzione S.p.A. (avv. Cardi e altro) c. Ass. reg. dei Beni culturali, ambientali e della pubblica istruzione (Avv. distr. Stato).

Bellezze naturali - Tutela paesaggistica - Zone vincolate - Nulla-osta paesistico - valutazione di compatibilità.

Nella valutazione della compatibilità tra tutela del paesaggio e installazione di impianti eolici, la pubblica amministrazione preposta alla tutela dei valori paesaggistici deve valutare la compatibilità dell'attività autorizzanda rispetto al vincolo paesaggistico (1).

(Omissis)

Con il ricorso in esame, l'Enel produzione S.p.A. ha impugnato il provvedimento indicato in epigrafe, del quale ha chiesto l'annullamento, previa sospensione e vinte le spese, per i seguenti motivi di diritto:

1) Violazione dell'art. 146 del d.lgs. 42/2004. Eccesso di potere per violazione del d.a. 28 aprile 2005. Eccesso di potere per difetto di motivazione, carenza di istruttoria e travisamento;

2) Violazione degli artt. 1 e 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 e dell'art. 1 della l. 9 gennaio 1991, n. 10. Eccesso di potere sotto il profilo della mancata comparazione tra i fini che il vincolo paesaggistico intende tutelare e gli interessi sottesi al progetto da realizzare.

Il ricorso è fondato in relazione all'assorbente profilo afferente alla dedotta censura di violazione dell'art. 146 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, alla luce del condiviso orientamento giurisprudenziale, secondo il quale è illegittimo il diniego di nulla osta paesaggistico chiesto per la realizzazione di impianti finalizzati alla produzione di energia eolica, che sia stato motivato facendo genericamente riferimento alle caratteristiche morfologiche del territorio interessato ed affermando apoditticamente l'incompatibilità del territorio stesso con il loro insediamento (in tal senso T.A.R. Sicilia-Palermo, Sez. II 4 febbraio 2005, n. 150 e nello stesso senso anche Sez. I 28 settembre 2005, n. 1671).

A tale decisione la Sezione è pervenuta principalmente sulla base delle seguenti considerazioni: «Nella valutazione di siffatta compatibilità (tra tutela del paesaggio e installazione di impianti eolici), infatti, in un sistema pluralistico quale quello introdotto dalla Costituzione repubblicana, l'amministrazione preposta alla tutela dei valori paesaggistici deve valutare la compatibilità dell'attività autorizzanda rispetto al vincolo, ponendo in comparazione detti valori con gli interessi antagonisti. Nel possibile conflitto fra le esigenze correlate all'esercizio dell'attività imprenditoriale, finalizzata alla produzione (con modalità non inquinanti) di energia elettrica, e quelle sottese alla tutela di valori non economici (come la tutela del paesaggio), l'amministrazione deve, in particolare, ricercare non già il totale sacrificio delle une e la preservazione delle altre secondo una logica meramente inibitoria, ma deve piuttosto, come indicato dalla sentenza della Corte cost. 10 luglio 2002, n. 355, ricercare una soluzione necessariamente comparativa della dialettica fra le esigenze dell'impresa e quelle afferenti valori non economici, tutte rilevanti in sede di esercizio del potere amministrativo di autorizzazione alla realizzazione di attività imprenditoriali. Il che non esclude che l'esito finale del giudizio comparativo privilegi il valore paesaggistico: ma solo all'esito di una ragionevole ponderazione, alla stregua di un canone di proporzionalità (sul quale Cons. Stato, Sez. V 18 febbraio 1992, n. 132) fra valore di tutela e intensità del vincolo (e della conseguente compressione dell'interesse antagonista) rispetto alla specifica attività considerata, e non già per una scontata prevalenza del primo» (in tal senso T.A.R. Sicilia-Palermo, Sez. II 4 febbraio 2005, n. 150).

Nella specie, il provvedimento impugnato ha espresso parere contrario alla realizzazione del progetto di impianto eolico, nella versione riproposta dalla ricorrente, con riduzione da 55 a 37 aerogeneratori, in conformità alle direttive espresse dall'Assessorato T.A. con d.a. 28 aprile 2005, sulla base delle considerazioni che qui di seguito si sintetizzano:

– «L'area interessata dalle opere ricade nell'ambito 7 «Catenina settentrionale Monti delle Madonie» delle Linee guida del Piano territoriale paesistico regionale (...)» dichiarato di eccezionale interesse paesaggistico con decreto dell'assessore ai Bb.Cc.AA. n. 5479/1996;

– «Il territorio in cui ricade il vincolo (...) rappresenta un contesto ambientale di grande interesse dal punto di vista archeologico, antropologico e paesaggistico. Recenti studi archeologici hanno segnalato con certezza la presenza di alcuni siti di età greco-romana e medievale»;

– «(...) anche il territorio limitrofo all'area interessata dagli interventi progettuali risulta caratterizzato da un elevato interesse archeologico come la contrada Susafa (...);

– segue un passo, interamente riportato, delle valutazioni contenute del predetto decreto di vincolo, circa l'importanza paesaggistica e storica che riveste l'area;

– conclude la motivazione, rilevando che «Da quanto sopra riportato, nonostante l'attuale riproposizione progettuale preveda una riduzione del numero degli aerogeneratori (...), valutato che sostanzialmente gli interventi interessano, comunque, siti legati alla presenza delle emergenze archeologiche, etnoantropologiche ed ambientali, si riconfermano tutte le considerazioni e i giudizi nel merito delle valenze culturali e paesistiche che connotano il territorio in questione (...).

Trattasi, a ben vedere, di motivazione basata su un generico riferimento alle caratteristiche morfologiche del territorio e sull'affermazione apodittica della incompatibilità del territorio stesso con l'insediamento dell'impianto in questione.

Ne deriva che il ricorso è fondato in relazione al denunciato profilo di censura e va accolto con conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

Vanno fatte salve, ovviamente, le ulteriori determinazioni di competenza dell'amministrazione.

(Omissis)

(1) IL GIUDIZIO DI COMPATIBILITÀ TRA LA TUTELA DEL PAESAGGIO E L'INSTALLAZIONE DI IMPIANTI PER LA PRODUZIONE DI ENERGIA EOLICA.

Con la sentenza in epigrafe, il T.A.R. Sicilia, ha accolto il ricorso proposto da Enel produzione S.p.A., avverso il provvedimento di diniego della Soprintendenza Bb.Cc.AA. di Palermo, con il quale era stato espresso parere negativo alla richiesta della società suddetta di realizzazione di un impianto per la produzione di energia eolica in zona sottoposta a vincolo paesaggistico.

Il T.A.R. Palermo è pervenuto a tale decisione in ragione del fatto che il provvedimento in questione era stato motivato «facendo genericamente riferimento alle caratteristiche morfologiche del territorio interessato ed affermando apoditticamente l'incompatibilità del territorio stesso» con l'insediamento di impianti finalizzati alla produzione di energia eolica.

La pronuncia in commento, che si conforma ad un consolidato orientamento giurisprudenziale (1), comporta, inevitabilmente, una serie di considerazioni in merito ad una materia, come quella delle fonti di energia rinnovabili, controversa e oggetto di profonde dispute, sia nell'ambito della pubblica amministrazione, sia in

(1) T.A.R. Sardegna, 2003, n. 494; T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. I 28 settembre 2005, n. 1671; T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. II 4 febbraio 2005, n.

150, tutte rinvenibili sul sito *internet*: www.ambientediritto.it.

seno alle stesse organizzazioni ambientaliste.

Vengono, infatti, in rilievo interessi, pubblici e privati, che il T.A.R. non considera collidenti bensì complementari e che, in un'ottica costituzionalmente orientata, devono poter essere bilanciati tra loro in un confronto dialettico e non di mera alternatività.

Nella fattispecie, l'Enel ha chiesto l'annullamento del provvedimento della Soprintendenza per violazione di legge (art. 146 del d.lgs. 42/2004) e per eccesso di potere sotto il profilo della mancata comparazione tra i fini che il vincolo paesaggistico è preordinato a tutelare e gli interessi sottesi al progetto da realizzare.

Nella vicenda giurisprudenziale, il provvedimento impugnato era stato motivato con la considerazione che l'area interessata, ricadente nella catena delle Madonie, è stata dichiarata di eccezionale interesse paesaggistico con decreto dell'assessore ai Bb.Cc.Aa n. 5479/1996.

Il territorio su cui insiste il vincolo è inserito in un contesto ambientale di rilevante interesse da un punto di vista paesaggistico, archeologico, antropologico, storico e, pertanto, la Soprintendenza, chiamata a pronunciarsi circa la compatibilità del progetto presentato da parte ricorrente, ha espresso parere negativo.

Il giudizio affidato alla Soprintendenza ai sensi dell'art. 146 del d.lgs. 42/2004 non è stato, tuttavia, secondo il T.A.R., supportato da approfondita e completa istruttoria, tenuto conto della rilevanza dei beni da tutelare e di tutte le possibili implicazioni. Infatti, il giudizio in questione appare improntato verso una totale preclusione nei confronti di qualsivoglia installazione di impianti per la produzione di energia eolica in quanto considerati confliggenti con la tutela delle bellezze paesaggistiche.

La valutazione effettuata dal T.A.R. prende le mosse da un'analisi del sistema pluralistico introdotto dalla Costituzione italiana. Alle doglianze del ricorrente è, infatti, sottesa una problematica inerente al rapporto tra beni pubblici e interessi costituzionalmente garantiti (2).

Il T.A.R., attestandosi sulle precedenti pronunce giurisprudenziali, bandisce una concezione monosettoriale della tutela dell'interesse pubblico, in quanto ritenuta incompatibile con i valori fondamentali della Costituzione e con la moderna concezione dell'esercizio del potere da parte della pubblica amministrazione, anche alla luce dei principi di efficacia, efficienza, trasparenza ed economicità.

La Carta fondamentale accoglie un modello pluralista di Stato sociale e individua plurimi interessi da tutelare e garantire, affidandone la relativa cura a diversi centri di imputazione che devono poter operare tra di loro in rapporto dialettico armonizzandosi e contemperandosi vicendevolmente.

Un simile bilanciamento è del tutto estraneo al provvedimento oggetto di gravame in quanto, quest'ultimo, trascura il fatto che la singola amministrazione non è più solo un centro attributivo della cura di un singolo e ben specifico interesse, ma è deputata ad operare scelte distributive di risorse e valutazioni di compatibilità.

Nella pronuncia in commento, si evidenzia come, unitamente alla tutela del paesaggio, venga in rilievo

anche la tutela della salute e della salubrità ambientale, oltre alla libertà di iniziativa economica e imprenditoriale.

In effetti, ciò che viene censurato dal T.A.R., non è tanto il fatto che, in un'ottica di tutela dell'ambiente e del paesaggio, la Soprintendenza abbia privilegiato quest'ultimo in danno di altri interessi parimenti garantiti a livello costituzionale, ma il fatto che la stessa non abbia supportato il giudizio di compatibilità ex art. 146 del d.lgs. 42/2004, con ampia e completa istruttoria.

Tuttavia, nonostante la produzione di energia alternativa sia configurabile come attività di interesse pubblico, le bellezze paesaggistiche vanno salvaguardate e tutelate come valore primario per l'uomo. L'inserimento delle turbine eoliche, infatti, visibili anche a distanza, comporta un danno estetico rilevante e incisivo e, in alcuni casi, realizza una trasformazione irreversibile dello stato dei luoghi. Occorre, pertanto, avviare una pianificazione e programmazione energetica la quale contribuisca a garantire un sostenibile inserimento degli impianti eolici sul territorio, con l'obiettivo di evitarne una diffusione selvaggia ed inarrestabile. Le centrali eoliche, benché fonti di energia rinnovabile, sono capaci di stravolgere interi paesaggi e infliggere seri danni all'avifauna; consistono, infatti, in strutture industriali con una notevole invadenza paesaggistica e ambientale, soprattutto se si considerano le grandi dimensioni di buona parte degli impianti ed il fatto che le aree per le installazioni corrispondono ai crinali e alle cime montuose.

È significativa, in proposito, la posizione assunta dalla Regione Sardegna (3) la quale non si è schierata contro l'eolico, bensì contro l'eolico «sulle creste delle colline, fuori da ogni regolamentazione e come speculazione». Viene, pertanto, bandita non la produzione di energia eolica in sé la quale, al contrario, va connessa a valori primari quali la tutela della salute e della salubrità dell'ambiente, ma l'installazione di impianti di produzione di energia alternativa in maniera «selvaggia, sopra le colline e fuori dalle regole, fuori dal Piano paesaggistico e fuori dal Piano energetico».

Occorre, in ogni caso, considerare che l'incentivazione della produzione di energia elettrica mediante fonti rinnovabili costituisce un impegno assunto dallo Stato a livello internazionale con la firma del Protocollo di Kyoto, al fine di ridurre le emissioni inquinanti e, da un punto di vista economico e politico, una soluzione obbligata per ridurre la dipendenza da petrolio (4).

In conclusione, è possibile affermare che, nella pronuncia in commento, il T.A.R. Palermo ha mostrato, da un lato una spiccata sensibilità ambientale, sottolineando tutte le problematiche sottese ad una materia controversa e dibattuta come quella inerente le fonti di energia rinnovabili e, dall'altro, una particolare attenzione nei confronti di altri interessi parimenti garantiti a livello costituzionale e, tuttavia, solo apparentemente in contrasto con l'installazione di impianti per la produzione di energia eolica.

Marcella Pinna

(2) Corte cost. 17 luglio 2002, n. 355, in *Foro it.*, 2004, 38; Cons. Stato 18 febbraio 1992, n. 132, rinvenibile sul sito *internet: www.reteambiente.it*.

(3) T.A.R. Sardegna 16 febbraio 2006, n. 226, rinvenibile sul sito *inter-*

net: www.ambientediritto.it.

(4) Cfr. Cons. Stato, Sez. IV 7 giugno 2005, n. 2671 e Cons. Stato, Sez. VI 9 marzo 2005, n. 971, in *Riv. giur. amb.*, 2005, 3-4, 580.

MASSIMARIO

Giurisprudenza costituzionale

(a cura di FRANCESCO MAZZA)

Caccia e pesca - Pesca - Legge Regione Toscana 7 dicembre 2005, n. 66 - Disciplina attività - Acquacoltura - Violazione art. 117, comma 2, lett. a), Cost. - Violazione art. 120, comma 1, Cost. - Infondatezza. [Cost., art. 117, comma 2, lett. a), 120, comma 1; l.r. Toscana 7 dicembre 2005, n. 66]

Corte costituzionale - 16-3-2007, n. 81 - Bile, pres.; Quaranta, est.; Pres. Cons. ministri c. Regione Toscana.

Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale relative agli artt. 1, comma 1, lett. h), 3, comma 1, lett. d), 7, comma 8, lett. a) e c) e comma 8, 12, 13 e 14, comma 1, lett. a) della legge Regione Toscana 7 dicembre 2005, n. 66 sulla disciplina delle attività di pesca marittima e degli interventi a sostegno della pesca marittima e dell'acquacoltura sollevate in riferimento agli artt. 117, comma 2, lett. a) e e) e 120, comma 1, Cost. in quanto tale materia è oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni sulla quale per la complessità e la polivalenza delle attività in cui essa si estrinseca, possono interferire interessi eterogenei tanto statali quanto regionali (1).

(1) Sulla potestà legislativa residuale cfr. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, ult. ed., 630 e ss.; ITALIA - LANDI - POTENZA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2000, 886 e ss. In tema di pesca ed acquacoltura cfr. REALE G., *L'evoluzione normativa in materia di pesca*, in *Dir. trasporti*, 2002, 13 e ss.; ASCARI B., *La legge di orientamento e modernizzazione del settore agricolo: attività di pesca e acquacoltura*, in *Il Fisco*, 2002, 9283 e ss.

La tesi secondo la quale l'art. 127 Cost. che sancisce il limite di merito alla potestà normativa regionale, è in aperto contrasto con i principi autonomisti per i quali l'interesse della collettività nazionale si raggiunge meglio attraverso la tutela degli interessi particolari degli enti minori non è immune da critica da parte di autorevole dottrina (VIRGA, *La Regione alla luce della giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1958, 108). La più incisiva viene dal principio che diversifica gli interessi pubblici dello Stato da quelli degli enti minori (CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, Padova, 1958, 427 e ss.), attribuendo al primo quelli essenziali per la vita della collettività generale ed ai secondi quelli di importanza minore che riguardano collettività particolari.

*

Caccia e pesca - Caccia - Fauna selvatica - Delibera Regione Sicilia 20 gennaio 2006 - Controllo - Prelievo venatorio - Violazione art. 117, comma 2, lett. c), Cost. - Infondatezza. [Cost., art. 117, comma 2, lett. c); del.r. 20 gennaio 2006, art. 1, 2]

Corte costituzionale - 20-2-2007, n. 38 - Bile, pres.; Quaranta, est.; Commiss. Reg. Sicilia c. Regione Sicilia.

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della delibera legislativa approvata dall'assemblea regionale siciliana il 20 gennaio 2006 in riferimento all'art. 117 Cost. recante «Disposizione di norme in materia di controllo della fauna selvatica, di personale e di acquisto e forniture di servizi» promossa in riferimento all'art. 117, comma 2, lett. c), in quanto tutti i soggetti indicati nel predetto articolo per effettuare operazioni o interventi di controllo della fauna selvatica come l'abbattimento che richiedono l'uso dei mezzi dell'attività venatoria, devono necessariamente essere muniti della prescritta autorizzazione ed in particolare della licenza di porto di fucile per uso di caccia (1).

(1) In dottrina, sulla potestà normativa delle Regioni, cfr. MAZZOTTA *La legge regionale nella gerarchia delle fonti*, Milano, 1975, 21 e

ss. Sull'esercizio dell'attività venatoria e sulle relative autorizzazioni cfr. MAZZA P., *La tutela della fauna selvatica ed omeoterma*, in *La tutela penale dell'ambiente*, a cura di AMELIO P. - FORTUNA F.S., Torino, 2000, 162 e ss.

*

Ambiente - Energia eolica - Installazione impianti - Valutazione impatto ambientale - Legge Regione Puglia 11 agosto 2005, n. 9 - Violazione art. 117, commi 1, 2 e 3 Cost. - Fondatezza. (Cost., art. 117, commi 1, 2 e 3; l.r. Puglia 11 agosto 2005, n. 9, art. 1, comma 1)

Corte costituzionale - 9-11-2006, n. 364 - Bile, pres.; Saule, est. - Pres. Cons. ministri c. Regione Puglia.

È costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, commi 1, 2, e 3 Cost., l'art. 1, comma 1 della legge Regione Puglia 11 agosto 2005, n. 9 sulla moratoria per le procedure di valutazione di impatto ambientale e per le procedure autorizzative in materia di impianti di energia eolica, in quanto incide sulla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» rientrante nella competenza legislativa concorrente delle Regioni ex art. 117, comma 3 Cost. (1).

(1) In tema di rapporti tra piani ed autorizzazioni paesaggistiche cfr. AMOROSINO, *I piani paesaggistici*, in *Il codice di beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, Milano, 2006, 542 e ss. Sull'autorizzazione paesaggistica cfr. COMPORRI, *L'autorizzazione paesaggistica: i rischi dell'isolamento*, in *Il codice*, cit., 566 e ss. Sul c.d. Codice Urbani cfr. *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di CAMELLI M., Bologna, 2004, *passim*.

*

Ambiente - Conflitto attribuzione enti - Legge Regione Veneto 30 giugno 1993, n. 27 - Sentenza T.A.R. Veneto - Violazione artt. 5, 101, 114, 117, 134 Cost. - Inammissibilità conflitto. (Cost., artt. 5, 101, 114, 117, 134; l.r. Veneto 30 giugno 1993, n. 27)

Corte costituzionale - 21-6-2007, n. 223 - Bile, pres.; Silvestri, est. Regione Veneto c. Pres. Cons. ministri.

Le doglianze che le parti possono esprimere nei confronti di una pronuncia giurisdizionale dichiarativa della avvenuta abrogazione di una norma (nella specie legge regionale Veneto 30 giugno 1993, n. 27 sulla prevenzione dei danni derivanti dai campi elettromagnetici generati da elettrodotti) devono seguire le vie ordinarie, predisposte dalle impugnazioni. Non è pertanto ammissibile che il conflitto di attribuzioni davanti alla Corte costituzionale divenga uno strumento improprio di censura, di errori in giudicando, sostitutivo dei rimedi previsti dagli ordinamenti delle diverse giurisdizioni (1).

(1) Sul conflitto di attribuzioni in dottrina cfr. ITALIA - LANDI - POTENZA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, ult. ed., 451 e ss.; CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 1999, 651 e ss.

Giurisprudenza civile

(a cura di IVAN CIMATTI)

Animali - Responsabilità civile - Danni al patrimonio zootecnico causati da animali randagi o in via di estinzione - Indennizzo ai sensi della legge Regione Calabria n. 3 del 1986 - Decisione del giudice di pace secondo equità - Principi informatori della materia - Fattispecie. (C.c., art. 2043; l.r. Calabria 27 gennaio 1986, n. 3; l.r. Calabria 22 settembre 1998, n. 10)

Cass. Sez. III Civ. - 11-5-2007, n. 10842 - Preden, pres.; Petti, est.; Martone, P.M. (conf.) - Marescalco (avv. Brunetti) c. Regione Calabria. (Cassa con rinvio Giud. pace Catanzaro 7 giugno 2002)

In tema di tutela dai danni causati al patrimonio zootecnico da animali randagi o in via di estinzione, disciplinata dalla legge Regione Calabria 27 gennaio 1986, n. 3 (nel testo sostituito dall'art. 25, quarto comma, della l.r. 22 settembre 1998, n. 10), in base ai principi informatori della materia e dell'onere della prova in fattispecie di responsabilità oggettiva, l'imputabilità del fatto dannoso alla Regione prescinde dalla dimostrazione di una colpa in vigilando, ed attiene unicamente alla verifica fattuale di una fattispecie dannosa, che può ritenersi adeguatamente assolta mediante invio, alla Regione, da parte dell'interessato, dei verbali redatti dall'ufficiale sanitario (sulla causa della morte dell'animale) e dagli ufficiali della forestale (sulle cause della morte e sullo stato dei luoghi). (Nella specie, la S.C. ha cassato la sentenza di merito che aveva posto a carico dell'attore un aggravamento dell'onere probatorio del fatto dannoso non richiesto dalla legge) (1).

(1) Massima corretta, atteso che gli artt. 1, 2 e 4 della legge regionale calabrese n. 3 del 27 gennaio 1986 prefigurano, a carico della Regione, la corresponsione in favore del danneggiato da un sinistro cagionato da animali randagi od in via di estinzione, di un indennizzo. Al riguardo, come è noto, l'art. 2, commi 1-3 della legge regionale prevede che il diritto soggettivo a tale risarcimento si perfeziona all'esito di un procedimento amministrativo, disciplinato minuziosamente dalla legge regionale. La detta legge in esame prevede, in definitiva, un intervento economico a carico della Regione, sotto forma di vero e proprio indennizzo, impropriamente denominato risarcimento, volto a ristorare un danno arrecato al patrimonio degli aventi diritto *secundum jus*, nella misura in cui esso costituisce il ristoro di un danno arrecato da specie di animali che la legge stessa intende proteggere dalla estinzione, e, in ogni caso, non provocato da alcun comportamento *contra jus* della amministrazione regionale. In definitiva, il diritto all'indennizzo sorge all'esito del procedimento stesso, che, se favorevole all'interessato, obbliga la Regione Calabria alla corresponsione dell'indennizzo medesimo senza alcun margine di discrezionalità (se non, forse, sulla determinazione del *quantum debeatur*). Nel senso proposto dalla decisione, si pone il consolidato orientamento giurisprudenziale, fra cui, in ultimo, Cass. 20 aprile 2005, n. 8290, in *Giust. civ.*, 2005, 883; Cass. 1° marzo 2005, n. 4283, *ivi*, 2005, 492.

*

Caccia e pesca - Sanzioni per violazioni - Art. 22 bis della legge n. 689 del 1981 - Competenza del Tribunale - Sussistenza - Fattispecie. (L. 24 novembre 1981, n. 689, art. 22 bis)

Cass. Sez. II Civ. - 14-6-2007, n. 13976 - Spadone, pres.; Schettino, est.; Golia, P.M. (conf.) - Amm. prov. Viterbo (avv. Strangola) c. Portincasa (avv. Rossi). (Cassa con rinvio Giud. pace Valentano 24 dicembre 2003)

In materia di sanzioni amministrative, appartiene al Tribunale, e non al Giudice di pace, ex art. 22 bis della legge n. 689 del 1981, la competenza a conoscere delle controversie in materia di violazione delle norme poste a tutela della fauna (nella specie, violazione dell'art. 47 della l.r. Lazio n. 17 del 1995, contenente norme a protezione della fauna omeoterma e del prelievo venatorio, consistente nel trasporto in auto di fucile carico e fuori dalla custodia) (1).

(1) Massima corretta atteso che in tema di sanzioni amministrative ed in ipotesi di opposizione ad ordinanza ingiunzione, ai sensi della legge n. 689 del 1981, art. 22 bis, è competente il Tribunale quando si tratti di violazioni concernenti disposizioni in materia di tutela dell'ambiente dall'inquinamento, della flora, della fauna e delle aree protette. Ad esse è riconducibile la norma dettata dalla legge n. 157 del 1992, art. 31, lett. d), che prevede una sanzione amministrativa per chi esercita la caccia e non esegue le prescritte annotazioni sul tesserino regionale. La citata legge 157/1992 detta norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo veterinario e la parte di tale legge in cui si fa obbligo di eseguire le prescritte annotazioni sul tesserino regionale è manifestamente legata alla tutela della fauna. Nel senso proposto nel testo, si pone d'altronde, il consolidato orientamento giurisprudenziale, in ultimo, si v., Cass. 11 gennaio 2006, n. 218, in questa Riv. (M), 2007, 201.

*

Previdenza sociale - Assicurazioni sociali - Contributi assicurativi - Sgravi (benefici, esenzioni, agevolazioni) - Agevolazioni previste dall'art. 9, legge n. 67 del 1988 (nel testo anteriore alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 375 del 1993, e dalla legge n. 537 del 1993) per i datori di lavoro agricolo - Quota di contributo a carico dei lavoratori (compresi quelli con qualifica impiegatizia) - Riduzione - Limiti temporali. (L. 11 marzo 1988, n. 67, art. 9; l. 11 agosto 1993, n. 375; l. 24 dicembre 1993, n. 537)

Cass. Sez. Lav. - 22-6-2007, n. 14627 - De Luca, pres.; Miani Canevari, est.; Patrone, P.M. (conf.) - I.N.P.S. (avv. Sgroi e altro) c. Regione autonoma Sardegna (avv. Trincas). (Cassa con rinvio App. Sassari 27 aprile 2004)

La disciplina di cui all'art. 9, comma 5, della legge n. 67 del 1988, comporta che per i datori di lavoro agricolo ivi contemplati la contribuzione previdenziale dovuta per il personale dipendente, compresi i lavoratori con qualifica impiegatizia, deve essere determinata nella misura ridotta stabilita da tale disposizione, con il conseguente obbligo per il lavoratore di corrispondere la quota contributiva a suo carico nei limiti risultanti dalla applicazione del beneficio, fino alla data del 1° gennaio 1994; da tale data, in relazione alle modifiche apportate a tale disciplina dall'art. 11 della l. 24 dicembre 1993, n. 537, il beneficio dello sgravio contributivo è concesso sulla sola quota a carico del datore di lavoro (1).

(1) Principio di diritto che non trova il completo favore della giurisprudenza. A fronte di una larga giurisprudenza favorevole alla tesi proposta nel testo (fra cui, Cass. 21 giugno 2006, n. 14296, in *Giust. civ.*, 2006, 1650; Cass. 20 luglio 2004, n. 13485, in *Inform. previd.*, 2005, 649; Cass. 26 aprile 2002, n. 2099, in *Giust. civ.*, 2002, 240) si pone un isolato arresto contrario (Cass. 3 novembre 2005, n. 21301, in *Giust. civ.*, 2005, 2457).

Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

Sanità pubblica - Rifiuti - Gestione dei rifiuti - Deposito temporaneo - Nozione - Luogo di produzione dei rifiuti - Luogo di deposito dei rifiuti - Contiguità - Estensione della nozione al luogo di deposito - Ammissibilità. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 183)

Cass. Sez. III Pen. - 27-9-2007, n. 35622 - Papa, pres.; Ianniello, est.; Salzano, P.M. (conf.) - P.G. in proc. Pili e altro, ric. (Annulla con rinvio Trib. Oristano 5 aprile 2006)

In tema di gestione dei rifiuti, il luogo di produzione dei rifiuti rilevante ai fini della nozione di deposito temporaneo ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. m), d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 non è solo quello in cui i rifiuti sono prodotti ma anche quello in disponibilità dell'impresa produttrice nel quale gli stessi sono depositati, purché funzionalmente collegato a quello di produzione. (Fattispecie nella quale il deposito dei rifiuti non avveniva nel luogo di produzione ma in un terreno non recintato di proprietà di terzi, adiacente a quello in cui era ubicato lo stabilimento dell'impresa produttrice dei rifiuti) (1).

(1) Giurisprudenza costante. In senso conforme Cass. Sez. III 5 settembre 2007, n. 33866, Balloi, rv. 237.217.

*

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Reati - Reato di cui all'art. 5, lett. b), l. 30 aprile 1962, n. 283 - Ratio della norma - Tutela del consumatore immediata ed anticipata rispetto alle ipotesi delle altre lettere - Sussistenza - Conseguenze. (L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5)

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Reati - Reato di cui all'art. 5, lett. b), l. 30 aprile 1962, n. 283 - Cattivo stato di conservazione - Riferibilità anche alle modalità estrinseche della conservazione - Sussistenza - Fattispecie. (L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5)

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Reati - Reato di cui all'art. 5, lett. b), l. 30 aprile 1962, n. 283 - Cattivo stato di conservazione - Prova - Testimonianza degli addetti alla vigilanza - Sufficienza - Limiti. (L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5)

Cass. Sez. III Pen. - 21-9-2007, n. 35234 - Petti, pres. ed est.; Monetti, P.M. (diff.) - Lepori, ric. (Conferma Trib. Chiavari 27 settembre 2006)

Il reato di cui all'art. 5, lett. b), l. 30 aprile 1962, n. 283 (in materia di alimenti) costituisce, rispetto alle ipotesi previste dalle altre lettere della norma, una figura autonoma di reato, che può formalmente concorrere con esse, ove ne ricorrano le condizioni, mirando non solo a prevenire mutazioni dei prodotti alimentari, ma perseguendo altresì un autonomo fine di benessere consistente nell'assicurare una protezione anticipata all'interesse del consumatore a che il prodotto giunga a questi con le cure igieniche imposte dalla sua natura (1).

Ai fini della configurabilità della contravvenzione prevista dall'art. 5, lett. b), l. 30 aprile 1962, n. 283, lo stato di cattiva conservazione, potendo concernere sia le caratteristiche intrinseche che le modalità estrinseche di conservazione del prodotto, riguarda quelle situazioni in cui le sostanze, pur potendo essere ancora genuine e sane, si presentano mal conservate, e cioè preparate, confezionate e messe in vendita senza l'osservanza delle prescrizioni dirette a prevenire pericoli di una precoce alterazione, contaminazione o degradazione intrinseca del prodotto. (Nella specie è stata ritenuta la sussistenza del reato nella detenzione, per la somministrazione ai clienti di un ristorante, di alimenti vari all'interno di frigoriferi siti in un vetusto ambiente, totalmente privo di requisiti igienico-sanitari) (2).

Con riguardo alla contravvenzione di cui all'art. 5, lett. b), l. 30 aprile 1962, n. 283, ai fini dell'accertamento dello stato di conservazione degli alimenti detenuti per la vendita, non sono indispensabili né un'analisi di laboratorio né una perizia, essendo consentito al giudice di merito pervenire ugualmente al detto risultato attraverso altri elementi di prova, quali le testimonianze di soggetti addetti alla vigilanza, allorché lo stato di cattiva conservazione sia palese e quindi rilevabile da una semplice ispezione (3).

(1-3) Sulla prima massima, in senso conforme, Cass. Sez. III 20 maggio 2003, n. 22035, Scollo, in questa Riv., 2004, 664, con nota di richiami.

Sulla seconda, in senso conforme, Cass. Sez. III 6 giugno 2003, n. 24799, Scherillo, *ivi*, 2004, 125.

Sulla terza, in termini, cfr. Cass. Sez. III 15 gennaio 2003, n. 1568, Menza, rv. 223.225.

*

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Prodotti in confezioni e prodotti sfusi - Prodotti alimentari deperibili - Confezione originale - Nozione - Esone-ro di responsabilità del commerciante - Condizioni. (L. 30 aprile 1962, n. 283, artt. 5, 19)

Cass. Sez. III Pen. - 28-9-2007, n. 35732 - Papa, pres.; Sersini, est.; Passacantando, P.M. (parz. diff.) - Mongiovi, ric. (Dichiara inammissibile Trib. Scaicca 14 marzo 2005)

In tema di disciplina degli alimenti, soltanto il prodotto alimentare deperibile destinato ad essere aperto esclusivamente dal consumatore custodito in involucro sigillato può qualificarsi come in «confezione originale» ai fini dell'esone-ro di responsabilità del commerciante, previsto dall'art. 19 della l. 30 aprile 1962, n. 283. (Fattispecie nella quale il prodotto alimentare deteriorabile era rappresentato da alcuni colli di carne fresca di pollo, in stato di alterazione in quanto positivi alle analisi per la salmonella, muniti di regolare bollino della ditta fornitrice e ricevuti dal commerciante per la vendita al dettaglio il giorno stesso del controllo) (1).

(1) Giurisprudenza costante sul punto. Cfr. Cass. Sez. III 6 giugno 2003, n. 24799, Scherillo, in questa Riv., 2004, 125, con nota di richiami.

*

Caccia e pesca - Caccia - Uccellazione - Esercizio della caccia con mezzi vietati - Differenze - Individuazione. [L. 11 febbraio 1992, n. 157, art. 30, lett. e), b)]

Cass. Sez. III Pen. - 27-9-2007, n. 35630 - Papa, pres., Sensini, est.; Salzano, P.M. (diff.) - Cuzzolin, ric. (Annulla in parte senza rinvio Trib. Pordenone 25 ottobre 2006)

In tema di disciplina della caccia, il reato di esercizio dell'uccellazione e quello di esercizio della caccia con mezzi vietati [puniti, rispettivamente, il primo dagli artt. 3 e 30, lett. e), l. 11 febbraio 1992, n. 157 e, il secondo, dagli artt. 21, lett. u) e 30, lett. h) della citata legge n. 157] hanno diversa obiettività giuridica in quanto il primo mira principalmente a tutelare la conservazione della specie, laddove il secondo ha lo scopo di evitare che, con l'uso di modalità non consentite, vengano inflitte agli animali inutili sofferenze (1).

(1) In senso conforme cfr. Cass. Sez. III 27 aprile 2004, n. 19506, Marucci, in questa Riv., 2004, 729, con nota di richiami.

Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

Ambiente - Inquinamento - Bonifica - Obbligo - Estensione. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22)

Ambiente - Inquinamento - Contravvenzione di cui all'art. 51 bis, d.lgs. n. 22 del 1997 - Carattere - Reato permanente - Effetti - Consumazione fino all'intervenuta bonifica. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 17 e 51 bis)

Ambiente - Inquinamento - Violazione della disciplina di cui al d.lgs. n. 22 del 1997 - Applicazione delle sanzioni - Riferimento alla mancata bonifica e non al momento dell'inquinamento - Legittimità. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 17)

Cons. Stato, Sez. VI - 9-10-2007, n. 5283 - Varrone, pres.; Caringella, est. - Soc. Esso Italiana (avv. Zanchini) c. Comune di Trieste (avv. ti Giralì e Vicini) e altro (n.c.).

La normativa di cui al d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. decreto Ronchi) si applica a qualunque situazione di inquinamento in atto al momento dell'entrata in vigore del decreto stesso, in quanto l'inquinamento dà luogo ad una situazione di carattere permanente che perdura fino a che non ne vengano rimosse le cause ed i parametri ambientali alterati siano riportati entro i limiti normativamente accettabili, sicché la relativa disciplina si applica a qualsiasi sito che risulti attualmente inquinato, indipendentemente dal momento in cui possa essere avvenuto il fatto o i fatti generatori dell'attuale situazione patologica (1).

In tema di inquinamento, la contravvenzione di cui all'art. 51 bis del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. decreto Ronchi) si configura come reato omissivo di pericolo presunto che perdura fino a quando il soggetto non proceda all'adempimento dell'obbligo di bonifica secondo le previste scadenze proceduralizzate dall'art. 17 (2).

In tema di inquinamento, l'art. 17 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. decreto Ronchi) collega la pena non al momento in cui viene commesso l'inquinamento ma alla mancata realizzazione della bonifica da parte del responsabile, per cui non si tratta di applicazione retroattiva della norma, ma dell'applicazione ratione temporis della legge onde far cessare gli effetti di una condotta omissiva a carattere permanente (3).

(1-3) Il Consiglio di Stato ha confermato la sentenza del T.A.R. Friuli-Venezia Giulia 27 luglio 2001, n. 488.

Nella specie si è trattato della dismissione di un impianto di raffinazione di prodotti petroliferi, ubicato per concessione governativa su area del demanio marittimo, a seguito della quale è stato affermato l'obbligo della relativa bonifica e del conseguente ripristino ambientale, indipendentemente dalla data della stessa dismissione.

Per riferimenti, v. Cass. Sez. III Pen. 7 giugno 2000, n. 1783, Pizzuti, in *Cons. Stato*, 2001, II, 35.

*

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Etichettatura - Presenza organismi geneticamente modificati - Contaminazione accidentale non superiore all'1 per cento - Indicazione - Obbligo - Prodotti per lattanti e bambini di prima infanzia - Esenzione - Applicabilità.

Cons. Stato, Sez. IV - 26-10-2007, n. 5609 - Vacirca, pres. ed est. - Ministero salute (Avv. gen. Stato) c. Codacons (avv. ti Rienzi, Acerboni, Giuliano, Samengo e Sanitate) e Federconsumatori (avv. ti Ursini e Sanitate).

Anche ai prodotti alimentari destinati all'alimentazione particolare dei lattanti e dei bambini della prima infanzia, si applica l'esenzione dall'obbligo di un'indicazione, nell'etichetta di

prodotti alimentari, della presenza di materiale derivato da taluni organismi geneticamente modificati, nel caso in cui tale presenza derivi da una contaminazione accidentale e non superi un livello de minimis dell'1 per cento (1).

(1) Il Consiglio di Stato ha riformato la sentenza del T.A.R. Lazio, Sez. III ter 14 maggio 2002, n. 4235 (non risulta edita), pronunciandosi in conformità alla sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee Sez. II, 26 maggio 2005.

*

Ambiente - Bellezze paesistiche - Abusi edilizi - Sanzione ex art. 15, legge n. 1497 del 1939 - È dovuta - Sanatoria ex legge n. 47 del 1985 - Irrilevanza. (L. 29 giugno 1939, n. 1497, art. 15; l. 28 febbraio 1985, n. 47, art. 13)

Ambiente - Bellezze paesistiche - Abusi edilizi - Sanzione ex art. 15, legge n. 1497 del 1939 - Carattere risarcitorio - Esclusione - Conseguenza all'omessa richiesta di autorizzazione paesistica. (L. 29 giugno 1939, n. 1497, art. 15)

Cons. Stato, Sez. II - 6-6-2007, n. 1482/2005 - Riccio, pres.; Pozzi, est. - Soldani Benzi c. Comune di Firenze.

In tema di abusi edilizi in zona sottoposta a vincolo paesaggistico, l'irrogazione della sanzione di cui all'art. 15, l. 29 giugno 1939, n. 1497, riveste carattere obbligatorio, anche nell'ipotesi in cui si versi nello schema dell'accertamento di conformità, detto comunemente in sanatoria, previsto dall'art. 13, l. 28 febbraio 1985, n. 47 (1).

In tema di abusi edilizi in zona sottoposta a vincolo paesaggistico, la sanzione pecuniaria di cui all'art. 15, l. 29 giugno 1939, n. 1497, non ha carattere risarcitorio ed è collegata al mero fatto formale dell'omessa richiesta di autorizzazione, anche se questa abbia avuto successivamente un esito positivo, in quanto la possibilità di richiedere ed ottenere l'autorizzazione paesistica in sanatoria non rende quest'ultima equipollente all'autorizzazione preventiva, rimanendo intatto il potere, in caso di sanatoria, di irrogare la sanzione amministrativa pecuniaria che è connessa ad un illecito di mero pericolo (2).

(1-2) Si tratta di parere emesso a seguito di ricorso straordinario.

In giurisprudenza, in senso conforme, v.: Cons. Stato, Ad. gen. 11 aprile 2002, n. 4/02; Sez. IV 2 giugno 2000, n. 3184; rispettivamente, in *Cons. Stato*, 2003, I, 2367 e 2000, I, 1368.

*

Caccia e pesca - Pesca - Benefici per il fermo bellico - Natananti già sottoposti al fermo tecnico - Diniego - Legittimità.

Cons. Stato, Sez. VI - 5-11-2007, n. 5702 - Marrone, pres.; Barra Caracciolo, est. - D. (avv. Mescia) c. Capitaneria di Porto di Manfredonia (Avv. gen. Stato).

Legittimamente viene negata l'ammissione ai benefici previsti per il fermo bellico facoltativo, per l'anno 1999, delle unità abilitate alla pesca dei piccoli pelagi nel Mare Adriatico e di quelle abilitate alla pesca con draga idraulica, sottoposte per il medesimo periodo al fermo tecnico (1).

(1) Il Consiglio di Stato ha confermato la sentenza del T.A.R. Puglia, Sez. I 27 giugno 2002, n. 3165 (non risulta edita).

La massima va condivisa, in quanto conforme alla disciplina in materia.

PARTE III - PANORAMI

Rassegna di legislazione regionale

di GIANFRANCO CALABRIA

ABRUZZO

Modifiche alla l.r. 16 marzo 2001, n. 6 recante: Norme in materia di coltivazione, allevamento, sperimentazione e commercializzazione di organismi geneticamente modificati (OGM) e prodotti da loro derivati. *L.R. 20 luglio 2007, n. 26*. (B.U. 25 luglio 2007, n. 42)

La legge regionale in esame apporta modifiche sostanziali alla precedente legge n. 6 del 2001 che aveva introdotto nell'ordinamento regionale disposizioni in materia di coltivazione, allevamento, sperimentazione e commercializzazione di organismi geneticamente modificati (OGM).

Emerge, anzitutto, una ridefinizione del principio di precauzione e dell'azione preventiva di cui all'art. 174 del Trattato della Comunità europea e dell'art. 26-bis della direttiva 2001/18/CE del Parlamento e del Consiglio europeo del 12 marzo 2001, con riferimento alla tutela delle risorse genetiche del territorio regionale nonché della qualità ed originalità della produzione agricola. A tal fine la Regione Abruzzo intende promuovere azioni utili a prevenire i possibili danni per il sistema agricolo, per la salute umana e l'ambiente, derivanti da coltivazione ed allevamento di organismi geneticamente modificati attraverso il sostegno della ricerca e della sperimentazione nel settore agricolo con l'obiettivo di mantenere e sviluppare la biodiversità e l'alto valore del paesaggio agrario regionale.

In particolare, nelle more della valutazione dell'impatto degli OGM sui sistemi agrari e sulla salute umana è fatto divieto nella Regione Abruzzo di coltivare piante ed allevare animali geneticamente modificati anche a fini sperimentali. Possono, tuttavia, essere effettuate emissioni di OGM a fini sperimentali, autorizzate ai sensi del d.lgs. 8 luglio 2003, n. 224 (*Attuazione della direttiva 2001/18/CE concernente l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati*), purché in ambiente chiuso e confinato, come definito dalla normativa europea e nazionale.

Dal versante strettamente organizzativo la Regione Abruzzo designa l'Agenzia regionale per i servizi di sviluppo agricolo (ARSSA) quale autorità regionale competente a certificare le eventuali contaminazioni da OGM che le coltivazioni in campo aperto libere da OGM possono subire, ferme restando le eventuali competenze in materia di altre autorità previste da leggi comunitarie, nazionali e regionali. Inoltre, l'ARSSA individua eventuali ambienti pubblici chiusi e confinati su cui effettuare la sperimentazione di cui al citato decreto legislativo n. 224, comunicandone l'ubicazione ai Comuni sul cui territorio essi ricadono. La medesima Agenzia svolge attività di vigilanza e controllo sul rispetto della legge n. 26, comunicando ai Comuni territorialmente competenti le eventuali violazioni rilevate ai fini dell'eserci-

zio della potestà sanzionatoria.

BASILICATA

Disposizioni in materia di energia. *L.R. 26 aprile 2007, n. 9*. (B.U. 27 aprile 2007, n. 20)

La legge regionale n. 9 disciplina le autorizzazioni per la costruzione e l'avvio di impianti per la produzione di energia, nelle more dell'approvazione del Piano di indirizzo energetico ambientale regionale (PIEAR) che andrà a definire le scelte fondamentali di programmazione energetica regionale.

Il PIEAR, quale atto amministrativo generale, dovrà disporre circa: i fabbisogni energetici stimati e le relative dotazioni infrastrutturali necessarie; gli obiettivi di risparmio energetico ed efficienza energetica negli usi finali; gli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili ivi comprese quelle connesse al settore agricolo e forestale; gli obiettivi di diversificazione delle fonti energetiche e di riduzione della dipendenza dalle fonti fossili; gli obiettivi di qualità dei servizi energetici (art. 2).

In considerazione della valenza interinale delle principali disposizioni della legge in esame, è previsto che fino all'approvazione del PIEAR, non è consentita l'autorizzazione degli impianti che non rientrino nei limiti e non siano conformi alle procedure e alle valutazioni di cui al Piano energetico regionale della Basilicata approvato con deliberazione del Consiglio regionale del 26 giugno 2001, n. 220.

Tuttavia, al fine di favorire la produzione energetica da fonti rinnovabili, anche nelle more dell'approvazione del PIEAR, è consentita la realizzazione: degli impianti fotovoltaici conformi alle vigenti disposizioni ministeriali nonché di quelli di cui ai bandi già emanati dalla Regione, e di quelli la cui produzione è finalizzata esclusivamente ad usi pubblici; degli impianti di minieolico con potenza nominale installata complessiva non superiore a 100 Kw e per un numero massimo di cinque aerogeneratori; degli impianti realizzati nei limiti della potenza già autorizzata in sostituzione o in conversione di quelli in esercizio (per tale riconversione è consentito l'utilizzo di biomasse di origine vegetale e biocarburanti di origine vegetale).

Le esigenze di risparmio energetico e di incrementare l'utilizzo delle fonti rinnovabili sono perseguite dalla Regione attraverso programmi finanziati con risorse comunitarie, nazionali e regionali (art. 4).

In particolare, la Regione promuove: la stipula di accordi di compensazione ambientale, che perseguano lo scopo di attuare criteri di equilibrata proporzionalità tra le misure di compensazione ed equilibrio e l'intervento complessivo; la costituzione di un fondo regionale di compensazione

ambientale da finanziarsi con i proventi dei suddetti accordi o con le *royalties* fisiche da essi derivanti e con i proventi degli accordi già sottoscritti riferiti all'ubicazione di infrastrutture energetiche nel territorio regionale.

CAMPANIA

Disposizioni per la valorizzazione, la promozione ed il commercio della carne di bufalo campano. *L.R. 22 giugno 2007, n. 7*. (B.U. 4 luglio 2007, n. 38)

La legge regionale n. 7 è volta alla valorizzazione della carne di bufalo campano e alla sua promozione ponendosi l'obiettivo di facilitare lo sviluppo del consumo della carne di bufalo su tutto il territorio nazionale ed estero: la valorizzazione di detto prodotto è considerata un aspetto fondamentale per un adeguato sviluppo degli allevamenti e delle aziende che si occupano della trasformazione.

Allevatori, macellatori ed imprese di lavorazione della filiera di carne di bufalo campano possono costituire, ai sensi dell'art. 2602 e seguenti del codice civile, consorzi di valorizzazione il cui atto costitutivo e lo statuto prevedano espressamente il perseguimento, senza scopo di lucro, della finalità promozionali poste a base della legge.

A detti consorzi di valorizzazione spetta un contributo annuo per attività promozionali quali la divulgazione di conoscenze scientifiche, l'organizzazione di fiere ed esposizioni ovvero la partecipazione a manifestazioni simili sulla base di programmi di attività annuali. Le attività promozionali possono prevedere, con le associazioni della ristorazione campana, incentivi per l'inserimento della carne di bufalo campano nei menù tipici locali. Le attività di promozione e valorizzazione debbono esaltare la tracciabilità del prodotto «carne di bufalo campano».

La Giunta regionale fissa annualmente i termini e le condizioni per la presentazione delle istanze di finanziamento dei programmi per l'accesso alle provvidenze promozionali.

FRIULI-VENEZIA GIULIA

Norme in materia di risorse forestali. *L.R. 23 aprile 2007, n. 9*. (B.U. 2 maggio 2007, n. 18)

La legge in esame pone a proprio fondamento le finalità di: mantenere, migliorare e valorizzare le aree forestali esistenti nel territorio montano; tutelare e conservare le superfici forestali esistenti, nonché creare nuove aree boscate e sistemi verdi multifunzionali nel restante territorio regionale; garantire la maggiore efficacia degli interventi pubblici, l'equilibrato sviluppo economico e sociale, soprattutto nel territorio montano, e l'utilizzo delle risorse forestali e naturali in maniera sostenibile; favorire il perseguimento di adeguati livelli di gestione integrata e sostenibile delle risorse forestali; favorire lo sviluppo e l'utilizzo turistico del territorio boschivo regionale.

La Regione elegge a metodo di carattere generale, per l'attuazione della legge in esame, la concertazione alla quale partecipano rappresentanze delle istituzioni, delle associazioni ambientaliste, delle categorie economiche, degli ordini e collegi professionali, delle organizzazioni professionali agricole, dei proprietari forestali e di altre associazioni portatrici di interessi diffusi.

Dal versante sostanziale e definitorio la legge n. 9 considera bosco i terreni coperti da vegetazione forestale arborea, associata o meno a quella arbustiva, di origine naturale o artificiale, in qualsiasi stadio di sviluppo, che abbiano estensione superiore a 2.000 metri quadrati, larghezza media superiore a 20 metri e copertura arborea superiore al 20 per cento. La pianificazione forestale si ispira ai principi

della selvicoltura naturalistica e tiene conto delle molteplici funzioni rivestite dal bosco, fermo restando che l'assegnazione di una funzione prevalente a bosco non può pregiudicare il principio della multifunzionalità dello stesso.

La pianificazione forestale si attua secondo gli indirizzi del Piano forestale regionale (PFR) e mediante il Piano di gestione forestale (PGF) ed il Piano forestale integrato (PFI).

In particolare, il PFR è piano di settore e contiene indirizzi, obiettivi e azioni prioritarie rivolti al miglioramento della multifunzionalità del patrimonio forestale, tenuto conto delle finalità di valorizzazione economica, di sviluppo sociale delle popolazioni interessate, di tutela delle risorse idriche e del suolo, di conservazione e incremento della biodiversità e di mantenimento della funzionalità ecologica.

Le attività di gestione forestale che la legge assume quali meritevoli di valorizzazione possono essere riassunte come: le attività selvicolturali, comprendenti i tagli di utilizzazione, le conversioni di boschi cedui all'alto fusto, gli sfolli, i diradamenti, le cure colturali, la difesa fitosanitaria, gli interventi di prevenzione, ripristino e ricostituzione dei boschi danneggiati da incendi, da dissesti idrogeologici e altre calamità, i rimboschimenti e gli imboschimenti; la realizzazione e la manutenzione ordinaria e straordinaria della viabilità forestale; la realizzazione di opere di sistemazione idraulico-forestale.

La Regione, inoltre, riconosce e sostiene forme di gestione del patrimonio agro-silvo-pastorale già esistenti nel territorio montano e promuove la creazione di consorzi e altri organismi associativi, anche temporanei, tra proprietari allo scopo di razionalizzare e migliorare la gestione agro-silvo-pastorale del territorio regionale.

I Comuni o le Comunità montane individuano i territori d'intervento e attivano, attraverso il coinvolgimento dei proprietari o degli altri aventi diritto, la costituzione e l'avviamento dei suddetti consorzi agro-silvo-pastorali e degli altri organismi associativi. Nel caso in cui sia impossibile giungere all'individuazione o al reperimento di uno o più proprietari dei terreni compresi nell'area oggetto di consorzio e fino a quando tale situazione perduri, il Comune si sostituisce a tutti gli effetti, nel consorzio, ai proprietari assenti o irreperibili.

Al fine di garantire l'efficacia di detti organismi consortili, i Comuni, nel caso lo richiedano i proprietari di almeno i tre quarti della superficie individuata e sussista un rilevante interesse pubblico sotto il profilo della funzionalità gestionale e ambientale, possono costituire coattivamente il consorzio, sostituendosi a tutti gli effetti ai proprietari dissenzienti.

Le Comunità montane e le Province, nell'ambito delle rispettive competenze, possono svolgere funzioni di coordinamento dei consorzi agro-silvo-pastorali, anche tramite la costituzione di organismi consortili o associativi sovraordinati.

La Regione, in considerazione dell'esigenza di perseguire finalità da tutti condivise di efficienza energetica, promuove l'utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili provenienti dalla foresta e dall'arboricoltura da legno specializzata, mediante la realizzazione d'impianti energetici a biomassa legnosa (art. 39). A tal fine le Comunità montane e le Province erogano contributi prioritariamente alle imprese di utilizzazione boschiva, alle imprese di prima trasformazione del legno, alle aziende agricole, consorzi forestali e proprietari forestali.

Quanto alla manutenzione delle opere di sistemazione idraulico-forestale, essa è realizzata dalla Regione nelle forme dell'amministrazione diretta o del cottimo fiduciario. Operativamente, i lavori in parola possono essere affidati direttamente anche a norma dall'art. 7 del decreto legislativo

vo n. 227 del 2001, concernente, come è noto, l'orientamento e modernizzazione del settore forestale (art. 56).

Di rilievo la nuova disciplina di tutela e valorizzazione del patrimonio arboreo, paesaggistico e ambientale del Friuli-Venezia Giulia. Nella specie, la Regione promuove l'individuazione, la manutenzione e la conservazione degli alberi e dei boschi di particolare pregio naturalistico, storico, paesaggistico, culturale e spirituale (art. 79).

La salvaguardia dell'ambiente rurale, dei prati e dei pascoli è un asse portante del PFR che, a tal fine, detta gli indirizzi e le direttive necessari per conservare e migliorare l'ambiente rurale, i prati e i pascoli, contenendo l'espansione del bosco nel territorio montano e assicurando l'assetto equilibrato dell'ecosistema e del paesaggio, anche in conformità alle prescrizioni della l.r. 10 agosto 2006, n. 16.

Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge in esame è emanato, previo parere della Commissione consiliare competente, il regolamento di esecuzione, denominato regolamento forestale, con il quale si provvede a dare esecuzione alle disposizioni di rango legislativo in materie specifiche quali: pianificazione e programmazione forestale; disciplina delle attività di gestione forestale; imprese forestali; tutela dei boschi; vincolo idrogeologico; utilizzazione dei terreni abbandonati o incolti.

Norme in materia di disciplina sanzionatoria in viticoltura, nonché modifiche alla l.r. 29 aprile 2005, n. 9 (Norme regionali per la tutela dei prati stabili naturali). *L.R. 8 agosto 2007, n. 20*. (B.U. 16 agosto 2007, n. 33)

Le norme di maggiore interesse della legge n. 20 disciplinano la gestione e il controllo del potenziale produttivo viticolo nella Regione Friuli-Venezia Giulia in attuazione del regolamento (CE) n. 1493/1999 e del regolamento (CE) n. 1227/2000.

A livello definitorio la legge intende per produttore la persona fisica o giuridica che, in qualità di proprietario o conduttore o possessore con titolo idoneo, coltiva una superficie vitata ai fini della produzione di uve da vino, di uve da mensa o a duplice attitudine, di marze, o per attività sperimentali.

Ogni superficie vitata è soggetta a iscrizione, a seguito di domanda, allo schedario viticolo, ai fini della predisposizione dell'inventario del potenziale produttivo viticolo di cui all'art. 16 del regolamento (CE) n. 1493/1999. Lo schedario è tenuto dall'Amministrazione regionale che può avvalersi di altri enti pubblici o organismi privati di riconosciuta competenza.

L'iscrizione della superficie vitata allo schedario è condizione per procedere a interventi sul potenziale produttivo viticolo e per accedere alle misure strutturali e di mercato ai sensi della normativa comunitaria, nazionale e regionale. I produttori che conducono una o più superfici vitate di estensione inferiore a 1.000 metri quadrati sono esonerati dall'iscrizione delle stesse allo schedario.

Qualsiasi impianto di viti è subordinato, previa domanda del produttore, ad autorizzazione dell'Amministrazione regionale, in particolare, quando si tratti di impianto derivante da diritti nuovamente creati sia da assegnazione dalla riserva comunitaria o nazionale sia dalla riserva regionale, di impianti destinati a sperimentazione viticola, di impianti a fronte dei quali il produttore si impegna a estirpare una superficie vitata equivalente prima della fine della terza campagna successiva a quella in cui tale superficie è stata piantata.

Non sono soggette ad autorizzazione le operazioni di variazione del potenziale viticolo, quali: il reimpianto con diritto proprio originato nella medesima azienda in cui si è prodotto; la produzione di piante madri per marze e il sovrainnesto.

In caso di omessa o ritardata presentazione della domanda di iscrizione delle superfici vitate la legge n. 20 prevede specifiche sanzioni amministrative pecuniarie (60 euro per ogni 1.000 metri quadrati o loro frazione della superficie vitata da iscrivere allo schedario). La sanzione è ridotta ad un terzo nel caso in cui il ritardo nell'iscrizione non superi i trenta giorni.

Per le superfici vitate realizzate in difformità alla legge regionale in esame l'Amministrazione regionale emana un provvedimento di estirpazione e qualora non si osservi il termine di estirpazione, la Regione provvede alla rimozione dell'impianto ponendo a carico del trasgressore la relativa spesa.

LIGURIA

Norme in materia di energia. *L.R. 29 maggio 2007, n. 22*. (B.U. 6 giugno 2007, n. 11, parte prima)

La legge n. 22 disciplina la programmazione e gli interventi operativi della Regione e degli Enti locali in materia di energia, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile del sistema energetico, nel rispetto dell'ambiente, della salute dei cittadini e del paesaggio, in conformità all'art. 117 della Costituzione.

In particolare, gli obiettivi che la Regione persegue sono il soddisfacimento delle proprie esigenze energetiche secondo criteri di efficienza e di contenimento dei consumi e la valorizzazione e l'utilizzo delle fonti rinnovabili compatibili con il territorio.

Il sistema di programmazione regionale in materia di energia, è costituito da una pluralità di strumenti che si conformano al Piano energetico ambientale regionale (PEAR) che definisce, anche nel rispetto degli obiettivi del protocollo di Kyoto, gli obiettivi energetici regionali, individuando le azioni necessarie per il raggiungimento delle finalità della legge regionale n. 22 nonché gli indicatori per la valutazione dei risultati raggiunti. Il PEAR definisce inoltre: i fabbisogni energetici regionali stimati e le dotazioni infrastrutturali necessarie; gli obiettivi di contenimento dei consumi energetici e di efficienza energetica nei diversi settori produttivo, residenziale e dei servizi; gli obiettivi di sostenibilità energetica del settore trasporti; lo sviluppo della produzione di energia dalle fonti rinnovabili.

Le disposizioni maggiormente innovative della legge in esame sono, tuttavia, quelle di cui all'art. 27 laddove si prevede che negli edifici di nuova costruzione deve essere prevista l'installazione di impianti solari termici per la produzione di acqua calda, salvo comprovati impedimenti tecnici. Tali impianti sono dimensionati in modo da garantire la copertura del fabbisogno annuo di acqua calda ad uso sanitario non inferiore al 30 per cento. Per i nuovi edifici a qualunque uso adibiti è verificata in via prioritaria l'opportunità del ricorso a fonti di energia rinnovabile per il soddisfacimento dei fabbisogni energetici per il riscaldamento, il condizionamento, l'illuminazione e la produzione di acqua calda.

LOMBARDIA

Disciplina regionale dell'agriturismo. *L.R. 8 giugno 2007, n. 10*. (B.U. 11 giugno 2007, n. 24, suppl. ord. 12 giugno 2007, n. 1)

La legge in esame definisce, anzitutto, l'agriturismo quale attività di ricezione e ospitalità esercitata dagli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 del codice civile, anche nella forma di società di capitali o di persone, oppure associati fra loro, attraverso l'utilizzazione della propria azienda in rapporto di connessione con le attività agricole

principali.

L'effettivo svolgimento di compiti e funzioni nell'ambito dell'attività agrituristica spetta all'imprenditore agricolo e ai suoi familiari ai sensi dell'art. 230-*bis* del codice civile, nonché ai lavoratori dipendenti a tempo determinato, indeterminato e parziale, fermo restando il rispetto e l'applicazione delle normative di legge in vigore per questo tipo di attività; tali addetti sono considerati lavoratori agricoli ai fini della vigente disciplina previdenziale, assicurativa e fiscale.

Sono attività tipicamente agrituristiche quelle volte a dare ospitalità in alloggi o in spazi aperti attrezzati per la sosta dei campeggiatori fino ad un massimo di sessanta ospiti al giorno; a somministrare pasti e bevande, fino ad un massimo di centosessanta pasti al giorno, costituiti prevalentemente da prodotti propri e da prodotti acquistati da aziende agricole della zona, ivi compresi i prodotti a carattere alcolico e superalcolico, con preferenza per i prodotti tipici regionali e caratterizzati dai marchi DOP, IGP, IGT, DOC e DOCG o compresi nell'elenco regionale dei prodotti agroalimentari tradizionali; ad organizzare degustazioni di prodotti aziendali, ivi inclusa la mescita di vini; ad organizzare, nell'ambito dell'azienda o delle aziende associate o anche all'esterno dei beni fondiari nella disponibilità dell'impresa, attività ricreative, culturali, educative, seminari, di pratica sportiva, fattorie didattiche. La legge regionale n. 10, intervenendo su una controversa problematica statuisce che l'attività agrituristica può essere esercitata in forma familiare, utilizzando anche l'abitazione e la cucina dell'imprenditore, quando la somministrazione dei pasti non supera i quaranta al giorno e la ricezione non supera i dieci ospiti al giorno.

È essenziale, conformemente all'inquadramento civilistico dell'attività di impresa agricola, che sia provata la connessione dell'attività agrituristica rispetto a quella agricola, che deve rimanere prevalente. Il carattere di prevalenza dell'attività agricola rispetto a quella agrituristica si intende realizzato quando il tempo di lavoro impiegato nelle attività agricole è superiore a quello impiegato nell'attività agrituristica (art. 3).

La certificazione comprovante detta connessione viene rilasciata dalla Provincia nel cui territorio viene svolta l'attività agricola, in base ai criteri definiti nel regolamento attuativo della legge. Nel caso fossero interessate più Province per il rilascio del certificato di connessione è competente quella nella quale viene svolta l'attività agricola principale.

Presso ogni Provincia, inoltre, è istituito l'elenco degli operatori agrituristiche (art. 4) Nell'elenco sono iscritti, a domanda, i soggetti che intendono esercitare le attività agrituristiche, in possesso del certificato di abilitazione e dei requisiti soggettivi di cui all'art. 6 della legge n. 96/2006, come risultante a seguito della parziale declaratoria di incostituzionalità intervenuta ad opera della sentenza della Corte costituzionale n. 339 del 2007.

Il certificato di abilitazione viene rilasciato dalla Provincia solo a coloro che hanno frequentato con esito positivo un corso di formazione e preparazione all'esercizio dell'attività agrituristica istituito o riconosciuto dalla Regione.

Dal versante precipuamente procedurale l'esercizio dell'attività agrituristica è subordinato alla presentazione di una dichiarazione di avvio attività al Comune dove ha sede l'immobile destinato all'attività agrituristica. La dichiarazione deve contenere la descrizione dettagliata delle attività proposte, con l'indicazione delle caratteristiche aziendali, dell'attività e delle aree adibite ad uso agrituristico, della capacità ricettiva, dei periodi di esercizio dell'attività e delle tariffe che si intendono praticare.

La stessa dichiarazione consente l'immediato avvio dell'attività agrituristica. Il Comune, entro sessanta giorni dal ricevimento, verifica d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti. Nel caso vengano

riscontrate lievi carenze e irregolarità, il Comune può formulare rilievi motivati prevedendo i relativi tempi di adeguamento, senza sospensione dell'attività. Nel caso di gravi carenze e irregolarità, è disposta l'immediata sospensione dell'attività sino alla loro rimozione da parte dell'interessato, opportunamente verificata.

L'attività agrituristica può essere svolta tutto l'anno oppure, previa comunicazione al Comune, in periodi stabiliti dall'imprenditore agricolo. La ricezione degli ospiti può essere sospesa per brevi periodi per esigenze di conduzione dell'azienda agricola, senza obbligo di comunicazione.

Possono essere utilizzati per attività agrituristiche tutti gli immobili rurali già esistenti facenti parte dell'azienda agricola (art. 6). Sono da considerare esistenti gli edifici che fanno parte del nucleo centrale dell'azienda agricola o posti nelle sue immediate vicinanze, ivi compresa l'abitazione dell'imprenditore agricolo, indipendentemente dalla destinazione urbanistica dei fabbricati; possono inoltre essere utilizzati edifici distaccati dal centro aziendale, purché con destinazione agricola, qualora sussista un rapporto di connessione fisica o funzionale dell'intera azienda.

Gli edifici utilizzati per l'attività agrituristica mantengono la loro destinazione di uso agricolo anche ai fini dei tributi comunali e il permesso di costruire finalizzato alla sistemazione di tali immobili non è subordinato alla stipulazione di alcun vincolo di destinazione d'uso.

Le strutture ed i locali destinati all'esercizio dell'attività agrituristica devono possedere i requisiti di abitabilità e agibilità previsti per i locali di abitazione dai regolamenti comunali edilizi e di igiene, che devono tenere conto delle particolari caratteristiche architettoniche e di ruralità degli edifici, specie per quanto attiene all'altezza e al volume dei locali in rapporto alle superfici aeroilluminanti, nonché delle limitate dimensioni dell'attività esercitata.

L'operatore agrituristico individua nel piano aziendale di autocontrollo igienico-sanitario le procedure operative necessarie per garantire che l'attività di produzione, preparazione, confezionamento, conservazione e somministrazione di alimenti e bevande avvenga nel rispetto dei requisiti di sicurezza alimentare previsti dalle vigenti disposizioni di legge. L'autorità sanitaria, nella valutazione delle attività svolte, tiene conto della necessaria ruralità dei locali utilizzati, della diversificazione delle produzioni necessaria alla gestione del ristoro agrituristico e della limitata quantità delle stesse, dell'opportunità di utilizzare locali comuni già esistenti, dell'adozione di metodi tradizionali di lavorazione e dell'impiego di prodotti agricoli propri.

L'uso della denominazione «agriturismo» e dei termini attribuiti derivati, nonché la possibilità di fregiarsi di idonei segni distintivi nell'esercizio dell'attività e nei rapporti con i terzi, è riservato esclusivamente alle aziende agricole che esercitano l'attività agrituristica in conformità alla legge in esame.

La Giunta regionale approva un programma di durata triennale, finalizzato alla promozione della domanda e dell'offerta agrituristica lombarda sui mercati nazionali ed internazionali.

Il programma comprende, in particolare, le iniziative agrituristiche da proporre in settori quali: turismo rurale; educazione alimentare e fattorie didattiche; strade dei prodotti tipici; ambiente, con particolare attenzione alle aree protette. Per il l'attuazione di piani aziendali e interaziendali di sviluppo agrituristico, la Regione concede incentivi per interventi sugli immobili e per l'acquisto e la realizzazione di dotazioni e servizi da utilizzare per attività agrituristiche.

L'attività di controllo, così come quelle di verifica del possesso e del mantenimento dei requisiti oggettivi e soggettivi necessari al rilascio del certificato di connessione, compresa la verifica, nel caso di somministrazione di pasti e bevande, del rispetto dell'utilizzo prevalente dei prodotti

propri spetta alle Province competenti per territorio.

La legge n. 10 prevede l'emanazione di un regolamento di attuazione, da approvarsi entro sei mesi dalla sua entrata in vigore, per la disciplina di: criteri per la valutazione del rapporto di connessione tra le attività agricole e agrituristiche; criteri per la somministrazione di pasti e bevande, tenendo conto dell'offerta enogastronomica e della promozione dei prodotti agroalimentari regionali; requisiti igienico-sanitari degli immobili per l'ospitalità e la somministrazione di pasti e bevande, tenuto conto delle particolari caratteristiche architettoniche e di ruralità degli edifici e della tipologia di agriturismo familiare.

PUGLIA

Tutela e valorizzazione del paesaggio degli ulivi monumentali della Puglia. *L.R. 4 giugno 2007, n. 14*. (B.U. 7 giugno 2007, n. 83).

La finalità della legge regionale in esame è quella di offrire strumenti di tutela e valorizzazione degli alberi di ulivo monumentali, anche isolati, in virtù della loro funzione produttiva, di difesa ecologica e idrogeologica nonché quali elementi peculiari e caratterizzanti della storia, della cultura e del paesaggio regionale.

Per quanto concerne la tutela degli ulivi non aventi carattere di monumentalità essa resta disciplinata dalla l. 14 febbraio 1951, n. 144 (*Modificazione degli artt. 1 e 2 del d.lgs. 27 luglio 1945, n. 475 luogotenenziale concernente il divieto di abbattimento di alberi di ulivo*), e dalle norme applicative regionali.

Quanto alla definizione di monumentalità, essa viene attribuita quando la pianta di ulivo possiede età plurisecolare deducibile, ad es., da un accertato valore storico-antropologico per citazione in documenti o rappresentazioni iconiche-storiche.

Il carattere di monumentalità può attribuirsi agli uliveti che presentano una percentuale minima del 60 per cento di piante monumentali all'interno dell'unità colturale, individuata nella relativa particella catastale.

Dal punto di vista organizzativo è istituita la Commissione tecnica per la tutela degli alberi monumentali, che ha sede presso l'Assessorato regionale all'ecologia. Inoltre, la Giunta regionale, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge n. 14, era deputata ad approvare, su proposta della Commissione tecnica per la tutela degli alberi monumentali, la scheda di rilevazione degli ulivi e degli uliveti monumentali della Puglia allo scopo di predisporre il rilevamento sistematico e la relativa identificazione.

Con deliberazione della Giunta regionale 31 ottobre 2007, n. 1795, sono state approvate le modalità di rilevazione sistematica degli ulivi monumentali e individuate le tipologie di attività di informazione previste dalla legge regionale n. 14.

A seguito della rilevazione sistematica e delle segnalazioni degli ulivi monumentali la Giunta regionale, su proposta dell'Assessorato all'ecologia, predispone e aggiorna annualmente l'elenco degli ulivi monumentali della Regione Puglia e determina le risorse finanziarie destinate alla loro tutela e valorizzazione.

Per la tutela e la manutenzione degli ulivi monumentali e delle aree sulle quali essi insistono, ed al contempo per promuovere la multifunzionalità delle imprese agricole, Regione Puglia e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, possono ricorrere a convenzioni con gli imprenditori agricoli, stipulate ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 (*Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'art. 7 della l. 5 marzo 2001, n. 57*). Tali convenzioni sono stipulate prioritaria-

mente con i coltivatori diretti e con gli imprenditori agricoli professionali (art. 6).

Al fine di valorizzare la produzione di olio estratto dagli uliveti di pregio tutelati dalla legge è istituita la menzione speciale «Olio extravergine degli ulivi secolari di Puglia», che può essere utilizzata da tutti i produttori di olio extravergine ottenuto da drupe provenienti da ulivi e uliveti monumentali che posseggano, appunto, i requisiti a tal fine richiesti dalla legge in esame. La menzione speciale può essere associata a quella prevista da marchi di denominazione di origine protetta (DOP) o di indicazione geografica protetta (IGP), da marchi collettivi.

Alla promozione dei prodotti che godono della menzione speciale provvede la Regione, a proprie spese, nei limiti degli appositi stanziamenti di bilancio e utilizzando i finanziamenti europei previsti dal programma di sviluppo rurale, anche su istanza dei proprietari o di associazioni di proprietari e degli aventi diritto, mediante avvio di appositi accordi commerciali, promozione di consorzi di produttori, partecipazione a fiere e manifestazioni, promozione mediante canali pubblicitari.

Gli imprenditori agricoli proprietari di suoli su cui insistono ulivi monumentali, inoltre, hanno priorità nei finanziamenti regionali, nazionali e comunitari per la realizzazione di progetti con finalità di mantenimento in coltura degli ulivi monumentali, miglioramento qualitativo del prodotto, recupero e manutenzione del paesaggio rurale (art. 9).

È vietato il danneggiamento, l'abbattimento, l'espianto e il commercio degli ulivi definiti monumentali: per gli ulivi e gli uliveti monumentali possono essere concesse deroghe a tali divieti esclusivamente per motivi di pubblica utilità o per opere i cui procedimenti autorizzativi siano stati completati alla data di entrata in vigore della presente legge.

Le comunità montane, le amministrazioni comunali e provinciali e gli enti di gestione delle aree naturali protette possono individuare aree di loro proprietà o di cui acquisiscono la disponibilità per il reimpianto di ulivi monumentali e attivare convenzioni per la loro manutenzione, ai sensi del citato d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228.

Gli enti che individuano aree per il reimpianto di ulivi monumentali e che riservano quote dei bilanci comunali alla tutela e valorizzazione degli stessi, o che prevedono agevolazioni fiscali per gli imprenditori agricoli proprietari di suoli interessati da uliveti monumentali, hanno priorità nell'accesso a finanziamenti regionali per la realizzazione di progetti con finalità di tutela del patrimonio naturale e del paesaggio.

Le funzioni di controllo e sorveglianza sulle violazioni della legge in esame sono demandate al Corpo forestale dello Stato. Attività di controllo possono, altresì, essere svolte dalle polizie provinciali e municipali, dalle guardie di caccia e pesca e dalle guardie ecologiche volontarie.

A seguito dello svolgimento dei predetti controlli l'art. 17 prevede le sanzioni amministrative che possono essere irrogate in caso di accertata inosservanza di specifici precetti della legge n. 14.

TOSCANA

Norme in materia di imprenditore e imprenditrice agricoli e di impresa agricola. *L.R. 27 luglio 2007, n. 45*. (B.U. 6 agosto 2007, n. 25, parte prima)

La legge regionale in commento, ai fini della tutela e della valorizzazione della imprenditoria agricola, detta norme che danno seguito, a livello regionale, alla disciplina statale in materia di imprenditore agricolo professionale (IAP), individuale e societario, di integrità aziendale e di semplificazione amministrativa introdotta con il d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99 [*Disposizioni in materia di soggetti e atti-*

vità, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura, a norma dell'art. 1, comma 2, lett. d), f), g), l), ee), della l. 7 marzo 2003, n. 38] e, successivamente con il d.lgs. 27 maggio 2005, n. 101 (Ulteriori disposizioni per la modernizzazione dei settori dell'agricoltura e delle foreste, a norma dell'art. 1, comma 2, della l. 7 marzo 2003, n. 38).

Ai fini dell'accertamento della qualifica di IAP da parte della Regione, in ordine al possesso dei requisiti di competenza professionale, di tempo dedicato all'attività agricola e di reddito derivante dalla medesima attività si rinvia al regolamento di attuazione delle legge n. 45.

Al soggetto che non sia ancora in possesso di tutti o di alcuni dei requisiti per essere qualificato quale IAP, detta qualifica può essere attribuita in via provvisoria a condizione che si impegni, al momento della presentazione della richiesta, ad acquisire tali requisiti nei successivi ventiquattro mesi.

Tuttavia, gli strumenti di programmazione regionale che dispongono interventi finanziari in materia di agricoltura possono stabilire che, per esigenze di pianificazione delle risorse finanziarie disponibili, nella formazione delle graduatorie dei beneficiari di tali interventi, sia attribuita priorità agli IAP rispetto agli IAP con qualifica provvisoria, ferma restando la piena equiparazione nel caso di IAP provvisorio «giovane» al primo insediamento.

Dal versante procedimentale il soggetto presenta la richiesta di riconoscimento della qualifica di IAP alla Agenzia regionale toscana per le erogazioni in agricoltura (ARTEA), dichiarando sotto la propria responsabilità, ai sensi del d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445, il possesso dei requisiti richiesti, oppure l'impegno a conseguirli.

L'ARTEA iscrive il soggetto nell'anagrafe regionale delle aziende agricole di cui all'art. 3 della l.r. 8 marzo 2000, n. 23 (*Istituzione dell'anagrafe regionale delle aziende agricole, norme per la semplificazione dei procedimenti amministrativi ed altre norme in materia di agricoltura*), in una sezione specifica per gli imprenditori agricoli professionali.

L'iscrizione nell'anagrafe regionale delle aziende agricole certifica il possesso della qualifica di IAP, con effetti che decorrono dalla data di presentazione della richiesta. Gli IAP cui la qualifica è attribuita in via provvisoria sono iscritti con apposita annotazione.

La Provincia o la Comunità montana competente effettuano periodicamente controlli, sia amministrativi che in loco, sulla permanenza dei requisiti in capo ai soggetti iscritti nella sezione specifica per gli imprenditori agricoli professionali.

Come è noto il decreto legislativo n. 99 del 2004 ha disciplinato l'istituto del compendio unico: la legge in esame, ai fini dell'applicazione della disciplina del compendio stesso a livello regionale prevede che nel caso in cui siano necessari più atti di trasferimento per la costituzione del compendio, l'impegno alla predetta costituzione deve essere adempiuto entro tre anni dalla data del rogito del primo atto.

Importanti novità in tema di semplificazione del rapporto tra impresa agricola e pubblica amministrazione laddove la legge regionale n. 45 regola la dichiarazione unica aziendale (DUA) istituita al fine di unificare i termini ed i formati di richiesta per i procedimenti direttamente ed indirettamente collegati alle unità tecnico-economiche aziendali, per semplificare la presentazione della documentazione necessaria nonché per riportare sul fascicolo aziendale elettronico tutte le verifiche amministrative, escluse quelle riferite ad elementi progettuali.

Il titolare dell'azienda agricola trasmette all'ARTEA la DUA con la quale comunica o aggiorna tutti i dati della propria azienda mancanti nell'anagrafe regionale delle aziende agricole e fornisce tutte le informazioni preliminari relative a procedimenti di interesse dell'impresa agricola.

L'attivazione dei procedimenti le cui informazioni preliminari sono contenute nella DUA e la cui gestione è oggetto di convenzione tra ARTEA e gli enti locali titolari del procedimento, avviene in via automatica da parte degli enti competenti, senza ulteriori adempimenti da parte dell'interessato, salvo eventuali richieste di chiarimenti ed integrazioni.

Nel caso che nel corso dell'anno la DUA non subisca variazioni, si fa riferimento a quella già depositata; qualora, invece, si determinino variazioni ad es. della consistenza aziendale, la DUA deve essere modificata o integrata. L'ARTEA provvede, nel rispetto della legge n. 45, alla definizione delle procedure necessarie alla gestione delle DUA.

In via transitoria, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge in commento, le persone fisiche che alla data della sua entrata in vigore risultano iscritte all'albo provinciale degli imprenditori agricoli/professionali e la cui azienda è iscritta all'anagrafe regionale delle aziende agricole, possono richiedere all'ARTEA il riconoscimento della qualifica di IAP, unicamente facendo valere la predetta iscrizione: conseguentemente è prevista l'abrogazione della l.r. 12 gennaio 1994, n. 6, che istituiva tali albi dovendosi far riferimento alla nuova figura professionale dello IAP ed alla normativa ad esso riferita. □

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Modifica del regolamento (CE) n. 1622/2000 che fissa talune modalità d'applicazione del regolamento (CE) n. 1493/1999 relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo e che istituisce un codice comunitario della pratiche e dei trattamenti enologici. *Reg. Commissione 6 novembre 2007, n. 1300/2007*. (G.U.U.E. 7 novembre 2007, n. L 289)

Organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM). *Reg. Consiglio 22 ottobre 2007, n. 1234/2007*. (G.U.U.E. 16 novembre 2007, n. L 299)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Salame Cremona (IGP)]. *Reg. Commissione 22 novembre 2007, n. 1362/2007*. (G.U.U.E. 23 novembre 2007, n. L 305)

Modifica degli allegati I A, I B, VII e VIII del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle spedizioni di rifiuti per tenere conto del progresso tecnico e dei cambiamenti concordati nell'ambito della convenzione di Basilea. *Reg. 1379/2007 Commissione 26 novembre 2007, n. 1379/2007*. (G.U.U.E. 27 novembre 2007, n. L 309)

Modifica dell'allegato III bis della direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne l'inclusione di alcuni ingredienti alimentari. *Dir. Commissione 27 novembre 2007, n. 2007/68/CE*. (G.U.U.E. 28 novembre 2007, n. L 310)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni d'origine protette e della indicazioni geografiche protette [Třeboňský Kapr (IGP)]. *Reg. Commissione 29 novembre 2007, n. 1407/2007*. (G.U.U.E. 30 novembre 2007, n. L 312)

Coefficiente di riduzione applicabile alla superficie per agricoltore per la quale è chiesto l'aiuto alle colture energetiche per il 2007. *Reg. Commissione 30 novembre 2007, n. 1413/2007*. (G.U.U.E. 1° dicembre 2007, n. L 314)

Esportazione di alcuni rifiuti destinati al recupero, elencati nell'allegato III o III A del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, verso alcuni Paesi ai quali non si applica la decisione dell'OCSE sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti. *Reg. Commissione 29 novembre 2007, n. 1418/2007*. (G.U.U.E. 4 dicembre 2007, n. L 316)

Approvazione delle modifiche non secondarie del disciplinare di denominazione registrata nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Huile d'olive de Nyons (DOP)]. *Reg. commissione 5 dicembre 2007, n. 1431/2007*. (G.U.U.E. 6 dicembre 2007, n. L 320)

Modifica del regolamento (CE) n. 1290/2005 relativo al finanziamento della politica agricola comune. *Reg. Consiglio 26 novembre 2007, n. 1437/2007*. (G.U.U.E. 7 dicembre 2007, n. L 322)

Modifica del regolamento (CE) n. 2073/2005 sui criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari. *Reg. Commissione 5 dicembre 2007, n. 1441/2007*. (G.U.U.E. 7 dicembre 2007, n. L 322)

Modifica del regolamento (CE) n. 753/2002 che fissa talune modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1493/1999 del Consiglio per quanto riguarda la designazione, la denominazione, la presentazione e la protezione di taluni prodotti vitivinicoli. *Reg. Commissione 13 dicembre 2007, n. 1471/2007*. (G.U.U.E. 14 dicembre, n. L 329)

Iscrizione di alcune denominazioni nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Carne de Bisaro Transmontano o Carne de Porco Transmontano (DOP), Szegedi szalámi o Szegedi téliszalámi (DOP), Pecorino di Filiano (DOP), Cereza del Jerte (DOP), Garbanzo de Fuentesauco (IGP), Lenteja Pardina de Tierra de Campos (IGP), Λουκούμι Γεροσκήποι Loukoumi Gereskipou (IGP) Skalicky trdelník (IGP)]. *Reg. Commissione 14 dicembre 2007, n. 1485/2007*. (G.U.U.E. 15 dicembre 2007, n. L 330)

Approvazione delle modifiche non secondarie del disciplinare di una denominazione iscritta nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette Olives noires de Nyons (DOP). *Reg. Commissione 14 dicembre 2007, n. 1486/2007*. (G.U.U.E. 15 dicembre 2007, n. L 330)

Autorizzazione all'immissione sul mercato di bevande a base di riso addizionate di fitosteroli/fitostanoli quali nuovi prodotti alimentari a norma del reg. (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio. *Dec. Commissione 10 gennaio 2008, n. 2008/36/CE*. (G.U.U.E. 11 gennaio 2008, L 008)

Specificazione sull'etichetta di alcuni prodotti alimentari di altre indicazioni obbligatorie oltre a quelle previste dalla direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (Versione codificata). *Dir. Commissione 30 gennaio 2008, n. 2008/5/CE*. (G.U.U.E. 31 gennaio 2008, n. L 27)

LEGISLAZIONE NAZIONALE

Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione (ZSC) e a Zone di produzione speciale (ZPS). *D.M. (ambiente e tutela del territorio e del mare) 17 ottobre 2007*. (G.U. 6 novembre 2007, n. 258)

Attuazione della direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore. *D.lgs. 6 novembre 2007, n. 193*. (G.U. 9 novembre 2007, n. 261, suppl. ord. n. 228/L)

Disposizioni per l'uso del sinonimo «Tai rosso», della varietà di vite «Tocai rosso», nella designazione a presentazione della relativa tipologia di vino della denominazione di origine controllata dei vini «Colli Berici». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 7 novembre 2007*. (G.U. 20 novembre 2007, n. 270)

Protezione transitoria, accordata a livello nazionale, alla denominazione «Nocciola Romana», per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come denominazione di origine protetta. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 21 novembre 2007*. (G.U. 30 novembre 2007, n. 279)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Ciliegia di Terra di Bari», per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come indicazione geografica protetta. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 23 novembre 2007*. (G.U. 6 dicembre 2007, n. 284)

Iscrizione della denominazione «Salame Cremona (IGP)» nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 27 novembre 2007*. (G.U. 6 dicembre 2007, n. 284)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Vastedda della Valle del Belice», per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come denominazione di origine protetta. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 27 novembre 2007*. (G.U. 14 dicembre 2007, n. 290)

Modifiche al d.lgs. 16 marzo 2006, n. 158, recante attuazione della direttiva 2007/74/CE sul divieto di autorizzazione di talune

sostanze ad azione ormonica, tireostatica e delle sostanze beta-agoniste nelle produzioni animali. *D.lgs. 9 novembre 2007, n. 232*. (G.U. 15 dicembre 2007, n. 291)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Pomodoro del Piennolo del Vesuvio» per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come denominazione di origine protetta. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 6 dicembre 2007*. (G.U. 22 dicembre 2007, n. 297)

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008). *L. 24 dicembre 2007, n. 244*. (G.U. 28 dicembre 2007, n. 300, suppl. ord. n. 285/L)

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2008 e bilancio pluriennale per il triennio 2008-2010. *L. 24 dicembre 2007, n. 245*. (G.U. 28 dicembre 2007, n. 300, suppl. ord. n. 286/L)

Attuazione dell'art. 1, comma 1065, della l. 27 dicembre 2006, n. 296, sui mercati riservati all'esercizio della vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 20 novembre 2007*. (G.U. 29 dicembre 2007, n. 301)

Modificazioni al decreto 24 settembre 2004, concernente l'attuazione degli artt. 8 e 9 del decreto 5 agosto 2004, recante disposizioni per l'attuazione della riforma della politica agricola comune. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 5 ottobre 2007*. (G.U. 4 gennaio 2008, n. 3)

Ripubblicazione del resto della l. 24 dicembre 2007, n. 244, recante: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», corredato dalle relative note. (G.U. 12 gennaio 2008, n. 10, suppl. ord. n. 8)

Modifica della denominazione di origine controllata del vino «Moscato di Noto Naturale» o «Moscato di Noto» in denominazione di origine controllata dei vini «Noto» e approvazione del relativo disciplinare di produzione. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 2 gennaio 2008*. (G.U. 16 gennaio 2008, n. 13)

Modifica del decreto 8 febbraio 2006, recante disposizioni sulle caratteristiche, la fabbricazione, la distribuzione, l'uso ed il controllo delle fascette sostitutive dei contrassegni di Stato per i vini a denominazione di origine controllata e garantita. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 10 gennaio 2008*. (G.U. 16 gennaio 2008, n. 13)

Iscrizione della denominazione «Pecorino di Filiano (DOP)» nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette. *P.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 27 dicembre 2007*. (G.U. 17 gennaio 2008, n. 14)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Carne di Bufalo Campana», per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come indicazione geografica protetta. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 11 gennaio 2008*. (G.U. 23 gennaio 2008, n. 19)

Modifica del piano dei controlli del vino DOC «Montefalco», approvato con il decreto 1° dicembre 2003. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 10 gennaio 2008*. (G.U. 24 gennaio 2008, n. 20)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Arancia di Ribera», per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come denominazione di origine protetta. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 11 gennaio 2008*. (G.U. 24 gennaio 2008, n. 20)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla modifica del disciplinare di produzione della denominazione di origine protetta «Mela Val di Non», registrata con regolamento (CE) n. 1665/03 della Commissione del 22 settembre 2003. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 11 gennaio 2008*. (G.U. 26 gennaio 2008, n. 22)

Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale. *D.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4*. (G.U. 29 gennaio 2008 n. 24, suppl. ord. n. 24/L)

LEGISLAZIONE REGIONALE

CAMPANIA

Disciplina della raccolta e commercializzazione dei funghi freschi e conservati. *L.r. 24 luglio 2007, n. 8*. (B.U. 6 agosto 2007, n. 44)

EMILIA ROMAGNA

Adeguamenti normativi in materia ambientale. Modifiche a leggi regionali. *L.r. 6 marzo 2007, n. 4*. (B.U. 6 marzo 2007, n. 30)

Promozione della coltura della canapa (*Cannabis sativa L.*) e altre colture innovative nel territorio dell'Emilia-Romagna. *L.r. 18 giugno 2007, n. 8*. (B.U. 18 giugno 2007, n. 82)

Modifiche ed integrazioni alla l.r. 15 febbraio 1994, n. 8 «Disposizioni per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio dell'attività venatoria» e successive modifiche. *L.r. 27 luglio 2007, n. 16*. (B.U. 27 luglio 2007, n. 111)

FRIULI-VENEZIA GIULIA

Norme in materia di risorse forestali. *L.r. 23 aprile 2007, n. 9*. (B.U. 2 maggio 2007, n. 18)

Regolamento di attuazione degli interventi a favore dell'innovazione nei settori dell'agricoltura e dell'orticoltura di cui all'art. 17 della l.r. 10 novembre 2005, n. 26, approvato con d.p.r. 14 marzo 2006, n. 070/Pres. Approvazione modifiche ed integrazioni. *D.p.r. 4 aprile 2007, n. 84*. (B.U. 18 aprile 2007, n. 16)

Norme in materia di tutela dall'inquinamento atmosferico e dall'inquinamento acustico. *L.r. 18 giugno 2007, n. 16*. (B.U. 27 giugno 2007, n. 26)

Norme in materia di disciplina sanzionatoria in viticoltura, nonché modifiche alla l.r. 29 aprile 2005, n. 9 (Norme regionali per la tutela dei prati stabili naturali). *L.r. 8 agosto 2007, n. 20*. (B.U. 16 agosto 2007, n. 33)

LOMBARDIA

Lotta al randagismo e tutela degli animali di affezione. *L.r. 20 luglio 2006, n. 16*. (B.U. 25 luglio 2006, n. 30)

Modifiche degli artt. 13 e 14 della l.r. 16 agosto 1993, n. 26 «Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria». *L.r. 8 agosto 2006, n. 19*. (B.U. 11 agosto 2006, n. 32)

Disciplina delle deroghe previste dall'art. 9 della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, relativa alla conservazione degli uccelli selvatici, ed esercizio delle stesse per la cattura di uccelli di richiamo per la stagione venatoria 2006/2007 - (Art. 4 legge n. 157/1992 e allegato D della legge regionale n. 26/1993). *L.r. 8 agosto 2006, n. 20*. (B.U. 11 agosto 2006, n. 32)

Istituzione del parco naturale Nord Milano. *L.r. 19 ottobre 2006, n. 23*. (B.U. 24 ottobre 2006, n. 43)

Norme per la prevenzione e la riduzione delle emissioni in atmosfera a tutela della salute e dell'ambiente. *L.r. 11 dicembre 2006, n. 24*. (B.U. 13 dicembre 2006, n. 50)

Disciplina regionale dell'agriturismo. *L.r. 8 giugno 2007, n. 10*. (B.U. 12 giugno 2007, n. 24)

Istituzione del Parco regionale del Monte Netto. *L.r. 8 giugno 2007, n. 11*. (B.U. 12 giugno 2007, n. 24)

Modifiche alla l.r. 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche) ed altre disposizioni in materia di gestione dei rifiuti. *L.r. 12 luglio 2007, n. 12*. (B.U. 17 luglio 2007, n. 29)

Testo unico delle leggi regionali in materia di istituzione di parchi. *L.r. 16 luglio 2007, n. 16*. (B.U. 19 luglio 2007, n. 29)

Modifiche agli artt. 8, 9, 10, e 52 della l.r. 16 agosto 1993, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria). *L.r. 20 luglio 2007, n. 17*. (B.U. 24 luglio 2007, n. 30)

Norme forestali regionali, in attuazione dell'art. 11 della l.r. 28 ottobre 2004, n. 27 (Tutela e valorizzazione delle superfici, del paesaggio e dell'economia forestale). *R.r. 20 luglio 2007, n. 5*. (B.U. 24 luglio 2007, n. 30)

TOSCANA

Norme sulla tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori agricoli. *L.r. 25 maggio 2007, n. 30*. (B.U. 1° giugno 2007, n. 15)

UMBRIA

Disposizioni di attuazione della l.r. 28 febbraio 1994, n. 6 (Disciplina della raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei tartufi) e successive integrazioni e modificazioni. *R.r. 16 luglio 2007, n. 8*. (B.U. 25 luglio 2007, n. 33)

VALLE D'AOSTA

Disposizioni in materia di tutela dall'inquinamento atmosferico ed approvazione del piano regolatore per il risanamento, il miglioramento ed il mantenimento della qualità dell'aria per gli anni 2007/2015. *L.r. 30 gennaio 2007, n. 2*. (B.U. 13 febbraio 2007, n. 7)

Istituzione dell'agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste (area Vda). *L.r. 26 aprile 2007, n. 7*. (B.U. 22 maggio 2007, n. 21)

Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d'Aosta derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione della direttiva n. 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, e n. 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche. Legge comunitaria 2007. *L.r. 21 maggio 2007, n. 8*. (B.U. 12 giugno 2007, n. 24)

LIBRI

La nuova disciplina comunitaria sull'igiene delle produzioni alimentari, aggiornamento 2007, vol. III, di ALFREDO CLERICI e VITO RUBINO, Collana *Le Guide Food*, a cura di G. Coscia, Edizioni Taro, Alessandria, pp. 478, € 38,00.

Le etichette dei prodotti alimentari. Il decreto legislativo 109/92, gli allergeni alimentari, il regolamento «claims», di ALFREDO CLERICI, Collana *Le Guide Food*, Edizioni Taro, Alessandria, pp. 271, € 38,00.

In una materia di recente organizzazione dogmatica, come il diritto alimentare, formatosi attraverso il ripetuto succedersi di norme, sopra tutto, di fonte comunitaria, risultanti da esigenze di regolazione della concorrenza e del mercato o dalla sensibilità per la tutela degli interessi dei consumatori rispetto alla qualità ed alla sicurezza dei prodotti alimentari, l'opera di ordine compilativo e di raccolta aggiornata di quei materiali appare non solo utile ai fini descrittivi, ma rappresenta anche un tentativo ragionato di prima *sistematizzazione*.

Il volume curato da Alfredo Clerici e Vito Rubino *La nuova disciplina comunitaria sull'igiene delle produzioni alimentari* contiene la versione consolidata – con le modifiche e le abrogazioni successive in un unico testo – delle principali norme comunitarie in materia di alimenti e la serie degli atti di recepimento, attuazione e riordino che si affiancano nel diritto statale. Nel volume – corredato da un CD e aggiornato al 2007 – è inserito anche un interessante contributo di studio per la mancata attuazione dei sistemi e delle procedure per la sicurezza alimentare, con il risultato di assicurare, in particolare,

agli operatori economici – a cui il lavoro sembra prevalentemente destinato – una maggiore certezza del diritto anche in ragione dello schema utilizzato ai fini dell'interpretazione e della codificazione dei comportamenti.

Di uguale matrice didattica e divulgativa è il volume curato da Alfredo Clerici *Le etichette dei prodotti alimentari. Il decreto legislativo 109/92, gli allergeni alimentari, il regolamento «claims»* che tira le fila, per esporre gli aspetti più significativi, di un accurata analisi di ricomposizione della frammentata legislazione esistente nel settore.

L'obiettivo espressamente dichiarato dalla pubblicazione di costituire una *Guida per le aziende che vogliono essere in regola con la normativa italiana ed europea* risulta, dunque, assicurato in funzione del ricostruito ed aggiornato quadro di riferimento e di orientamento dell'intera disciplina attinente alle modalità di presentazione e di spiegazione della materia degli alimenti volto a soccorrere la consapevolezza del consumatore nella scelta di acquisto.

La formulazione di specifici chiarimenti interpretativi e l'ausilio fornito dal richiamo di pertinenti citazioni dottrinali o di precedenti giurisprudenziali arricchiscono e completano l'attività sistematica compiuta dall'A., che sembra subire, tuttavia, nell'impostazione di alcuni problemi interpretativi (ad esempio: l'origine degli alimenti) le sollecitazioni derivanti dal proprio rapporto *professionale* con la cifra autentica dei testi normativi.

Stefano Masini