

DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DI DOTTRINA
GIURISPRUDENZA E LEGISLAZIONE
DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **6**

GIUGNO 2005 - ANNO XIV

Spedizione in abbonamento postale - 45%

Art. 2, comma 20/b, legge 662/96 - Filiale di Roma

ISSN 1593-7208

EDIZIONI

TELLUS

SOMMARIO

Parte I - DOTTRINA

MARIARITA D'ADDEZIO E ELENA D'ORLANDO: Multifunzionalità dell'agricoltura e razionalizzazione fondiaria e aziendale (nelle aree montane): la potestà legislativa esclusiva delle Regioni a statuto speciale alla luce del nuovo quadro costituzionale	345
FULVIO DI DIO: La classificazione normativa delle aree naturali protette di diritto comunitario: rilievi critici e problemi aperti	358
<i>OPINIONI E COMMENTI</i>	
ALFREDO SCIALÒ E PIERLUIGI ROTILI: Argomenti di discussione sul nuovo T.U. sull'espropriazione p.p.u. (Tutti gli enti pubblici sono autorità esproprianti?).....	363
<i>NOTE A SENTENZA</i>	
CARLO GATTA: Costituzionalità dell'art. 22, legge n. 83 del 1970 che prevede un termine di decadenza per la proposizione dell'azione giudiziaria in materia di iscrizione negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli ..	368
IVAN CIMATTI: Sulla comunicazione della disdetta del contratto di affitto di fondi rustici	372
ANTONINO CIMELLARO E PIERO TAMBURRINI: Coltivatore diretto proprietario di area edificabile. Doppia tutela e autonomia rafforzata nel passaggio dalla vecchia alla nuova procedura d'espropriazione per pubblica utilità	375
MICHELE MEGHA: Ancora sui miglioramenti agrari eseguiti dall'affittuario <i>in scio</i> o <i>in invito domino</i> : razionalità e opportunità nell'interpretazione della Suprema Corte	380
ALESSANDRA TOMMASINI: La gravità dell'inadempimento contrattuale è valutazione riservata al giudice di merito: questioni di diritto sostanziale e processuale	390
MARCELLA PINNA: La responsabilità penale del legale rappresentante dell'ente imprenditore in materia di tutela delle acque dall'inquinamento	398
ALBERTO ABRAMI: Produzione di legname e taglio a raso	401
FRANCESCA DE SANTIS: Scarico di reflui industriali, occasionale o discontinuo: differenze e diverso riferimento normativo	403

Parte II - GIURISPRUDENZA (*)

<i>ACQUE</i>	
Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarichi da insediamento produttivo - Legale rappresentante della persona giuridica - Responsabilità per l'ossequanza delle norme di settore - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 28 aprile 2004, n. 19560</i> , con nota di M. PINNA	398
Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarico di reflui industriali - Scarico occasionale - In difetto di autorizzazione o con superamento dei limiti tabellari - Rilevabilità penale - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 8 aprile 2004, n. 16720</i> , con nota di F. DE SANTIS	402
<i>AGRICOLTURA E FORESTE</i>	
Agricoltura e foreste - Comunità economica europea - Ritiro di terreni seminativi - Aiuti comunitari - Domanda - Contenuto - Inclusione di fondi privi dei prescritti requisiti - Indebita percezione delle sovvenzioni comunitarie - Configurabilità - Esistenza di altri fondi dotati dei requisiti richiesti - Irrilevanza. <i>Cass. Sez. I Civ. 4 marzo 2005, n. 4790 (M)</i>	406
Agricoltura e foreste - Comunità economica europea - Indebito conseguimento di aiuti comunitari mediante attestazione non veritiera in ordine ai requisiti del terreno richiesti per l'ammissione al beneficio - Elemento psicologico della colpa - Sussistenza - Errore di fatto sulle caratteristiche del terreno, dovuto a mancato controllo - Rilevanza - Esclusione. <i>Cass. Sez. I Civ. 4 marzo 2005, n. 4790 (M)</i>	406
<i>AMBIENTE</i>	
Ambiente - Concessione edilizia - Vincolo diretto a preservare il contesto ambientale - Realizzazione di piscina - Illegittimità - Regioni. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II bis 11 novembre 2004, n. 12860 (M)</i>	408
Ambiente - Rifiuti urbani e speciali - Impianti di smaltimento - Valutazione impatto ambientale - Necessità. <i>T.A.R. Abruzzo, Sez. Pescara 1° settembre 2004, n. 772 (M)</i>	408

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

	pag.		pag.
BELLEZZE NATURALI			
Bellezze naturali (protezione delle) - Taglio del bosco - Taglio a raso e non colturale - Reato di cui all'art. 163 del d.lgs. n. 490 del 1999 - Configurabilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 22 aprile 2004, n. 18695</i> , con nota di A. ABRAMI	400	entrata in vigore della legge n. 11 del 1971, abrogativa dell'art. 1651 c.c. - Diritto dell'affittuario all'indennità - Sussistenza - Miglioramenti successivi - Procedura di legittimazione di cui agli artt. 11 legge n. 11 del 1971 e 16 legge n. 203 del 1982 - Necessità - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Civ. 25 maggio 2004, n. 10030</i> , con nota di M. MEGHA	378
Bellezze naturali (protezione delle) - Aree naturali protette - Individuazione - Zona di protezione speciale - Vi rientra. <i>Cass. Sez. III Pen. 22 novembre 2003, n. 44409 (c.c.)</i> , con commento di F. DI DIO	404	Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Risoluzione - Inadempimento - Gravità dell'inadempimento - Criteri di valutazione - Valutazione di merito - Insindacabilità in Cassazione - Limiti. <i>Cass. Sez. III Civ. 28 gennaio 2004, n. 1572</i> , con nota di A. TOMMASINI	388
Bellezze naturali (protezione delle) - Aree protette - Zone di protezione speciale - Istituzione - Competenza dello Stato - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Pen. 22 novembre 2003, n. 44409 (c.c.)</i> , con commento di F. DI DIO	404	Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Risoluzione - Inadempimento - Impugnazione della rinuncia o transazione - Configurabilità di un grave inadempimento - Esclusione - Facoltà prevista della legge - Configurabilità. <i>Cass. Sez. III Civ. 28 gennaio 2004, n. 1572</i> , con nota di A. TOMMASINI	388
Bellezze naturali (protezione delle) - Reato di cui all'art. 163 del d.lgs. n. 490 del 1999 - Esecuzione di opere - Nozione di opere - Individuazione. <i>Cass. Sez. III Pen. 26 maggio 2004, n. 23980 (c.c.) (M)</i>	407	Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Norme applicabili - Rito del lavoro - Conseguenze - Applicabilità dell'art. 183 c.p.c. - Esclusione - Necessità di compiere, nel giudizio davanti alle Sezioni specializzate agrarie, gli adempimenti in esso indicati - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 28 gennaio 2004, n. 1572</i> , con nota di A. TOMMASINI	388
CACCIA E PESCA			
Caccia e pesca - Caccia - Esercizio - Limitazione all'esercizio - Divieto di sparare da autoveicoli, natanti e areomobili - Contravvenzione - Attività di caccia - Nozione. <i>Cass. Sez. III Pen. 14 maggio 2004, n. 22785 (M)</i>	407	Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione (stragiudiziale) - Onere relativo - A carico dell'attore e a carico del convenuto proponente domanda riconvenzionale - Configurabilità - Condizioni - Limiti - Estensione al convenuto proponente una mera eccezione - Esclusione - Conseguenze in tema di verifica della sussistenza dell'onere del convenuto di previo esperimento del tentativo di conciliazione - Accertamento della configurabilità nelle difese del convenuto di una domanda riconvenzionale - Necessità - Elemento distintivo della eccezione rispetto alla domanda riconvenzionale. <i>Cass. Sez. III Civ. 16 marzo 2005, n. 5683 (M)</i>	406
Caccia e pesca - Caccia - Piano faunistico-venatorio - Contenuto discrezionale - Capriolo - Meccanismi alternativi di riduzione dei capi cacciabili - Legittimità. <i>T.A.R. Liguria, Sez. II 6 settembre 2004, n. 1342 (M)</i>	408	EDILIZIA E URBANISTICA	
Caccia e pesca - Caccia - Tutela dei caprioli - Piani di abbattimento - Legittimità. <i>T.A.R. Liguria, Sez. II 6 settembre 2004, n. 1342 (M)</i>	408	Edilizia e urbanistica - Nuove disposizioni di cui al d.p.r. n. 380 del 23001 - Momento di entrata in vigore - Individuazione - Attuale vigenza delle disposizioni di cui alla legge n. 47 del 1985 - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 28 marzo 2003, n. 14452 (M)</i>	407
CONTRATTI AGRARI			
Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Rinnovazione tacita - Disdetta - Forme e termini - Comunicazioni mediante lettera raccomandata - Esecuzione da parte del mandatario incaricato verbalmente dal locatore - Idoneità. <i>Cass. Sez. III Civ. 16 marzo 2005, n. 5695</i> , con nota di I. CIMATTI	371	Edilizia e urbanistica - Prescrizioni e vincoli - Prescrizione vincolativa anche per successivi proprietari - Destinazione a giardino - Mutamento della destinazione - Esclusione - Fattispecie. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II bis 11 novembre 2004, n. 12860 (M)</i>	408
Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Disdetta - Erronea indicazione del concedente - Effetti - Rinnovazione del rapporto. <i>Cass. Sez. III Civ. 16 marzo 2005, n. 5695</i> , con nota di I. CIMATTI	371	Edilizia e urbanistica - Regione Veneto - Edificazione in zona agricola - Mutamento destinazione d'uso - Possibilità - Condizioni. <i>T.A.R. Veneto, Sez. II 7 ottobre 2004, n. 3600 (M)</i>	408
Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Rinnovazione tacita - Disdetta - Forme e termini - Comunicazioni mediante lettera raccomandata - Esecuzione da parte del mandatario incaricato verbalmente dal locatore - Idoneità. <i>Cass. Sez. III Civ. 16 marzo 2005, n. 5684</i> , con nota di I. CIMATTI	371	Edilizia e urbanistica - Edificazione in zona agricola - Mutamento di destinazione - Autorizzazione comunale - Carattere discrezionale - Esclusione. <i>T.A.R. Veneto, Sez. II 7 ottobre 2004, n. 3600 (M)</i>	408
Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Indennità - Miglioramenti apportati senza il consenso del concedente in epoca anteriore alla			

	pag.		pag.
ESPROPRIAZIONE P.P.U.			
Espropriazione p.p.u. - Liquidazione dell'indennità - Accordi amichevoli - Cessione volontaria di area edificabile - Determinazione del prezzo, salvo conguaglio, nella misura del triplo dell'indennità provvisoria di espropriazione correlata al valore agricolo - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 legge n. 385 del 1980 - Diritto del cedente alla differenza tra indennizzo espropriativo per area edificabile e somma già ricevuta - Sussistenza - Diritto del cedente a trattenere, sulla somma già ricevuta, la parte di essa riferibile alla qualità di coltivatore diretto - Esclusione. <i>Cass. Sez. I Civ. 18 agosto 2004, n. 16082</i> , con nota di A. CIMELLARO e P. TAMBURINI	374	toventi giorni per la proposizione dell'azione giudiziaria <i>ex art. 22</i> , primo comma, legge n. 83 del 1970 - Questione di legittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. - Non fondatezza. <i>Corte costituzionale 10 maggio 2005, n. 192</i> , con nota di C. GATTA.....	367
Espropriazione p.p.u. - Liquidazione dell'indennità - Accordi amichevoli - Cessione volontaria con determinazione del prezzo, salvo conguaglio - Maggior importo dovuto al cedente - Interessi - Decorrenza - Dalla data della pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 1983. <i>Cass. Sez. I Civ. 18 agosto 2004, n. 16082</i> , con nota di A. CIMELLARO e P. TAMBURINI	374	Previdenza sociale - Contributi unificati in agricoltura - In genere - Riscossione - Ruoli esattoriali - Applicabilità. <i>Cass. Sez. Lav. 16 agosto 2004, n. 15930 (M)</i>	406
IMPOSTE E TASSE		PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO	
Imposte e tasse - I.R.P.E.F. - Redditi di impresa - Determinazione del reddito - Plusvalenze patrimoniali - Società esercente attività agricola - Cessione di terreni - Corrispettivo - Plusvalenza - Reddito d'impresa - Formazione - Reddito agrario - Configurabilità - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. V Civ. 10 settembre 2004, n. 18311</i> , con nota redazionale	373	Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Reati - Soggetti responsabili - Individuazione - Soggetti che comunque concorrono alla immissione sul mercato dei prodotti alimentari - Vi rientrano. <i>Cass. Sez. III Pen. 17 giugno 2004, n. 27284 (M)</i>	407
PREVIDENZA SOCIALE		SANITÀ PUBBLICA	
Previdenza sociale - Assicurazioni obbligatorie - Rapporto assicurativo - Elenchi nominativi dei lavoratori agricoli - Provvedimento definitivo di iscrizione o mancata iscrizione o cancellazione - Termine di cen-		Sanità pubblica - Inquinamento - Rifiuti - Abbandono incontrollato - Sospensione condizionale della pena - Condizione - Ripristino stato luoghi - Ammissibilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 14 dicembre 2004, n. 48061</i> , con nota redazionale	397
		Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Materiali provenienti da demolizioni - Natura - Rifiuti speciali - Scarico ripetuto senza autorizzazione - Reato di realizzazione di discarica abusiva - Configurabilità - Elementi. <i>Cass. Sez. III Pen. 8 settembre 2004, n. 36062 (M)</i>	407
		MASSIMARIO	
		- <i>Giurisprudenza civile</i>	406
		- <i>Giurisprudenza penale</i>	407
		- <i>Giurisprudenza amministrativa</i>	408

Indice cronologico delle decisioni (*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
2003					
<i>MARZO</i>					
28	Cass. Sez. III Pen. n. 14452 (M)	407			
<i>NOVEMBRE</i>					
22	Cass. Sez. III. Pen. n. 44409 (c.c.)	407			
2004					
<i>GENNAIO</i>					
28	Cass. Sez. III Civ. n. 1572	388			
<i>APRILE</i>					
8	Cass. Sez. III Pen. n. 16720	402			
22	Cass. Sez. III Pen. n. 18695	401			
28	Cass. Sez. III Pen. n. 19560	398			
<i>MAGGIO</i>					
10	Corte costituzionale n. 192	367			
14	Cass. Sez. III Pen. n. 22785 (M)	407			
25	Cass. Sez. III Civ. n. 10030	378			
26	Cass. Sez. Pen. n. 23980 (c.c.) (M)	407			
<i>GIUGNO</i>					
17	Cass. Sez. III Pen. n. 27284 (M)	407			
			<i>AGOSTO</i>		
16	Cass. Sez. Lav. n. 15930 (M)	406			
18	Cass. Sez. I Civ. n. 16082	374			
			<i>SETTEMBRE</i>		
1	T.A.R. Abruzzo, Sez. Pescara n. 772 (M)	408			
6	T.A.R. Liguria, Sez. II n. 1342 (M)	408			
8	Cass. Sez. III Pen. n. 36062 (M)	407			
10	Cass. Sez. V Civ. n. 18311	373			
			<i>OTTOBRE</i>		
7	T.A.R. Veneto, Sez. II n. 3600 (M)	408			
			<i>NOVEMBRE</i>		
11	T.A.R. Lazio, Sez. II bis n. 12860 (M)	408			
			<i>DICEMBRE</i>		
14	Cass. Sez. III Pen. n. 48061	397			
2005					
<i>MARZO</i>					
4	Cass. Sez. I Civ. n. 4790 (M)	406			
16	Cass. Sez. III Civ. n. 5683 (M)	406			
16	Cass. Sez. III Civ. n. 5695	371			

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

PARTE I - DOTTRINA

Multifunzionalità dell'agricoltura e razionalizzazione fondiaria e aziendale (nelle aree montane): la potestà legislativa esclusiva delle Regioni a statuto speciale alla luce del nuovo quadro costituzionale (*)

di MARIARITA D'ADDEZIO
e ELENA D'ORLANDO

1. Il ruolo della «razionalizzazione» fondiaria tra disciplina dell'agricoltura, governo del territorio, tutela dell'ambiente, attività di promozione imprenditoriale, strumento di sviluppo economico montano: considerazioni introduttive. - 2. La ratio della disciplina legislativa vigente e i singoli istituti funzionali al riordino fondiario. - 3. Il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni delineato dal nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione. - 3.1. La materia agricoltura. - 3.2. ... segue: la tutela dell'ambiente. - 3.3. ... segue: il governo del territorio. - 3.4. La potestà legislativa esclusiva delle Regioni a statuto speciale alla luce della legge costituzionale n. 3/2001. - 3.5. Un caso paradigmatico: la materia «riordino fondiario e ricomposizione fondiaria» nell'ordinamento speciale del Friuli-Venezia Giulia. Considerazioni di sintesi.

1. - I fenomeni patologici della frammentazione e della polverizzazione dei fondi rustici non sono certo recenti, ma risultano ancora attuali.

Dall'osservatorio del giurista tale affermazione può essere assunta dai dati che fanno registrare, accanto a discipline legislative e normative risalenti indietro nel tempo, nuove iniziative volte a rivisitare quelle esistenti, talvolta corredandole di ulteriori o differenti strumenti giuridici, con l'auspicio di dare «effettività» alle misure preventive e successive messe a punto per far fronte alla questione dell'integrità fondiaria ed aziendale in agricoltura.

Esempi delle ultime iniziative si riscontrano a livello statale, regionale e sovranazionale: alcune hanno già la veste di fonti giuridiche, altre aspirerebbero a conseguirla.

Quanto alle prime il riferimento va alle disposizioni sull'integrità aziendale contenute nei decreti legislativi n. 228 del 2001 e n. 99 del 2004, in materia di orientamento e modernizzazione dei settori agricolo e forestale; a quelle presenti nel testo unico (aggiornato al marzo 2004) di coordinamento delle leggi della Regione Sardegna in materia di agricoltura; nella legge regionale della Sicilia n.

32 del 2000, contenente le disposizioni di attuazione dei POR 2000-2006; nelle leggi provinciali di Trento n. 4 del 2003 e di Bolzano n. 6 del 1993, rispettivamente relative al sostegno dell'economia agricola e a norme in materia di bonifica e ricomposizione fondiaria; ed, infine, nelle misure presenti in molti piani di sviluppo rurale predisposti dalle Regioni in attuazione del reg. CE n. 1257 del 1999 sullo sviluppo rurale.

Tuttavia, da un esame più analitico il composito quadro normativo rivela ancora oggi i caratteri della settorialità, di scarsa organicità, di insufficiente visione complessiva e talora di inadeguatezza degli strumenti approntati per realizzare gli obiettivi di conservazione e di ristrutturazione dell'integrità fondiaria ed aziendale in agricoltura.

Ciò sulla base della considerazione che, attualmente, il mancato o ridotto conseguimento di tali risultati – con il mantenimento e la proliferazione dei fenomeni di frammentazione e di polverizzazione – fanno riscontrare effetti negativi riguardo ad una più vasta gamma di interessi al cui perseguimento, come sarà tra poco meglio evidenziato, la multifunzionalità dell'agricoltura ben può contribuire.

La utilizzazione del fondo rustico come base territoriale di una unità produttiva richiede che il fondo sia idoneo a tale funzione e che le sue dimensioni non siano né troppo ampie, né ridotte, né le stesse per tutte le aziende agrarie. Le dimensioni più adeguate affinché ciascun tipo di unità aziendale raggiunga il migliore ordinamento produttivo dipendono, infatti, da variabili derivanti dal procedimento di produzione adottato, dagli strumenti e dai mezzi a disposizione dell'impresa, dalle infrastrutture presenti in un

(*) Pur configurandosi il lavoro come prodotto della collaborazione tra le due Autrici, i paragrafi 1 e 2 sono da imputarsi alla prof.ssa Mariarita D'Addezio, il paragrafo 3, nelle sue articolazioni (3.1., 3.2., 3.3., 3.4. e 3.5.) alla dott.ssa Elena D'Orlando. Il saggio deriva dalla rielaborazione della relazione illustrativa di una proposta di legge regionale del Friuli-Venezia Giulia recante «Norme in materia di razionalizzazione fondiaria e aziendale nelle aree montane», realizzata su incarico del CIRMONT (Centro Internazionale di Ricerca sulla Montagna), ente di ricerca partecipato dall'Università degli Studi di Udine.

determinato territorio e dalle finalità individuate dalle politiche legislative di un dato momento (1).

Quanto alle dimensioni minime nessuno dubita che quando la superficie scende al disotto di un certo livello, il fondo non è più idoneo a supportare un'attività produttiva che abbia una convenienza economica.

Queste sono le ragioni che determinarono l'inserimento nel codice civile del 1942 delle misure anti-frazionamento e di riordinamento della proprietà rurale basato sull'istituto della minima unità colturale. Rispetto alle misure ricompositive e di riordino "speciali" degli appezzamenti fondiari frammentati e polverizzati situati nei comprensori di bonifica – dettate dal r.d. n. 215 del 1933, c.d. t.u. sulla bonifica integrale, ed imperniate sulla struttura della conveniente unità fondiaria – a quelle del codice civile vengono riconosciuti i caratteri di sistematicità e di generalità.

L'esigenza di dimensionare i fondi secondo un criterio «razionale» è dunque considerata a livello ancora più generale dalla Costituzione repubblicana, inserendola – all'art. 44 – fra gli obblighi e vincoli da imporre alla proprietà terriera privata (2).

A partire dagli anni '70, l'emergere progressivo delle necessità di governo del territorio e di tutela e valorizzazione dell'ambiente ha determinato l'interpretazione anche in chiave ambientale della disposizione costituzionale, muovendo dalla stretta connessione ed integrazione con cui si configura sul territorio il rapporto fra agricoltura ed ambiente. Soprattutto nelle zone montane ed in quelle sfavorite ciò fa registrare l'assegnazione agli strumenti di riordinamento fondiario di funzioni ulteriori rispetto a quelle originarie e tradizionali, determinate dalla logica delle dimensioni «utili» del fondo rustico, quale base territoriale minima individuata in astratto come necessaria e sufficiente per un razionale esercizio dell'agricoltura dal punto di vista del compendio aziendale. Tali ampie e nuove funzioni consentono di far confluire – alla luce della più recente interpretazione dell'art. 44 Cost. – l'istituto del riordino fondiario nel più generale quadro della razionalizzazione fondiaria (3).

L'accento che nell'ultimo ventennio è stato posto sulla multifunzionalità dell'agricoltura fa sì che l'idoneità dell'azienda agricola risponda a criteri di redditività non solo per ragioni proprie al settore, ma anche per il ruolo di strumento per il presidio del territorio e per la tutela ambientale che essa è in grado di svolgere, specialmente nelle zone svantaggiate ove il mantenimento degli insediamenti è necessario per limitare lo spopolamento e dunque

il degrado territoriale ed ambientale (4).

Va altresì ricordato che, in seguito alle modifiche apportate al Trattato istitutivo della Comunità economica europea dall'Atto unico europeo del 1987, l'inscindibilità del rapporto agricoltura-ambiente emerge con forza sempre maggiore nelle fonti del diritto comunitario derivato con le quali vengono attuate le politiche agricole e ambientale della UE. Queste ultime spesso comprendono tecniche e dettano norme dirette a incentivare le attività agricole anche di servizi, idonee a fornire alla società utilità ambientali (5).

Strettamente connessi allo sviluppo rurale e a garantire un uso continuato delle superfici agricole, nonché al mantenimento e allo sviluppo delle funzioni economiche, ecologiche e socio-culturali delle zone rurali, ivi comprese le foreste in esse insediate o da insediare, sono gli obiettivi di recupero ed utilizzazione delle terre incolte o abbandonate e quelli occupazionali, questi ultimi tendenti a facilitare gli insediamenti dei giovani agricoltori, a mantenere e promuovere sistemi di produzione agricola sostenibili, a diversificare le attività del settore agricolo e le attività affini allo scopo di sviluppare attività plurime o fonti alternative di reddito.

Siffatte linee sono presenti nei regolamenti comunitari sullo sviluppo rurale (reg. CE n. 1257/1999 del Consiglio e succ. modificazioni), nelle più recenti disposizioni nazionali per le zone montane (legge n. 97/1994) e in quelle dirette all'orientamento e modernizzazione dei settori agricolo e forestale (decreti legislativi n. 227 e n. 228 del 2001 e d.lgs. n. 99 del 2004), nei piani regionali di sviluppo rurale e nelle normative regionali per le zone montane (per la Regione Friuli-Venezia Giulia si richiamano le leggi regionali n. 8 del 1992, n. 13 del 2001, nonché le misure connesse al piano di sviluppo rurale).

Da quanto si è appena delineato risulta che la ricomposizione fondiaria e quella aziendale, la conservazione dell'integrità dell'azienda agricola, le opere di miglioramento fondiario, lo sviluppo e il miglioramento delle infrastrutture rurali che nel passato costituivano prerogative della materia del diritto dell'agricoltura, acquistano oggi una valenza multifunzionale, la cui incidenza va a ricadere sulla materia agricola, su quella del governo del territorio, su quelle di tutela e di valorizzazione ambientale.

Nell'ambito di questo articolato scenario di finalità appare più appropriato ricondurre gli strumenti di riordino e ricomposizione – tradizionali, rivisitati e nuovi – all'interno di un minimo comune denominatore, la cui definizione

(1) Così, A. CARROZZA, *Lezioni di diritto agrario, I, Elementi di teoria generale*, Milano, 1988, 295 ss.

Recentemente A. Grasso, in *La "ricomposizione fondiaria" nel decreto legislativo n. 99/2004*, in questa Riv., 2004, I, 324, considera compito primario delle istituzioni quello di prendere consapevolezza dell'attuale situazione delle strutture fondiarie ed agrarie e, dunque, di proporre misure idonee e concrete affinché il mondo agricolo riesca a superare le sofferenze legate alle dimensioni insufficienti degli appezzamenti, in modo che questi ultimi diventino basi territoriali di aziende agricole competitive.

(2) Cfr., ancora, A. CARROZZA, *op. cit.*, 297, il quale rileva come la ricostruzione di unità produttive debba essere improntata al criterio di razionalità specialmente quando è realizzata con costosi interventi pubblici. V., anche, G. CASAROTTO, *Gli interventi in relazione alla proprietà coltivata*, in L. Costato (cur.) *Trattato breve di Diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 3ª ed., 2003, 534 ss.

(3) Per gli orientamenti interpretativi più attuali dell'art. 44 Cost. si rinvia a G. GALLONI, *Profili giuridici di un nuovo rapporto tra agricoltura e ambiente*, in questa Riv., 1993, I, 5 ss.; Id., *Diritto agrario e ambiente, ibidem*, 1996, I, 5; Id., *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola e dell'ambiente*, Napoli, 2004, 29 ss.; Id., *L'art. 44 e l'ambiente*, in *Trattato breve*, cit., 68 ss.

(4) A proposito della multifunzionalità dell'agricoltura, tra i primi, in dottrina, cfr. L. FRANCIARIO, *L'impresa agricola di servizi*, Napoli, 1988; Id., *Agricoltura e ambiente, nuovi stimoli per l'approccio giuridico*, in questa Riv., 1993, I, 517.

Più recentemente v., tra i tanti, S. MASINI, *Profili giuridici di pianifica-*

zione del territorio e sviluppo sostenibile dell'agricoltura, Milano, 1995; Id., *Orientamenti per una agricoltura "multifunzionale"*, in questa Riv., 1999, I, 453; F. ALBISSINI, *Diritto agrario territoriale. Lezioni, norme, casi*, Roma, 2004.

(5) Sull'inscindibilità del rapporto agricoltura-ambiente nel Trattato e nel diritto comunitario derivato dopo l'Atto unico europeo v. M. D'ADDEZIO, *Diritto agrario comunitario e normative C.E.E. in materia ambientale*, in *Riv. dir. agr.*, 1992, I, 373 ss.; Id., *L'Ambiente (art. 130 R del Trattato)*, in L. Costato (cur.), *Trattato breve*, cit., Padova, 2ª ed., 1997, 43 ss.; Id., *Agricoltura e ambiente*, in Aa. Vv., *Gli attuali confini del diritto agrario*, Atti del convegno "Enrico BASSANELLI", Milano, 1996, 52 ss.

Per le più recenti evoluzioni che accentuano tale rapporto v.: L. Costato, *La riforma della PAC del 2003*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, I, 387, ss.; F. FISCHLER, *I risultati ed il futuro della Pac. Cosa accadrà a Cancun*, in *Nuovo dir. agr.*, 2003, 11 ss.; L. Casini, *Multifunzionalità e riforma della politica agricola comune, ibidem*, 17 ss.; L. BIANCHI, *La condizionalità dei pagamenti diretti o della responsabilità dell'agricoltore beneficiario dei pagamenti diretti nell'ambito della PAC*, in questa Riv., 2003, 597 ss.; F. ALBISSINI, *Profili di diritto europeo dell'impresa agricola: il regime di aiuto unico e le attività dei privati*, Viterbo, 2005. Quest'ultimo Autore mette in evidenza come nella riforma della PAC del 2003 si configuri una ridefinizione dell'attività agricola, che, sia pure ai fini del regime unico di pagamento, di cui al reg. CE n. 1782/2003, include tra le attività agricole *ex se* anche quella di servizi diretta al mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali (v. 41 ss.).

può essere sintetizzata nel neologismo definitorio di *razionalizzazione fondiaria e aziendale* (6).

Tutto ciò comporta che i relativi interventi, sotto il profilo soggettivo delle competenze legislative ed amministrative, richiedono di essere verificati alla luce del nuovo assetto di competenze delineato dalla riforma «Bassanini», a proposito delle competenze amministrative e, da ultimo, dalla revisione del Titolo V della Costituzione per quel che attiene sia al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni (articolate tra competenze esclusive dello Stato, concorrenti, residuali delle Regioni), sia alle attribuzioni delle funzioni amministrative. Le nuove disposizioni del Titolo V della Costituzione si applicano anche alle Regioni a statuto speciale «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti», «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite»; così la c.d. clausola di «adeguamento automatico» alle migliori condizioni di autonomia eventualmente riconosciute alle altre Regioni, contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, su cui v., *infra*, al par. n. 3.4.

2. - Nell'ordinamento giuridico italiano il quadro più sistematico degli istituti a scopo di riordinamento delle strutture fondiariae è stato individuato nel codice civile del 1942, il quale lo ha tracciato con caratteri di maggiore originalità e modernità, avvalendosi comunque dell'esperienza maturata sulla base della legislazione speciale in materia di bonifica integrale.

Il quadro presenta sia procedimenti rimessi all'iniziativa privata, sia procedimenti con preminente carattere pubblico (7).

Gli strumenti giuridici proposti per porre rimedio a situazioni già compromesse sotto il profilo del dimensionamento dei fondi sono la ricomposizione diretta alla formazione *ex novo* di idonee unità produttive in sostituzione di quelle esistenti, l'ingrossazione, attraverso il conglobamento di unità di dimensioni ridotte limitrofe, l'arrotondamento e la rettificazione dei confini, che senza condurre alla soppressione di unità esistenti, si limitano a meglio configurare.

Tra i procedimenti di iniziativa privata rientra il rimedio

della c.d. ingrossazione, con la quale il proprietario di terreni entro cui sono inclusi appezzamenti di estensione inferiore alla minima unità colturale, oggi da intendersi sostituita dal compendio unico *ex art.* 7 del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99 (sui cui v. *infra*), può chiedere che gli sia trasferita, anche a mezzo di procedimento coattivo, la proprietà di questi ultimi, pagandone il prezzo, allo scopo di attuare una migliore sistemazione delle unità fondiariae (art. 849 c.c.). Altri rimedi si basano su eventuali «permutate volontarie», bilaterali o plurilaterali di terreni.

Nell'ambito dei procedimenti con prevalente carattere pubblico approntati per fronteggiare i fenomeni della polverizzazione e della frammentazione dei fondi rustici vi è quello della ricomposizione fondiaria, disciplinata dall'art. 850 c.c. relativamente a terreni contigui ed inferiori alla minima unità colturale, *rectius*: compendio unico. Inoltre, sempre il codice civile (art. 851) prevede gli strumenti dell'espropriazione e dei trasferimenti coattivi da parte dell'ente-consorzio preposto alla realizzazione della ricomposizione, nonché quelli della rettificazione dei confini e dell'arrotondamento dei fondi per una migliore sistemazione delle unità fondiariae (per questi ultimi traendo spunto dal t.u. n. 215 del 1933 sulla bonifica integrale).

A fronte della mancanza nel codice civile di una specifica definizione di trasferimento coattivo, la sua natura giuridica non è chiara. Tuttavia, parte della dottrina ha ravvisato la distinzione tra trasferimenti coattivi ed espropriazioni nella circostanza che mediante i trasferimenti coattivi l'ente istituito a scopo di riordinamento fondiario, investito della predisposizione e dell'attuazione del piano di ricomposizione, senza diventare previamente proprietario opera direttamente il trapasso di proprietà di un fondo rustico da un proprietario all'altro; tramite l'espropriazione, invece, il consorzio acquista la proprietà dei terreni, per ricomporli e dunque assegnarli (8).

Il riordino fondiario disciplinato dal codice civile si avvale(va) dell'istituto della minima unità colturale, cui è stata attribuita una doppia valenza. Infatti, secondo i casi, la nozione è stata collegata tanto all'effettuazione di un'operazione di riordino vero e proprio, come ad esempio la

(6) Una ipotesi di applicazione dei suddetti profili è stata ricostruita dalle Autrici di questo saggio nell'art.1 (*Finalità*) della proposta di legge regionale del Friuli-Venezia Giulia recante "Norme in materia di razionalizzazione fondiaria e aziendale nelle aree montane", di cui si riporta il testo:

«1. La Regione Friuli Venezia Giulia, nell'esercizio della potestà legislativa di cui all'art. 4 co. 1 n. 2 dello Statuto speciale, in considerazione dell'interesse pubblico sotteso alla conservazione e alla valorizzazione del territorio agroforestale montano, con la presente legge ne promuove una gestione sostenibile attraverso gli strumenti della razionalizzazione fondiaria e aziendale, definendo le relative procedure.

2. L'azione della Regione, in armonia con gli indirizzi delle politiche agricola e ambientale della CE, è finalizzata: (a) a una razionale utilizzazione del territorio montano, contrastando la frammentazione e la polverizzazione fondiaria; (b) al mantenimento e al consolidamento del tessuto sociale vitale nelle zone rurali, contrastando l'abbandono del territorio; (c) alla costituzione e alla conservazione di aziende che abbiano un livello di redditività adeguato ai parametri fissati dalla normativa regionale vigente in materia, favorendo lo sviluppo di attività economiche e il mantenimento e la creazione dei posti di lavoro, per garantire un migliore sfruttamento del potenziale esistente e favorire l'insediamento dei giovani agricoltori; (d) alla prevenzione del dissesto idrogeologico e, più in generale, alla tutela e alla valorizzazione dell'ambiente montano.

3. La razionalizzazione fondiaria viene attuata attraverso la ricomposizione fondiaria, l'ingrossazione e il riordino delle proprietà polverizzate, l'arrotondamento delle superfici dei fondi, la rettificazione dei confini, nonché con la creazione di compendi unici di cui al successivo articolo 8.

4. Le procedure di gestione sostenibile del territorio agroforestale e di razionalizzazione fondiaria, approvate e finanziate dalla Regione, sono di regola informate al principio dell'adesione volontaria.

5. La razionalizzazione fondiaria e aziendale può essere altresì perseguita, ai sensi, nei limiti e con le procedure di cui alla presente legge, attraverso l'adozione e l'attuazione coattiva degli strumenti di cui comma 3, o

attraverso la predisposizione di piani di insediamenti produttivi agricoli di cui al successivo articolo 21.»

Nella proposta il quadro degli strumenti di razionalizzazione fondiaria ed aziendale comprende, oltre ai classici strumenti privatistici, la predisposizione di piani di insediamenti produttivi agricoli (p.i.p.a.). Questi ultimi sono stati concepiti come piani settoriali in estensione anche al settore agricolo dei piani di insediamenti produttivi previsti dalla vigente legislazione urbanistica. In termini di proposta legislativa il suggerimento è stato tradotto nella possibilità, demandata ai Comuni (singoli o riuniti in consorzio, se limitrofi) - dotati di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione approvati -, di formare, previa autorizzazione della Regione, un piano delle aree da destinare a insediamenti produttivi agricoli con i contenuti, gli elementi e le procedure di approvazione dei piani regolatori particolareggiati comunali. Per i fondi compresi nei p.i.p.a. è stata prevista la possibilità di non assoggettarli alle successive disposizioni sul compendio unico e al conseguente vincolo di indivisibilità. Per la progettazione e la realizzazione dei p.i.p.a. sono state indicate misure di incentivazione con contributi pubblici (regionali) e sono stati delineati criteri di priorità, con particolare attenzione ai giovani imprenditori agricoli, nell'assegnazione delle aree in un primo momento «avocate» ai Comuni.

(7) Si tratta della classificazione effettuata da A. CARROZZA, *op. cit.*, 299 ss., il quale richiama anche istituti propri di ordinamenti giuridici stranieri, come la *concentración parcelaria* in Spagna e il *remembrement* in Francia, similari alla nostra ricomposizione fondiaria.

(8) Così, F. DE MARTINO, *Della proprietà (artt. 810-956)*, in G. Branca, A. Scialoja (cur.), *Commentario del codice civile*, libro III, Bologna-Roma, 4ª ed., 1976, 227 ss. Per l'eccessiva laconicità dell'art. 851 c.c. si rinvia a M. GOLDONI, in P. Perlingieri (cur.), *Codice civile annotato con la dottrina e la giurisprudenza, libro III*, sub art. 851, Torino, 1980, 92-93 ed *ivi*, v. anche i riferimenti alle perplessità, espresse in dottrina, riguardo alla dizione «espropriazioni e trasferimenti coattivi» contenuta nella norma in questione.

ricomposizione, costituendone un presupposto ineludibile, quanto alla funzione di supporto per l'applicazione di misure anti-frazionamento allo scopo di prevenire il disordine fondiario-agrario derivante dal compimento di atti che non rispettavano l'integrità della superficie minima giudicata necessaria e sufficiente per un razionale esercizio dell'agricoltura dal punto di vista dell'impianto aziendale (9).

Precorritrice di quella dettata dal codice civile, ma marginale rispetto a quest'ultima, è considerata la disciplina della ricomposizione fondiaria contenuta nel Capo IV del t.u. sulla bonifica integrale del 1933. Qui la ricomposizione è concepita limitatamente alla sua funzione di supporto per l'opera principale di bonifica, ovvero quando è assolutamente indispensabile ai fini della bonifica e interessa soltanto i territori inseriti nei comprensori di bonifica idraulica di prima categoria, di trasformazione fondiaria o di sistemazione montana e riconosciuti come comprensori di bonifica montana. Quando nei comprensori sono presenti zone con un numero considerevole di proprietari di cui ciascuno possiede due o più appezzamenti non contigui e non costituenti singolarmente convenienti unità fondiarie, il consorzio di bonifica, previa autorizzazione (oggi regionale) e previa redazione ed approvazione del piano di sistemazione, può procedere alla riunione di detti appezzamenti per dare ad ogni proprietario, in cambio dei suoi terreni, un appezzamento unico e, se convenga, anche più di uno, meglio rispondenti alle finalità della bonifica. Così l'art. 22 del r.d. n. 215 del 1933, il quale prosegue stabilendo che gli eventuali aumenti e diminuzioni nel totale della superficie produttiva, derivanti dal nuovo assetto, andranno a vantaggio o a carico dei proprietari in proporzione del valore iniziale dei loro terreni. Il conguaglio in danaro per la differenza di valore, in più o in meno, dei terreni scambiati, deve possibilmente essere evitato e comunque non deve superare il 30 per cento del valore complessivo dei terreni di ciascun proprietario.

Il successivo art. 34 si occupa, invece, del riordino delle *proprietà polverizzate*; in questo caso vi è la necessità di diminuire il numero dei proprietari e pertanto il consorzio provvede all'*espropriazione* degli appezzamenti più piccoli, al fine di formare «convenienti unità fondiarie», da assegnarsi a quei proprietari che offrano il prezzo maggiore; ai proprietari espropriandi è comunque data la possibilità di conservare la titolarità dei rispettivi beni costituendo l'unità fondiaria delineata nel piano, purché si impegnino alla conduzione comune dell'unità medesima e alla realizzazione delle opere di miglioramento.

Inoltre l'art. 35 consente al consorzio di stabilire un piano di rettificazione di confini o di arrotondamento di fondi da attuarsi tramite permuta tra i proprietari interessati.

Infine, si ricorda che altre operazioni di riordino fondiario sono contemplate in diverse leggi speciali successive al codice civile. Ad esempio – oltre all'art. 19 della legge n. 991 del 1952 che prevede anche nell'ambito dei comprensori di bonifica montana «la riunione di più appezzamenti...» di cui all'art. 2, lett. b) del r.d. n. 215 del 1933 –, l'art. 5 del d.p.r. n. 948 del 1962 demanda agli Enti di sviluppo il compito di procedere alla formazione di «convenienti unità fondiarie» mediante la ricomposizione di unità frammentate o l'arrotondamento di proprietà esistenti, previa redazione di un piano preliminare di riordino che trova attuazione con le modalità dettate dalle leggi di bonifica. Recentemente operazioni di riordino fondiario, sia pure di rilevanza marginale, sono demandate all'ISMEA (tra i cui compiti rientrano quelli che erano già della Cassa per la formazione della proprietà contadina), nell'ambito degli interven-

ti previsti dall'art. 4 della legge n. 441 del 1998, il quale, occupandosi di ristrutturazione fondiaria, prevede che le disponibilità finanziarie della (ex) Cassa per la formazione della proprietà contadina per la quota del 60 per cento siano prioritariamente destinate ad operazioni di acquisto o ampliamento di aziende da parte di giovani agricoltori, preferendo quelle destinate al raggiungimento o all'ampliamento della «unità minima produttiva». Quest'ultima è definita dalla Cassa per la formazione della proprietà contadina (ora ISMEA) previo «assenso della Regione interessata» (10).

Riaccorpate le disperse particelle, arrotondate o allargate i fondi rustici, rettificarne i confini, sono tutti interventi atti a determinare trasformazioni materiali dei fondi rustici e dunque ad incidere sulle situazioni giuridiche preesistenti ad essi relative, a causa delle conseguenti modifiche derivanti dal regime giuridico della loro appartenenza e del loro godimento.

Nell'ambito del codice civile italiano il riordinamento della proprietà rurale trova collocazione sul piano della proprietà, riconosciuta e tutelata sia pur entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi imposti per il conseguimento di scopi di pubblica utilità, così come riaffermato dalla Costituzione repubblicana.

Tuttavia, le ulteriori funzioni che all'istituto del riordino vengono recentemente riconosciute in ordine al governo del territorio e alla tutela ambientale, specialmente nelle zone svantaggiate, rendono più articolato il contesto giuridico in cui esso è da inserire e le situazioni giuridiche sulle quali va ad incidere.

Ritornando all'ambito del diritto di proprietà, nei casi di ricomposizioni pianificate quali quelle previste dal codice e dal r.d. n. 215 del 1933 sulla bonifica integrale, gli effetti incidenti sulle situazioni giuridiche possono essere particolarmente rilevanti in relazione alla varietà dei diritti soggettivi che l'operazione di riordinamento va a coinvolgere. Il trasferimento coattivo della proprietà porta anche a un riordino delle servitù (le quali sono abolite, conservate o create, in relazione alle esigenze della nuova sistemazione), mentre gli altri diritti reali di godimento sono trasferiti sui fondi che vengono assegnati in cambio di quelli originariamente in proprietà; così pure per le ipoteche (artt. 853 c.c. e 25 r.d. n. 215/1933). Le norme ricordate sembrano valere soltanto per i casi in cui vi sia una riassegnazione ai proprietari originari, il che non sempre avviene; in caso diverso, si deve supporre che i predetti diritti reali di godimento relativi si riversino sull'indennità di espropriazione.

Nulla è detto a proposito dei preesistenti diritti personali di godimento, per i quali è forse opportuno prevederne l'estinzione con pagamento di un equo indennizzo per risoluzione incolpevole del contratto di concessione del fondo rustico.

Inoltre, una specifica riflessione richiedono le particolari situazioni relative a terreni appartenenti al patrimonio di proprietà collettive o a terreni gravati da usi civici.

Alla luce della distinzione, ormai consolidata in dottrina e recepita nella più recente normativa, tra «proprietà collettive» e «usi civici in senso stretto», ed in considerazione delle peculiari discipline a essi relative, qualora nell'ambito del comprensorio di riordino e di ricomposizione fondiaria ed aziendale ricadano terreni di siffatta specie, è da ritenere imprescindibile un'operazione di bilanciamento tra gli interessi a essi sottesi e quelli invece concernenti il riordino e la ricomposizione, al fine di individuare le soluzioni normative da applicare.

Conseguentemente, quanto ai fondi agro-silvo-pastorali costituenti il patrimonio di associazioni, di consorzi di comu-

(9) Sul duplice ruolo dell'istituto della minima unità colturale v. A. CARROZZA, *op. cit.*, 298.

(10) Quelle sopra richiamate ed altre operazioni di accorpamento e riordino anche di tipo non coattivo sono raggruppate da G. CASAROTTO, *op. cit.*, 545 ss.

nioni familiari montane o di altre organizzazioni comunque denominate, con personalità giuridica di diritto privato, regolarmente iscritti nel registro nei libri fondiari o trascritti nei registri immobiliari con il vincolo della inalienabilità e indivisibilità, essi dovrebbero restare sottoposti alla disciplina specifica che li riguarda, senza essere attratti nel procedimento di riordino e di ricomposizione. Le finalità che quest'ultimo mira a perseguire sono, infatti, già realizzate dai vincoli di inalienabilità e di indivisibilità previsti dal regime speciale delle proprietà collettive (cfr. la legge statale n. 97/1994 e, per la Regione Friuli-Venezia Giulia, la legge regionale n. 3/1996).

Più articolate e più problematiche appaiono, invece, le soluzioni riferibili ai fondi gravati da usi civici, qualora si ritenga di includerli nel comprensorio di riordino e ricomposizione fondiaria ed aziendale (11).

In questi casi, il bilanciamento dei diversi interessi che il legislatore deve ponderare richiede altresì la considerazione delle varianti procedurali che potrebbero innestarsi nella fase di realizzazione delle procedure di razionalizzazione (il riferimento riguarda, ad esempio, la necessità di procedere al previo accertamento e alla successiva liquidazione dei diritti in oggetto, con tutto ciò che ne consegue in termini di «aggravamenti» procedurali) (12).

L'impianto codicistico ruota(va) intorno all'unità minima produttiva individuata nella nozione della minima unità culturale, che, com'è noto, a causa della mancata messa in opera delle norme di esecuzione, è rimasta lettera morta fino alla sua abrogazione dichiarata dall'art. 7, co. 10 del d.lgs. n. 99 del 2004, il quale ha proceduto a detta abrogazione espressa dopo aver introdotto e disciplinato nei commi precedenti l'istituto del compendio unico, stabilendo che tale disciplina si applica anche ai piani di ricomposizione fondiaria e di riordino fondiario promossi da Regioni, Province, Comuni e Comunità montane. Tuttavia, il co. 1 dell'articolo in questione procede a definire il compendio unico fatto salvo quanto diversamente disposto dalle leggi regionali.

In mancanza di diverse definizioni regionali il nuovo istituto è individuato nell'estensione di terreno necessaria al raggiungimento del livello minimo di redditività, determinato dai piani regionali di sviluppo rurale per l'erogazione del sostegno agli investimenti previsti dai regolamenti CE n. 1257 e n. 1260/1999 e successive modificazioni.

L'art. 7 del d.lgs. n. 99 del 2004 non può certo essere classificato come una «novellazione» in senso tecnico delle disposizioni del codice civile in materia di riordino della proprietà rurale. Tuttavia, a fronte dell'abrogazione espressa delle norme relative alla minima unità culturale ed in applicazione del criterio dell'interpretazione sistematica, appare inevitabile andare ad inserire la fattispecie discipli-

nata dall'art. 7 nel quadro di quelle disposizioni codicistiche sul riordino fondiario e sulla ricomposizione, che altrimenti resterebbero private del loro perno fondamentale e verrebbero a trovarsi nella condizione di norme superstiti alla ricerca della ragione della loro sopravvivenza (13).

Ad avviso di chi scrive per sciogliere il nodo della «enigmatica» questione – aperta da un legislatore che, ormai, procede sempre più in modo tortuoso e con scarsa attenzione verso i requisiti della logica sistematica e dell'organicità – occorre muovere da quanto il legislatore speciale del 2004 ha esplicitamente previsto.

L'intervento abrogativo da ultimo effettuato si riferisce esclusivamente agli artt. 846, 847 e 848 del codice civile, concernenti la minima unità culturale, e appartenenti insieme a quelli successivi (artt. 849 e seguenti) alla sezione del codice dedicata al «Riordino della proprietà rurale», una disciplina sistematica paralizzata a causa della mancata individuazione dell'autorità amministrativa di cui all'art. 847.

La cassazione dei primi tre articoli, realizzata in concomitanza all'entrata in vigore dell'istituto del compendio unico, lascerebbe propendere per una implicita volontà del legislatore atta ad eliminare dal più ampio quadro codicistico sul riordino rurale soltanto le (mai applicate) disposizioni, ritenute non tanto incompatibili con le nuove, quanto se mai inadeguate rispetto ai più ampi e complessi scenari dell'attuale sistema dell'agricoltura.

Pertanto, alle disposizioni superstiti ben potrebbe essere riconosciuto il ruolo di parametri generali di riferimento per le discipline che, in materia di riordino e ricomposizione fondiaria ed aziendale, potrebbero ulteriormente derivare dall'esercizio del potere legislativo delle Regioni, qualora si condivida la ricostruzione del riparto delle competenze Stato-Regioni, secondo quanto viene più avanti proposto sia pure con una attenzione particolare verso le Regioni a statuto speciale.

L'orientamento interpretativo proposto, tende a conservare l'esistenza ed un ruolo per le altre disposizioni presenti nella sezione del codice civile sul riordino della proprietà rurale e si *ispira al principio della ragionevolezza del sistema*, nonché all'orientamento interpretativo che, ravvisando l'attitudine ascensionale del principio di sussidiarietà, fa derivare l'assunzione di funzioni in sussidiarietà in capo al legislatore statale, con una valenza unificante (14). Ciò senza trascurare la diversità di presupposti tra il nuovo istituto e quello precedente.

Infatti, il compendio unico di cui al decreto delegato del 2004, oltre ad essere funzionalizzato alla conservazione dell'integrità aziendale, può essere costituito su base volontaria, sebbene con le limitate ed insufficienti incentivazioni concesse sotto forma di benefici fiscali (15).

(11) In proposito le Autrici hanno previsto all'art. 2 co. 3 della proposta di legge regionale di cui si è detto che «I fondi gravati da diritti di uso civico potranno essere ricompresi nel piano di riordino e di ricomposizione; tale circostanza potrà determinare l'avvio della relativa procedura di liquidazione ai sensi della disciplina statale e/o regionale vigente, da attivarsi nella fase esecutiva del piano». Contestualmente, però, è necessario tenere in considerazione la circostanza che le procedure di liquidazione ed eventualmente, e ancor prima, di accertamento dei diritti stessi potrebbero incidere negativamente sui tempi di realizzazione del piano di razionalizzazione. Ne consegue che, nella prospettiva del legislatore regionale, le alternative potrebbero essere: considerare indisponibili i fondi in oggetto e, quindi, come tali sottratti alle procedure disciplinate dalla legge sul riordino e la ricomposizione (peraltro sulla congruità di tale soluzione rispetto alla *ratio* che ispira la normativa sul riordino e la ricomposizione si avanza comunque qualche riserva); prevedere la cessazione degli usi civici, gravanti sui terreni interessati, per effetto dei decreti di espropriazione emanati in attuazione del piano di riordino e ricomposizione, e sempre che il soggetto espropriante abbia ottenuto le necessarie autorizzazioni (soluzione da ricostruire sulla base di quanto contenuto nell'art. 12 della legge n. 97/1994).

(12) Sul punto si segnala che le Autrici, nell'art. 10 co. 6 della proposta di legge regionale citata, hanno previsto che la statuizione sulla liquidazio-

ne degli usi civici, secondo le procedure previste dalla normativa statale e/o regionale vigente, avvenga contestualmente alla predisposizione della stima e del piano di assegnazione e prima della redazione del progetto esecutivo, fermo restando che la sua concreta attuazione dovrà essere successiva all'approvazione da parte della Regione del piano di riordino fondiario e di ricomposizione fondiaria e aziendale e del progetto esecutivo.

(13) Il dubbio è sollevato da O. CINQUETTI, *Minima unità culturale e compendio unico*, in questa Riv., 2004, I, 316.

(14) Sul punto v. *infra*, spec. *sub* paragrafo 3.2.

(15) Tali peculiarità sono messe in luce da A. SCIAUDONE, *Commento all'art. 7 del d. lgs. 29 marzo 2004, n. 99 "Disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura, a norma dell'art. 1, comma 2, lettere d), f), g), l), e) della legge 7 marzo 2003, n. 38"*, in Riv. dir. agr., I, 2004, 328 ss.

Sulla insufficienza ed inadeguatezza degli interventi di natura fiscale e sulla necessità di più ampi e consistenti strumenti soprattutto finanziari, v. i rilievi di A. GRASSO, *La "ricomposizione fondiaria" nel decreto legislativo n. 99/2004*, cit., 329. Consapevole di ciò la proposta di legge regionale del Friuli-Venezia Giulia prevede un articolato piano di finanziamenti per le opere connesse ai piani di riordino e ricomposizione approvati dalla Giunta regionale.

Anzi, proprio l'emergere di tale presupposto consente di intravedere i profili di un nuovo principio al quale conformare le prossime politiche legislative ed i relativi procedimenti attuativi di misure di razionalizzazione fondiaria ed aziendale da parte dei soggetti pubblici e privati competenti e/o interessati a partecipare, nell'ottica della gestione sostenibile del territorio.

Il che sta a significare che l'eventuale adozione e l'attuazione di strumenti coattivi dovrebbero essere posposte, in aggiunta alle fattispecie informate al principio dell'adesione volontaria.

Una ipotesi ricostruttiva in tal senso potrebbe essere quella di dettare normative di legittimazione in cui: sia stabilita una percentuale minima (ma superiore al 50 per cento) di adesioni preventive dei proprietari interessati che rappresentino almeno un'altrettanto predeterminata percentuale (anch'essa al di sopra del 50 per cento) della superficie individuata quale comparto finalizzato all'attuazione degli strumenti di razionalizzazione fondiaria e aziendale nei territori di competenza; siano dunque fissate tali percentuali minime di adesioni preventive a presupposti per l'avvio delle procedure di riordino e di ricomposizione volontari; sia previsto che soltanto in caso di mancato raggiungimento delle prescritte percentuali si possa procedere all'attivazione degli strumenti coattivi (16).

Alcune argomentazioni a sostegno del prospettato orientamento ermeneutico possono essere riscontrate nei caratteri di istituto generale del riordinamento/razionalizzazione che al compendio unico può essere riconosciuto in virtù della sua genesi e della sua evoluzione.

L'istituto trova origine nella legge n. 97 del 1994, contenente «Nuove disposizioni per le zone montane», così come risulta modificata con l'introduzione dell'art. 5 bis realizzata dall'art. 52, co. 21, legge n. 448 del 2001 (17), ove per compendio unico si considerano i terreni e le relative pertinenze, compresi i fabbricati entro i limiti della superficie minima indivisibile, da determinarsi, da parte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, con proprie leggi per l'istituzione e la conservazione delle aziende montane. I beni costituiti in compendio unico ed entro i limiti della superficie minima sono considerati indivisibili per quindici anni dal momento dell'acquisto e per questi anni non possono essere frazionati per effetto di trasferimenti *inter vivos* o *mortis causa*. In caso di successione i compendi devono essere compresi per l'intero nella porzione di uno dei coeredi o nelle porzioni di più coeredi che ne richiedano congiuntamente l'attribuzione. Detta disciplina si applica anche ai piani di ricomposizione fondiaria e di riordino fondiario promossi da Regioni, Province, Comuni e Comunità montane. La violazione degli obblighi è sanzionata con il pagamento delle imposte ed interessi non pagati, con maggiori imposte pari al 50 per cento delle imposte dovute. Per favorire le aziende montane sono previste agevolazioni tributarie e finanziarie in caso di trasferimento a qualsiasi titolo di terreni agricoli a coltivatori diretti e ad imprenditori agricoli a titolo principale (oggi imprenditori agricoli professionali ex art. 1, co. 4 d.lgs. n. 99/2004), che si impegnano a costituire il compendio unico e a coltivarlo o a condurlo per

un periodo di almeno dieci anni dal trasferimento.

L'art. 7 del d.lgs. n. 99 del 2004 riprende in parte tale disciplina, ma soprattutto estende l'applicazione dello stesso dall'ambito degli strumenti per favorire le aziende agricole montane a quello degli strumenti per la conservazione della integrità fondiaria in generale e all'interno del quadro delle disposizioni sull'integrità dell'azienda agricola, dettate nell'intero Capo II del medesimo decreto legislativo.

Rispetto all'art. 5 bis della l. n. 97 del 1994 la disciplina più recente limita a dieci anni il periodo entro il quale il compendio unico è da considerarsi unità indivisibile, introduce, tra l'altro, la sanzione della nullità degli atti *inter vivos* e *mortis causa* che determinano il frazionamento dello stesso e – con una maggiore attenzione all'azienda di cui il compendio costituisce elemento essenziale ai fini del raggiungimento del livello minimo di redditività – specifica che possono essere costituiti in compendio unico terreni agricoli anche non confinanti fra loro purché funzionali all'esercizio dell'impresa agricola. Altre novità sono, inoltre, riscontrabili riguardo al regime delle successioni *mortis causa* (18).

È stata sottolineata la necessità di verificare se la norma sopravvenuta abroghi o meno quella preesistente (19).

Qualunque sia la soluzione, essa non andrebbe comunque a porre seri ostacoli all'orientamento interpretativo sistematico poc'anzi formulato, che riconoscerebbe all'istituto del compendio unico, di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 99 del 2004, il carattere di istituto generale del riordinamento fondiario-agrario, con il duplice ruolo di strumento di *riordino fondiario* effettuabile tramite una ricomposizione prioritariamente di tipo volontario e di supporto all'applicazione delle misure anti-frazionamento.

Infine, va rilevato come, in funzione delle finalità di integrità aziendale, il Capo II del d.lgs. n. 99 del 2004 includa accanto agli strumenti di ricomposizione (favoriti anche attraverso agevolazioni di permuta per l'accorpamento di fondi o la rettificazione dei confini) quelli agevolati, per la ricomposizione aziendale a mezzo di contratti di affitto delle particelle finitime della durata minima di cinque anni e quelli dei contratti di società cooperative tra imprenditori agricoli che conferiscono in godimento alla società i terreni di cui sono proprietari o affittuari, per la costituzione di un'unica azienda agricola a gestione comune.

Tali ultime misure, sia pur modestamente agevolate, sono sintomatiche dell'attenzione del nostro legislatore per interventi ricompositivi non solo fondiari ma anche di tipo aziendale già presenti da tempo in altri ordinamenti (20), ma a lungo trascurati dall'ordinamento italiano.

D'altra parte la prospettiva aziendalistica incentrata sull'impresa è non soltanto più attuale, ma forse più flessibile di quella meramente fondiaria ancorata alla titolarità del diritto di proprietà.

Nel nostro ordinamento giuridico tra gli strumenti finalizzati alla razionale coltivazione del fondo esiste l'istituto dell'assegnazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate, disciplinato a livello sia nazionale sia regionale.

Nella logica di una gestione razionale del territorio agroforestale montano tale istituto potrebbe trovare appli-

(16) In questo senso gli articoli 5 e 5 bis della proposta di legge regionale redatta dalle Autrici.

(17) In realtà lo strumento del compendio unico è comparso per la prima volta nel disegno di legge relativo alla formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato per l'anno 2002, ove gli veniva attribuita una operatività estesa all'intero territorio nazionale, allo scopo di garantire l'integrità delle aziende agricole, qualunque sia la loro ubicazione.

Invece, la legge n. 448 del 2001, recante la versione definitiva della finanziaria per il 2002, ripropone lo strumento del compendio unico, limitandolo però soltanto ai territori delle Comunità montane.

Per la ricostruzione dell'avvicendamento normativo si rinvia a N. FERRUCCI, *Il c.d. "compendio unico" come strumento di garanzia della conservazione dell'integrità aziendale in sede ereditaria*, in questa Riv., 2004, I, 318.

(18) Per un ricostruzione più ampia delle differenze tra l'art. 5 bis della l. n. 97 del 1994 e l'art. 7 del d.lgs. n. 99 del 2004 a proposito del compendio unico, si rinvia ad A. SCIAUDONE, *op. cit.*, 329.

(19) Sul punto cfr. A. SCIAUDONE, *op. cit.*, il quale, alla luce di una serie di argomentazioni, propende per l'ipotesi di abrogazione (*ivi*, specialmente 333).

cazione insieme a quelli propri del riordino fondiario. Comunque rispetto a questi ultimi l'istituto dell'assegnazione deve mantenere la sua identità di fattispecie, di disciplina e di effetti. Le terre classificate incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate sono al più sottoposte al regime di affitto forzoso qualora il proprietario o gli altri aventi diritto non richiedano di coltivarle direttamente o non realizzino nei termini stabiliti il piano di sviluppo rurale allegato alla richiesta.

A proposito del completamento delle attribuzioni amministrative alle Regioni ordinarie il d.p.r. n. 616 del 1977, all'art. 66, ha incluso tra le funzioni in materia di agricoltura e foreste quelle relative alla ricomposizione e al riordinamento fondiario. Sulla base della definizione di agricoltura contenuta nel d.p.r. n. 616 del 1977 alcuni interpreti hanno ritenuto che ricomposizione e riordinamento fondiario fossero da ricomprendersi nella competenza legislativa regionale. Quanto poi alle Regioni a statuto speciale, che in questa sede interessano specificamente, esse includono nelle loro «carte fondamentali» la ricomposizione e/o il riordinamento fondiario tra le competenze legislative esclusive.

Tuttavia, la competenza legislativa regionale circa la ricomposizione e il riordinamento fondiario è contestata da quegli interpreti che ravvisano nei rapporti rientranti nel diritto privato un limite trasversale alla potestà legislativa regionale. La delicata questione è affrontata nel successivo paragrafo 3 (e, specificamente, 3.1), muovendo dagli orientamenti dottrinali e giurisprudenziali maturati durante la vigenza del precedente Titolo V della Costituzione e le interpretazioni attualmente possibili a seguito delle più recenti sentenze della Corte costituzionale e del nuovo assetto del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni.

A proposito di quest'ultimo assetto va rimarcato che se l'agricoltura è da annoverare tra le materie rientranti nella competenza residuale e dunque «esclusiva» anche delle Regioni ordinarie, è pur vero che oggi gli interessi legati al settore dell'agricoltura talora non sono solo interni allo stesso, ma assumono rilevanza per ulteriori ambiti contenutistici e finalità. Un esempio è proprio il caso del riordino fondiario e della ricomposizione che, come si è già evidenziato, attualmente acquistano rilevanza ai fini del governo del territorio e dell'ambiente, in merito ai quali sono da prendere in considerazione la competenza esclusiva dello Stato, quella concorrente e quella residuale delle Regioni.

Lo statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia iscrive tra le competenze esclusive quelle relative all'agricoltura e foreste, all'ordinamento delle minime unità culturali e ricomposizione fondiaria, alle bonifiche, al miglioramento fondiario, ecc., all'urbanistica. L'espresso riferimento all'ordinamento delle minime unità culturali, individuato dal codice civile quale istituto chiave nell'ambito della disciplina sistematica dedicata al riordinamento della proprietà rurale, può essere considerato sufficiente a ritenere esistente in capo alle competenze esclusive della Regione altresì quella concernente il riordinamento fondiario nonostante la mancanza di un esplicito riferimento (v. *infra*, sub 3.5.).

3. - I profili di interesse innanzi evidenziati inerenti agli strumenti della «razionalizzazione» fondiaria e aziendale,

all'atto di dare concreta attuazione ai singoli istituti, sollevano molteplici questioni che si colgono, ancor prima che nella prospettiva delle scelte di politica legislativa, sul piano del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Per tentare di tratteggiare la dimensione verticale e orizzontale dello spazio all'interno del quale il legislatore (in particolare quello regionale) è legittimato a operare, le chiavi di lettura emerse in premessa possono essere in questa sede proficuamente utilizzate proprio per ricostruire i rapporti tra la legislazione statale e regionale. Tuttavia, le materie «agricoltura», «tutela dell'ambiente», «governo del territorio», pongono diverse e complesse questioni interpretative, che conviene analizzare partitamente, dapprima nella prospettiva generale della riforma e, quindi, con specifico riferimento alle Regioni ad autonomia speciale.

3.1. - Per comprendere le problematiche sottese all'individuazione dell'ambito di estensione della materia agricoltura sulla quale, perlomeno sulla carta, tutte le Regioni possono ora intervenire nell'esercizio della potestà legislativa loro spettante (in via residuale quelle ordinarie, in via primaria – detta anche piena o esclusiva – quelle speciali), è utile innanzitutto fare chiarezza su un dato: l'assenza della materia agricoltura dagli elenchi di cui all'art. 117, co. 2 e co. 3 Cost. non ne ha comportato una smaterializzazione e una disgregazione in altre materie nominate, poiché la stessa mantiene una sua precisa caratterizzazione, sia sotto il profilo produttivo di base, che come attività nell'ambito economico, forgiata dalla legislazione e dalla giurisprudenza pregresse (21). Di qui la conclusione, sopra anticipata, che essa ora rientri nella potestà legislativa regionale di tipo residuale. Ciò pone tuttavia non pochi problemi interpretativi, innanzitutto derivanti dal fatto che la materia agricoltura interferisce, a vario titolo e in vario modo, con altre materie, innominate e nominate, riservate allo Stato in via esclusiva o rientranti nella potestà legislativa concorrente. Questo significa che solo una ricognizione condotta caso per caso potrà fare luce sui limiti verticali gravanti, nel caso specifico, la legislazione regionale e, più in particolare, sulla necessità che la fonte regionale debba o meno rispettare i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione dello Stato (22).

Tuttavia, al di là di tali puntuali considerazioni, un nuovo interrogativo di carattere più generale si pone in riferimento alla materia agricoltura e, specificamente, quello derivante dalla previsione, tra le materie riservate in via esclusiva allo Stato, dell'«ordinamento civile». Una prima lettura del nuovo dettato costituzionale potrebbe indurre a ritenere che il legislatore della revisione abbia voluto positivizzare quel limite del diritto privato che, proprio nell'ambito dell'agricoltura, ha costituito il principale strumento di ritaglio delle competenze delle Regioni, ordinarie e speciali, a favore dello Stato (23).

È opportuno pertanto fare una breve digressione per illustrare le ragioni che, prima della revisione del 2001, hanno sempre di fatto determinato, sebbene con intensità variabile, una subordinazione della legislazione regionale a quella statale in questo campo e che, per alcuni aspetti, potrebbero ripresentarsi anche alla luce del nuovo criterio di enumerazione delle competenze contenuto nel novellato art. 117.

(20) È il caso dell'istituto tedesco dello *Zupacht* (affitto a scopo di ricomposizione aziendale), in merito al quale v. A. Carrozza, *Gli istituti del diritto agrario*, Milano, 1970, II, 111 ss.

(21) Così A. GERMANO, *La «materia» agricoltura nel sistema definito dall'art. 117 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, 139-151.

(22) Sulla natura di clausola generale riconducibile alla materia agricoltura e sulla natura teleologica da riconoscersi, più in generale, al diritto

agrario come diritto che si sviluppa adeguandosi alle necessità che il legislatore ritiene di volta in volta di soddisfare in relazione allo stadio di sviluppo dell'economia di un dato sistema, v. B. Mameli, *L'agricoltura e il diritto comunitario: Stato e Regioni in campo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2002, 1227-1231.

(23) V. E. LAMARQUE, *Osservazioni preliminari sulla materia «ordinamento civile», di esclusiva competenza statale*, in *Le Regioni*, 2001, 1348.

È questione nota e risalente agli esordi dell'ordinamento repubblicano [si pensi che la Corte costituzionale già se ne occupava, con specifico riferimento all'agricoltura, nella sentenza n. 7/1956 (24)] quella della individuazione del diritto privato come limite trasversale delle materie rientranti nella potestà legislativa regionale, sia concorrente che primaria (25). Le ragioni addotte dalla giurisprudenza costituzionale per giustificare l'opera di «ritaglio» a detrimento delle competenze regionali si sono evolute nel tempo, segnando il momento di massimo rigore della Corte in concomitanza dell'attivazione generalizzata dell'ordinamento regionale, e cioè a partire dagli anni settanta. In particolare, mentre in precedenza si ammettevano deroghe al principio della riserva allo Stato della disciplina privatistica in presenza di situazioni locali di carattere eccezionale, allo scopo di soddisfare comunque interessi pubblici, e purché la legge regionale non si ponesse in contrasto con la legislazione statale in materia costituendone anzi «un adattamento alle particolari situazioni ambientali» locali (cfr. sent. n. 6/1958), a partire dalla sent. n. 154/1972 la Corte adduce un argomento decisivo al fine di estromettere totalmente le Regioni dalla regolamentazione nel campo del diritto privato: «il diritto privato costituisce una materia a sé stante e non compresa, quindi, nelle varie materie che statuti e Costituzione in vari gradi e con vari limiti attribuiscono alle potestà regionali» (26). Il fondamento costituzionale di tale argomentazione viene individuato, da un lato, nel principio di unità e indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 Cost. (già peraltro utilizzato nelle precedenti decisioni) e, dall'altro, nel principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

Tuttavia a partire da tale pronuncia si nota una lenta e graduale evoluzione della giurisprudenza costituzionale, sebbene non sempre lineare, nel segno di una maggiore apertura nei confronti delle Regioni. Proprio con riferimento alla disciplina della proprietà si può infatti ricordare quel filone giurisprudenziale in cui la Corte ha progressivamente ammesso che la legislazione regionale possa conformare normativamente il diritto di proprietà al fine di assicurarne la funzione sociale e che la riserva di legge stabilita nell'art. 42 della Costituzione risulti di conseguenza rispettata anche quando siano le Regioni a legiferare nelle materie di loro competenza (così nelle sentenze n. 391/1989, n. 379/1994, n. 164/2000, n. 190/2001) (27). Parallelamente muta sensibilmente anche il fondamento costituzionale del limite, che viene a identificarsi quasi esclusivamente con il principio di eguaglianza e il connesso canone della ragionevolezza.

Il punto di massima apertura della giurisprudenza costituzionale si registra infine, significativamente, alla vigilia dell'entrata in vigore della revisione costituzionale del 2001, allorché la Corte riconosce che il limite del diritto privato «è fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti privati», ma

aggiunge che esso «non opera però in modo assoluto, in quanto anche la disciplina dei rapporti privatistici può subire un qualche adattamento» (v. sent. n. 352/2001). Più in particolare, l'adattamento da parte della fonte regionale è ritenuto ammissibile ove «risulti in stretta connessione con la materia di competenza regionale» e «risponda al criterio di ragionevolezza, che vale a soddisfare il rispetto del richiamato principio di eguaglianza» (28).

Tali indicazioni devono essere tenute presenti al fine di interpretare il nuovo dato costituzionale e, specificamente, l'art. 117, co. 2, lett. d), che riserva in via esclusiva allo Stato la potestà legislativa in materia di «ordinamento civile», nonché le più recenti manifestazioni della giurisprudenza costituzionale sul punto (29). A quest'ultimo proposito si segnala che la Corte, ponendosi così in linea con l'indirizzo immediatamente precedente, ha nuovamente negato la funzione assorbente della potestà statale relativa all'ordinamento civile, essendo considerati ammissibili interventi di adattamento e adeguamento del legislatore regionale anche nell'area attinente ai rapporti privatistici (v. sent. 282/2002) (30).

In questa prospettiva, a meno di non voler giungere alla conclusione per cui la riforma ha recepito e introdotto nella nostra Costituzione il limite del diritto privato nella sua accezione più rigida, ossia come materia a sé stante che preclude in modo radicale alle Regioni di legiferare nell'ambito da essa coperto, è da ritenere che la locuzione «ordinamento civile» (così come quelle relative ad altri settori materiali di attività contemplati nel medesimo art. 117, co. 2 e che, analogamente, sembrerebbero costituire titoli di legittimazione trasversale a favore dello Stato anche in materie che sulla carta non gli competono: v. *infra*, sub 3.2.) sia da intendere in stretto riferimento alle esigenze che fondano la riserva allo Stato e valgono, quindi, contestualmente, a limitarla. Tali esigenze, lette alla luce della pregressa giurisprudenza costituzionale, possono allora essere identificate nella necessaria uniformità della disciplina dei rapporti giuridici tra privati al fine di assicurare a ciascuno il godimento delle libertà giuridicamente garantite, in condizioni di formale eguaglianza su tutto il territorio nazionale.

In questo modo, la riserva dell'«ordinamento civile» allo Stato sarebbe da riconoscere in modo inderogabile in riferimento a tutti i diritti fondamentali della persona, così come, per ciò che concerne i diritti di prestazione, è contemplata la riserva di cui all'art. 117, co. 2, lett. m) (e cioè quella inerente alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»). Ne consegue che, negli altri campi del diritto civile, laddove il principio di eguaglianza nel godimento dei diritti fondamentali ha un impatto meno diretto, pare di poter concordare con quella dottrina secondo la quale il rispetto del principio di ragionevolezza nella differenziazione sembra garanzia sufficiente (31).

(24) Commentata da C. MORTATI, *Sulla potestà delle Regioni di emanare norme di diritto privato*, in *Giur. cost.*, 1956, 993 ss.

(25) E non meramente coincidente con la disciplina contenuta nel codice civile: cfr. L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, 1958, 97 ss. e spec. 101.

(26) Per un commento alla pronuncia v. S. BARTOLE, in *Le Regioni*, 1973, 168 ss., il quale ricorda come la dottrina sino ad allora avesse cercato di dimostrare l'impraticabilità di una distinzione tra diritto pubblico e diritto privato imperniata sulla ripartizione per materie, trattandosi piuttosto delle modalità formali della disciplina giuridica che con legge può essere introdotta: cfr. L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, cit., 101 ss. e spec. 107. Sull'interpretazione giurisprudenziale del limite del diritto privato nell'ambito del limite delle materie si rinvia a L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 309 ss. e, in particolare, 314.

(27) Come ricordato anche in T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002, 153.

(28) Per un commento a tale pronuncia, v. E. LAMARQUE, *Aspettando il nuovo art. 117 della Costituzione: l'ultima pronuncia della Corte costituzionale sul limite del diritto privato della legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 2002, 584 ss.

(29) Sull'intreccio pubblico-privato alla luce della revisione costituzionale del 2001 con particolare riferimento a un ambito contiguo a quello oggetto della presente indagine, e cioè la bonifica delle terre, si rimanda al numero monografico di *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, IV, 2002.

(30) Contenente la declaratoria di incostituzionalità di una legge regionale delle Marche concernente terapie mediche e rientrante nell'ambito materiale della «tutela della salute». Per un commento, si rinvia a D. MORANA, *La tutela della salute, fra libertà e prestazioni, dopo la riforma del Titolo V. A proposito della sentenza 282/2002 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2002, 2034 ss.

(31) Così E. LAMARQUE, «Osservazioni preliminari sulla materia «ordinamento civile», di esclusiva competenza statale, cit., 1356, nota n. 42.

Il discorso è evidentemente complesso e da articolarsi in riferimento a tutti i settori del diritto civile; si pensi solo al campo delle obbligazioni, in cui una regionalizzazione della disciplina parrebbe sconsigliabile non tanto per l'esistenza di diritti fondamentali da salvaguardare, quanto piuttosto per il rilievo pragmatico che, soprattutto in campo commerciale, l'uniformità delle regole costituisce una garanzia di miglior funzionamento delle stesse nella pratica. Per altro verso, invece, per ciò che concerne in particolare il settore della proprietà e degli altri diritti reali, la riserva allo Stato della materia «ordinamento civile» dovrebbe richiedere solo una tendenziale uniformità delle discipline regionali, salvo ragionevoli differenziazioni, e non una disciplina statale unitaria (32). Tale conclusione pare, d'altro canto, suffragata dall'analisi casistica della giurisprudenza costituzionale che ha in passato ammesso l'intervento del legislatore regionale proprio in riferimento all'area che coincide con l'uso dei beni immobili (e, specialmente, l'uso agricolo dei terreni), adombrando una sorta di criterio della *lex rei sitae*, notoriamente operativo a livello internazionale, valevole anche sul piano del diritto interno (33).

Per concludere sul punto, nella misura in cui, dunque, il riordino fondiario e la ricomposizione fondiaria vengono ricondotti alla materia «agricoltura», il limite del diritto privato graverà ancora sul legislatore regionale, ma solo nel senso di impedire irragionevoli trattamenti differenziati risolvendosi in violazioni degli artt. 2 e 3 Cost. (34).

3.2. - Diversi sono ancora i problemi che si prospettano per i profili del riordino fondiario e della ricomposizione fondiaria riconducibili alla «tutela dell'ambiente» che, come noto, è ora compresa nel novero delle materie sulle quali lo Stato è titolare di potestà legislativa di tipo esclusivo [art. 117, co. 2, lett. s)]. Tuttavia la dottrina ha subito evidenziato come l'ambiente, così come altre materie incluse nel co. 2 dell'art. 117, non siano in realtà campi di attività circoscrivibili *a priori* e in modo netto, ma piuttosto si tratti di competenze trasversali dello Stato (35). La Corte costituzionale, dal canto suo, ha subito aderito a tale impostazione e il filone giurisprudenziale in materia di «tutela dell'ambiente» è emblematico di questo modo di intendere le etichette enumerate nell'art. 117, co. 2 e, conseguentemente, il riparto di attribuzioni legislative tra Stato e Regioni.

Tra le prime pronunce indicative in proposito, la sent. n. 407/2002 fornisce una definizione della «materia» «ambiente come «valore» costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia «trasversale», in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disci-

plina uniforme sull'intero territorio nazionale». In senso conforme si esprime la sent. n. 536/2002 in materia di caccia, ove si puntualizza, sempre riguardo all'ambiente, che «la natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli *standards* minimi di tutela, già ricavabile dagli artt. 9 e 32 della Costituzione, trova ora conferma nella previsione contenuta nella lett. s) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, che affida allo Stato il compito di garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (36). Egualmente nel segno di una concezione dell'ambiente come «valore trasversale» si collocano altresì la sent. n. 222/2003, nonché la sent. n. 307/2003 e le più recenti sent. n. 62/2005 e sent. n. 135/2005.

In generale, si può affermare che il riparto su basi materiali tratteggiato dal novellato art. 117 sia fluido e mobile, proprio perché idoneo ad assecondare il moto incessante degli interessi e a farsi da questi ultimi sostanzialmente connotare; di qui la possibilità che le Regioni intervengano, nell'esercizio delle proprie competenze residuali (o anche concorrenti: v. *infra*), anche su materie che sulla carta spetterebbero in via esclusiva allo Stato, nella misura in cui l'interesse sotteso alla disciplina sia territorialmente localizzabile e circoscrivibile (37), secondo paradigmi che, da un lato, rimandano a quelli un tempo utilizzati per fare valere il limite dell'interesse nazionale e, dall'altro, risultano in linea con il principio di sussidiarietà quale criterio da seguire (*ex art.* 118, co. 1 Cost.) per l'allocatione delle funzioni amministrative.

A quest'ultimo proposito è da ricordare che, sull'interpretazione della nuova tecnica di riparto, la giurisprudenza costituzionale si è forse spinta al punto di massima tensione dell'articolato (e, cioè, di massima «ricostruzione» creativa del nuovo quadro costituzionale) con la sentenza n. 303/2003, in cui ha affermato che la suddivisione delle competenze legislative tracciata nell'art. 117 Cost. vada in realtà interpretata utilizzando proprio l'art. 118 Cost. e, in particolare, il principio di sussidiarietà in esso contemplato. Più specificamente, ponendosi nella prospettiva dello Stato, la Corte ha negato che il criterio di enumerazione delle competenze vada inteso con rigidità, perché ciò significherebbe «svalutare oltremisura le istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze» (il riferimento è alla tipologia della *konkurrierende Gesetzgebung* dell'ordinamento tedesco e alla *Supremacy Clause* contenuta in quello statunitense). È necessario, pertanto, ricorrere a congegni volti a rendere più flessibile il disegno costituzionale, soprattutto se si considera il carattere policentrico dell'attuale sistema, sia

(32) Sulla ragionevolezza come criterio per comporre il principio di eguaglianza e quello di autonomia, v. V. ROPPO, *Diritto privato regionale?*, in *Politica del diritto*, 2002, 578 ss.

(33) Così V. ROPPO, *Diritto privato regionale?*, cit., 565, che ricorda in proposito lo studio condotto da P. VITUCCI, *Il diritto privato e la competenza legislativa delle Regioni in alcune sentenze della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Milano, 1999, 1718 ss.; nonché l'intuizione a suo tempo palesata da Vassalli circa la configurabilità di ordinamenti territorialmente differenziati proprio con riferimento alla materia dei rapporti attinenti all'attività agricola (v. F. VASSALLI, *Sul disegno di legge n. 175 del 1948 contenente disposizioni sui contratti di mezzadria*, ora in F. VASSALLI, *Studi giuridici*, III, 2, Milano, 645).

(34) È appena il caso di ricordare come venga così a mutare radicalmente la natura del limite alla potestà legislativa regionale, da vincolo «unilaterale» a vincolo egualmente gravante sia sulla legge della Regione che sulla legge dello Stato. Argomentazioni invece favorevoli a una ricostruzione ampia del limite del diritto privato fondate, tra l'altro, sulla considerazione che il diritto privato vigente comprende anche la disciplina comunitaria, sono state addotte da G. ALPA, *Il limite del diritto privato alla potestà normativa regionale*, in *Quaderni regionali*, 2002, 5 ss. e spec. 13-15.

(35) Parla a questo proposito di competenze senza oggetto, caratterizzate da una duttilità che si pone in relazione con la loro natura dinamico-finalistica. A. D'ATENA, *La problematica della bonifica nel quadro delle nuove competenze costituzionali dello Stato e delle Regioni*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, IV, 2002, 57.

(36) Interessante notare che la Corte ha prospettato in queste pronunce una lettura molto puntuale delle «materie» rientranti nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, al pari di quanto ha fatto nella citata sent. n. 282/2002 a proposito della lett. h) relativa all'«ordinamento civile» (v. *supra*, sub 3.1).

(37) La giurisprudenza in materia di ambiente innanzi richiamata nel testo fa affiorare con evidenza la tendenza della Corte a individuare il contenuto delle materie in contestazione attraverso l'analisi degli interessi sottostanti e, quindi, a ritenere rientranti nella competenza statale tutti i profili della disciplina che siano ricollegabili a esigenze unitarie non frazionabili. Sul punto si rinvia ai commenti di I. NICOTRA, *Il principio unitario: una versione aggiornata del vecchio interesse nazionale nella recente giurisprudenza costituzionale in materia ambientale*, e N. MACCABIANI *L'acquis della sentenza n. 62/2005: l'interesse nazionale (?)*, nel *Forum telematico di Quaderni costituzionali*.

sotto il profilo funzionale che istituzionale (38). Tale elemento di flessibilità, come accennato, è identificato nel principio di sussidiarietà, idoneo a riverberare la sua carica di dinamicità sulla stessa distribuzione delle competenze legislative attraverso il principio di legalità, che costituisce in questo senso un veicolo che rende possibile lo scorrimento della sussidiarietà dal piano amministrativo a quello della legislazione (39). Poiché, però, come rilevato dalla dottrina (40), la specifica «attitudine ascensionale» del principio ha come effetto, in ultima istanza, che l'assunzione di funzioni in sussidiarietà sia compiuta dal legislatore statale, ne deriva che, potenzialmente, lo Stato viene così a disporre del criterio di chiusura del sistema delle fonti del diritto; circostanza che, ai fini che qui interessano, sta a significare che, innanzitutto sul piano dell'estensione dei campi materiali, è tendenzialmente il legislatore statale a tracciare i confini, salvo il loro consolidamento da parte della Corte (41). È innegabile, infatti, che nella negoziazione che deve precedere, secondo il modello tracciato nella sentenza, l'attivazione in concreto della sussidiarietà, la posizione dello Stato sarà sempre assistita dalla presunzione della sua valenza «unificante», cioè posta a presidio dell'unità e indivisibilità della Repubblica (42).

3.3. - Si è detto che il riordino e la ricomposizione presentano altresì alcuni profili riconducibili alla materia «governo del territorio», che ora compare nell'elenco di cui all'art. 117, co. 3, ossia tra quelle materie su cui Stato e Regioni concorrono (43). Più specificamente, la fisionomia della potestà legislativa concorrente si configura oggi in termini letterali sensibilmente differenti rispetto al vecchio art. 117, co. 1 (è stato sottolineato che la nuova formula enfatizzerebbe l'idea di un riparto di funzioni, per cui la regola sarebbe che la competenza statale è limitata alla determinazione dei soli principi fondamentali) (44), ma la dottrina è perlopiù concorde nel ritenere che tali sfumature non mutino la sostanza del rapporto tra legge statale e legge regionale rispetto a quanto accadeva in passato. Di qui la riproposizione di alcune questioni irrisolte alla luce dell'esperienza precedente: la definizione di cosa debba intendersi

per «principio fondamentale» (e, quindi, la distinzione tra principi e regole); la configurazione dei principi solo come limiti negativi e non anche positivi della legislazione regionale; la possibilità o meno che le Regioni esercitino la loro competenza pur in assenza della determinazione dei principi da parte della legge dello Stato; i rimedi utilizzabili a fronte di comportamenti omissivi del legislatore regionale, al fine di garantire il rispetto dei principi fondamentali (45).

Sul versante giurisprudenziale si segnala nuovamente la sentenza n. 303/2003, con cui la Corte costituzionale ha affermato che se «non può negarsi che l'inversione della tecnica di riparto delle potestà legislative e l'enumerazione tassativa delle competenze dello Stato dovrebbe portare a escludere la possibilità di dettare norme suppletive statali in materie di legislazione concorrente», tuttavia un simile intervento normativo da parte statale si può ammettere allorché risulti finalizzato «ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività» (46). In altri termini, la Corte ha riconosciuto che la potestà legislativa dello Stato, ora di regola relegata alla determinazione dei principi fondamentali, è idonea a espandersi, riacquisendo lo spazio riconosciute prima della riforma, sulla base di determinati presupposti (la necessaria assunzione di funzioni in sussidiarietà) e a determinate condizioni (la non irragionevolezza della compressione della competenza legislativa regionale e il ricorso al modulo dell'intesa) (47).

Complessivamente, quindi, nell'ambito della potestà concorrente, ci si trova davanti a un rapporto tra legge statale e regionale che ancora può essere inquadrato attraverso il congiunto utilizzo dei criteri ordinatori usati in passato (gerarchia e competenza). Ciò che cambia, però, è il modo di operare di detti criteri, ora teleologicamente orientati sulla base di un riparto di funzioni fondato su una *ratio* diversa rispetto al vecchio art. 117 e che, complessivamente guardato, offre maggiori garanzie alla competenza regionale, poiché assai più orientato verso la valorizzazione dell'autonomia (48).

(38) In questo senso pare potersi intendere il richiamo operato dalla Corte agli «ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse» e all'«ampia articolazione delle competenze». Sul carattere policentrico e multilivello dell'ordinamento repubblicano nella prospettiva del sistema delle fonti, sia consentito il rinvio a E. D'ORLANDO, *Il sistema delle fonti regionali e locali*, in L. MEZZETTI (cur.), *La Costituzione delle autonomie*, Napoli, 2004, 34-41.

(39) V. 2.1 del «Considerato in diritto».

(40) In particolare, A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, nel *Forum* telematico di *Quaderni costituzionali*.

(41) Da segnalare che anche qui la Corte fa esplicito riferimento alla dimensione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni (in questo caso, regionali, da parte dello Stato), elemento che viene indicato come presupposto dell'operare della sussidiarietà, accanto al criterio della proporzionalità, della ragionevolezza e dell'accordo: cfr. 2.2 del «Considerato in diritto». Sul pericolo che da tale impostazione può derivare in termini di eccessiva espansione della legislazione statale, posto che «gli interessi legislativamente rilevanti non preesistono *in rerum natura* all'intervento del legislatore, ma sono da questo conformati in base alle sue scelte», v. S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale (nota a Corte cost. n. 303 del 2003)*, nel *Forum* telematico di *Quaderni costituzionali*.

(42) Così S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, cit.

(43) Altri profili, e più precisamente quelli pertinenti alla ricomposizione aziendale, potrebbero altresì essere ricondotti alla materia etichettata come «sostegno all'innovazione per i settori produttivi», sempre annoverata tra quelle di cui al co. 3 dell'art. 117 Cost. Fermo restando che le considerazioni svolte di seguito a proposito dell'attuale configurazione della potestà legislativa regionale di tipo concorrente varrebbero anche per tali profili, si ritiene di non dover analizzare partitamente la materia «sostegno all'innovazione per i settori produttivi» in quanto le soluzioni in concreto prospettate nella prima parte del presente saggio in merito alla ricomposizione aziendale fanno riferimento a o strumenti contrattuali privatistici,

rientrando così nelle considerazioni svolte innanzi *sub* 3.1, oppure a strumenti urbanistici (configurabili alla stregua di piani regolatori particolareggiati comunali), che vanno ricompresi nella materia urbanistica, sulla quale si dirà nel presente paragrafo (perlomeno per ciò che concerne la posizione delle Regioni ordinarie). D'altro canto si deve tenere presente che la disciplina in materia di sostegni è perlopiù dettata oggi dalle fonti comunitarie, che determinano così i «principi fondamentali» altrimenti imputabili alla legge dello Stato e che di regola sono attuate dal legislatore regionale.

(44) Così G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1254.

(45) Cfr. P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001, 1225-1226. Sul punto v. altresì A. D'ATENA, *La problematica della bonifica nel quadro delle nuove competenze costituzionali dello Stato e delle Regioni*, cit., 51-53.

(46) V. punto 16 del «Considerato in diritto».

(47) La sentenza n. 303/2003 ha così fatto chiarezza, sebbene indirettamente, anche sul problematico versante dell'attuazione concreta del nuovo Titolo V e, in particolare, sulla dinamica della successione delle fonti statali e regionali nel tempo. Più specificamente, non appare irragionevole leggere tra le maglie della pronuncia che l'intervento suppletivo dello Stato nelle materie di potestà concorrente possa aversi per quanto attiene sia alla disciplina di principio che di dettaglio. Ciò che conta, infatti, è evitare che vi siano vuoti normativi nella singola materia considerata.

(48) In tal senso, cfr. A. RUGGERI, *Le materie regionali tra vecchi criteri e nuovi (pre)orientamenti metodici d'interpretazione*, in A. RUGGERI, *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, VII, 2, 2004, 337. Sulla inapplicabilità del modello della competenza concorrente come separazione, a favore di un «sistema di concorrenza-collaborazione... ad assetto variabile», che trascende i confini dello stesso art. 117 co. 3, v. E. CARLONI, *Le tre trasfigurazioni delle competenze concorrenti delle Regioni tra esigenze di uniformità ed interesse nazionale. Brevi note a margine delle sentenze n. 303, 307 e 308/2003 della Corte costituzionale*, in www.astridonline.it.

A prescindere, comunque, dalle problematiche di inquadramento generale della potestà legislativa concorrente, che riguardano indistintamente le Regioni ordinarie e ad autonomia speciale, la materia «governo del territorio» pone problemi interpretativi di non poco conto per ciò che concerne l'identificazione del suo contenuto.

In assenza di materiale giurisprudenziale successivo alla revisione, certa dottrina ha proceduto a ricostruire la fattispecie partendo dal concetto di «urbanistica» (49). Più specificamente, e trattando per il momento la posizione delle sole Regioni ordinarie, nel periodo antecedente la riforma del 2001 l'art. 117 assegnava alla potestà legislativa regionale di tipo concorrente la materia «urbanistica». Il d.lgs. n. 616/1977 definiva tale materia come concernente «la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo, nonché la protezione dell'ambiente». Accanto all'urbanistica, poi, lo stesso decreto legislativo considerava altre materie contemplate nel vecchio elenco dell'art. 117, quali «tranvie e linee automobilistiche, di interesse regionale»; «viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale»; «navigazione e porti lacuali»; «caccia»; «pesca nelle acque interne». Volendo rapportare tali previsioni alla locuzione «governo del territorio», pare che resti escluso dalla materia tutto ciò che si riferisce solamente all'uso, senza incidere stabilmente sugli assetti territoriali e, quindi, almeno alcune delle materie innanzi indicate dal d.lgs. n. 616/1977 accanto all'urbanistica. Quanto a quest'ultima, inoltre, il riferimento al «governo» sembra indicare come la legislazione statale sui principi fondamentali debba limitarsi a quegli elementi che possano avere un'incidenza profonda e stabile sull'assetto del territorio (50), mentre la restante parte della disciplina rientrerà nella potestà legislativa regionale residuale (51).

3.4. - Venendo ora alla posizione delle Regioni a statuto speciale, le disposizioni contenute nel revisionato Titolo V si applicano, *ex art.* 10 della legge costituzionale n. 3/2001, «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti», «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite»: tale clausola (ripresa sostanzialmente dall'art. 11 della legge n. 131/2003) contiene quindi un'espressa deroga all'operare del criterio cronologico (in base al quale *lex posterior* – la legge costituzionale n. 3/2001 – *derogat priori* – la legge costituzionale contenente il singolo statuto speciale) e risolve *ab origine* le eventuali incertezze relative all'applicazione del criterio della specialità (per il quale *lex specialis* – la legge contenente il singolo statuto speciale – *derogat generali* – la legge costituzionale n. 3/2001).

Tuttavia, il problema di fondo, come si intuisce, è quello di stabilire se, dove e fino a che punto la riforma del Titolo V contenga «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» a tali Regioni. A questo proposito è necessario premettere che un'interpretazione troppo letterale del dettato dell'art. 10 cit. esporrebbe al rischio di ricostruire i rapporti tra lo Stato e le Regioni ad autonomia speciale in maniera frammentaria, per «ritagli», applicando ora il novellato Titolo V, ora le norme statutarie, a seconda che l'uno o le altre risultino in concreto più aderenti alla logica del *favor autonomiae*. Per non incor-

rere in tale rischio, è necessario che la soluzione sia avvalorata e sviluppata da ulteriori argomentazioni, suffragate peraltro dalla più recente giurisprudenza costituzionale che, più o meno direttamente, si è già trovata a risolvere alcune incongruenze manifestatesi tra il novellato Titolo V e gli ordinamenti regionali speciali. Il riferimento è, tra le altre, alla pronuncia nella quale la Corte costituzionale ha precisato, in un *obiter dictum*, che le forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite, alle quali fa riferimento l'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001, vanno considerate «in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione», fuggendo così i dubbi circa una possibile ricostruzione per «ritagli» delle funzioni regionali (v. sent. n. 103/2003).

Per impostare correttamente la questione innanzitutto si consideri che, tradizionalmente, l'autonomia si misura non solo e non tanto sul piano delle materie, ma piuttosto su quello dei limiti incombenti sulla potestà legislativa regionale. In questa prospettiva, quindi, il problema si sposta dalla dimensione «orizzontale» dei campi materiali, alla individuazione della estensione «verticale» della competenza legislativa. Ciò comporta che per stabilire se il novellato Titolo V prevede «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite», è necessario verificare se i nuovi limiti imposti dall'art. 117 alla potestà legislativa regionale residuale siano più o meno penetranti di quelli gravanti la potestà legislativa regionale primaria sulla base degli statuti speciali.

Il confronto tra i due ordini di limitazioni è caratterizzato, peraltro, da previsioni aventi carattere ampio e vago: da un lato, si pensi al limite delle norme fondamentali delle grandi riforme economico-sociali (limite interpretato anche di recente in modo piuttosto ampio dalla Corte: cfr. le sentenze n. 227/2003, n. 274/2003, n. 314/2003), nonché a quello dei principi generali dell'ordinamento; dall'altro, alla previsione per cui allo Stato spetta la potestà legislativa esclusiva in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» [art. 117, co. 2, lett. *m*)], che prefigura uno strumento potenzialmente molto invasivo della competenza regionale (come ha sinora testimoniato la giurisprudenza costituzionale che ha ricostruito le materie in termini di interessi a esse sottostanti; emblematico è, in questo senso, il filone relativo all'ambiente sopra ricordato).

La soluzione più soddisfacente, allora, pare quella di considerare congiuntamente il piano delle materie e quello dei limiti, ossia concepire ciascun sistema (quello delineato dal Titolo V della Costituzione, da un lato, quello facente capo a ciascuno statuto speciale e alla relativa normativa di attuazione, dall'altro) in modo unitario. Ciò significa, all'atto pratico, che le Regioni ad autonomia speciale rimangono titolari delle competenze statutariamente loro attribuite, ma con i limiti ad esse connaturati, in quanto contemplati negli statuti stessi. In questo senso, d'altro canto, si è espressa ancora una volta la Corte costituzionale (cfr. sent. n. 48/2003), la quale ha precisato che la competenza attribuita alle Regioni differenziate dai rispettivi statuti «non è intaccata dalla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, ma sopravvive, quanto meno, nello stesso ambito e negli stessi limiti definiti dagli statuti».

(49) Il riferimento è a G. FALCON, *Le funzioni*, in S. Bartole, R. Bin, G. Falcon, R. Tosi, *Diritto regionale*, Bologna, 2003, 152. Ritieni invece che il «governo del territorio» travalichi ampiamente i limiti dell'«urbanistica», leggendo in questo senso i lavori preparatori della legge costituzionale n. 3/2001, A. PACE, *La «bonifica delle terre» prima e dopo il nuovo Titolo V*

della Parte seconda della Costituzione, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, IV, 2002, 47 e nota n. 42.

(50) Così ancora G. FALCON, *Le funzioni*, cit., 153.

(51) V. A. GERMANÒ, *La «materia» agricoltura nel sistema definito dall'art. 117 Cost.*, cit., 165.

In sintesi, come sostenuto da autorevole dottrina (52), ciò che la Regione, in base al nuovo Titolo V, perde sul piano dei limiti, lo riacquista su quello delle materie, e viceversa (53). Tale conclusione non implica che la risoluzione del problema del raffronto tra statuti speciali e nuovo Titolo V possa essere data in astratto e una volta per tutte, ma significa, più realisticamente, che si debba fare riferimento all'uso concreto della potestà legislativa nei diversi campi di volta in volta considerati e alle forme del loro apprezzamento e bilanciamento delineate dalla Corte. In definitiva, è possibile affermare che la clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 è, da questo punto di vista, «muta» o «neutra».

3.5. - Concretizzando le considerazioni che precedono con riferimento alla potestà legislativa della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di «riordino fondiario e ricomposizione fondiaria», il dato normativo da cui partire è l'art. 4, co. 1, n. 2 dello statuto regionale, il quale contempla, nell'elenco delle materie sulle quali la Regione gode di potestà legislativa di tipo primario, «agricoltura e foreste, bonifiche, ordinamento delle minime unità colturali e ricomposizione fondiaria, irrigazione, opere di miglioramento agrario e fondiario, zootecnia, ittica, economia montana, corpo forestale» (54).

Quanto ai limiti gravanti sulla legislazione regionale, conseguentemente a quanto illustrato innanzi la soluzione potrà essere quella di considerare applicabile all'ordinamento del Friuli-Venezia Giulia la riforma del Titolo V e, quindi, la legge regionale incontrerà i vincoli descritti nei paragrafi 3.1, 3.2 e 3.3, oppure si potrà ritenere preferibile continuare a fare riferimento a quanto prevede lo statuto, poiché disciplina più favorevole.

In questo secondo caso è da rilevare innanzitutto che la materia «governo del territorio» non compare negli elenchi contenuti negli artt. 4 e 5 dello statuto Friuli-Venezia Giulia, rispettivamente contenenti le materie sulle quali la Regione è titolare di potestà legislativa esclusiva e concorrente. Tuttavia, se si accede alla tesi per cui, in assenza di decisioni giurisprudenziali successive alla riforma, tale materia può essere ricostruita sulla base delle indicazioni contenute nel d.lgs. n. 616/1977, se ne ricava che l'«urbanistica» è contenuta nell'art. 4, co. 1, n. 12, ossia è una materia sulla quale la Regione ha potestà legislativa di tipo primario e lo stesso dicasi, pressoché integralmente (manca unicamente il riferimento a «navigazione e porti lacuali»), per le altre «submaterie» sopra indicate: «trasporti su funivie e linee automobilistiche, tranviarie e filoviarie, di interesse regionale» (n. 11); «viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse locale e regionale» (n. 9); «caccia» (n. 3); «pesca» (n. 3).

L'impressione che si trae da una prima lettura è dunque che la Regione Friuli-Venezia Giulia sia dotata, in base al proprio statuto, di una potestà legislativa di tipo primario anche in riferimento a ciò che, in prima approssimazione, si

definisce ora «governo del territorio». Ne consegue allora che per quanto riguarda le due chiavi di lettura attraverso le quali interpretare la materia «riordino fondiario e ricomposizione fondiaria» denominate «agricoltura» e «governo del territorio», complessivamente la clausola di favore di cui si è detto nel precedente paragrafo induce a preferire, nel caso di specie, l'opzione della non applicazione della revisione costituzionale all'ordinamento regionale.

Ciò ovviamente non significa ignorare i vincoli comunque gravanti sul legislatore regionale in base allo statuto (come illustrato innanzi) e contenuti, in particolare, nell'art. 4, co. 1. Ma si è già evidenziato come il regime di limiti incidenti sulla potestà legislativa primaria da un lato e quella residuale dall'altro, tenda ad assumere contenuti non dissimili, a dispetto delle formule normative utilizzate. Tale intuizione della dottrina è stata d'altro canto confermata dalla stessa giurisprudenza costituzionale che, nella sent. n. 274/2003, ha chiarito che non esiste una presunzione di maggior favore per il complesso dei vincoli posti dagli statuti speciali rispetto a quelli ora dettati dall'art. 117, co. 1, o comunque ricavabili indirettamente dall'esercizio da parte dello Stato della potestà legislativa su materie suscettibili di interferire trasversalmente su quelle di competenza regionale. Di qui l'interpretazione per cui la possibilità di differenziare la potestà legislativa primaria da quella residuale e, quindi, di determinare in concreto quale sia la disciplina da applicare (quella statutaria o quella del Titolo V riformato), si giochi solo (o prevalentemente) sull'estensione orizzontale dei campi materiali spettanti a ogni Regione a statuto speciale.

Per ciò che concerne, infine, i profili inerenti alla «tutela dell'ambiente», la «materia» non compare testualmente nell'art. 4, né nell'art. 5 dello statuto. La ricostruzione del riparto di competenze va allora operata puntando l'attenzione, come ha fatto la stessa giurisprudenza costituzionale, sulla materia regionale di cui si discute, il riordino fondiario e la ricomposizione fondiaria, e sulla quale la potestà legislativa regionale è primaria. In altri termini, la Regione potrà disciplinare in via legislativa anche quei profili della materia che rimandano alla tutela ambientale, purché nel rispetto degli *standard* minimi di tutela (eventualmente) prefissati dallo Stato e per la tutela di interessi territorialmente localizzati.

Tali conclusioni inducono così a confermare la preferenza per l'applicazione, in materia di «riordino fondiario e ricomposizione fondiaria», della disciplina statutaria del Friuli-Venezia Giulia, con i limiti a essa propri e che, per ciò che concerne in particolare quello del diritto privato e della tutela dell'ambiente, si attergeranno in concreto in modo analogo a quanto illustrato *supra*, sub 3.1 e 3.2, sebbene sotto un'etichetta diversa (quella delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali o dei principi generali dell'ordinamento, piuttosto che quella dell'ordinamento civile o della tutela dell'ambiente).

(52) Il riferimento è ad A. RUGGERI, *Potestà legislativa primaria e potestà "residuale" a confronto (nota minima a Corte cost. n. 48 del 2003)*, in A. RUGGERI, *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, Torino, 2004, 223 ss.

(53) Nel senso che, invece, le Regioni speciali avrebbero subito in materia una omologazione a opera della legge costituzionale n. 3/2001 rispetto alle Regioni ordinarie, salvo il mantenimento del precedente riparto di attribuzioni per il solo settore di materia individuato ora dall'art. 117, co. 2, lett. p), cfr. R. Tosi, *Sui rapporti tra fonti regionali e fonti locali*, in *Le Regioni*, 2002, 971, nota n. 14. Ma forse la tesi da ultimo riportata non conduce, sul piano pratico, a esiti molto diversi da quelli a cui porta la soluzione qui accolta poiché, escluso che l'interesse nazionale e quello delle altre Regioni possano ancora costituire un vincolo per la legislazione regionale (almeno nelle forme assunte un tempo), la differenza tra i limiti della legislazione regionale residuale e primaria si riduce alle norme fondamentali delle grandi riforme economico-sociali (gravante ancora, sulla carta, la seconda e non

più la prima), limite che, a ben vedere, potrebbe egualmente condizionare nella sostanza anche la legislazione regionale residuale, sebbene sotto altra forma (come, per esempio, legislazione statale di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art. 117 co. 2 lett. m). Sul punto v. A. MORRONE, *Una spada di Damocle sulla potestà legislativa esclusiva delle regioni*, in *Giur. cost.*, 2002, 4436, convergendo sostanzialmente con la tesi qui sostenuta, sottolinea come indubbiamente il limite delle norme fondamentali delle grandi riforme sia un retaggio di una concezione dello Stato regionale non più attuale, ma che comunque lo Stato non resti perciò privo di strumenti ben più affinati e misurati per conseguire i medesimi scopi (ricinducibili, in sintesi, alla tutela e alla attuazione di valori e interessi di carattere nazionale).

(54) Sulla possibilità di interpretare il riferimento all'ordinamento delle minime unità culturali come attribuzione della competenza in materia di riordinamento fondiario, v. *supra*, sub 2.

Sul piano operativo, tuttavia, è necessario corredare le conclusioni innanzi formulate con qualche osservazione di sintesi, che le ricolleghi in modo organico al concreto modo di atteggiarsi dei limiti alla potestà legislativa regionale tratteggiati dalla giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma.

Il motivo conduttore che si evince dalla ricostruzione del riparto di competenze tra Stato e Regioni operata dalla Corte è rappresentato dal fatto che le materie non sono concepite secondo un criterio obiettivo (cioè dell'oggetto), ma sulla base di un criterio finalistico, e ciò indipendentemente dal configurarsi del tipo di potestà considerato (esclusivo, concorrente, residuale o primario) (55). In altri termini, pare possibile affermare che l'attuale assetto delle attribuzioni statali e regionali induca a ripristinare una prospettiva in termini teleologici delle attribuzioni regionali, un tempo seguita dalla stessa Corte costituzionale, ma

poi disattesa dalla stessa e avversata altresì dalla dottrina preoccupata di sistemare sempre le fonti negli stretti termini dell'alternativa gerarchia-competenza (56).

In ultima analisi, quindi, il criterio orientativo di ciascun legislatore regionale deve essere quello rappresentato dalla valutazione dello scopo della normazione, da intendersi come efficace strumento di tutela di interessi suscettibili di differenziazione, frazionamento e localizzazione territoriale. Ciò significa adottare una logica di integrazione delle competenze che implica l'esistenza di un confine mobile tra le une e le altre, la cui determinazione è operata di volta in volta attraverso il principio di sussidiarietà (57). In questo modo, d'altro canto, si rinviene il fattore di chiusura e di sintesi del sistema delle fonti nella stessa Costituzione (art. 118, co. 1) (58), evitando così di correre il rischio di relativizzarla. □

(55) V. *supra*, spec. sub 3.2 e 3.3.

(56) Su tali vicende si rimanda alle osservazioni di S. BARTOLE nel commento alla sent. n. 154/1972, cit., 170.

(57) Sul punto sia consentito il rinvio a E. D'ORLANDO, *Il sistema delle fonti regionali e locali*, cit., 94-97.

(58) Come ha fatto la stessa Corte costituzionale nella sent. n. 303/2003, cit.

La classificazione normativa delle aree naturali protette di diritto comunitario: rilievi critici e problemi aperti

di FULVIO DI DIO

1. Premessa: la (finora unica) pronuncia della Corte di cassazione. - 2. La materia «Parchi ed aree protette» prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. - 3. La classificazione «normativa» italiana delle aree naturali protette. - 4. Le direttive comunitarie e la rete ecologica europea. - 5. La procedura per la formazione delle aree protette europee «Natura 2000». - 6. Conclusioni: la mera classificazione astratta di «area protetta» influisce sul regime della gestione concreta?

1. - La sentenza della Suprema Corte 28 novembre 2003, n. 44409, pubblicata su questo stesso numero della Rivista, costituisce la prima pronuncia giurisprudenziale italiana in cui viene espressamente dibattuto il tema della classificazione e della disciplina applicabile alle aree naturali protette di origine comunitaria, le «zone di protezione speciale» (ZPS) e i «siti di importanza comunitaria» (SIC).

Se da un lato si afferma infatti che «il concetto di «aree naturali protette» è più ampio di quello comprendente le categorie dei parchi nazionali, riserve naturali statali, parco naturale interregionale, parco naturale regionale, riserva naturale regionale, perché abbraccia anche le zone umide, le zone di protezione speciale, le zone speciali di conservazione ed altre aree naturali protette», dall'altro è giocoforza ritenere che l'esecuzione di opere di movimento terra, disboscamento e copertura di pietrame, all'interno della zona di protezione speciale (ZPS) denominata «Alta Murgia» ed in assenza delle preventive autorizzazioni ambientali, configura di conseguenza la violazione dell'art. 30, l. 6 dicembre 1991, n. 394 e l'applicazione della relativa sanzione penale (1).

Viene inoltre affermato che la competenza all'istituzione di dette zone di protezione speciale non è prerogativa esclusiva delle Regioni, e solo in via sostitutiva dello Stato, ma può essere esercitata anche dallo Stato quando, come in questo caso, un determinato *habitat* sia rilevante quale

ecosistema di importanza nazionale (2).

In questa sede ci soffermeremo ad esaminare le implicazioni giuridiche (e gestionali) che scaturiscono dalla classificazione normativa di una zona di protezione speciale quale «area naturale protetta», per analizzare fino a che punto tale questione (terminologica) ha (o meno) delle dirette conseguenze sul piano dell'apparato gestionale in vista della protezione naturalistica di specie ed *habitat*, rimandando ad altra sede l'analisi più dettagliata sullo stato di attuazione in Italia delle direttive c.d. «Uccelli» (79/409/CEE) e «Habitat» (92/43/CEE) (3), rispettivamente recepite nel nostro ordinamento con la l. 11 febbraio 1992, n. 157, norme per la protezione della fauna selvatica, e con il d.p.r. 8 settembre 1997, n. 357, successivamente modificato dal d.p.r. 12 marzo 2003, n. 120.

Il tutto, con la dovuta consapevolezza che la S.C., sottoponendo al vaglio tale fattispecie solo con deliberazione sommaria in sede cautelare, ha sollevato delle problematiche e dei temi di indubbio interesse, che torneranno sicuramente all'attenzione futura della giurisprudenza, ma che meritano sin da ora la dovuta attenzione ed un opportuno approfondimento.

2. - Il quadro giuridico in cui inserire il tema della conservazione della natura in genere, e poi, in particolare, la materia delle classificazioni normative delle aree naturali protette, ha subito un profondo e radicale mutamento a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3

(1) L'esame della giurisprudenza edita mostra che l'applicazione delle sanzioni penali, previste dalla legge quadro sulle aree protette, è risultata finora estremamente ridotta. Unico precedente di riferimento può farsi risalire a Cass. 22 ottobre 1999, n. 30, Bianchi, in *Foro it. Rep.*, 2000, voce *Caccia*, n. 17, che richiama la classificazione delle aree naturali protette, operata con la deliberazione 2 dicembre 1996, al fine di estendere, anche ai territori delle riserve naturali, l'applicabilità dei divieti di introduzione di arma non autorizzata, previsti dall'art. 11, comma 3, legge n. 394/91 con riferimento testuale solo ai Parchi. Rispetto a tale risultato, peraltro, il richiamo alla classificazione, contenuto in motivazione, è solo un passaggio dell'argomentazione, che ha condotto all'applicabilità del divieto solo dopo aver accertato che la riserva naturale era stata effettivamente istituita.

(2) Sui rapporti Stato-Regioni, in relazione all'applicazione della legge quadro in materia di caccia, l. 11 febbraio 1992, n. 157, di recepimento della direttiva 79/409/CEE, v. Corte cost. 4 luglio 2003, nn. 226 e 227, in questa Riv., 2/2004, 86 ss., con nota di F. Di Dio, *La tutela della fauna selvatica,*

dell'ambiente e dell'ecosistema nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in cui, nel richiamare la precedente sentenza della Consulta 20 dicembre 2002, n. 536, viene in evidenza che la disciplina statale rivolta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema può incidere sulla materia caccia, pur riservata alla potestà legislativa regionale, ove l'intervento dello Stato sia rivolto a garantire *standards* minimi e uniformi di tutela della fauna, trattandosi di limiti unificanti che rispondono ad esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione.

(3) Si v. l'approfondito, ma non propriamente adesivo commento a tale sentenza della Corte di cassazione, di R. Fuzio, *Aree naturali protette di origine comunitaria: quale tutela per gli habitat naturali e di specie?*, in *Ambiente*, 5/2004, 471 ss.; nonché, per uno sguardo d'insieme, mi si permetta di rinviare al mio *La conservazione della diversità biologica nel diritto internazionale, comunitario e nazionale dell'ambiente*, tesi di Specializzazione in *Diritto e gestione dell'ambiente*, Facoltà di giurisprudenza, Seconda Università degli studi di Napoli, 2002.

del 2001, recante modificazioni al Titolo V della nostra Carta costituzionale.

La materia delle aree protette, non essendo stata espressamente disciplinata dalla Costituzione del 1948, ha raggiunto solo nel 1991 un punto di (provvisorio) equilibrio con l'approvazione della legge quadro n. 394 del 1991.

Come noto (4), prima di tale intervento legislativo, la materia «Parchi ed aree protette», riguardando il territorio, aveva oscillato tra una riserva (apparentemente) statale (d.p.r. n. 11/1972) ed una completa «regionalizzazione» (d.p.r. n. 616/1977); la legge quadro del 1991 aveva trovato una posizione di compromesso affiancando ad aree protette di origine statale (i Parchi nazionali e le riserve statali) anche aree protette di diritto regionale (i Parchi e le riserve regionali nonché le aree protette di interesse locale).

Queste ultime erano espressione di una potestà legislativa concorrente riconosciuta alle Regioni, le quali potevano con legge istituire aree protette regionali, ma nell'ambito dei principi cornice contenuti nella legge quadro statale.

Il panorama cambia decisamente con la riforma costituzionale del novembre 2001 (5).

La competenza in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» diviene (o torna ad essere) una materia di competenza esclusiva dello Stato; d'ora in poi lo Stato può disciplinare completamente e fin nel dettaglio la materia delle aree protette, delegando facoltativamente alle Regioni solo potestà di natura regolamentare attuativa e non più legislativa.

Ovviamente questa novità legislativa va inserita nel complesso di tutte le altre innovazioni (esistenza di una nuova competenza esclusiva regionale e conferma della potestà ripartita tra Stato e Regioni), dalle quali risulta che la Regione mantiene competenze pur sempre fondamentali in materie logicamente connesse alla protezione degli ambienti naturali (più o meno integri): si pensi, per citare solo alcuni esempi, alla tutela della salute, al governo del territorio, alla caccia e alla pesca, alla valorizzazione dei beni ambientali, all'agricoltura ed alle foreste...

Quali cambiamenti potrà allora introdurre questa modifica sul versante della classificazione normativa (e connessa gestione) delle aree naturali protette?

3. - Innanzitutto, una chiarificazione di ordine metodologico.

Si può parlare di classificazione «normativa» delle aree naturali protette ogniqualvolta, all'interno del tema più ampio della classificazione delle aree protette in generale, ci si trova in presenza di strumenti normativi (leggi, regolamenti, deliberazioni a carattere normativo di autorità pubbliche), che individuano diverse tipologie di aree protette, predisponendo (ciò che più conta) per ciascuna di esse un regime giuridico differenziato (6).

Il problema risulta particolarmente complesso, in quanto coinvolge non un solo protagonista (il Parlamento, ad esempio, oppure il Ministero dell'ambiente), bensì tutto quel numeroso e variegato insieme di attori che risultano

normalmente coinvolti nella determinazione ed attuazione degli interventi di conservazione giuridica della natura.

Sarà interessato, innanzitutto, il Parlamento, che con la legge quadro n. 394/1991 ha gettato le basi per una classificazione di tipo legislativo, ma anche il Ministero dell'ambiente e la Conferenza unificata Stato-Regioni (che sono subentrati nelle competenze originariamente previste per il Comitato nazionale per le aree naturali protette); infine, saranno coinvolte tutte le Regioni italiane e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nonché tutti gli enti locali infraregionali, anch'essi dotati di poteri classificatori in questa materia.

Ma, come per i problemi ambientali in genere, questa sentenza della S.C. ci offre l'opportunità di sollevare lo sguardo dall'ordinamento interno a quello sovranazionale, dal momento che, a partire dalle direttive 79/409/CEE e 92/43/CEE, rispettivamente in tema di protezione degli uccelli selvatici e di conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali (7), l'Unione europea ha intrapreso la creazione di una rete ecologica (europea) coerente di aree protette (denominata «Natura 2000»), iniziativa che ha comportato, nel già affollato panorama delle diverse tipologie giuridiche interne di aree naturali, l'apertura di nuove classi di aree, questa volta di diritto comunitario.

Per analizzare l'attuale situazione della classificazione normativa delle aree protette, occorre dunque prendere le mosse dall'imprescindibile riferimento legislativo rappresentato dalla l. 6 dicembre 1991, n. 394, «Legge quadro sulle aree protette». All'interno della categoria unitaria delle aree protette, la legge quadro (all'art. 2) propone una classificazione in diversi tipi: i parchi nazionali, i parchi naturali regionali, le riserve naturali statali e regionali, le aree protette marine (internazionali e nazionali) e le aree naturali protette di interesse locale.

A modificare l'originario impianto classificatorio della legge quadro, sono intervenute due deliberazioni del Comitato per le aree naturali protette.

Utilizzando il potere attribuito al Comitato dall'art. 2, comma 5 della legge quadro, secondo cui il Comitato stesso poteva «operare ulteriori classificazioni per le finalità della presente legge ed allo scopo di rendere efficaci i tipi di protezione previsti dalle Convenzioni internazionali ed in particolare dalla Convenzione di Ramsar», questo organismo ha determinato la classificazione delle aree protette in una prima deliberazione del 21 dicembre 1993, individuando sette tipologie di aree protette: *a)* parco nazionale; *b)* riserva naturale statale; *c)* parco naturale interregionale; *d)* parco naturale regionale; *e)* riserva naturale regionale; *f)* zona umida di importanza internazionale (di cui alla Convenzione di Ramsar); *g)* altre aree naturali protette.

Successivamente, il Comitato è tornato sul tema delle classificazioni nel 1996, con la deliberazione del 2 dicembre. In questo secondo provvedimento vengono appunto inserite due nuove classificazioni:

- le zone di protezione speciale (ZPS) ai sensi della direttiva 79/409/CEE in tema di protezione degli uccelli selvatici;

(4) Per l'evoluzione legislativa in materia di protezione della natura antecedente all'emanazione della legge quadro n. 394/1991, si rinvia ad A. SIMONCINI, *Ambiente e protezione della natura*, Padova, 1997.

(5) Anche se, come per tutte le modifiche legislative, ed in modo peculiare per le riforme costituzionali, occorrerà aspettare un congruo lasso di tempo per poter effettuare valutazioni che non rischino di essere affrettate.

(6) Le classificazioni normative non coincidono quindi necessariamente con quelle elaborate sul piano tecnico-descrittivo da organismi scientifici o da organizzazioni internazionali. Perché si abbia una classificazione di tipo normativo occorre un atto emanato da un'autorità pubblica, che stabilisca autoritativamente i caratteri differenziali dell'area protetta. I possibili «classificatori» saranno quindi tutti quei soggetti dotati di potere normativo, cui sia stata assegnata una funzione di tipo, appunto, classificatorio.

(7) Per rendersi conto del rilievo che presenta, attualmente, la difesa della diversità biologica, con la connessa tutela degli *habitat*, naturali e di specie, il *Living planet report 2004* del Wwf, presentato il 21 ottobre 2004 nella sede delle Nazioni unite a Ginevra, denuncia che l'uomo consuma in media il 20 per cento delle risorse in più rispetto alle capacità di rigenerazione della Terra. Il rapporto del Wwf, realizzato insieme al *World conservation monitoring centre* dell'Unep e al *Global footprint network*, considera anche l'Indice del pianeta vivente (*Living Planet Index*). Analizzando la situazione di 555 specie terrestri, 322 di acqua dolce e 267 marine, l'Indice ha concluso che negli ultimi trent'anni, proprio a causa dell'impatto umano sulla terra (domanda di cibo, acqua ed energia della popolazione mondiale), c'è stato un declino del 40 per cento delle popolazioni animali selvatiche.

- le zone speciali di conservazione (ZSC) ai sensi della direttiva 92/43/CEE in tema di conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali.

Con il manifesto intento, poi, di rendere pubblico l'elenco delle zone di protezione speciale e dei proposti siti di importanza comunitaria, nonché per permettere una loro migliore conoscenza, valorizzazione e tutela, il Ministro dell'ambiente, con decreto 3 aprile 2000, ha deliberato la pubblicazione degli elenchi delle ZPS e dei SIC, individuati e proposti dalle Regioni, trasmessi dal Ministro alla Commissione europea per la designazione ed inserimento ufficiale negli elenchi comunitari.

La Corte di cassazione, attenendosi allo stretto dato normativo, si avvale dunque di queste disposizioni legislative per sancire la violazione della legge quadro n. 394/91 e quindi la diretta applicabilità della disciplina delle aree protette, data «l'esistenza giuridica di un'area di protezione speciale denominata "Alta Murgia"»:

- la zona di protezione speciale «Alta Murgia» è inserita nella classificazione delle aree naturali protette, come da delibera del Ministero dell'ambiente 2 dicembre 1996, art. 1, punto g), ai sensi della dir. 79/409/CEE;

- la stessa zona è espressamente indicata come «prioritaria area di reperimento a livello nazionale» dalla legge quadro sulle aree protette [l. 6 dicembre 1991, n. 394, art. 34, comma 6, lettera d)] (8);

- anche il d.m. 3 aprile 2000 include nell'elenco A delle ZPS la zona in questione.

Ma analizziamo nel dettaglio le singole direttive comunitarie, per calare nel giusto contesto decisionale le motivazioni che la S.C. adduce a sostegno della sua pronuncia e vedere fino a che punto possono essere accettate.

4. - La direttiva 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici (9) dava diretta attuazione a quanto previsto nei primi due Programmi d'azione in materia ambientale ed in una Raccomandazione (10) del 20 dicembre 1975, in cui la Commissione invitava tutti gli Stati membri ad aderire alle Convenzioni internazionali in materia di avifauna (Convenzione di Ramsar e di Bonn).

La direttiva 79/409 ha come oggetto la tutela di alcune specie di uccelli selvatici (art. 1.1), ed in particolare si applica agli «uccelli, alle loro uova, ai nidi ed agli *habitat*» (art. 1.2). L'obiettivo primario della disciplina giuridica non è, quindi, la protezione di determinati territori in quanto naturalisticamente rilevanti in sé, bensì la tutela di determinate specie animali, tutela che vede come strumento prioritario la protezione degli *habitat* in cui tali specie hanno il loro ambiente vitale (11).

A conferma di questa considerazione delle aree naturali protette solamente come fattori strumentali per la tutela ambientale (e non come obiettivi primari), sta il fatto che la

direttiva non prevede esclusivamente interventi di protezione della natura quali mezzi per raggiungere le proprie finalità, ma essa affianca a queste misure di conservazione *in situ* anche misure concernenti la cattura, l'uccisione, la distruzione dei nidi o delle uova, il disturbo durante la ricerca del cibo nonché il divieto della commercializzazione di uccelli vivi o morti o parti di essi; norme, queste, che si riferiscono alla generalità del territorio della Comunità e non definiscono lo *status* di alcune aree speciali (12).

Il punto che è comunque importante sottolineare ai nostri fini è che, sin dal 1979, la Comunità aveva posto norme vincolanti per gli Stati membri al fine di proteggere determinate specie di uccelli attraverso la creazione di aree naturali protette.

I limiti di tale intervento sono già stati evidenziati: limitatezza del campo applicativo, strumentalità dell'obbligo, esclusione della finalità di creare nuove aree protette.

Proprio su questi due elementi interviene la successiva direttiva 92/43/CEE, in tema di *habitat* naturali e seminaturali, che dà vita all'unica rete ecologica europea, «Natura 2000», su cui confluiscono anche le ZPS.

La finalità di tale atto della Comunità, richiamata nell'art. 2, è quella di «contribuire a salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli *habitat* naturali, nonché la flora e la fauna selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri». In particolare, la direttiva si propone di mantenere o ripristinare uno stato di conservazione soddisfacente degli *habitat* naturali o delle specie di fauna e flora selvatiche di interesse comunitario (art. 2.2) (13).

Conseguentemente a tale finalità, la direttiva costituisce una «rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione, denominata Natura 2000». Questa rete è formata da quei siti che ospitano i particolari tipi di *habitat* naturali protetti (elencati nell'allegato I della direttiva) e gli *habitat* delle specie protette (di cui all'allegato II) e deve garantire il mantenimento e, all'occorrenza, il ripristino di tali *habitat*, in uno stato di conservazione soddisfacente (art. 3.1). A tal fine detti luoghi vanno costituiti in zone di «conservazione speciale».

Tali debbono considerarsi i siti di importanza comunitaria, ossia luoghi che contribuiscono in modo significativo a mantenere o ripristinare uno o più *habitat* naturali o *habitat* di specie, designati dagli Stati membri mediante un atto regolamentare, amministrativo e/o contrattuale ed in cui sono applicate le misure di conservazione necessarie a proteggere o ripristinare gli *habitat* o le specie in essi contenuti (14).

La direttiva, come abbiamo visto, distingue tra due tipi di azione a tutela dell'ambiente: la conservazione degli *habitat* (siano essi *habitat* naturali o *habitat* delle specie) e la tutela delle specie (15). Mentre la seconda azione si realizza attraverso misure tipiche di prevenzione *ex situ*, volte, cioè, a

(8) Detta ZPS è stata anche individuata dall'art. 2, comma 5, l. 9 dicembre 1998, n. 426, come territorio su cui istituire il Parco secondo la procedura ed i tempi previsti nella stessa legge.

(9) G.U.C.E. L 103 del 25 aprile 1979.

(10) G.U.C.E. L 21 del 28 gennaio 1975.

(11) La creazione di *protected areas* [art. 3.2, lett. a)] o di *biotopes* [art. 3.2, lett. d)] è, infatti, prevista in quanto considerata una «misura primaria di conservazione, mantenimento e ristabilimento degli *habitat*» (art. 3.2) delle specie protette.

(12) Volendo essere più precisi, le norme della direttiva non si riferiscono alla generalità delle specie di uccelli selvatici, ma solo ad alcune specie protette elencate in allegato alla direttiva medesima. È evidente che, all'interno del campo di applicazione, si pone diversamente il problema della protezione delle specie migratorie, le quali - per la loro stessa sopravvivenza - necessitano della protezione di quei territori (ad esempio, le zone umide) che costituiscono elemento essenziale, anche se temporaneo, del loro ciclo biologico. In questo caso la tutela delle specie coincide con la protezione delle aree in cui tali specie migratorie sostano.

(13) Si consideri che, in base alla normativa comunitaria, lo «stato di con-

servazione di un *habitat* naturale è considerato soddisfacente quando la sua area di ripartizione naturale e le superfici che comprende sono stabili od in estensione; la struttura e le funzioni specifiche necessarie al suo mantenimento a lungo termine esistono e possono continuare ad esistere in un futuro prevedibile. Lo stato di una specie è, a sua volta, soddisfacente quando i dati relativi all'andamento delle popolazioni della specie in causa indicano che tale specie continua e può continuare a lungo termine ad essere un elemento vitale degli *habitat* naturali cui appartiene; l'area di ripartizione naturale di tale specie non è in declino né rischia di declinare in un futuro prevedibile; esiste e continuerà probabilmente ad esistere un *habitat* sufficiente affinché le sue popolazioni si mantengano a lungo termine» [v. il combinato disposto delle lettere e) ed i) dell'art. 1 dir. 92/43/CEE].

(14) V. il combinato disposto delle lettere b) ed d) dell'art. 1; si consideri che la direttiva equipara esplicitamente a tali zone speciali di conservazione le aree protette a norma della dir. 79/409/CEE.

(15) Su questo tema, chiara è l'influenza della Convenzione di Berna sulla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa (1979), cui ha aderito la CEE nel 1981 (decisione del Consiglio n. 82/72 del 3 dicembre 1981, in G.U.C.E. L 38 del 10 febbraio 1982).

tutelare le specie animali indipendentemente dal luogo in cui esse stazionano; la prima azione consiste essenzialmente nella creazione di zone di conservazione speciale, quindi di aree soggette a misure particolari di conservazione, dirette a tutelare *habitat* naturali o *habitat* di specie (16).

Abbiamo, quindi, una fonte comunitaria che esplicitamente pone l'obbligo per gli Stati membri di creare un regime giuridico di protezione per alcune porzioni di territorio, non solo in quanto *habitat* di specie da proteggere – possibilità, questa, peraltro già prevista dalla dir. 79/409/CEE per gli uccelli selvatici –, ma anche in quanto *habitat* naturali in sé meritevoli di considerazione per la loro elevata naturalità (17).

Così facendo, la direttiva costituisce una indubbia novità per l'ordinamento comunitario preesistente perlomeno sotto tre importanti punti di vista:

a) innanzitutto, perché estende la protezione da alcune specie di uccelli selvatici ad un'ampia lista di specie animali e vegetali (18);

b) in secondo luogo, perché alla tutela delle specie viene affiancata una tutela degli *habitat*, ossia degli ecosistemi presenti su un territorio, in sé considerati;

c) infine, perché concepisce l'insieme delle zone di conservazione degli *habitat* come una rete ecologica organica a livello europeo.

5. - Converrà, a questo punto, soffermarsi sulla procedura che la direttiva stabilisce per la formazione della rete delle aree protette europee «Natura 2000», dal momento che tale procedura è quella che maggiormente crea interferenze tra il diritto comunitario ed il nostro ordinamento interno.

Ogni Stato contribuisce alla costituzione di «Natura 2000» designando sul proprio territorio una o più aree in corrispondenza degli *habitat* naturali o di specie elencati in allegato alla direttiva.

In base, quindi, ai criteri enunciati nella direttiva, ogni Stato propone un elenco dei siti (indicando il tipo di *habitat* che così intende proteggere) denominati «siti di importanza comunitaria» (SIC); l'elenco andava trasmesso alla Commissione entro il triennio successivo alla notifica della direttiva contemporaneamente alle informazioni sui vari siti (19).

Entro sei anni dalla notifica della direttiva, la Commissione avrebbe dovuto elaborare, d'accordo con ognuno degli Stati membri, un progetto di elenco dei SIC e tale elenco è approvato secondo un complesso *iter* procedurale che coinvolge un Comitato dei rappresentanti dei Governi ed, eventualmente, il Consiglio della Comunità (artt. 20 e 21).

Quando un sito è stato inserito nell'elenco, entro il successivo termine di sei anni dall'approvazione comunitaria

dell'elenco stesso, lo Stato deve designarlo come «zona di conservazione speciale», «stabilendo le priorità in funzione dell'importanza dei siti per il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, di uno o più tipi di *habitat* naturali (...) o di una specie (...) e per la coerenza di Natura 2000, nonché alla luce dei rischi di degrado e di distruzione che incombono su detti siti» (art. 4.4).

A questo riguardo va sottolineato un aspetto di notevole rilievo: non appena un sito è iscritto nell'elenco, esso è soggetto ad un regime transitorio o (per usare i termini tipici della legislazione italiana) «di salvaguardia». Tale regime transitorio prevede che (art. 6.2) gli Stati membri adottino innanzitutto misure opportune per evitare il degrado degli *habitat* nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate; in secondo luogo (artt. 6.3 e 6.4), qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso alla gestione del sito va valutato per il suo impatto su di esso, tenendo conto delle finalità di conservazione naturale (20).

Per completare l'esame di questi aspetti procedurali, va segnalato che la Commissione, se constata l'assenza da un elenco nazionale di un sito in cui si riscontrano uno o più *habitat* o specie prioritarie ritenute indispensabili per il mantenimento di detti *habitat*, inizia una procedura di concertazione che ha come primo obiettivo la verifica incrociata dei dati scientifici a disposizione. Se, al termine di tale fase di concertazione – non superiore a sei mesi – la controversia non è risolta, la Commissione trasmette al Consiglio una proposta relativa alla scelta del sito d'interesse comunitario. Il Consiglio, deliberando all'unanimità (21), decide entro un termine di tre mesi. Durante tale periodo di concertazione, l'area in oggetto è sempre soggetta alle già illustrate disposizioni dell'art. 6.2.

6. - Da quanto sin qui ricostruito, si può trarre una conclusione fondamentale circa il tema della classificazione normativa delle aree naturali: la Comunità europea ha scelto di non classificare le aree speciali di conservazione, proponendo una tipologia propria.

Si badi che questa è stata un'opzione consapevole del Consiglio della Comunità: infatti, molteplici mozioni provenienti da parlamentari europei avevano, invece, auspicato la creazione di «riserve naturali comunitarie» o di veri e propri «Parchi europei» (22).

Ciononostante, la Comunità ha preferito affidare alla regolamentazione nazionale la scelta del «tipo» di area protetta, purché venisse assicurata la finalità della direttiva. Non si sono identificate, così, le «zone speciali di conservazione» con una particolare tipologia di area soggetta ad un determinato regime giuridico, né si sono automaticamente

(16) Gli «*habitat* naturali» sono definiti dalla direttiva come quelle «zone terrestri o acquatiche che si distinguono grazie alle loro caratteristiche geografiche, abiotiche e biotiche, interamente naturali o seminaturali»: art. 1, lett. b).

L'«*habitat* di una specie», invece, è l'ambiente definito da fattori abiotici e biotici specifici in cui vive la specie in una delle fasi del suo ciclo biologico: art. 1, lett. f).

(17) Ovviamente, l'esatta definizione di tale carattere di «naturalità» o «seminaturalità» potrebbe sollevare molte discussioni. Ci limitiamo ad osservare che il problema, al di là della valenza scientifica, ha poche conseguenze sul piano applicativo, in quanto gli *habitat* naturali o seminaturali da proteggere sono tassativamente elencati nell'allegato I alla direttiva, allegato redatto in maniera estremamente puntuale e specifica lasciando molto poco spazio ad una possibile valutazione discrezionale della «naturalità» o meno di un *habitat*.

(18) Si vedano gli allegati II, IV e V alla direttiva.

(19) Le informazioni sono fornite sulla base di un formulario che deve prevedere la Commissione e devono comprendere la mappa del sito, la sua denominazione, la sua ubicazione, la sua estensione nonché i dati risultanti dall'applicazione di criteri specificati nella direttiva (art. 4.1).

(20) In base a tale disposizione, le autorità nazionali danno «il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che

esso non pregiudicherà l'integrità del sito. Qualora, nonostante le conclusioni negative della valutazione d'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale ed economica, lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata».

(21) È chiaro che in tale eccezionale caso non è possibile la costituzione di aree protette in siti d'interesse comunitario in modo unilaterale, ossia in contrasto con la volontà del singolo Stato, essendo richiesta – al termine della procedura di concertazione – l'unanimità del Consiglio della Comunità; l'elenco dei SIC che la Commissione seleziona tra quelli inseriti negli elenchi nazionali segue una procedura più snella, che si conclude, nell'eventualità di un disaccordo fra Commissione e Comitato, con un voto del Consiglio a maggioranza qualificata (art. 21).

(22) Si veda, ad esempio, la *Motion for a resolution on establishment and conservation of Community nature reserve*, approvata dalla Commissione del Parlamento europeo «Ambiente, salute pubblica e tutela dei consumatori» (cfr. PE 112.009/fin.). Oppure la risoluzione del Parlamento europeo sulla creazione e la conservazione di riserve naturali d'interesse comunitario (Doc A2-65/87, in *G.U.C.E.* C 246 del 14 settembre 1987, 121).

assoggettati i SIC di Natura 2000 alla normativa vigente per le aree protette nazionali, preferendo che tale scelta fosse ponderata dagli Stati membri in sede di attuazione degli obblighi comunitari.

Si comprende allora come suscitò più di una perplessità la scelta della deliberazione del Comitato nazionale per le aree protette del 2 dicembre 1996, come visto fatta propria dalla S.C. a sostegno della sua motivazione, di inserire le ZPS e le ZSC come «nuove tipologie di aree protette»; anche in considerazione del fatto che questo provvedimento non ha trovato alcuna corrispondenza nella deliberazione, di pari data, con la quale lo stesso Comitato ha approvato ed aggiornato l'elenco ufficiale delle aree protette (23).

Parimenti irrilevante dovrebbe risultare anche la pubblicazione dell'elenco delle zone, disposta dal Ministro dell'ambiente con il già citato decreto 3 aprile 2000, che ha solo fini di pubblicità notizia: nessuna diretta applicazione della legge quadro n. 394/91 può farsi discendere, come fa la Corte, dalla mera pubblicazione del d.m. 3 aprile 2000, in quanto ciò che rileva (o dovrebbe rilevare) è l'attuazione delle direttive comunitarie secondo i tempi, le scansioni e le competenze disciplinate dal d.p.r. n. 357/1997.

In realtà, nella logica dell'azione comunitaria, il Ministero dell'ambiente ha il compito esclusivo di designare, al termine della procedura (24), i siti inseriti nell'elenco di «Natura 2000» come «zone speciali di conservazione» (25), il che significa prevedere – per tali zone – misure di conservazione tali da realizzare le finalità per cui sono state identificate come siti d'importanza comunitaria (prevedendo obbligatoriamente tra queste, ad esempio, la misura della valutazione d'incidenza); e sino alla «designazione» delle zone speciali di conservazione si applica un regime provvisorio rimesso alla determinazione delle Regioni (art. 4, d.p.r. n. 357/1997).

Questo significa anche che le ZPS o le ZSC non sono aree protette tipologicamente diverse dai Parchi nazionali, regionali o dalle riserve naturali, bensì che si possono utilizzare queste tipologie di aree per realizzarle. A conferma di quanto affermato, sta il fatto che il più volte menzionato regolamento di attuazione della direttiva (d.p.r. n. 357 del 1997, successiva-

mente modificato dal d.p.r. 12 marzo 2003, n. 120), nell'eventualità che il sito comunitario si trovi all'interno di un'area protetta già costituita, prevede che quest'ultima provveda alla sua protezione (non dovendosi ipotizzare il «ritaglio» della ZSC all'interno dell'area protetta esistente).

Con questa sentenza la Corte opera dunque un'estensione logica (più che analogica) tra la normativa regionale ancora da emanare ex art. 4, commi 1 e 2, del d.p.r. n. 357/1997, e le misure di salvaguardia, regolamentari e di piano, previste dagli artt. 6, 11 e 12 della legge quadro per le aree naturali protette in generale, ed in particolare per l'istituto del Parco; così da poter applicare le sanzioni penali previste dalla stessa legge quadro, ex art. 30, comma 8, «in relazione alla violazione delle disposizioni di leggi regionali che prevedono misure di salvaguardia in vista dell'istituzione di aree protette» e «con riguardo alla trasgressione di regolamenti di parchi naturali regionali».

Riassumendo e concludendo: il mero ampliamento astratto delle categorie di aree protette, operato con i già esaminati strumenti legislativi e sancito dalla Corte di cassazione in questa (finora unica) occasione, non è in grado di apportare alcuna concreta conseguenza, fino a quando non si sia provveduto, evidentemente, alla formale istituzione di una specifica area protetta, secondo la normativa espressamente determinata per quella categoria, ed inserendo detta area nell'elenco (questo sì) ufficiale delle «aree naturali protette», momento necessario ed indispensabile per l'applicazione di un determinato regime prescrittivo e normativo, quale quello previsto dalla legge quadro, nonché condizione *sine qua non* per l'acquisizione dei relativi finanziamenti statali (26).

Altrimenti, ad oggi, in mancanza della normativa regionale di attuazione delle previsioni degli artt. 4 e 5 del d.p.r. n. 357/1997, e di un provvedimento statale che, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, definisca le direttive e le linee guida per la gestione delle zone della rete ecologica europea «Natura 2000» (art. 3, comma 3, d.p.r. citato) (27), affidarsi alla funzione di supplenza svolta dalla giurisprudenza rischia di apparire decisamente incongruo ed aleatorio. □

(23) Entrambe le deliberazioni sono quelle tuttora vigenti e risultano pubblicate, rispettivamente, in *G.U.* n. 139 del 17 giugno 1997 e n. 141 del 19 giugno 1997. È importante sottolineare che l'elenco pubblicato con il d.m. 3 aprile 2000 è atto evidentemente diverso dall'approvazione dell'elenco ufficiale delle aree protette, compito prima assegnato al Comitato per le aree naturali ed oggi attribuito (ex art. 7, comma 1, d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281) alla competenza non del Ministro dell'ambiente, ma della Conferenza Stato-Regioni.

(24) Alle Regioni compete l'avvio della procedura mediante autonoma individuazione dei siti di importanza comunitaria da proporre alla Commissione; al Ministro, invece, è attribuita la formulazione della proposta alla Commissione europea. Dopo l'approvazione e definizione dell'elenco dei siti, il Ministro dell'ambiente «designa, con proprio decreto, adottato d'intesa con ciascuna Regione interessata, i siti d'importanza comunitaria quali «zone speciali di conservazione» (art. 3, comma 2, d.p.r. 357/1997).

(25) La differenza della disciplina tra i «siti» e le «zone» è connessa alla procedura comunitaria che prevede l'individuazione dei «proposti» siti di importanza comunitaria come «premesse necessaria» per la successiva designazione delle zone speciali di conservazione.

(26) V. P. FRANICALACCI, *Le aree naturali protette. Lineamenti e strutture*, Rimini, 1998, 288 ss.; G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Torino, 1994, 172.

(27) Recentemente la Commissione europea ha approvato, il 22 dicembre 2003, una lista di 956 siti naturali nelle regioni montuose dell'Unione

europea, tra cui diversi siti delle Alpi e dell'Appennino. I siti protetti copriranno, infatti, circa il 37 per cento del territorio alpino in sette Stati membri e riguarderanno almeno 97 specie animali, 63 tipi di piante e 99 *habitat* naturali. L'elenco dei siti proposti, qui da noi riportato nell'allegato al decreto 25 marzo 2004 [decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio 25 marzo 2004 - Elenco dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica alpina in Italia, ai sensi della direttiva 92/43/CEE (*G.U.* 19 luglio 2004, n. 167, p. 40)] non è stato considerato dalla Commissione europea come definitivo, in quanto diversi Stati membri, tra cui l'Italia, non avrebbero proposto un numero sufficiente di siti conformemente ai requisiti della direttiva «Habitat». Per quanto attiene all'Italia, tale elenco dovrà essere completato sulla base di ulteriori proposte da parte della Provincia autonoma di Bolzano, per gli *habitat* specificati nell'allegato II del decreto.

Comunque, attualmente, la Commissione europea non ha ancora approvato, in via definitiva per tutte le zone biogeografiche, l'elenco di detti siti di importanza comunitaria, presupposto necessario per il provvedimento di «designazione» delle zone speciali di conservazione (ZSC) che, come abbiamo visto, qui da noi deve essere adottato con decreto del Ministro dell'ambiente, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni. Ad oggi, infatti, sono stati approvati gli elenchi di siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica alpina, macaronesica (che comprende le Azzorre, Madera e le Canarie), atlantica, continentale e, da ultimo, boreale (quest'ultima, con decisione della Commissione n. 2005/101/CE, del 13 gennaio 2005, in *G.U.U.E.* L 40 dell'11 febbraio 2005, p. 1).

Argomenti di discussione sul nuovo T.U. sull'espropriazione p.p.u.

(Tutti gli enti pubblici sono autorità esproprianti?)

di ALFREDO SCIALÒ
e PIERLUIGI ROTILI

1. - Con l'entrata in vigore, a far data dal 30 giugno 2003, del nuovo «Testo Unico sulla espropriazione per pubblica utilità» si è assistito al passaggio da un regime espropriativo caratterizzato dalla scissione, dal lato attivo, dei soggetti dell'espropriazione (che in precedenza andavano individuati nel soggetto espropriante – colui che solitamente promuove e beneficia dell'espropriazione – e nel titolare del potere espropriativo) ad un regime nel quale, diversamente, vi è piena coincidenza di regola tra il soggetto espropriante, che deve essere anche competente a realizzare l'opera, e il soggetto titolare del potere espropriativo. Pertanto, nella nuova procedura espropriativa si individua un unico soggetto attivo della procedura che concentra, salvo eccezioni ben previste, nello stesso soggetto le qualità di promotore, beneficiario e titolare del potere a fronte del soggetto passivo, ossia l'espropriato.

In termini più squisitamente tecnico-giuridici, si passa in materia da un rapporto trilaterale (arg. in T.A.R. Emilia-Romagna 17 dicembre 1984, n. 544, in T.A.R., 1985, I, 593; Id., Bologna, Sez. I 15 novembre 1994, n. 829, *ivi*, 1995, I, 196) ad un rapporto bilaterale. Deve rammentarsi, infatti, che la previgente disciplina delle espropriazioni per pubblica utilità, recata principalmente dalla legge fondamentale n. 2359 del 1865 e dalla legge n. 865 del 1971, accanto ai due – sempre distinti – soggetti attivi dell'espropriazione sopraindicati (vale a dire, da un lato, «il titolare del potere espropriativo», identificabile di volta in volta, a seconda della natura dell'opera – statale o regionale – rispettivamente nel Prefetto o nel Presidente della Giunta regionale (1) e, dall'altro, «il soggetto espropriante», vale a dire colui che promuoveva l'esproprio e che, di regola, era anche il beneficiario dell'espropriazione) poneva il soggetto passivo, pubblico o privato, nei cui confronti si dirigeva l'esproprio.

Oggi non è più così. Si può pertanto affermare che con il nuovo Testo Unico in materia espropriativa, la suddetta separazione dal lato attivo delle procedure tra titolare del potere espropriativo e soggetto espropriante è venuta meno in quanto, alla luce delle novità introdotte dal d.p.r. n. 327 dell'8 giugno 2001 e almeno in linea di principio, l'autorità espropriante (che coincide di regola con l'amministrazione competente alla realizzazione dell'opera) è per legge titolare del potere d'esproprio, sicché nell'attuale regime risulta, di regola, individuabile un unico soggetto attivo della procedura.

Con riferimento alla qualità di soggetto «espropriante», esigenze di completezza espositiva impongono di segnalare che sia nel precedente regime sia nel nuovo può verificarsi una separazione tra il promotore dell'esproprio e il beneficiario dello stesso, senza che venga intaccata nella sostanza la ricostruzione soprariferita. Tale ipotesi, in particolare, si può determinare nei casi di affidamento, da parte della pubblica amministrazione, delle procedure espropriative all'appaltatore o al concessionario (oggi anche al c.d. *general contractor*) e ha assunto rilievo – almeno nella prevalente giurisprudenza sin qui formatasi – sotto il profilo della legittimazione passiva di questi ultimi nei giudizi di opposizione alla stima.

Ma la sostanza, come si è detto, non muta in quanto tali soggetti sono anch'essi la *longa manus* dell'amministrazione che va considerata, per i profili qui esaminati, come se fosse un unico soggetto.

Quali fonti normative al riguardo, in primo luogo, è opportuno richiamare l'art. 3, primo comma, lett. *b*), del citato d.p.r. n. 327/2001, in base al quale è definita autorità espropriante «l'autorità amministrativa titolare del potere di espropriare e che cura il relativo procedimento, ovvero il soggetto privato al quale sia stato attribuito tale potere in base ad una norma».

In secondo luogo e con specifico riferimento all'argomento in esame, deve richiamarsi l'art. 6, commi 1° e 2°, dello stesso d.p.r. e la nozione di competenza ivi prevista. Tale articolo recita: «L'autorità competente alla realizzazione dell'opera è anche competente all'emanazione degli atti del procedimento espropriativo che si renda necessario» (primo comma); e poi «Le amministrazioni statali, le Regioni, le Province, i Comuni e gli altri enti pubblici individuano ed organizzano l'ufficio per le espropriazioni, ovvero attribuiscono i relativi poteri ad un ufficio già esistente» (secondo comma).

Va premesso che per competenza, alla luce delle acquisizioni dottrinali e giurisprudenziali, deve certamente intendersi quel determinato ambito di una data disciplina che comprende il potere di emanare quei provvedimenti (decreti, ordinanze, etc.) del procedimento espropriativo idonei ad incidere nella sfera giuridica dell'espropriato, per l'acquisizione in via espropriativa di ogni diritto e, principalmente, del diritto di proprietà sul bene.

(1) I Comuni avevano per legge una titolarità limitata all'accesso e all'occupazione per le opere comunali; ma molte leggi regionali avevano

delegato loro tutti i poteri d'esproprio indipendentemente dalla natura delle opere.

Il comma primo del citato art. 6 introduce, al riguardo, il c.d. «principio di simmetria», nel disporre che l'autorità competente alla realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità (per «realizzazione» non può evidentemente intendersi solo la materiale esecuzione, bensì anche e soprattutto l'appartenenza istituzionale di una materia ad un determinato soggetto con ogni connesso potere) è anche competente all'emanazione degli atti o provvedimenti dell'intero procedimento espropriativo che si renda necessario e, pertanto, guarda all'attribuzione della competenza dal punto di vista procedimentale, vale a dire assegnando all'autorità competente anche tutti gli atti preordinati a quello finale.

È questo, perciò, il significato di quanto sostenuto in premessa e cioè che, di regola, nel nuovo procedimento espropriativo vi debba essere coincidenza tra autorità espropriante, promotore e beneficiario dello stesso.

Del resto, la possibilità di qualificare come autorità espropriante il soggetto che deve realizzare l'opera, in funzione della quale viene attivata la procedura d'esproprio, appare pienamente rispondente al convincimento del Consiglio di Stato, espresso nel parere dell'Adunanza generale n. 4/2001 (del 29 marzo 2001, in *Cons. Stato*, 2001, 1, 1981), secondo cui la materia (più esattamente la funzione) dell'espropriazione deve essere considerata strumentale rispetto ad altre materie (in particolare, lavori pubblici e urbanistica).

In considerazione di tale carattere strumentale, il legislatore ha altresì previsto, in via acceleratoria, all'art. 6, comma 8, del citato T.U., che l'esercizio del potere espropriativo possa essere delegato, ogni volta che l'opera pubblica o di pubblica utilità viene realizzata da un concessionario o da un contraente generale, dall'autorità amministrativa che ne è titolare ai soggetti in questione.

In tale ottica si giustifica e si comprende la portata del citato secondo comma del medesimo art. 6, laddove, cioè, si prevede che ogni soggetto espropriante organizzi un proprio ufficio espropri o attribuisca i relativi poteri ad un ufficio esistente.

Ne deriva perciò che occorre, a tale ultimo fine, interrogarsi su quali siano nel concreto gli enti esproprianti. La norma in parola offre una versione che sembra solo esemplificativa in quanto, accanto alle (tradizionali) figure in materia e cioè le amministrazioni statali, le Regioni, le Province e i Comuni, pone genericamente «gli altri enti pubblici» indistintamente considerati. Si tratta, pertanto, di individuare concretamente l'ambito applicativo di tale indifferenziata espressione.

2. - Prima di esaminare quali enti pubblici possano essere considerati titolari del potere espropriativo, è necessario soffermarsi sulle definizioni stesse di ente pubblico che possano giovare a proporre una possibile soluzione del quesito sopraindicato.

La dottrina e la giurisprudenza sono solite distinguere, all'interno del sistema della pubblica amministrazione, diverse figure di enti: strumentali, ausiliari ed autonomi (2). Gli enti strumentali (o serventi) perseguono fini propri ed

esclusivi dell'amministrazione di riferimento (lo Stato, la Regione, i Comuni), alla quale sono legati da vincoli di soggezione o di servizio (sono tali, ad esempio, le aziende speciali, lo IACP, le aziende di promozione turistica).

D'altro canto, si può affidare ad enti pubblici il perseguimento di alcuni fini che, pur non essendo di esclusiva pertinenza pubblica, rivestono un particolare interesse poiché compiono un'azione complementare o integrativa di quella pubblica. Sono questi i cosiddetti enti ausiliari (quali, ad esempio, gli ordini professionali, università non statali, istituti di credito di diritto pubblico).

Ma, di certo, ciò che più rileva ai presenti fini è quella che sembra più una qualità che una categoria specifica di enti pubblici, in quanto espressione dell'ampio fenomeno del pluralismo autonomistico. Si tratta, appunto, degli enti autonomi o, più esattamente, degli enti dotati di autonomia. A tali soggetti giuridici il riconoscimento dell'autonomia può essere accompagnato dall'attribuzione agli enti stessi della possibilità di perseguire obiettivi propri, sulla base di scelte autonome ed al di fuori degli indirizzi dello Stato (ferma restando la possibilità di eventuali controlli statali) (3). Come si è accennato, quella degli enti dotati di autonomia più che una vera e propria categoria a sé stante all'interno degli enti pubblici, sembra attribuire una particolare connotazione a diverse figure di enti e coinvolgere, trasversalmente, gli stessi enti pubblici strumentali o ausiliari.

L'autonomia, infatti, non è semplicemente una qualifica che viene attribuita in astratto da un provvedimento normativo, ma qualcosa che va verificato analizzando le concrete attribuzioni dell'ente pubblico. Diversamente dal significato comunemente attribuito al termine «autonomia», quest'ultimo, nel linguaggio giuridico, non costituisce un mero sinonimo di «indipendenza», ma piuttosto individua la capacità di «autodeterminazione» ovvero «autoregolazione di attività e di comportamenti» dell'ente stesso (4). E tutto ciò indipendentemente dalla natura dei fini perseguiti dall'ente. Pertanto, in linea di principio, non paiono sussistere ostacoli alla possibilità di qualificare come autonomo, nel senso sopra chiarito, anche un ente strumentale o ausiliare.

3. - Tanto esposto, venendo alla questione oggetto del presente studio, è opportuno valutare se tutti gli enti pubblici siano competenti alla realizzazione (nel significato più ampio sopra proposto) di un'opera pubblica e possano perciò dirsi titolari del potere espropriativo alla luce del nuovo regime introdotto in materia dal T.U. ovvero se le rilevate distinzioni possano indirizzare in un senso esclusivo di taluni di essi.

In tale finalità, l'indagine normativa deve soffermarsi sul secondo comma dell'art. 6 del d.p.r. n. 327/2001 e, in particolare, occorre individuare gli enti pubblici cui si riferisce il citato articolo onde valutare se in esso sono compresi esclusivamente gli enti pubblici territoriali ivi menzionati (Regioni, Province, Comuni, ecc.) e gli «altri enti pubblici» ma sempre e soltanto «territoriali» in senso stretto (es. Comunità montane); oppure se, invece, in tale nozione siano inclusi tutti indistintamente gli enti pubblici, ivi compresi perciò anche quelli economici. Al riguardo, va

(2) Sulla nozione e classificazione degli enti pubblici si veda, tra gli altri, A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1984, 186 ss.; S. CASSESE, *La nozione di pubblica amministrazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, 920 ss.; F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, Tomo I, Milano, 2003, 633 ss.; R. GAROFOLI, *Le privatizzazioni degli enti dell'economia. Profili giuridici*, Milano, 1998.

(3) Ovviamente gli obiettivi perseguiti da tali enti dovranno essere di particolare rilevanza in sé e per sé, indipendentemente cioè dal collegamento con fini statali.

Va rilevato che, ai fini della qualificazione di un soggetto come ente

pubblico, è irrilevante l'eventuale adozione di forme societarie. Sulla c.d. neutralità del modello societario, la dottrina è concorde: F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, cit., 637 ss.; M.T. CIRENELI, *Le società per azioni a partecipazione pubblica*, in *Trattato delle società per azioni*, diretto da Colombo e Portale, vol. VII, *Le società di diritto speciale*, Torino, 1992, 100 ss.; ID., *Le imprese pubbliche*, Milano, 1983, 528 ss.; E. CICCONE, *Società legali e società pubbliche: due esperienze sintomatiche*, in *Quaderni giuridici dell'impresa*, 1992, I, 5 ss.; C. IBBA, *Le società legali*, Torino, 1992, 370 ss.

(4) Per tutti, cfr. S. DE FINA, in *Enc. giur.*, Vol. IV, 1988, voce *Autonomia*.

precisato che nel primo caso, vale a dire nell'ipotesi di un'interpretazione dell'art. 6 che individui quali titolari del potere espropriativo i soli enti territoriali, la norma in questione andrebbe ad assumere una portata del tutto limitata ed anche in tal caso potrebbero opporsi a tale limitata ricostruzione motivi di censura.

Infatti, in base all'art. 2 del d.lgs. n. 267/2000 – recante il nuovo Testo Unico delle leggi sugli enti locali (T.U.E.L.) – sono «enti pubblici territoriali», per i quali il territorio costituisce il principale elemento costitutivo, «le Regioni, le Province, i Comuni, le Unioni di Comuni, le Comunità montane ed isolate e le Aree metropolitane». Dalla suddetta elencazione recata dal T.U.E.L., appare evidente come gli enti territoriali, non espressamente indicati dal secondo comma dell'art. 6 del d.p.r. n. 327/2001, risulterebbero le Unioni di Comuni, le Comunità montane ed isolate e le Aree metropolitane.

Se si leggesse l'espressione «gli altri enti pubblici» di cui parla la norma come riferita agli altri enti pubblici territoriali (oltre ai già menzionati Stato, Regioni, Province e Comuni) e perciò riferita anche ai soggetti (Comunità montane, Unioni di Comuni, ecc.) non espressamente menzionati, taluno potrebbe obiettare, in omaggio al brocardo *ubi lex voluit dixit*, come il legislatore, qualora avesse voluto riconoscere la natura di autorità espropriante soltanto in capo agli enti pubblici territoriali, avrebbe dovuto espressamente menzionarli tutti e non escluderne taluni: ciò in considerazione del fatto che le diverse tipologie di enti che rientrano in tale categoria sono comunque limitate e tipizzate dalla legge. Peraltro, anche nell'economia della norma, il richiamo agli altri enti territoriali non avrebbe comportato un eccessivo «appesantimento» della stessa e, comunque, il legislatore accanto all'espressione «gli altri enti pubblici» avrebbe dovuto aggiungere, nella prospettazione qui contestata, l'aggettivo «territoriali».

Invece, pare che la suddetta interpretazione del citato art. 6 risulti contrastare con l'impostazione complessiva del nuovo T.U., il quale nell'individuare i soggetti dell'espropriazione per pubblica utilità ha determinato, come in precedenza esposto, una «dilatazione» del lato attivo del rapporto espropriativo prevedendo la possibilità, beninteso ancorata al cd. «principio di simmetria», di radicare la titolarità del potere espropriativo anche in capo a soggetti privati [art. 3, comma 1, lett. b), d.p.r. n. 327/2001].

In altri termini non è dato rinvenire la ragione in base alla quale il legislatore avrebbe dovuto, con esclusivo riguardo a soggetti aventi natura privatistica, ampliare la sfera attiva dell'espropriazione e nel contempo, con riguardo ai soggetti pubblici, restringere tale sfera riservando la qualità di autorità espropriante ai soli enti pubblici territoriali.

Più in linea con lo spirito del legislatore apparirebbe, invece, una lettura più estensiva della norma, tale da far rientrare nel concetto di «altri enti pubblici», di cui parla il comma in esame, non solo quelli territoriali, ma anche tutti gli altri enti che per il perseguimento dei propri fini devono realizzare opere (per ciò stesso, pubbliche o di pubblica utilità). È pertanto a questo scopo che possono venire in rilievo, per comprendere appieno il senso della norma, le argomentazioni, esposte ai punti che precedono, in ordine alle qualificazioni degli enti pubblici, offrendosi in questa sede quella interpretazione che limiti l'applicazione della stessa disposizione a quegli enti che, per il perseguimento dei propri obiettivi, siano dotati di

autonomia amministrativa, contabile e finanziaria, a prescindere dalla loro specifica qualificazione.

Come si è detto, le qualificazioni elaborate in dottrina pongono l'accento esclusivamente sulla natura dei fini di volta in volta perseguiti dall'ente e non anche sulla struttura «istituzionale» dello stesso, che potrà essere caratterizzata, anche con riguardo ad enti solitamente definiti come «strumentali» o «ausiliari», da un grado di autonomia tale da radicare in capo agli stessi la competenza a realizzare una determinata opera di pubblica utilità e la conseguente titolarità del potere espropriativo.

La suesposta ricostruzione sembra trovare conferma in recenti pronunce giurisprudenziali dalle quali si ricava che autonomia (di mezzi, anche giuridici) e strumentalità (di fini) possono convivere in capo al medesimo ente e ciò a prescindere dalla qualificazione dello stesso (5).

Così, enti definiti «strumentali», che in quanto tali perseguono fini strumentali rispetto a quelli dell'ente di riferimento, potranno essere dotati di un'autonomia amministrativa, contabile e finanziaria che consenta all'ente di provvedere direttamente, ove occorresse, alla realizzazione di opere pubbliche e di essere, conseguentemente, qualificato come autorità espropriante.

Al contrario, sembrerebbe eccessivo riconoscere la qualifica di autorità espropriante agli enti per i quali ordinariamente se ne riconosce la soggezione sotto ogni profilo (finanziario, amministrativo, contabile, ecc.) allo Stato o agli altri enti territoriali e fatte salve talune eccezioni.

4. - In forza delle suesposte considerazioni, aderendo quindi alla interpretazione estensiva sopraproposta del citato art. 6, è opportuno chiedersi se vi siano tipologie di enti pubblici aventi caratteristiche tali da escludere alla radice la titolarità del potere espropriativo.

Al riguardo, in primo luogo, possono essere presi in considerazione gli enti pubblici economici, i quali si differenziano dagli altri enti pubblici esclusivamente per il fatto che operano nel campo della produzione e dello scambio di beni e servizi, svolgendo attività prevalentemente o esclusivamente economiche, ponendosi in concorrenza con soggetti privati.

A ben vedere, laddove l'elemento discriminante degli enti pubblici economici rispetto agli altri enti pubblici andasse individuato principalmente nel settore di operatività degli stessi, non sussisterebbero appigli normativi per sostenere un eventuale diverso trattamento di tali enti pubblici in materia espropriativa.

È opportuno sottolineare, invero, come anche l'assunzione di forme privatistiche da parte degli enti pubblici economici, non incida sugli obiettivi che gli stessi devono perseguire, ossia la realizzazione di fini pubblici. Quindi, non può escludersi che anche un ente pubblico economico sia chiamato a realizzare un'opera pubblica servente ai propri fini (es. la nuova sede dell'istituto) e, in tale prospettiva, non parrebbero sussistere ostacoli in ordine ad una sua possibile qualificazione come autorità espropriante.

Del resto la posizione paritetica che vanno ad assumere gli enti pubblici economici, rispetto a soggetti di natura privatistica (ponendosi in diretta concorrenza con soggetti privati), non sembra da sola poter giustificare un'esclusione di tali enti dal novero dei soggetti astrattamente qualificabili come autorità esproprianti. Infatti la *ratio* sottesa al d.p.r. n. 327/2001 individua come principale criterio per la qualificazione di un soggetto come «autorità espropriante», quello

(5) Arg. in Corte conti, Sez. giur. reg. Emilia-Romagna 1° ottobre 1999, n. 747, in *Riv. Corte conti*, 1999, fasc. 6, 90, la quale afferma che le Camere

di commercio, pur perseguendo fini strumentali rispetto a quelli degli enti locali, sono comunque enti autonomi di diritto pubblico.

«funzional-finalistico» retto dal citato principio di simmetria, a prescindere dal regime giuridico applicabile allo stesso.

In conclusione, tali enti pubblici economici potranno essere titolari del potere espropriativo ogni qualvolta risultino dotati di quell'autonomia amministrativa, contabile e finanziaria – di cui si è detto al precedente punto – tale da consentire agli stessi di provvedere direttamente alla realizzazione dell'opera o intervento pubblico di volta in volta strumentale al fine (ovviamente pubblico) perseguito.

4.1. - Il caso più emblematico di tale categoria appare quello dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale. Per tali enti, ai quali non può disconoscersi la competenza a realizzare le opere di loro pertinenza, la giurisprudenza è ormai sostanzialmente pacifica nell'attribuire loro la natura di enti pubblici e, secondo tali pronunce, in particolare di enti pubblici economici (Cass. SS.UU. 30 giugno 1999, n. 363, in *Foro it.*, 1999, 2847; *Id.* 16 novembre 1999, n. 781, *ivi*, 2000, 696).

Per gli stessi, quale che sia comunque la loro natura, è indubbio un riferimento di ordine territoriale che renderebbe agevole la loro qualificazione quali autorità esproprianti proprio in virtù della citata disposizione dell'art. 6, comma 2 del T.U., che si riferisce genericamente «agli altri enti pubblici» dopo aver elencato i principali enti territoriali.

Naturalmente, in base a quanto detto in precedenza, la tesi suindicata merita un'ulteriore precisazione, da verificare nelle singole normative regionali: in talune Regioni, infatti, gli enti in parola sono considerati privi di una completa autonomia finanziaria, amministrativa e contabile, quasi meri ausiliari delle amministrazioni regionali per la promozione delle attività industriali. È evidente come, in tali casi, sarebbe invero arduo un loro inserimento tra i soggetti riconosciuti titolari di un potere espropriativo (dovendosi perciò, nell'ottica proposta in questa sede, fare riferimento all'ente territoriale di pertinenza e cioè la Regione, anche per gli aspetti espropriativi).

È da segnalare, al riguardo, una recente ed articolata pronuncia del giudice amministrativo di primo grado (T.A.R. Puglia, Bari 26 agosto 2004, n. 3678, inedita) che sembra volta a riconoscere la titolarità delle funzioni in materia direttamente in capo ai Consorzi in parola. Tale orientamento, sebbene riferito ad una vicenda dispiegatasi prima dell'entrata in vigore del nuovo T.U., contiene una riflessione di ordine generale in linea con l'impostazione del nuovo sistema espropriativo introdotto dal d.p.r. n. 327/2001, riflessione per la quale l'operatore auspica un intervento chiarificatore da parte del Consiglio di Stato.

4.2. - Più difficile appare l'inquadramento dei Consorzi di bonifica nonostante, peraltro, il loro fondamento normativo rinvenibile nell'art. 862 del codice civile nonché nell'art. 13 del r.d. n. 215/1933, dai quali si ricava, da un

lato, che essi sono «persone giuridiche pubbliche» ma, dall'altro, che all'esecuzione delle opere necessarie al piano generale di bonifica «provvede il Ministero dell'agricoltura e delle foreste (6), direttamente o per concessione» (art. 13, primo comma) e inoltre che la «(...) concessione è accordata al Consorzio (...)» (art. 13, secondo comma).

In tal caso la competenza alla realizzazione delle opere non deriva in capo ai Consorzi di bonifica in via diretta (in quanto essa è attribuita, invece, come si è visto, al Ministero) bensì «per concessione», la quale attesterebbe perciò la presenza istituzionale di tale figura amministrativa quale che sia la esatta qualificazione di essa (è discusso, infatti, se si tratti di concessione-delega o di delegazione amministrativa intersoggettiva).

Si può così affermare che, nonostante la loro indubbia natura pubblica e un ambito «territoriale» di riferimento, i Consorzi di bonifica non possono dirsi autorità esproprianti perché non hanno una diretta istituzionale competenza a realizzare le relative opere che tocca invece al Ministero delle politiche agricole e forestali.

Altra questione è quella di una possibile delega dell'esercizio, in tutto o in parte, dei poteri espropriativi agli stessi da parte del Ministero. Ciò esula dai confini della presente trattazione e rimane comunque, in astratto, una eventualità.

5. - Come appare evidente, anche dalle ultime considerazioni svolte, la questione che ci occupa non involge solo aspetti giuridico-amministrativi - con riflessi sulla legittimità delle procedure espropriative sotto il profilo della competenza - bensì concerne anche i rapporti politico-istituzionali tra i vari soggetti pubblici.

Infatti, l'adesione all'una o all'altra delle interpretazioni proposte potrebbe condurre a controversie circa la rivendicazione, da parte dell'uno o dell'altro dei soggetti pubblici, del «potere» espropriativo (ovvero, del suo esatto contrario, cioè il diniego dello stesso) con il rischio di paralizzare, come è avvenuto in qualche caso, l'azione espropriativa.

Si pensi al caso in cui due soggetti pubblici ritengano entrambi di non essere titolari del potere espropriativo (o al contrario si ritengano entrambi titolari): in tale ipotesi sorgerebbe il rischio concreto di un «braccio di ferro» istituzionale tra i due soggetti tale da condurre ad un vero e proprio congelamento, sul nascere, della procedura di espropriazione, e ciò a discapito del perseguimento del pubblico interesse cui quest'ultima è preordinata.

In tale quadro apparirebbe, quindi, indispensabile un intervento chiarificatore in tal senso, se non del legislatore quantomeno della giurisprudenza (Consiglio di Stato) in funzione nomofilattica (7), al fine di scongiurare una possibile paralisi dell'azione amministrativa con conseguenti ripercussioni sui programmi realizzativi di taluni enti. □

(6) Oggi, come è noto, Ministero delle politiche agricole e forestali.

(7) Che tale funzione possa riconoscersi anche al Consiglio di Stato, è

oggi pacificamente ammesso (cfr. Cass. SS. UU. 26 luglio 2002, n. 11102, in *Giust. civ.*, 2003, 1120).

PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte costituzionale - 10-5-2005, n. 192 - Capotosti, pres.; Finocchiaro, est. - M.A. c. INPS, Pres. Consiglio dei ministri (avv. Stato, Nucaro).

Previdenza sociale - Assicurazioni obbligatorie - Rapporto assicurativo - Elenchi nominativi dei lavoratori agricoli - Provvedimento definitivo di iscrizione o mancata iscrizione o cancellazione - Termine di centoventi giorni per la proposizione dell'azione giudiziaria ex art. 22, primo comma, legge n. 83 del 1970 - Questione di legittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. - Non fondatezza. (D.l. 3 febbraio 1970, n. 7, conv. in l. 11 marzo 1970, n. 83, art. 22; Cost., artt. 3 e 38)

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, primo comma, del d.l. 3 febbraio 1970, n. 7 (Norme in materia di collocamento e accertamento dei lavoratori agricoli), convertito, con modificazioni, nella l. 11 marzo 1970, n. 83, sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., dal Tribunale di Lecce con ordinanza 26 luglio 2002 (1).

(Omissis)

CONSIDERATO IN DIRITTO. - 1. - Il Tribunale di Lecce dubita della legittimità costituzionale dell'art. 22, primo comma, del d.l. 3 febbraio 1970, n. 7 (Norme in materia di collocamento e accertamento dei lavoratori agricoli), convertito, con modificazioni, nella legge 11 marzo 1970, n. 83, nella parte in cui prevede un termine di decadenza di soli centoventi giorni – decorrenti dalla notifica o dal momento della conoscenza del provvedimento – dall'azione giudiziaria nei confronti dei provvedimenti definitivi relativi alla mancata inclusione negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli subordinati a tempo determinato di cui al r.d. 24 settembre 1940, n. 1949 (Modalità di accertamento dei contributi dovuti dagli agricoltori e dai lavoratori dell'agricoltura per le associazioni professionali, per l'assistenza malattia, per l'invalidità e la vecchiaia, per la tubercolosi, per la nuzialità e natalità per l'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro in agricoltura e per la corresponsione degli assegni familiari, e modalità per l'accertamento dei lavoratori dell'agricoltura), e successive modificazioni, ovvero alla cancellazione dagli stessi, per violazione degli artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione.

La violazione della prima norma sarebbe ravvisabile nella irragionevolezza della previsione del termine e nella disparità di trattamento rispetto alla generalità degli altri lavoratori subordinati, per i quali l'ordinamento previdenziale non pone analogha preclusione, fatti salvi i termini, comuni anche ai lavoratori agricoli, di decadenza triennale ed annuale sanciti dall'art. 47 del d.p.r. 30 aprile 1970, n. 639 (Attuazione delle deleghe conferite al Governo con gli articoli 27 e 29 della legge 30 aprile 1969, n. 153, concernente la revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale), come modificato dall'art. 4 del d.l. 19 settembre 1992, n. 384 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali) convertito nella l. 14 novembre 1992, n. 438, rispettivamente per le controversie in materia di trattamenti pensionistici e per quelle aventi ad oggetto le prestazioni previdenziali temporanee; nonché rispetto ai lavoratori autonomi del settore commerciale, per i quali, pur essendo condizionato per legge il diritto di conseguire le prestazioni previdenziali all'iscrizione nei relativi elenchi, non sono comunque previsti termini di decadenza per la relativa azione giudiziaria.

La violazione dell'art. 38, secondo comma, della Costituzione, sussisterebbe in quanto il termine decadenziale di cui si tratta, avuto riguardo alla circostanza che il conseguimento del diritto

alle prestazioni previste dalla invocata disposizione costituzionale in favore dei lavoratori agricoli è subordinato alla *condicio sine qua non* della iscrizione negli elenchi nominativi, vulnererebbe il diritto alle prestazioni stesse.

2. - La questione è infondata.

2.1. - Il sistema di accertamento e di riscossione dei contributi per i lavoratori agricoli, differenziato da quello generale, fu istituito con regio decreto-legge 28 novembre 1938, n. 2138 (Unificazione e semplificazione dell'accertamento e della riscossione dei contributi dovuti dagli agricoltori e dai lavoratori dell'agricoltura per le associazioni professionali, per l'assistenza malattia, per l'invalidità e la vecchiaia, per la tubercolosi, per l'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro in agricoltura e per la corresponsione degli assegni familiari), che prevede che detti contributi fossero stabiliti sulla base dell'impiego di mano d'opera per ogni azienda agricola, delegando il Governo a determinare le modalità per l'accertamento e la riscossione dei contributi. Fu così prevista, con il citato r.d. n. 1949 del 1940 (art. 12), la compilazione per ogni comune di elenchi nominativi dei lavoratori subordinati dell'agricoltura, distinti per qualifiche. Il compito dell'accertamento dei nominativi da inserire negli elenchi, affidato dapprima a commissioni comunali, fu successivamente attribuito agli Uffici provinciali SCAU (Servizio per i contributi agricoli unificati). La disciplina è stata successivamente modificata con il d.l. n. 7 del 1970, convertito, con modificazioni, nella legge n. 83 del 1970, che, tra l'altro, ha affidato la compilazione di detti elenchi a commissioni locali della mano d'opera agricola, appositamente costituite presso gli uffici locali di collocamento, poi sostituite da altri organi per effetto delle successive disposizioni che hanno apportato ulteriori modifiche al sistema di accertamento e riscossione dei contributi in agricoltura. Immutata è rimasta peraltro la norma di cui all'art. 22, primo comma, del citato d.l. n. 7 del 1970, convertito, con modificazioni, nella legge n. 83 del 1970, la quale dispone che «contro i provvedimenti definitivi adottati in applicazione del presente decreto da cui derivi una lesione di diritti soggettivi, l'interessato può proporre azione davanti al pretore nel termine di centoventi giorni dalla notifica o dal momento in cui ne abbia avuto conoscenza». Da tale norma deriva dunque la imposizione del censurato termine di decadenza dall'azione giudiziaria nei confronti dei provvedimenti definitivi relativi alla mancata inclusione negli (o alla cancellazione dagli) elenchi nominativi dei lavoratori agricoli subordinati a tempo determinato.

2.2. - Questa Corte ha già scrutinato, con riferimento all'art. 3 della Costituzione, la norma impugnata con l'ordinanza n. 88 del 1988, dichiarando la manifesta infondatezza della relativa questione sulla base del diritto vivente, ricordato anche dal giudice *a quo*, secondo cui «l'art. 8 della l. 11 agosto 1973, n. 533 e l'art. 148 disp. att. cod. proc. civ. hanno rimosso sia i termini di decadenza contenuti nelle procedure amministrative, sia quelli che, pur se estranei allo stretto ambito delle medesime – come i termini posti per l'inizio dell'azione giudiziaria – sono ad esse strettamente collegati, in quanto diretti a conferire al provvedimento amministrativo conclusivo di dette procedure natura definitiva...»; con la conseguenza che si doveva ritenere che l'inutile decorso del termine previsto nel citato art. 22 non esplicasse più «effetto preclusivo della proponibilità della domanda giudiziale».

Peraltro, come osservato anche dal rimettente nel motivare la rilevanza della questione sollevata, tale soluzione non è più proponibile – malgrado la contraria tesi sostenuta dalla difesa erariale – dopo che il diritto vivente tenuto presente dalla citata ordinanza della Corte costituzionale è stato superato da altre pronunce della Corte di cassazione che hanno elaborato un diverso costante indirizzo secondo il quale «il termine di centoventi giorni previsto dall'art. 22 d.l. 3 febbraio 1970, n. 7, convertito con modifiche nella l. 11 marzo 1970, n. 83, per la proposizione dell'azione giudiziaria a seguito della notifica o della presa di conoscenza del provvedimento definitivo di iscrizione o mancata iscrizione negli elenchi dei lavoratori agricoli,

ovvero di cancellazione dai suddetti elenchi, si configura come un termine di natura sostanziale, senza possibilità di sanatoria *ex art. 8* della legge n. 533 del 1973, e senza che la disposizione in esame possa ritenersi implicitamente abrogata dall'art. 148 disp. att. cod. proc. civ.» (v. Cass. n. 9595 del 1997; Cass. n. 5942 del 2001).

2.3. - Partendo dalla premessa circa l'attuale vigenza del termine di decadenza di cui alla norma impugnata, questa Corte ritiene di dover affermare la infondatezza della censura relativa alla violazione dell'art. 3, primo comma, della Costituzione, per la presunta irragionevolezza e disparità di trattamento rispetto alla generalità degli altri lavoratori subordinati, sulla base del principio già altre volte enunciato, e che in questa sede deve essere confermato, relativo alla impossibilità di istituire confronti tra sistemi previdenziali diversi (v. sentenze n. 297 del 1999 e n. 166 del 1996), in quanto i diversi sistemi hanno una loro specificità, e la circostanza che le relative discipline non siano uniformi non lede di per sé il principio di uguaglianza, salvo il caso, nella specie non sussistente, di una evidente irragionevolezza della differenza di disciplina (cfr. sentenze n. 26 del 1980 e n. 454 del 1993).

Per ritenere che la previsione di un termine di decadenza dall'azione giudiziaria per conseguire il diritto all'iscrizione negli elenchi nominativi dia luogo ad una illegittima disparità di trattamento, non basta osservare che in altri casi tale onere è escluso, ma occorrerebbe dimostrare la manifesta arbitrarietà di tale differenza; a meno che si tratti di un onere tale da incidere sostanzialmente sulla garanzia costituzionale di effettività della tutela previdenziale (v. le già citate sentenze n. 166 del 1996 e n. 454 del 1993).

Né, al fine di affermare l'irragionevolezza della previsione di termini decadenziali per insorgere in sede giurisdizionale avverso i provvedimenti amministrativi di non iscrizione dei lavoratori agricoli negli elenchi nominativi, o di cancellazione dagli stessi, è sufficiente il richiamo alla disciplina prevista per i lavoratori autonomi del settore commerciale, per i quali, pur essendo condizionato per legge (l. 27 novembre 1960, n. 1397) il diritto di conseguire le prestazioni previdenziali alla iscrizione nei relativi elenchi, non sono tuttavia fissati termini decadenziali.

Il sistema degli elenchi nominativi dei lavoratori dipendenti dell'agricoltura – come del resto rilevato dallo stesso mittente – è giustificato dalla obiettiva difficoltà di rilevamento della effettività della prestazione in un settore peculiare come quello agricolo, caratterizzato dall'essere l'attività lavorativa spesso discontinua e prestata in favore di una pluralità di diversi datori di lavoro nel corso dell'anno, così come è parimenti giustificata e ragionevole la previsione di un termine di decadenza per la contestazione dei provvedimenti di cancellazione o di non inclusione, in ragione di una oggettiva difficoltà di accertamento dei fatti.

Ciò posto, la finalità della decadenza in questione è da rinvenire nella esigenza di accertare nel più breve tempo possibile la sussistenza del diritto all'iscrizione ed alle conseguenti prestazioni, avuto riguardo alla circostanza che l'atto di iscrizione negli elenchi costituisce presupposto per l'accesso alle prestazioni previdenziali collegate al solo requisito assicurativo, quali la indennità di malattia o di maternità, e titolo per l'accredito, per ciascun anno, dei contributi corrispondenti al numero di giornate di iscrizione negli elenchi stessi.

Le susesposte considerazioni danno conto della irrilevanza, sul piano costituzionale, della lamentata disparità di trattamento anche rispetto ai lavoratori autonomi.

2.4. - Parimenti infondata è la censura relativa alla violazione dell'art. 38, secondo comma, della Costituzione, che viene ravvisata nella circostanza che, essendo, nel caso dei dipendenti del settore agricolo, tutte le indennità e prestazioni considerate dalla invocata disposizione costituzionale subordinate alla iscrizione negli elenchi nominativi, la prevista decadenza dall'azione giudiziaria per la contestazione dei provvedimenti di cancellazione o di mancata inclusione in detti elenchi impedirebbe il godimento della tutela costituzionalmente garantita.

Nella interpretazione della citata disposizione dell'art. 38, secondo comma, della Costituzione, questa Corte ha precisato che essa attiene all'adeguamento dei mezzi di carattere previdenziale alle esigenze di vita dell'interessato, piuttosto che alle modalità necessarie a conseguirli, a meno che esse non siano tali da compromettere il conseguimento, ed ha ritenuto pienamente legittime le regole con

cui, nel rispetto degli altri precetti costituzionali, viene condizionata l'insorgenza di tali diritti o di questi disciplinato l'esercizio (v., sul punto, tra le altre le sentenze n. 345 del 1999, n. 71 del 1993, n. 203 del 1985, n. 33 del 1977, n. 33 del 1974 e n. 10 del 1970).

In particolare, sul tema della decadenza, in materia di computo a domanda di servizi e periodi ai fini pensionistici, è stato chiarito che «non è in contraddizione con il carattere di imprescrittibilità della pensione il fatto che le vicende volte a determinare i presupposti di consistenza quantitativa o addirittura di esistenza del diritto a pensione si svolgano entro limiti temporali, né che l'azionamento di tali vicende sia rimesso dalla legge alla iniziativa dell'interessato; e ciò vale in particolare nei casi in cui, come nell'ipotesi di computo dei servizi pregressi, tali vicende comportino l'assunzione di oneri per il destinatario delle prestazioni (versamento di contributi) ovvero di rischio per l'ente erogatore (utilizzazione di contributi pregressi)...» (sentenza n. 197 del 1987). La stessa sentenza ha ribadito altresì il principio, costante nella giurisprudenza della Corte, secondo il quale «l'esercizio di ogni diritto, anche costituzionalmente garantito, può essere dalla legge regolato e sottoposto a limitazioni, sempre che tali limitazioni siano compatibili con la funzione del diritto di cui si tratta e non si traducano nell'esclusione della effettiva possibilità dell'esercizio di esso».

Con successiva decisione (sentenza n. 345 del 1999, cit.) si è ritenuto che il fatto che all'onere della domanda per conseguire il trattamento di quiescenza si colleghi un termine di decadenza «è frutto di una scelta discrezionale del legislatore, coerente con il sistema prescelto, e giustificabile se non altro per ragioni di certezza della situazione finanziaria dell'ente erogatore del trattamento».

Quanto, poi, al profilo della irragionevolezza del termine di cui si tratta per la sua brevità, va ribadito che, in tema di valutazione di congruità dei termini di decadenza, la incongruità può ammettersi solo quando il termine sia determinato in modo da non rendere effettiva la possibilità di esercizio del diritto cui si riferisce, e, di conseguenza, inoperante la tutela che si sia inteso accordare al cittadino leso (v. sentenza n. 10 del 1970, cit.).

E' stato poi chiarito che «la congruità di un termine di decadenza – sia pure con riguardo alla garanzia costituzionale del diritto alla difesa – deve essere valutata non solo in rapporto all'interesse di chi ha l'onere di osservarlo, ma anche con riguardo alla funzione ad esso assegnata nell'ordinamento giuridico» (sentenza n. 284 del 1985).

Alla stregua delle susesposte argomentazioni, la questione non merita accoglimento. (*Omissis*)

(1) COSTITUZIONALITÀ DELL'ART. 22, LEGGE N. 83 DEL 1970 CHE PREVEDE UN TERMINE DI DECADENZA PER LA PROPOSIZIONE DELL'AZIONE GIUDIZIARIA IN MATERIA DI ISCRIZIONE NEGLI ELENCHI NOMINATIVI DEI LAVORATORI AGRICOLI.

1.- L'art. 22, primo comma, d.l. 3 febbraio 1970, n. 7, convertito, con modificazioni, in l. 11 marzo 1970, n. 83 dispone che «contro i provvedimenti definitivi adottati in applicazione del presente decreto da cui derivi una lesione di diritti soggettivi, l'interessato può proporre azione davanti al pretore nel termine di centoventi giorni dalla notifica o dal momento in cui ne abbia avuto conoscenza».

Il decreto citato disciplinava, tra l'altro, le modalità di accertamento dei lavoratori agricoli ai fini previdenziali (successivamente in parte modificate) - che si realizza mediante la loro iscrizione in appositi elenchi nominativi (idonea a certificare lo *status* di soggetto assicurato) - con la previsione delle relative procedure contenziose in sede amministrativa, il cui espletamento costituisce, come dirò in prosieguo, condizione di procedibilità della successiva fase contenziosa in sede giudiziaria alla cui attivazione si riferisce la norma dell'art. 22 sopra richiamata (1).

(1) Sulla materia degli elenchi nominativi e sull'evoluzione, nel tempo, della relativa disciplina v. GATTA, *Le prestazioni previdenziali dei lavoratori*

ri agricoli: principi generali e specificità, aspetti problematici, in *Inform. prev.*, 2002, 1697 ss.

Sulla natura del termine decadenza cominato da detta norma sono insorte alcune perplessità a seguito delle innovazioni introdotte nelle controversie previdenziali ed assistenziali dalla l. 11 agosto 1973, n. 533.

Con l'art. 1 della citata legge è stato introdotto nell'ordinamento l'art. 443 c.p.c. - per il quale la domanda giudiziaria nelle controversie in questione «non è procedibile se non quando siano esauriti i procedimenti prescritti dalle leggi speciali per la composizione in sede amministrativa o siano decorsi i termini ivi fissati per il compimento dei procedimenti stessi o siano, comunque, decorsi 180 giorni dalla data in cui è stato proposto il ricorso amministrativo» - in sostituzione del previgente art. 460 c.p.c. secondo il quale il mancato esperimento delle procedure precontenziose amministrative costituiva motivo di improponibilità della domanda giudiziaria.

In correlazione con detta innovazione, sono state previste - per quello che qui interessa - altre due novità: 1) l'art. 148, *sub* art. 9, disp. att. c.p.c., il quale ha abrogato «tutte le disposizioni contenute nelle leggi speciali in materia di previdenza e di assistenza obbligatorie che, in difformità da quanto stabilito dall'art. 443 del codice, condizionano la proponibilità della domanda giudiziaria al preventivo esperimento dei procedimenti contenziosi»; 2) l'art. 8, secondo il quale «nelle procedure amministrative riguardanti le controversie di cui all'art. 442 c.p.c., non si tiene conto dei vizi, delle preclusioni e delle decadenze verificatesi».

Ne è scaturito un indirizzo della giurisprudenza di legittimità secondo il quale la disposizione dell'art. 22, l. n. 83 del 1970 andava valutata come norma di natura processuale con la conseguenza, come affermato da Cass. 27 novembre 1986, n. 7016 (2) - ma in senso sostanzialmente conforme anche Cass. 14 marzo 1985, n. 2009 (3), Cass. 15 maggio 1984, n. 2954 (4), Cass. 12 dicembre 1981, n. 6587 (5) - che: «Nel rito del lavoro il combinato disposto degli artt. 443 c.p.c. e 148 disp. att. c.p.c. prevede che il rapporto tra procedimento amministrativo ed azione giudiziaria, in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie, si pone sempre in termini di procedibilità, e non già di proponibilità, dell'azione giudiziaria, tanto che l'art. 148 cit. prevede espressamente l'abrogazione di tutte le disposizioni di legge incompatibili con tale principio. Conseguenza che non comporta l'improponibilità dell'azione giudiziaria l'inosservanza del termine di 120 giorni previsto dall'art. 22 d.l. 3 febbraio 1970, n. 7 (conv. in l. 11 marzo 1970, n. 83) per proporre l'azione giudiziaria avverso il provvedimento definitivo di iscrizione o di mancata iscrizione negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli».

Di tale indirizzo prendeva atto anche la Corte costituzionale la quale - nel decidere la questione di legittimità costituzionale della norma *de qua*, sollevata dal Pretore di Potenza con ord. 3 febbraio 1981 nel presupposto che essa

avrebbe lasciato sopravvivere un'ipotesi di decadenza dall'azione giudiziaria, mentre in materia di prestazioni previdenziali l'ordinamento si ispirava al principio dell'irrelevanza di ogni preclusione ostativa del riesame giudiziario di pretese già oggetto di contestazione in sede amministrativa - dichiarava manifestamente infondata tale questione con ord. 26 gennaio 1988, n. 88 (6) osservando che «il presupposto ermeneutico da cui muove l'esposta censura (...) è contraddetto dal «diritto vivente» (...) secondo cui l'art. 8 della l. n. 533 del 1973 e l'art. 148 disp. att. c.p.c. hanno rimosso sia i termini di decadenza contenuti nelle procedure amministrative, sia quelli che, pur se estranei allo stretto ambito delle medesime - come i termini posti per l'inizio dell'azione giudiziaria -, sono ad esse strettamente collegati, in quanto diretti a conferire al provvedimento amministrativo conclusivo di dette procedure natura definitiva».

Ricordo che analogo indirizzo giurisprudenziale si era andato formando, con ben maggiore rilevanza anche sotto l'aspetto finanziario e con vivace contrasto sia in giurisprudenza che in dottrina, nei confronti dell'art. 47 d.p.r. 30 aprile 1970, n. 639 il quale prevedeva, in materia di controversie sul diritto alle prestazioni previdenziali, la possibilità di proporre l'azione giudiziaria dopo l'esaurimento dei ricorsi amministrativi (primo comma) ed entro termini di decadenza, fissati in modo diverso a seconda del tipo della prestazione oggetto della controversia, decorrenti dalla data di comunicazione della decisione definitiva del ricorso o dalla data di scadenza del termine stabilito per la pronuncia della decisione medesima (commi secondo e terzo).

Ma in questo caso è intervenuto il legislatore che, con l'art. 4, l. 4 novembre 1992, n. 438, ha sostituito i commi secondo e terzo dell'art. 47, d.p.r. n. 639 del 1970, riducendo la durata dei termini ivi previsti e ribadendo che essi sono posti «a pena di decadenza» (di natura sostanziale) (7), superando, questa volta, il vaglio di legittimità costituzionale (8).

Ne è derivato un mutamento della giurisprudenza di legittimità sull'art. 22, l. n. 83 del 1970 [v. Cass. 1° ottobre 1997, n. 5595 (9) e Cass. 21 aprile 2001, n. 5942 (10)] nel senso che il termine per la proposizione dell'azione giudiziaria da esso previsto, si configura come un termine di natura sostanziale, senza possibilità di sanatoria *ex* art. 8, l. n. 533 del 1973 (e senza che la disposizione in esame possa ritenersi implicitamente abrogata dall'art. 148 disp. att. c.p.c.), dovendosi peraltro escludere che la norma di previsione di tale specifico termine dia luogo a dubbi di illegittimità costituzionale per disparità di trattamento (11).

2. - Consapevole di tale nuova situazione il Tribunale di Lecce, con ord. 26 luglio 2002 (pervenuta alla Corte costituzionale il 28 maggio 2003) (12), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, l. n. 83 del 1970 reputando «che la previsione di un termine di decadenza di soli centoventi giorni sia collidente con il precetto costituziona-

(2) Vedine la massima in *Giur. agr. it.*, 1988, 505.

(3) Massima *ibidem*, 1986, 115.

(4) In *Foro it.*, 1984, I, 2208.

(5) *Ibidem*, 1982, I, 695.

(6) In *G.U.*, 1° serie speciale, n. 6 del 10 febbraio 1988.

(7) Per una breve sintesi delle vicende giurisprudenziali e legislative riguardanti il termine di decadenza di cui all'art. 47, d.p.r. n. 639 del 1970, v. GATTA, *Indennità di maternità: prescrizione del diritto e decadenza dell'azione* (nota a Cass. 26 aprile 1993, n. 4850 e Pret. Messina, 2 novembre 1993), in *Dir. lav.*, 1994, II, 334 ss., ma specificatamente *sub* 2, pp. 336-38.

(8) V. Corte cost. 3 febbraio 1994, n. 20, *ibidem*, 1994, II, 202 con nota di MATARAZZO, *Revisione dei termini di decadenza per i trattamenti previdenziali e le prestazioni temporanee*, Corte cost. 17 novembre 1994, n. 392, in *Giust. civ.*, 1995, I, 44.

(9) In *Archivio Cass. civ.*, *Repertorio*, 2001, voce «Previdenza sociale».

(10) In *Dir. lav.*, 2002, II, 232 con nota di GATTA, *Natura sostanziale dei termini per la proposizione dell'azione giudiziaria in materia di iscrizione negli elenchi dei lavoratori agricoli*.

(11) Per più ampi riferimenti v. GATTA, *Pregiudizialità del procedimento amministrativo e decadenza dell'azione giudiziaria in materia di iscrizione negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli* (nota a Trib. Lecce 6 novembre 2001, n. 3392, in *Inform. prev.*, 2002, 807. Il nuovo indirizzo giurisprudenziale sopra riferito è stato confermato da Cass. 16 dicembre 2003, n. 19269, in questa Rivista, 2004, 605 con nota di GATTA; Cass. 19 luglio 2004, n. 13381; Cass. 10 agosto 2004, n. 15460; Cass. 28 agosto 2004, n. 17239 (le cui massime possono leggersi tutte in *Giust. civ.*, Mass., 2004); tale giurisprudenza ha, inoltre, esteso il giudizio di manifesta infondatezza anche ai dubbi di incostituzionalità sollevati nei confronti della norma *de qua* «per violazione degli artt. 24 e 113 Cost., atteso che la previsione di un termine per l'esercizio dell'azione giudiziaria non si risolve in un ostacolo apprezzabile e ingiustificato per la tutela della posizione assicurativa dell'interessato» e per violazione dei parametri costituiti dagli artt. 35 e 36 Cost., in quanto, nel porre un termine decadenza, il legislatore non ostacola in alcun modo la realizzazione del diritto al lavoro e ad una retribuzione sufficiente e proporzionale.

(12) In *G.U.*, 1° serie speciale, n. 26 del 16 luglio 2003.

le di eguaglianza e ragionevolezza (art. 3, primo comma della Costituzione), nonché con l'art. 38, secondo comma della Carta costituzionale, laddove contempla il diritto di ogni lavoratore che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria, prestazioni ed indennità tutte delle quali (...) l'iscrizione negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli di cui al r.d. 24 settembre 1940, n. 1949 e successive modificazioni, rappresenta una *condicio sine qua non*.

In sostanza, il giudice remittente ritiene che il *vulnus* all'art. 3, primo comma, Cost. possa ravvisarsi «nella irragionevolezza della previsione del termine e nella disparità di trattamento rispetto alla generalità degli altri lavoratori subordinati, per i quali l'ordinamento previdenziale non pone analoga preclusione, fatti salvi i termini, comuni anche ai lavoratori agricoli, di decadenza triennale ed annuale sanciti dall'art. 47 del d.p.r. 30 aprile 1970, n. 639, n. 153 (...) come modificato dall'art. 4 del d.l. 19 settembre 1992, n. 384 (...) convertito nella l. 14 novembre 1992, n. 438, rispettivamente per le controversie in materia di trattamenti pensionistici e per quelle aventi ad oggetto le prestazioni previdenziali temporanee; nonché rispetto ai lavoratori autonomi del settore commerciale, per i quali, pur essendo condizionato per legge il diritto di conseguire le prestazioni previdenziali all'iscrizione nei relativi elenchi, non sono comunque previsti termini di decadenza per la relativa azione giudiziaria».

Poiché, peraltro, l'iscrizione negli elenchi costituisce presupposto per il conseguimento, al verificarsi degli eventi protetti, delle prestazioni previdenziali – il cui diritto trova fondamento nella norma costituzionale dell'art. 38, secondo comma – la lamentata condizione ostativa all'esercizio del diritto all'iscrizione, per l'irragionevole brevità del termine di decadenza fissato dalla norma impugnata, finisce per collidere anche con il parametro costituzionale citato.

3. - Con la decisione in epigrafe il Giudice delle leggi – pienamente consapevole sia delle particolari condizioni che caratterizzano il lavoro subordinato nel settore agricolo dalle quali ha tratto origine il sistema degli elenchi nominativi, sia della natura e funzione dell'iscrizione in essi dei soggetti interessati, sia delle vicende pregresse e recenti dell'interpretazione giurisprudenziale della norma censurata, di cui dà conto nell'ampia ed articolata motivazione – ha ritenuto infondate le questioni sollevate dal giudice remittente facendo riferimento alla propria precedente giurisprudenza.

Quanto alla violazione dell'art. 3, primo comma, Cost. per presunta irragionevolezza e disparità di trattamento rispetto alla generalità degli altri lavoratori, la sentenza in commento ribadisce l'impossibilità di istituire confronti tra sistemi previdenziali diversi [il richiamo è a Corte cost. 17 luglio 1999, n. 297 (13) e 24 maggio 1996, n. 166 (14)] «in quanto i diversi sistemi hanno una loro specificità, e la circostanza che le relative discipline non siano uniformi non lede di per sé il principio di uguaglianza salvo il caso, nella specie insussistente, di una evidente irragionevolezza della differenza di disciplina» [con riferimento a Corte cost. 13 marzo 1980, n. 26 (15) e 23 dicembre 1993, n. 454 (16)].

Pertanto, nel caso in esame, per sostenere che la previsione di un termine di decadenza dall'azione giudiziaria per conseguire il diritto all'iscrizione negli elenchi dia luogo ad una illegittima disparità di trattamento, «non basta osservare che in altri casi tale onere è escluso, ma occorrerebbe dimostrare la manifesta arbitrarietà di tale differenza; a meno che si tratti di un onere tale da incidere sostanzialmente sulla garanzia costituzionale di effettività della tutela previdenziale» (con richiamo delle sentt. citt. nn. 166 del 1996 e 454 del 1993), né «è sufficiente il richiamo alla disciplina prevista per i lavoratori autonomi del settore commerciale, per i quali, pur essendo condizionato per legge (l. 27 novembre 1960, n. 1397) il diritto di conseguire le prestazioni previdenziali alla iscrizione nei relativi elenchi, non sono tuttavia fissati termini decadenziali» in quanto per questa categoria di lavoratori non esistono le difficoltà oggettive di accertamento esistenti, invece, per i lavoratori subordinati dell'agricoltura. In definitiva, «la finalità della decadenza in questione è da rinvenire nella esigenza di accertare nel più breve tempo possibile la sussistenza del diritto all'iscrizione ed alle conseguenti prestazioni, avuto riguardo alla circostanza che l'atto di iscrizione negli elenchi costituisce presupposto per l'accesso alle prestazioni previdenziali collegate al solo requisito assicurativo, quali la indennità di malattia o di maternità, e titolo per l'accredito, per ciascun anno, dei contributi corrispondenti al numero di giornate di iscrizione negli elenchi stessi» (17).

Quanto alla violazione dell'art. 38, secondo comma, Cost., la sentenza in commento osserva, sempre con riferimento alla propria pregressa giurisprudenza, che la relativa disposizione tende a garantire l'adeguatezza dei mezzi approntati a tutela dei lavoratori al verificarsi delle varie situazioni di bisogno in essa contemplate, alle esigenze di vita degli interessati «piuttosto che alle modalità necessarie a conseguirli, a meno che esse non siano tali da comprometterne il conseguimento», ricordando che sono state ritenute «pienamente legittime le regole con cui, nel rispetto degli altri precetti costituzionali, viene condizionata l'insorgenza di tali diritti o di questi disciplinato l'esercizio» [il richiamo è, tra le altre, a Corte cost. 22 luglio 1999, n. 345 (18), 26 febbraio 1993, n. 71 (19), 15 luglio 1985, n. 203 (20), 18 gennaio 1977, n. 33 (21), 13 febbraio 1974, n. 33 (22) e 28 gennaio 1970, n. 1970 (23)].

È stata, poi, richiamata la sent. n. 197 del 25 maggio 1987 (24) con la quale la Corte, pronunciandosi sul tema della decadenza, in materia di computo a domanda di servizi e periodi ai fini pensionistici, aveva chiarito che «non è in contraddizione con il carattere di imprescrittibilità della pensione il fatto che le vicende volte a determinare i presupposti di consistenza quantitativa o addirittura di esistenza del diritto a pensione si svolgano entro limiti temporali, né che l'azionamento di tali vicende sia rimesso dalla legge alla iniziativa dell'interessato» e ciò sulla base del principio, costante nella giurisprudenza della Corte, secondo il quale «l'esercizio di ogni diritto, anche costituzionalmente garantito, può essere dalla legge regolato e sottoposto a limitazioni, sempre che tali limitazioni siano compatibili con la funzione del diritto di cui si tratta e non si traducano nell'esclusione della effettiva possibilità dell'esercizio di esso».

(13) In *Dir. lav.*, 2000, II, 319 con mie annotazioni.

(14) In *Foro it.*, 1996, I, 2292 e in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 1996, II, 279 con nota di SANTORO, *La ripetizione dell'indebito previdenziale nuovamente al vaglio della Corte costituzionale*.

(15) In *Foro it.*, 1980, I, 897 e in *Riv. it. prev. soc.*, 1980, 848 con nota di G. ALIBRANDI, *Profili costituzionali della pensione a pubblico dipendente quale prestazione previdenziale*.

(16) In *Giur. cost.*, 1993, 3703.

(17) Su tali considerazioni rinvio ai miei scritti citt. a nt. 1 e 11.

(18) In *Cons. St.*, 1999, II, 1057.

(19) In *Dir. lav.*, 1993, II, 215 con nota di GATTA

(20) In *Giur. cost.*, 1985, I, 1569.

(21) In *Foro it.*, 1977, I, 780 e in *Riv. inf. mal. prof.*, 1977, II, 33 con nota di G. ALIBRANDI, *La legittimità costituzionale della prescrizione del diritto alle prestazioni previdenziali in caso di infortunio sul lavoro*.

(22) In *Foro it.*, 1974, I, 991.

(23) In *Prev. soc. agr.*, 1970, 223.

(24) In *Cons. St.*, 1987, II, 875.

(25) In *Foro it.*, 1986, I, 336.

È stato anche ricordato che, in relazione al termine di decadenza posto per la proposizione della domanda per conseguire il trattamento di quiescenza, la sent. n. 345 del 1999 già citata ha ritenuto tale previsione «frutto di una scelta discrezionale del legislatore, coerente con il sistema prescelto, e giustificabile se non altro per ragioni di certezza della situazione finanziaria dell'ente erogatore del trattamento».

Infine è stato affrontato il profilo della irragionevolezza, per la sua brevità, del termine di centoventi giorni posto dalla norma impugnata, di cui si è sopra fatto cenno, ribadendosi, al riguardo, che l'incongruità del termine può ammettersi solo quando esso «sia determinato in modo da non rendere effettiva la possibilità di esercizio del diritto cui si riferisce, e, di conseguenza, inoperante la tutela che si sia inteso accordare al cittadino leso (v. sent. n. 10 del 1970, cit.)» ed inoltre che «la congruità di un termine di decadenza – sia pure con riguardo alla garanzia costituzionale del diritto alla difesa – deve essere valutata non solo in rapporto all'interesse di chi ha l'onere di osservarlo, ma anche con riguardo alla funzione ad esso assegnata nell'ordinamento giuridico» [con richiamo a Corte cost. 15 novembre 1985, n. 284 (25)].

Carlo Gatta

*

I

Cass. Sez. III Civ. - 16-3-2005, n. 5695 - Nicastro, pres.; Finocchiaro, est.; Scardaccione, P.M. (conf.) - Parrocchia Santa Maria Stia ed altri (avv.ti Rinaldi, Bertuccini) c. Visani (avv.ti Cevo-lotto, Rusconi). (*Conferma App. Firenze, Sez. spec. agr. 3 marzo 2003*)

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Rinnovazione tacita - Disdetta - Forme e termini - Comunicazioni mediante lettera raccomandata - Esecuzione da parte del mandatario incaricato verbalmente dal locatore - Idoneità. (C.c., artt. 1399, 1628; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 4)

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Disdetta - Erronea indicazione del concedente - Effetti - Rinnovazione del rapporto. (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 4)

La comunicazione del diniego di rinnovazione alla prima scadenza del contratto di affitto a coltivatore diretto, ai sensi dell'art. 4 legge n. 203/1982, può essere validamente effettuata in forma scritta anche da un mandatario al quale il relativo incarico sia stato conferito verbalmente, in quanto, stante la libertà di forme consentita dalla legge per il recesso, la procura conferita a tal fine dal locatore al suo rappresentante non deve necessariamente rivestire la forma scritta (1).

L'erronea indicazione del locatore, contenuta nella comunicazione di disdetta del contratto agrario, ai sensi dell'art. 4 legge 203/1982, comportando l'inesistenza dell'atto unilaterale, provenendo da soggetto privo di legittimazione, comporta la rinnovazione del rapporto agrario (2).

II

Cass. Sez. III Civ. - 16-3-2005, n. 5684 - Nicastro, pres.; Finocchiaro, est.; Golia, P.M. (conf.) - Di Micco (avv.ti Angelino, Procaccino) c. Girasole (avv. Torre). (*Conferma App. Napoli, Sez. spec. agr. 25 ottobre 2002*)

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Rinnovazione tacita - Disdetta - Forme e termini - Comunicazioni mediante lettera raccomandata - Esecuzione da parte del mandatario incaricato verbalmente dal locatore - Idoneità. (C.c., artt. 1399, 1628; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 4)

La comunicazione del diniego di rinnovazione alla prima scadenza del contratto di affitto a coltivatore diretto, ai sensi dell'art. 4 legge n. 203/1982, può essere validamente effettuata in forma scritta anche da un mandatario al quale il relativo incarico sia stato conferito verbalmente, in quanto, stante la libertà di forme consentita dalla legge per il recesso, la procura conferita a tal fine dal locatore al suo rappresentante non deve necessariamente rivestire la forma scritta (3).

I

(Omissis)

1. I giudici di secondo grado, andando di contrario avviso, rispetto a quanto ritenuto dal Tribunale, Sezione specializzata agraria, hanno ritenuto priva di effetti la disdetta intimata il 10 maggio 1997 al Visani.

Ciò perché la stessa proveniva dalla Fondazione Fantoni pur essendo incontrovertito che proprietario del fondo era l'Ente Chiesa di S. Maria Assunta in Stia che aveva, appunto, sottoscritto il contratto di affitto 19 marzo 1985.

Atteso che dalla disdetta risultava che la Fondazione aveva agito in proprio e non quale rappresentante (ancorché senza poteri) della Chiesa di S. Maria Assunta in Stia la stessa non era suscettibile di ratifica ed era, comunque, irrilevante che il Visani fosse consapevole che la Fondazione svolgeva, di fatto, opera di gestione dei beni della Parrocchia.

2. I ricorrenti denunciano la riassunta pronunzia lamentando, da un lato «falsa applicazione di norme di diritto (e) omessa e/o insufficiente motivazione» (primo motivo), dall'altro «violazione di nome di diritto» (secondo motivo).

Si osserva, in particolare:

– la Corte di appello ha ritenuto di inquadrare la fattispecie nello schema della inesistenza dell'atto, «in realtà (...) trattandosi di un errore di fatto nella utilizzazione della carta intestata sulla quale era riportata la disdetta, ancora prima che all'istituto della rappresentanza si sarebbe dovuto ricorrere a quello della rettifica», dagli atti prodotti è risultato che il Visani aveva effettuato il versamento dei canoni di affitto almeno dal 1990 nel conto corrente della Fondazione e in una fattispecie analoga alla presente Cass. 2347/1981 ha affermato che, in base al principio generale della buona fede, l'errore sulla dichiarazione nell'atto negoziale è suscettibile di ratifica;

– erroneamente la Corte di appello ha ritenuto la necessità dello scritto per l'eventuale procura a intimare la disdetta per conto del concedente;

– se la *ratio* della spendita del nome, da parte del mandatario, è quella di portare a conoscenza del destinatario della dichiarazione che egli agisce per un soggetto diverso, ciò non deve necessariamente avvenire per mezzo di formule sacramentali e può concretarsi anche in virtù di circostanze, comportamenti e altri fattori.

3. Entrambi i riassunti motivi sono, per alcuni profili, inammissibili, per altri, manifestamente infondati, alla luce delle considerazioni che seguono.

3.1. I giudici di secondo grado sono pervenuti alla conclusione che la missiva del 10 maggio 1997, contenente la disdetta del contratto per cui è controversia, sia priva di effetti di sorta perché non riferibile, in alcun modo, all'unico soggetto legittimato alla disdetta stessa in quanto proprietario e concedente del fondo in discussione e, in particolare, all'Ente Parrocchia di Santa Maria Assunta a Stia.

I detti giudici sono pervenuti alla riferita conclusione sulla base della interpretazione del detto documento.

Pacifico quanto precede e pacifico che gli attuali ricorrenti denunciano detta interpretazione, è palese – *in limine* – la inammissibilità della censura in esame sotto il profilo di cui all'art. 366, n. 4, c.p.c.

Si osserva, in particolare, che il ricorrente per cassazione che censuri l'erronea interpretazione di clausole contrattuali o, comunque, di altre dichiarazioni negoziali, anche unilaterali, da parte del giudice del merito, per il principio di autosufficienza del ricorso, ha l'onere di trascriverle integralmente perché al giudice di legittimità è precluso l'esame degli atti per verificare la rilevanza e la fondatezza della censura (tra le tantissime, Cass. 13 ottobre 2003, n. 15279; Cass. 5 settembre 2003, n. 13012).

Pacifico quanto precede, non controverso che nella specie i ricorrenti hanno omesso di trascrivere, in ricorso, il contenuto della missiva contenente la disdetta in parola, è palese che sono

inammissibili tutte le censure svolte dagli stessi al fine di censurare la interpretazione data alla detta disdetta da parte dei giudici del merito.

3.2. Anche a prescindere da quanto precede in alcun modo pertinenti e rilevanti, al fine del decidere, si appalesano i rilievi svolti in ricorso in tema di «rettifica».

In tanto, in particolare, può – in tesi – invocarsi la rettifica di una precedente dichiarazione in quanto questa sia affetta da un errore materiale o di calcolo.

Nella specie, per contro, non si è né a fronte a un errore di calcolo (ai sensi dell'art. 1430 c.c.) né a un errore della dichiarazione o nella sua trasmissione (a norma dell'art. 1433 c.c.) ma a un atto che – si è accertato (come ammettono, del resto, anche i ricorrenti) – proviene da soggetto non legittimato e quindi privo di effetti.

3.3. Irrilevante e non pertinente, al fine del decidere, altresì, si appalesa la deduzione che in precedenza l'affittuario avesse versato i canoni di affitto su conto corrente intestato alla Fondazione e non della Parrocchia e che, pertanto, l'errore commesso nell'invio della disdetta era riconoscibile dal conduttore. Quanto sopra poteva, in tesi, condurre a una diversa soluzione della lite in quanto si fosse dedotto, e dimostrato, che la Fondazione era subentrata alla Parrocchia nel rapporto di affitto in qualità di concedente, ma una tale circostanza non è in alcun modo prospettata in ricorso ove si afferma – come notato sopra – che si era in presenza di un errore di fatto nella utilizzazione della carta intestata sulla quale era riportata la disdetta.

3.4. Indubbiamente i giudici del merito sono incorsi in gravi errori di diritto, allorché – totalmente prescindendo da quelli che sono principi ripetutamente affermati da questa Corte regolatrice, da un lato, hanno affermato che per intimare la disdetta per conto del concedente a norma dell'art. 4 della l. 3 maggio 1982, n. 203 sia necessaria una procura per atto scritto, dall'altro che l'eventuale ratifica, essendo intervenuta successivamente al termine entro il quale doveva essere intimata la disdetta, è priva di effetti.

Quanto alla prima osservazione deve, ulteriormente, ribadirsi che la disdetta della locazione (come anche dell'affitto di fondo rustico), comunicata a fini di diniego della rinnovazione tacita alla scadenza del rapporto stesso, deve necessariamente pervenire al conduttore nella forma della lettera raccomandata, ma non anche obbligatoriamente provenire dal locatore, che può legittimamente incaricare, all'uopo, un diverso soggetto (in qualità di mandatario) in forma anche soltanto verbale, poiché l'onere dell'avviso al conduttore per il tramite della raccomandata è sancito (attesa la natura recettizia dell'atto) unicamente al fine di garantire a quest'ultimo una tempestiva conoscenza dell'intenzione della controparte (in termini, ad esempio, Cass. 28 giugno 1997, n. 5802; Cass. 23 maggio 1997, n. 4605; Cass. 19 settembre 1995, n. 9890; Cass. 22 marzo 1995, n. 3265; Cass. 7 marzo 1992, n. 2763).

Quanto alla seconda si osserva, ancora, che la disdetta del contratto di locazione, o di affitto, proveniente dal *falsus procurator* del locatore può essere da quest'ultimo ratificata, ai sensi dell'art. 1399 c.c., con effetto retroattivo nei confronti del conduttore; sicché, ai fini dell'operatività della disdetta, nonché ai fini della legittimazione processuale del *falsus procurator*, ove questi abbia altresì promosso il procedimento di sfratto per finita locazione, non rileva che la ratifica sia intervenuta dopo la scadenza del termine utile per la comunicazione della disdetta e dopo l'inizio del giudizio di rilascio dell'immobile locato (in termini, ad esempio, Cass. 30 maggio 1995, n. 6075; Cass. 28 ottobre 1998, n. 10760).

Pur se la sentenza gravata contiene enunciazioni (erronee in diritto) in contrasto con i principi sopra ricordati, peraltro, non può per questo giungersi alla riforma della pronunzia stessa.

Detta sentenza, infatti, ha rigettato la domanda attrice anche sulla base di altro argomento in alcun modo validamente censurato e in particolare sul rilievo che, in tanto trovano applicazione le disposizioni in tema di atti del rappresentante privo di poteri e di ratifica dei comportamenti di questi, in quanto costui – come testualmente recita il precetto di cui all'art. 1398 c.c. – abbia «contratto come rappresentante».

Poiché nel caso di specie è certo, oltre ogni ragionevole dubbio (giusta, del resto, le stesse ammissioni degli attuali ricorrenti), che nella specie la disdetta è stata intimata dalla Fondazione in proprio e non in rappresentanza né in nome e per conto dell'Ente Parrocchia (unica concedente), è di palmare evidenza la non pertinenza al fine del decidere di tutte le considerazioni svolte in ricorso al fine di invocare l'avvenuta ratifica della condotta da parte della Parrocchia della dichiarazione resa dalla Fondazione.

4. Risultato infondato in ogni sua parte, il proposto ricorso, in conclusione, deve rigettarsi, con condanna della parte ricorrente al pagamento delle spese di questo giudizio di legittimità liquidate come in dispositivo. (*Omissis*)

II

(*Omissis*)

1. Come correttamente evidenziato dal Procuratore generale nelle sue richieste, il proposto ricorso è manifestamente infondato.

2. Quanto al primo motivo, con il quale si deduce «violazione e falsa applicazione degli artt. 1399 e 1628 c.c., dell'art. 4 della l. 3 maggio 1982, n. 203 (e) omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione, omesso esame di punto decisivo; in relazione all'art. 360 c.p.c., nn. 3, 4, e 5» per avere i giudici del merito ritenuta valida la disdetta sottoscritta unicamente dall'avv. Bellocchio e non, personalmente, dalla concedente Girasole, deve ribadirsi, in conformità a una giurisprudenza più che consolidata di questa Corte regolatrice – dalla quale del tutto immotivatamente prescinde parte ricorrente e che nella specie deve, ulteriormente, ribadirsi – che la disdetta della locazione (come anche dell'affitto di fondo rustico), comunicata a fini di diniego della rinnovazione tacita alla scadenza del rapporto stesso deve necessariamente pervenire al conduttore nella forma della lettera raccomandata, ma non anche obbligatoriamente provenire dal locatore, che può legittimamente incaricare, all'uopo, un diverso soggetto (in qualità di mandatario) in forma anche soltanto verbale, poiché l'onere dell'avviso al conduttore per il tramite della raccomandata è sancito (attesa la natura recettizia dell'atto) unicamente al fine di garantire a quest'ultimo una tempestiva conoscenza dell'intenzione della controparte (in termini, ad esempio, Cass. 28 giugno 1997, n. 5802; Cass. 23 maggio 1997, n. 4605; Cass. 19 settembre 1995, n. 9890; Cass. 22 marzo 1995, n. 3265; Cass. 7 marzo 1992, n. 2763).

Pacifico in diritto quanto precede, non controverso che nella specie l'avv. Bellocchio, in forza di incarico verbale della Girasole ha intimato, nei termini di legge, rituale disdetta del contratto *inter partes*, regolarmente pervenuta a conoscenza del Di Micco, è di palmare evidenza che correttamente i giudici del merito hanno ritenuto legittimamente intimata, al Di Micco, disdetta per la data del 10 novembre 1997.

Il tutto, a prescindere dal considerare – ancora una volta in termini opposti rispetto a quanto del tutto apoditticamente si assume da parte del ricorrente, totalmente prescindendo dalla specifica giurisprudenza di questa Corte in margine alla disdetta – che la disdetta del contratto di locazione, o di affitto, proveniente dal *falsus procurator* del locatore può essere da quest'ultimo ratificata, ai sensi dell'art. 1399 c.c., con effetto retroattivo nei confronti del conduttore; sicché, ai fini dell'operatività della disdetta, nonché ai fini della legittimazione processuale del *falsus procurator*, ove questi abbia altresì promosso il procedimento di sfratto per finita locazione, non rileva che la ratifica sia intervenuta dopo la scadenza del termine utile per la comunicazione della disdetta e dopo l'inizio del giudizio di rilascio dell'immobile locato (in termini, ad esempio, Cass. 30 maggio 1995, n. 6075). (*Omissis*)

(1-3) SULLA COMUNICAZIONE DELLA DISDETTA DEL CONTRATTO DI AFFITTO DI FONDI RUSTICI.

La S.C., con le due decisioni in annotazione (massime 1 e 3), ha correttamente applicato l'univoco principio, vigente nella materia dei contratti di locazione in senso ampio (fra cui, a titolo puramente esemplificativo, Cass. 28 giugno 1997, n. 5802; Id. 23 maggio 1997, n. 4605, in *Arc. loc. e cond.*, 1997, 1017; *ivi*, 1997, 806), secondo cui, la disdetta del contratto di locazione, anche se deve essere comunicata mediante lettera raccomandata, può essere validamente effettuata in tale forma da un mandatario, al quale l'incarico della comunicazione sia stato conferito verbalmente dal locatore, atteso che, avuto riguardo alla natura recettizia della disdetta, la detta legge richiede la lettera raccomandata unicamente al fine di assicurare gli scopi dell'atto cioè la sua cognizione da

parte del destinatario e la certezza delle tempestiva comunicazione, lasciando immutato il regime della libertà di forma che presiede il vigente ordinamento. In senso contrario, alcuna dottrina, fra cui, esemplificamente, CORSARO A., *Commento all'art. 4 legge 203/1982*, in *Legislazione agraria*, Milano, 1998, 20, ritiene che la procura debba rivestire la stessa forma prescritta per il contratto o per l'atto unilaterale. In realtà, appare corretta la tesi giurisprudenziale perché l'anzidetta formalità, sicuramente, è richiesta, stante la natura recettizia dell'atto, unicamente per garantirne la tempestiva conoscenza da parte del conduttore e non per altro. Niuno può dubitare che la richiesta dello specifico mezzo di spedizione, in altre parole, sia prevista esclusivamente *ad probationem* e non certo *ad substantiam*. Atteso che la disdetta costituisce un atto negoziale, unilaterale e recettizio, concretandosi in una manifestazione di volontà diretta ad impedire la prosecuzione o la rinnovazione tacita del rapporto locativo. La legge, in conclusione, richiede la lettera raccomandata unicamente al fine di assicurare gli scopi dell'atto cioè la sua cognizione da parte del destinatario e la certezza della tempestiva comunicazione lasciando immutato il regime di libertà di forma che presiede il vigente ordinamento.

La S.C., con la seconda massima, sul quale punto parrebbe non risultare alcun precedente, rettamente ha statuito che la disdetta, se proveniente da un soggetto non legittimato, debba intendersi *tanquam non esset*. Ed invero, visto e considerato che la disdetta, esprimendo l'intenzione e la volontà del proprietario del fondo di impedire la rinnovazione automatica del rapporto agrario, necessariamente deve provenire dal proprietario del fondo agricolo ovvero da un terzo, dal medesimo delegato ed incaricato. E quindi, o dalla parte stessa ovvero da un terzo, purché questi sia munito, dal primo, del mandato al compimento dell'atto in questione. In altre parole, occorre, ciò che, nel caso di specie, ha fatto difetto, che il terzo compia l'atto *de quo*, agendo in nome e per conto del legittimo proprietario dell'immobile concesso in affitto agrario al concedente. Nella parte motiva, la Corte ha altresì statuito la legittimità e la validità della ratifica (successiva) dell'operato del terzo, sempre e comunque, tuttavia, che il terzo, in questo caso, abbia agito quale mandatario e non, al contrario, quale esclusivo ed unico proprietario del fondo in questione.

Ivan Cimatti

*

Cass. Sez. V Civ. - 10-9-2004, n. 18311 - Cristarella Orestano, pres.; Sotgiu, est.; De Augustinis, P.M. (conf.) - Min. finanze (Avv. gen. Stato) c. Collacese S.r.l. (avv. Carone Fabiani). (*Cassa e decide nel merito Comm. Trib. Reg. L'Aquila 20 febbraio 2001*)

Imposte e tasse - I.R.P.E.F. - Redditi di impresa - Determinazione del reddito - Plusvalenze patrimoniali - Società esercente attività agricola - Cessione di terreni - Corrispettivo - Plusvalenza - Reddito d'impresa - Formazione - Reddito agrario - Configurabilità - Esclusione - Fondamento. (D.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917, artt. 54, 53, 51, 29, 87, 31, 24, 40)

In tema d'imposta sui redditi, il corrispettivo della cessione di terreni da parte di società (nella specie, di capitali) esercente attività agricola costituisce plusvalenza che concorre a formare il reddito d'impresa, e non si richiama al reddito agrario come determinato dall'art. 31 del d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917. Concorrono, infatti, a formare il reddito d'impresa, a norma dell'art. 54, primo comma, lett. e) del T.U.I.R. le plusvalenze derivanti da cessioni a titolo oneroso di beni, diversi da quelli indicati nel precedente art. 53, relativo ai ricavi (beni merce o materie prime), mentre l'art. 51, a sua volta, include fra i redditi d'impre-

sa «i redditi dei terreni, per la parte derivante dall'esercizio di attività agricole di cui all'art. 29, ove spettino ai soggetti indicati nelle lettere a) e b) del primo comma dell'art. 87», cioè alle società di capitali (ed a quelle di persone dal 1° gennaio 1997) e agli enti esercenti attività commerciale (1).

(Omissis)

FATTO. - La Commissione tributaria regionale dell'Abruzzo, con sentenza depositata in data 20 febbraio 2001, ha ritenuto legittime le istanze di rimborso di I.R.P.E.G. e I.L.O.R. versate negli anni 1987, 1988, 1990, 1995 e 1996 (con esclusione del 1989, per tardività della relativa istanza) dalle Società Pescarica e Collepina con riferimento ai corrispettivi di cessione di terreni agricoli, che dovevano essere tassati, secondo la Commissione regionale, in base alla rendita catastale rivalutata ex art. 29 T.U.I.R., analogamente a quanto avviene per gli imprenditori agricoli individuali, e non come plusvalenze ex art. 54 T.U.I.R., non rilevando la forma societaria ai fini della individuazione della tassazione da applicarsi, non potendo i terreni agricoli considerarsi beni strumentali (e non meri fattori di produzione) soltanto se relazionati alla forma assunta dalla impresa agricola.

Il Ministero della economia e delle finanze e l'Agenzia delle entrate hanno chiesto la cassazione di tale sentenza sulla base di un unico motivo.

La S.r.l. Collacese, quale incorporante delle Società Pesarin e Collepina, resiste con controricorso, proponendo con lo stesso atto ricorso incidentale sulla base di un unico motivo.

DIRITTO. - I ricorsi proposti avverso la medesima sentenza debbono essere preliminarmente riuniti, ai sensi dell'art. 335 c.p.c.

Col ricorso principale, adducendo la violazione degli artt. 51, 53, 54, 1° comma, lett. a) d.p.r. 917/86, l'Amministrazione finanziaria, nel rilevare confusione, nella sentenza impugnata, fra il concetto di imponibilità del reddito dei terreni, derivante dall'esercizio di attività agrarie rispetto all'imponibilità del reddito derivante dalla cessione dei terreni stessi, sostiene che il ricavato della cessione di terreni a titolo oneroso concorre alla formazione dell'imponibile ex art. 54 T.U.I.R., risultando peraltro irrilevante la distinzione, operata dalla sentenza impugnata, fra «beni strumentali» dell'impresa e «fattori di produzione», definizione quest'ultima riferibile ai soli terreni agricoli.

Controdeduce la Società contribuente, affermando che la cessione di terreni agricoli non genera una plusvalenza ma un ricavo, la cui misura va commisurata alla rendita catastale rivalutata, come ribadito anche dalla Risoluzione ministeriale 7/1579 del 17 febbraio 1982.

Col ricorso incidentale, la Società Collecese denuncia inoltre violazione, da parte dei giudici tributari, degli artt. 34 e 56, 2° comma legge 413/91, per aver escluso che l'istanza di rimborso relativa all'anno 1989 avesse natura sostanziale di atto di impugnazione, e potesse quindi fruire della proroga dei termini disposta dall'art. 34 della legge 413/91.

Il ricorso principale è fondato.

L'art. 54 del d.p.r. 917/86 prevede infatti, al primo comma, lett. a), che concorrono a formare il reddito d'impresa le plusvalenze derivanti da cessioni a titolo oneroso di beni diversi da quelli indicati al precedente art. 53 stesso d.p.r., relativo ai ricavi (beni merce o materie prime). L'art. 51 T.U.I.R., a sua volta, include fra i redditi d'impresa «i redditi dei terreni, per la parte derivante dall'esercizio di attività agricole di cui all'art. 29 (...) ove spettino ai soggetti indicati nelle lettere a) e b) del comma 1 dell'art. 87», cioè alle società di capitali (e a quelle di persone dal 1° gennaio 1997) e agli enti esercenti attività commerciali.

La lettura congiunta di tutte le norme citate porta dunque ad affermare che la cessione di terreni da parte di società esercente attività agricola comporta un corrispettivo costituente plusvalenza che concorre a formare il reddito d'impresa, e che non si richiama al reddito agrario, come determinato dall'art. 31 T.U.I.R.

Né vale in proposito rilevare che l'art. 29, richiamato dall'art. 51 T.U.I.R., definisce al primo comma, il reddito agrario, come

(1) Non si rinvengono precedenti in termini. Sull'art. 51 del d.p.r. n. 917/86 v. Cass., Sez. V, 7 luglio 2003, n. 10663, in *Giust. civ. Mass.*, 2003, 1617.

quello relativo ai terreni ove si svolgono attività di produzione e di trasformazione di prodotti agricoli, sicché dovrebbe dedursi che tale reddito costituisca la base di valutazione dei terreni utilizzati, secondo la definizione della sentenza impugnata come «fattori di produzione», in quanto capaci di esprimere un reddito proprio, a differenza dei beni strumentali.

Infatti il quarto comma dell'art. 29 T.U.I.R., introdotto con d.l. 90/90, come convertito dalla legge 165/90, precisa che «non si considerano produttivi di reddito agrario i terreni indicati nel comma 2 dell'art. 24», cioè, fra l'altro «quelli produttivi di reddito d'impresa di cui al citato comma secondo, lett. c) dell'art. 51 T.U.I.R., disposizione quest'ultima peraltro già deducibile dal dettato dell'art. 40 stesso T.U.I.R. (Cass. 10663/2003), secondo cui non si considerano produttivi di reddito fondiario gli immobili comunque relativi ad imprese commerciali.

Sulla scorta di tali rilievi, il ricorso principale deve essere pertanto accolto, mentre il ricorso incidentale deve essere dichiarato inammissibile per difetto di interesse, poiché il disconoscimento delle istanze di rimborso, tempestivamente inoltrate per le altre annate dalla contribuente, elide in radice il fondamento del diritto vantato dalla Società per l'anno 1989.

Null'altro essendovi da rilevare, la causa può essere decisa nel merito, con rigetto della domanda introduttiva della contribuente.

La parziale novità della questione comporta la compensazione delle spese dell'intero giudizio. (Omissis)

*

Cass. Sez. I Civ. - 18-8-2004, n. 16082 - De Musis, pres.; Graziadei, est.; Palmieri, P.M. (diff.) - Andaloro (avv. Giacobbe) c. Com. Venetico (avv. Cintoli). (Cass. con rinvio App. Messina 18 aprile 2001)

Espropriazione p.p.u. - Liquidazione dell'indennità - Accordi amichevoli - Cessione volontaria di area edificabile - Determinazione del prezzo, salvo conguaglio, nella misura del triplo dell'indennità provvisoria di espropriazione correlata al valore agricolo - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 legge n. 385 del 1980 - Diritto del cedente alla differenza tra indennizzo espropriativo per area edificabile e somma già ricevuta - Sussistenza - Diritto del cedente a trattenere, sulla somma già ricevuta, la parte di essa riferibile alla qualità di coltivatore diretto - Esclusione. (L. 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 12, 17; l. 29 luglio 1980, n. 385, art. 1; d.l. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5 bis; l. 8 agosto 1992, n. 359)

Espropriazione p.p.u. - Liquidazione dell'indennità - Accordi amichevoli - Cessione volontaria con determinazione del prezzo salvo conguaglio - Maggior importo dovuto al cedente - Interessi - Decorrenza - Dalla data della pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 1983. (L. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 12; l. 29 luglio 1980, n. 385, art. 1; c.c., art. 1499)

Nel caso di cessione volontaria di un'area edificabile direttamente coltivata dal proprietario, con determinazione del prezzo, salvo conguaglio, ai sensi degli artt. 12 e 17, ultimo comma, della legge n. 865 del 1971 ed 1 della legge n. 385 del 1980, e cioè nella misura del triplo dell'indennità provvisoria di espropriazione correlata al valore agricolo, la sopravvenienza della sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 1983, dichiarativa dell'illegittimità del predetto art. 1, comporta il diritto del cedente di ottenere la differenza fra l'indennizzo espropriativo contemplato dall'art. 5 bis d.l. n. 333 del 1992 (conv., con modif., nella legge n. 359 del 1992) e la somma in precedenza complessivamente ricevuta, senza possibilità di scorporare e trattenere la parte di essa riferibile alla qualità di coltivatore diretto (1).

In tema di cessione volontaria del bene soggetto ad espropriazione ai sensi dell'art. 12 legge n. 865 del 1971, con determinazione del prezzo salvo conguaglio ai sensi dell'art. 1 legge n. 385 del 1980, dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza n. 223 del 1983 dalla Corte costituzionale, il maggiore importo da riconoscere comunque al cedente nasce da un diritto che prende il posto del conguaglio a suo tempo pattuito, il cui pagamento era stato

convenzionalmente differito al successivo mutamento del quadro normativo preannunciato dall'art. 1 cit.: tale concordata dilazione comporta che il credito che si sostituisce al conguaglio, per effetto della declaratoria di incostituzionalità di detto art. 1, insorge al momento del verificarsi della sostituzione stessa con la pubblicazione della relativa pronuncia, onde detto momento segna il «dies a quo» del decorso degli interessi, in applicazione del canone generale fissato dall'art. 1449 c.c. con riguardo al prezzo della compravendita. Né ciò è in contrasto con l'efficacia ex tunc delle pronunce di incostituzionalità, atteso che la predetta sentenza n. 223 della Corte costituzionale incide, nella specie, sotto il limitato profilo della variazione del titolo del diritto all'integrazione del prezzo senza toccare la previsione negoziale circa la sua debenza differita (2).

(Omissis). - Il primo motivo del ricorso principale ed il primo motivo del ricorso incidentale attengono alla spettanza del compenso aggiuntivo, previsto dall'art. 17 della l. 22 ottobre 1971, n. 865 in favore del cedente del fondo espropriando che lo coltiva direttamente, quando lo stesso cedente, dopo aver trasferito la proprietà, con salvezza di conguaglio, ai sensi e nella vigenza dell'art. 1 della l. 29 luglio 1980, n. 385, agisca facendo valere la sopravvenuta dichiarazione d'incostituzionalità di tale norma e richiedendo un'integrazione del prezzo secondo i criteri indennitari riguardanti le aree edificabili.

L'Andaloro ripropone la soluzione positiva del quesito, e sostiene che la sua qualità di coltivatore diretto, ammessa dal Comune con il contratto di cessione e comunque desumibile dai documenti prodotti, doveva implicare il riconoscimento di un suo maggiore credito.

Il Comune, condividendo la sentenza impugnata ove ha negato il diritto alla predetta indennità aggiuntiva, critica la Corte d'appello per non aver sottratto l'importo a tale titolo stabilito nell'atto di cessione (lire 30.960.400) dall'ammontare ancora dovuto.

In via pregiudiziale, a confutazione delle deduzioni d'inammissibilità del primo motivo del ricorso incidentale, sviluppate dall'Andaloro con la memoria, si osserva che il motivo medesimo non difetta di specificità, in quanto, pur senza formali enunciazioni, inequivocabilmente addebita alla Corte d'appello di essere incorsa in omesso esame di questione rilevabile anche d'ufficio, nell'ambito del dibattito sulla sussistenza ed entità di un ulteriore credito della parte attrice (*in toto* contestato dal Comune), e quindi dell'esigenza di riscontrare le condizioni per l'accoglimento della domanda, e che inoltre la questione medesima non era preclusa, per la formazione di giudicato interno sulla pronuncia del Tribunale inerente alla detraibilità del solo importo di lire 38.138.750, dato che tale statuizione è stata annullata per incompetenza.

La censura dell'Andaloro va respinta, mentre deve essere accolta quella del Comune.

Quando il fondo da espropriare sia coltivato, l'art. 17 della l. 22 ottobre 1971, n. 865, con il secondo comma, contempla, in favore dell'affittuario, del mezzadro, del colono o del compartecipante che siano costretti ad abbandonare il terreno, un indennizzo autonomo, ancorato al valore agricolo, e dovuto indipendentemente dall'eventuale edificabilità del terreno e dalla conseguente indennizzabilità del proprietario (che abbia subito l'espropriazione o sia divenuto a cessione volontaria) sulla base della sopraggiunta disciplina applicabile in dipendenza di detta edificabilità (v. Corte cost. 9 novembre 1988, n. 1022; Cass. 26 ottobre 1992, n. 11609; 18 dicembre 1996, n. 11301; 16 novembre 2001, n. 14371 e 13 dicembre 2001, n. 15744).

Il primo comma del medesimo art. 17, riferendosi al caso della cessione volontaria del terreno sfruttato a fini agricoli dal proprietario in qualità di coltivatore diretto, non accorda a quest'ultimo un indennizzo aggiuntivo o distinto, ma stabilisce un incremento del prezzo della cessione, da determinarsi con triplicazione dell'indennità provvisoria correlata al valore agricolo (cfr. Cass. 8 agosto 2001, n. 10930).

Ne deriva che la domanda del proprietario-coltivatore diretto, basata sulla premessa dell'attitudine edificatoria del terreno ceduto, e rivolta a denunciare il superamento della fissazione del prezzo della cessione ex art. 17, primo comma della l. 22 ottobre 1971, n. 865, in ragione dell'inattuabilità della clausola di conguaglio del prezzo stesso per la declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della l. 29 luglio 1980, n. 385, nonché a reclamare un'integrazione del corrispettivo fino al raggiungimento di somma pari a quella contemplata per le aree edificabili dall'art. 5 bis del d.l. 11 luglio 1992, n. 333 (inserito dalla legge di conversione 8

agosto 1992, n. 359), esprime opzione per una normativa indennitaria distinta, la quale, per dette aree, regola il diritto dell'espropriato o del cedente con criteri più favorevoli, a prescindere dalla circostanza che il proprietario in concreto impieghi il fondo ad uso agricolo (rendendosi applicabili le norme del titolo secondo della legge n. 865 del 1971, ai sensi del quarto comma di detto art. 5 *bis*, solo per le aree non edificabili).

Tale natura della domanda, da una parte, osta a che il credito del proprietario-cedente sia incrementabile in base ad una concorrente applicazione delle une e delle altre norme, e, d'altro canto, comporta che l'accoglimento della domanda stessa, con liquidazione del maggiore importo previsto per i terreni edificabili, non può non implicare detrazione dell'intera somma in precedenza ricevuta come prezzo della cessione, dato che anche la porzione di essa riferibile alla qualità di coltivatore diretto del cedente è ormai priva di titolo per effetto di quella scelta.

La non cumulabilità dei due diritti si appalesa del resto coerente con il collegamento dell'indennizzo per le aree fabbricabili al più consistente valore evidenziato dalle possibilità di sfruttamento a scopi edificatori; questo, infatti, comprende o quantomeno assorbe la perdita economica del proprietario connessa all'impossibilità di protrarre l'utilizzazione agricola in atto.

Con il secondo motivo del ricorso principale, inerente alla determinazione del valore venale del bene, si critica la Corte d'appello per non aver seguito la propria precedente decisione, con la quale aveva fissato in lire 130.000 al metro quadrato il prezzo di mercato di un fondo confinante, così peraltro introducendo un'evidente disparità di trattamento.

La minore stima adottata in questa causa sarebbe viziata da insufficiente motivazione, essendosi trascurato che lo stesso consulente d'ufficio aveva prospettato l'opportunità di un parziale adeguamento a detta anteriore pronuncia, nonché da violazione del principio dell'operatività dei criteri di valutazione in vigore al tempo della cessione, ed inoltre da violazione del principio secondo cui l'attitudine edificatoria dell'area va riconosciuta anche in presenza di fabbricabilità limitata ad installazioni sportive.

Il motivo è infondato.

La prima delle riportate deduzioni non tiene conto che la sentenza impugnata, non vincolata da detto precedente, ha spiegato le ragioni della revisione del pregresso indirizzo, considerando che è decisiva l'edificabilità legale, non anche quella di fatto (in adesione alla giurisprudenza successivamente consolidatasi, e del resto non contestata dal ricorrente principale); la seconda è generica, e, comunque, ove intenda censurare la determinazione dell'indennità sulla scorta della disciplina introdotta dal citato art. 5 *bis*, anziché in base al valore «pieno» di cui all'art. 39 della l. 25 giugno 1865, n. 2359, dimentica l'immediata applicabilità dello stesso art. 5 *bis* nel procedimento in corso (ai sensi del sesto comma); la terza non è pertinente, in quanto la Corte d'appello non ha negato l'edificabilità del terreno, per effetto della sua destinazione ad impianti sportivi, ma ha solo calcolato l'incidenza di tale destinazione sul valore di mercato.

Il terzo motivo del ricorso principale ed il secondo motivo del ricorso incidentale attengono alla decorrenza degli interessi sul maggior credito dell'Andaloro.

Il ricorrente principale ne sostiene la natura compensativa, e la consequenziale debenza a partire dalla data del contratto di cessione, coincidente con il momento in cui l'espropriante ha acquisito il bene ed assunto l'obbligo di pagarne il prezzo.

Il ricorrente incidentale torna ad affermare che gli interessi spettano soltanto dalla domanda, non potendo il creditore pretendere alcunché per la mancata disponibilità di una somma durante il periodo imputabile alla sua inattività.

Entrambe le censure sono infondate.

Richiamandosi quanto sopra si è osservato sulla natura dell'azione esperita dall'Andaloro, si deve rilevare, dandosi continuità all'orientamento già espresso da questa Corte con le sentenze 18 marzo 1997, n. 2403 e 13 giugno 2000, n. 8045 (cfr. anche sent. 14 novembre 2003, n. 17196), che il maggiore importo da riconoscersi al cedente nasce da un diritto che prende il posto del conguaglio a suo tempo pattuito, il cui pagamento era stato con-

venzionalmente differito al successivo mutamento del quadro normativo preannunciato dall'art. 1 della legge n. 385 del 1980.

Tale concordata dilazione comporta che il credito, che si sostituisce al conguaglio per effetto della declaratoria d'incostituzionalità di detto art. 1, insorge al momento del verificarsi della sostituzione stessa con la pubblicazione della relativa pronuncia.

Detto momento, pertanto, come ritenuto dalla Corte di Messina, segna il *dies a quo* del decorso degli interessi, in applicazione del canone generale fissato dall'art. 1499 c.c. con riguardo al prezzo della compravendita.

A tale affermazione non è opponibile l'efficacia *ex tunc* delle pronunce d'incostituzionalità, le quali rimuovono la norma illegittima a far tempo dalla sua emanazione, tenendosi conto che la predetta sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 1983 incide nella specie sotto il limitato profilo della variazione del titolo del diritto all'integrazione del prezzo, senza toccare la previsione negoziale circa la sua debenza differita.

In conclusione, con l'accoglimento del primo motivo del ricorso incidentale e la reiezione di tutte le altre deduzioni, si deve cassare la sentenza impugnata, e si deve disporre la prosecuzione della causa in sede di rinvio, per un ricalcolo delle spettanze dell'Andaloro che si attenga al principio secondo cui, nel caso di cessione volontaria di un'area edificabile direttamente coltivata dal proprietario, con determinazione del prezzo, salvo conguaglio, ai sensi degli artt. 12 e 17, primo comma, della legge n. 865 del 1971 ed 1 della legge n. 385 del 1980, e cioè nella misura del triplo dell'indennità provvisoria di espropriazione correlata al valore agricolo, la sopravvenienza della sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 1983, dichiarativa dell'illegittimità del predetto art. 1, comporta il diritto del cedente di ottenere la differenza fra l'indennizzo espropriativo contemplato dall'art. 5 *bis* della disciplina del 1992 e la somma in precedenza complessivamente ricevuta, senza possibilità di scorporare e trattenere la parte di essa riferibile alla qualità di coltivatore diretto.

Al giudice di rinvio, da designarsi nella medesima Corte d'appello, in altra composizione, si affida anche la pronuncia sulle spese di questa fase processuale. (*Omissis*)

(1-2) COLTIVATORE DIRETTO PROPRIETARIO DI AREA EDIFICABILE. DOPPIA TUTELA E AUTONOMIA RAFFORZATA NEL PASSAGGIO DALLA VECCHIA ALLA NUOVA PROCEDURA D'ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ.

1. La fattispecie sottoposta al giudizio della Suprema Corte di cassazione offre lo spunto, anche alla luce della innovazione introdotta sulla questione in esame dal nuovo T.U. in materia di espropri approvato con il d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327 con le modifiche intervenute con il d.lgs. 27 dicembre 2002, n. 302 (in vigore dal 30 giugno 2003), per svolgere talune considerazioni sul calcolo dell'indennità di esproprio, o per meglio dire, delle indennità che possono spettare a diverso titolo al proprietario di un suolo edificatorio utilizzato a fini agricoli dal medesimo soggetto.

Vale la pena ripercorrere il cammino della controversa questione sino all'approdo odierno rappresentato dal comma 9 dell'art. 37 del citato d.p.r. 327/2001.

Le argomentazioni di interesse ai presenti fini sono state elaborate, nella sentenza in esame, in relazione ad una cessione volontaria intervenuta nel 1982 a favore del Comune per la realizzazione di un campo sportivo e stipulata, ai sensi degli artt. 12 e 17 della l. 22 ottobre 1971, n. 865, relativamente a talune aree assoggettate alla procedura di espropriazione per pubblica utilità.

Il prezzo (*rectius*, l'indennizzo) di detta cessione veniva determinato in base al sistema di cui all'allora vigente art. 1 della l. 29 luglio 1980, n. 385 (1) (che riproponeva gli stessi

(1) Sulla quale il Ministero dei LL.PP. emanò una compiuta circolare n. 2560/23 del 30 maggio 1981, ancora utile sotto altri profili (es. in tema di

modalità dei rimborsi delle indennità ai delegati affidatari delle procedure espropriative).

criteri dell'art. 16 legge n. 865/1971 dichiarati incostituzionali dalla famosa sentenza della Corte costituzionale n. 5/80 in relazione alle aree edificabili). La legge 385/80 era dettata però a titolo provvisorio in attesa di quella nuova, sostitutiva delle norme dichiarate illegittime dalla sentenza 5/80 della Corte costituzionale, che lo stesso legislatore si impegnava ad emanare entro un anno e che sarebbe stata sostanzialmente destinata a precisare la distinzione, ai fini indennitari, tra aree agricole e aree edificabili. L'indennizzo di cui al predetto art. 1 della legge 385/80 veniva però basato ancora sui criteri del valore agricolo medio per tutti i tipi di aree e così senza distinguere tra aree edificabili e aree agricole ed era previsto, inoltre, quale acconto soggetto a conguaglio che sarebbe stato corrisposto successivamente, secondo quanto sarebbe stato stabilito dalla nuova legge sostitutiva.

Ma di tale legge nuova e sostitutiva non si ebbe traccia. Anzi, essendo intervenuta la sentenza n. 223 del 1983 della Corte costituzionale dichiarativa della illegittimità della citata legge 385/80, al fine di colmare la lacuna legislativa determinatasi, la liquidazione delle indennità per aree edificabili (e così anche di conguaglio rispetto a quanto già anticipato) tornava ad essere regolata (così avvenne sino all'entrata in vigore dell'art. 5 *bis* legge n. 359/92) dall'art. 39 della legge n. 2359/1865 che non era stata mai abrogata.

Alla luce del surriferito quadro normativo, con l'originaria domanda (datata 9 gennaio 1989) avanzata dinanzi al Tribunale di Messina, il proprietario istante, oltre alla differenza (cioè conguaglio) rispetto all'importo già percepito a titolo di acconto – differenza da calcolarsi secondo i parametri indennitari dettati per le aree edificabili di cui alla legge n. 2359/1865 – chiedeva, ottenendolo, anche il riconoscimento e la liquidazione della indennità aggiuntiva ai sensi dell'art. 17, comma 1, legge n. 865/1971.

Come dire, il giudice aveva conciliato l'inconciliabile, mescolando il diavolo (nella fattispecie, i criteri agricoli) con l'acqua santa (nella fattispecie, i criteri edificabili, legittimi essendo l'area edificabile) in relazione a quanto dovuto allo stesso soggetto espropriato. Cioè, uno stesso soggetto riceveva un duplice indennizzo: uno, a titolo, per così dire, edificabile e l'altro, a titolo agricolo. Un vero sconvolgimento dell'assetto istituzionale degli espropri fino a quel momento consolidato nell'affermazione del principio dell'unicità dell'indennizzo.

Di significativo interesse, anche ai fini della presente nota, è stato il riconoscimento, oltre alle somme previste per la valutazione edificabile, della indennità aggiuntiva, sulla quale si sono concentrate le attenzioni della Corte d'appello prima e della Suprema Corte dopo, a seguito delle reazioni della amministrazione comunale espropriante.

La Corte d'appello, infatti, pronunciando sui gravami di entrambe le parti (proprietario e Comune), e decretando in via preliminare l'incompetenza per materia del Tribunale (si trattava pur sempre un'opposizione ad una stima di competenza funzionale della Corte d'appello) ne annullava la decisione stabilendo correttamente, come principale *dictum*, che non era dovuta l'indennità aggiuntiva contemplata dall'art. 17 della legge n. 865/1971 in relazione ad un'area edificabile e pertanto ove il corrispettivo della cessione fosse stato (come infatti richiesto dal privato) calcolato con i parametri inerenti alle aree edificabili. Tuttavia la Corte, ad integrazione del corrispettivo della cessione, e sulla base dell'art. 5 *bis* della legge n. 359/1992 – nel frattempo intervenuta come legge regolatrice della questione recando i nuovi criteri per il calcolo dell'indennità d'esproprio di aree edificabili – riconosceva, quale conguaglio in favore del proprietario, un importo indennitario dal quale, tuttavia, non scomputava la parte già corrisposta a titolo di acconto.

Siffatto contesto portava la vicenda ad un ulteriore grado di giudizio davanti alla Corte di cassazione che, per quanto qui d'interesse, confermava sul punto la decisione

della Corte d'appello testé riportata sconfessando così il sacrilego, oltre che incompetente sotto il profilo processuale, pronunciamento del Tribunale.

2. Sulla scorta della suesposta ricostruzione, appare significativo, ai fini della presente trattazione, un esame delle argomentazioni sviluppate dalla Suprema Corte nella sentenza in parola per comprendere come si è evoluto il sistema sino alla disposizione, di recente introduzione, contenuta nel Testo Unico sugli espropri 327/2001 (in vigore, come è noto, dal 30 giugno 2003).

Infatti, va da subito premesso che la decisione in epigrafe, pur riguardando una vicenda sorta in un'epoca molto risalente e pur fondandosi su disposizioni normative previgenti all'entrata in vigore del citato Testo Unico, costituisce un'utile base di riflessione sul punto in esame, per il quale si è registrata con la nuova legge una assoluta novità: la possibile compresente valutazione di un'area edificabile sia in termini di valori edificabili sia in termini di valori agricoli, pur se riferita allo stesso soggetto (il proprietario che sia anche coltivatore) e non solo a soggetti diversi (il proprietario e il coltivatore) come previsto in precedenza.

3. Appare così utile evidenziare i principi che la Suprema Corte ha posto sino alla decisione di rimettere nuovamente alla Corte d'appello il calcolo materiale della indennità relativa all'esproprio di un'area edificabile, ancorché coltivata dallo stesso proprietario.

La disamina della Cassazione sull'argomento ha ad oggetto, in prima battuta, quanto previsto ai commi 1 e 2 dell'allora vigente art. 17 della l. 22 ottobre 1971, n. 865 secondo cui: «Nel caso che l'area da espropriare sia coltivata dal proprietario diretto coltivatore, nell'ipotesi di cessione volontaria ai sensi dell'art. 12, primo comma, il prezzo di cessione è determinato in misura tripla rispetto all'indennità provvisoria, esclusa la maggiorazione prevista dal suddetto articolo.

Nel caso invece che l'espropriazione attenga a terreno coltivato dal fittavolo, mezzadro, colono o partecipante, costretto ad abbandonare il terreno stesso, ferma restando l'indennità di espropriazione determinata ai sensi dell'art. 16 in favore del proprietario, uguale importo dovrà essere corrisposto al fittavolo, al mezzadro, al colono o al partecipante che coltivi il terreno espropriando almeno da un anno prima della data di deposito della relazione di cui all'art. 10».

Correttamente la Cassazione, in linea con le precedenti pronunce, chiarisce come fra i due commi sopra riportati si debba operare una distinzione basata sulla diversità dei soggetti presi in considerazione dai commi surriferiti (il primo comma è relativo al proprietario coltivatore diretto; il secondo comma è relativo al coltivatore diretto che non è proprietario) ma sempre sulla dichiarata circostanza che si tratti di aree agricole.

In particolare, in base al comma 2 del suddetto art. 17, vale il ragionamento secondo cui nelle ipotesi nelle quali con il proprietario si raggiunge la cessione volontaria, al coltivatore del fondo espropriato (che non sia evidentemente proprietario dello stesso) spetta un indennizzo autonomo aggiuntivo – ancorato al valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticato – indipendentemente dall'eventuale edificabilità del terreno e dalla consequenziale indennità spettante al proprietario. Tuttavia, sulla scorta di tale normativa anteriore al T.U. in materia di espropri, (la stessa) indennità aggiuntiva non è altrettanto dovuta, laddove vengano a coincidere nella stessa persona la qualità di proprietario (di area edificabile) e di coltivatore del fondo medesimo. Vale a dire, nel vigore dell'art. 17 della legge 865/1971 (che, come è noto, in virtù dell'art. 57 d.p.r. 327/2001 continuerà ad applicarsi per le espropriazioni in corso al 30 giugno 2003) la dicotomia interna di indennità tra aree edificabili e aree agricole è netta ed assoluta per il proprietario che, ancorché coltivatore in concreto, abbia accettato l'indennità basata sui valori edificatori.

Nel precedente sistema, di cui si occupa la sentenza in esame con motivazione ineccepibile, ad un'area edificabile si applicavano solo e soltanto i criteri previsti per tali aree (al momento della pronuncia essi erano basati sull'art. 5 *bis* legge 359/1992); se l'area era da considerare agricola, alla stessa si potevano applicare solo e soltanto i criteri relativi della legge 865/1971, con la conseguente triplicazione della indennità-base in caso di proprietario-coltivatore ovvero la maggiorazione del cinquanta per cento (dell'indennità-base) in caso di proprietario non coltivatore (2).

In tale quadro, pertanto, si può pacificamente affermare che, ove il fondo in questione fosse edificabile secondo gli strumenti urbanistici vigenti, il proprietario espropriato determinatosi per la cessione volontaria, ancorché coltivatore del fondo stesso, avrebbe potuto ricevere un'indennità parametrata solo alle regole fissate dall'art. 5 *bis* della legge 359/1992.

L'indennità per aree edificabili, almeno secondo la suddetta interpretazione unanimemente fatta propria dai giudici di Cassazione, rappresenta nel vecchio sistema il valore massimo attribuibile ad un'area del genere (edificabile) nell'ambito di un esproprio per pubblica utilità, ed è pertanto pienamente soddisfattiva di ogni pregiudizio recato al proprietario, ivi incluso il sacrificio derivante dalla cessazione di un'attività agricola dal medesimo eventualmente intrapresa sul proprio fondo.

In altre parole – ed è questo il punto di snodo tra vecchia e nuova disciplina – nel precedente sistema della espropriazione al proprietario di un'area edificabile non spetta alcuna indennità aggiuntiva di natura agricola, anche se egli sia coltivatore diretto a pieno titolo.

4. Ma, come si è detto all'inizio, la sentenza offre il destro per segnalare un significativo mutamento d'orientamento del legislatore in favore della estensione della tutela oggettiva dell'attività agricola di coltivazione compressa da vicende ablatorie, indipendentemente quindi dalla natura dell'area. In altre parole, una qualità giuridica di un bene (cioè la sua natura edificabile derivante da scelte pubblicistiche degli strumenti urbanistici) non può ignorare la concreta realtà materiale (cioè l'uso legittimo dello stesso – cioè l'attività agricola effettivamente svolta) senza determinare astratte e ingiustificate compressioni delle situazioni proprietarie.

Su tale presupposto si è fondato il nono comma dell'art. 37 del d.p.r. 327/2001, modificato sul punto dal d.lgs. 27 dicembre 2002, n. 302.

Secondo tale norma, qualora l'area edificabile sia utilizzata a scopi agricoli, spetta al proprietario coltivatore diretto (così come al conduttore da almeno un anno) un'indennità pari al valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticato. Si tratta di una disposizione così modificata dall'art. 1, d.lgs. n. 302/02, che ha aggiunto l'avverbio «anche», come indice di una lettura chiara e inequivoca della intenzione del legislatore di prescrivere che in queste ipotesi l'indennità aggiuntiva sia sostanzialmente non tanto una voce ulteriore dell'indennizzo quanto un distinto indennizzo (aggiuntivo ma) basato su un diverso fondamento. Distinzione quest'ultima che si poteva dedurre già dalla previsione dell'art. 17, legge n. 865/71, che però valeva solo a favore di soggetti diversi mentre oggi, con il nuovo testo di legge, deve intendersi a favore dello stesso soggetto.

Si deve rammentare come si è pervenuti a tale nuova previsione normativa anche al fine di comprendere le implicazioni conseguenti, non tutte esplorate dai primi commentatori.

Nel precedente regime normativo, la Corte costituzionale (3) aveva affermato una deroga al principio della unicità dell'indennizzo, rilevando infatti come, per un'area qualificata come edificabile, la presenza del proprietario, da un lato, e del coltivatore diretto, dall'altro, comporti «una distinta operazione di determinazione dell'indennizzo» e come, perciò, l'autonomia e la titolarità del diritto del coltivatore non siano messe in giusta luce qualora il valore agricolo corrispondente all'attività di coltivazione venga affidato ad un'operazione unica, congiunta cioè a quella di determinazione dell'indennizzo (edificabile) del proprietario. Su tali basi, ha così legittimato la predetta deroga all'unicità dell'indennizzo laddove, in sostanza, ha prescritto all'espropriante di fare due calcoli dell'indennità: uno riferito alla qualificazione edificabile dell'area (onde pagare il relativo indennizzo al proprietario); e l'altro riferito all'attività agricola di coltivazione (onde pagare l'indennità aggiuntiva al coltivatore). Tutto ciò in quanto erano distinte le posizioni dei due soggetti (proprietario e coltivatore) in quanto distinte erano le rispettive perdite economiche, l'una (quella del proprietario) connessa al patrimonio patrimoniale e l'altra (quella del coltivatore) connessa alla attività, cioè alla impossibilità di protrarre l'utilizzazione agricola in atto.

Il carattere di autonomia dell'indennità aggiuntiva, che prescinde, persino, dalle modalità (decreto, cessione, occupazione illegittima, etc.) con cui il proprietario ha perduto la titolarità del bene (il che equivale a dire, in parole più semplici, che l'indennità aggiuntiva vive, per così dire, di vita propria), era stato successivamente ribadito dalla giurisprudenza di legittimità (4), ma già trovava qualche precedente anteriore alla pronuncia della Corte costituzionale (5).

Come dire, quelle esigenze di tutela dei soggetti che traggono i propri mezzi di sostentamento dalla coltivazione del fondo (fittavolo, mezzadro, colono, compartecipe, ed oggi anche proprietario coltivatore diretto), che la Corte costituzionale aveva ritenuto (6) meritevoli di tutela e perciò costituzionalmente corrette, sono state rafforzate al punto che è stata estesa, nel nuovo disegno normativo, l'applicazione della suddetta tutela al coltivatore diretto che sia anche proprietario di un'area qualificata come edificabile ai fini dell'espropriazione.

La nuova normativa non fa altro, perciò, che completare, in termini di tutela legislativa, la distinzione fra le soprallevate perdite economiche conseguenti ad una espropriazione, indipendentemente dai soggetti cui si riferiscono.

Può così dirsi che nella presente vicenda, il Tribunale aveva precorso i tempi giungendo a conclusioni, a quel momento inaccettabili, ma oggi pacificamente sostenibili alla luce del mutato quadro normativo.

5. Ma vi è un'ulteriore conseguenza connessa alla nuova previsione normativa laddove la duplicità degli indennizzi previsti a diverso titolo dal nono comma dell'art. 37 d.p.r. 327/2001 può consentire una duplice separata tutela giudiziale delle medesime.

In altre parole, nel caso in esame si giustifica con più forza quella necessaria frantumazione del «mito» dell'unicità dell'indennizzo che, come acutamente rilevato dalla

(2) Giurisprudenza pacifica.

(3) Corte cost. 9 novembre 1988, n. 1022, in *Giur. agr. it.*, 1991, 221, con nota di C. FAVILLI, *La disciplina dell'indennità aggiuntiva agraria nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*.

(4) Cass. Sez. I 27 febbraio 1990, n. 1504, in *Foro it. Rep.*, 1990, voce

Espropriazione per p.i., 246.

(5) Cass. Sez. I 14 ottobre 1981, n. 5390, in *Foro it. Rep.*, 1981, voce *Espropriazione per p.i.*, 102.

(6) Corte cost., ord. 24 febbraio 1988, n. 262, in *Le Regioni*, 1988, 991, con nota di SORACE D.

dottrina (7), si deve cominciare a porre già in relazione alle indennità agricole composte di più voci separate se non anche autonome (il terreno, i soprassuoli, etc.) ma che a maggior ragione deve porsi allorché l'indennizzo (o meglio, gli indennizzi) nascono da presupposti diversi come nella norma di cui si discute.

Potrà, infatti, succedere che il proprietario ritenga congrua la valutazione edificatoria e non «anche» l'indennità aggiuntiva (agricola secondo i V.A.M.) o viceversa: in tali casi, si può accettare – e vedersi corrisposta naturalmente – l'una (ad esempio, l'indennità dovuta per la valutazione edificabile) e rifiutare – andando in giudizio o attivando la stima amministrativa – l'altra (ad esempio, l'indennità aggiuntiva dovuta per l'attività agricola). La risposta, alla luce di quanto sin qui esposto, non può che essere positiva.

Non può infatti parlarsi, come ritiene la dottrina ed anche la giurisprudenza sopraindicata, di strutturale autonomia dell'indennità aggiuntiva, rispetto a quella ordinariamente prevista per l'area da espropriare, senza doverne trarre le legittime implicazioni sopra rilevate.

Peraltro, va rammentato che la tesi qui esposta potrebbe trovare un fondamento costituzionale [che si legge chiaramente in una pronuncia (8) del Giudice delle leggi] secondo cui non è preclusa la possibilità di diversi regimi espropriativi e di diversi calcoli dell'indennizzo in relazione alle diverse finalità dell'intervento pubblico.

Se si volessero trovare ulteriori argomenti di conforto alla tesi qui sostenuta, si potrebbe poi richiamare, da un lato, la distinzione, già operata costantemente dalla giurisprudenza in tema d'espropri, fra valore patrimoniale (nella specie, l'indennità d'esproprio) e valore reddituale (nella specie, l'indennizzo aggiuntivo) che sono essenzialmente diversi, al di là degli specifici metodi per il loro calcolo, e tutelabili separatamente ma, dall'altro lato, si potrebbe invocare anche la nuova previsione normativa del 1° comma dell'art. 45 del d.p.r. 327/2001 laddove ammette che la cessione volontaria dell'area da espropriare può avvenire, in presenza di comproprietari, anche secondo le rispettive quote, quindi persino con eventuale divisione e scissione dell'unico indennizzo. Ulteriore indizio, quest'ultimo, che l'indennità va trattata secondo la sua natura di obbligazione di valuta e perciò divisibile (9). La disposizione dell'art. 37, comma 9, ne costituisce a nostro avviso ulteriore esemplificazione e ne consente perciò una distinta e separata tutela processuale con innegabili vantaggi reciproci per l'espropriante e il proprietario coltivatore nella possibile limitazione del contenzioso all'una o all'altra delle due valutazioni, senza perciò che il rifiuto di una indennità (ad es. quella aggiuntiva) coinvolga, anche in giudizio, sempre e comunque l'altra (ad es. quella dovuta per la perdita dell'area edificabile) ove per quest'ultima si sia disposti ad accettarne e riceverne l'importo.

Non sarà sconvolto il metabolismo giuridico dell'ordinamento se si afferma che, versandosi in tema di diritti (soggettivi) pecuniari, la situazione sopradescritta è identica a quella che può verificarsi nel diritto privato allorché tra lo stesso creditore (ovvero, l'espropriato) e lo stesso debitore (ovvero, l'espropriante) corrono distinti rapporti obbligatori originati da diversa fonte e perciò autonomi sotto ogni profilo, anche di ordine processuale (10).

Antonino Cimellaro - Piero Tamburini

(7) P. COSTANTINO, *I valori agricoli medi e l'espropriazione per pubblica utilità: l'antico criterio per le moderne realtà agricole? Così è se vi pare...*, in questa Riv., 2004, 555; sul punto, sia consentito il rinvio anche a P. TAMBURINI, *Il possibile superamento del mito dell'unicità dell'indennizzo espropriativo*, in questa Riv., 2004, 687.

(8) Cfr. Corte cost. 30 aprile 1999, n. 148, in *Foro it.*, 1999, 1715.

(9) Cass. Sez. I 20 gennaio 2004, n. 821, in *Foro it. Rep.*, 2004, voce *Espropriazione per p.i.*, 9; Cass. Sez. I 17 aprile 2003, n. 6186, in *Foro it. Rep.*, 2003, voce *Espropriazione per p.i.*, 206; Cass. Sez. II 21 luglio 2003, n. 1133, *ivi Rep.*, 2003, voce *Competenza civile*, 58.

(10) Vedi Cass. Sez. II 29 dicembre 1993, n. 12938, in *Foro it. Rep.*, 1993, voce *Obbligazioni in genere*, 29; Cass. Sez. II 19 ottobre 1993, n. 10332, *ivi Rep.*, 1993, voce *Prescrizione e decadenza*, 86.

Cass. Sez. III Civ. - 25-5-2004, n. 10030 - Duva, pres.; Finocchiaro, est.; Martone, P.M. (conf.) - Scarfone (avv. Contaldi) c. Basso (avv. Finocchio). (*Conferma App. Genova 26 agosto 2002*)

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Indennità - Miglioramenti apportati senza il consenso del concedente in epoca anteriore alla entrata in vigore della legge n. 11 del 1971, abrogativa dell'art. 1651 c.c. - Diritto dell'affittuario all'indennità - Sussistenza - Miglioramenti successivi - Procedura di legittimazione di cui agli artt. 11 legge n. 11 del 1971 e 16 legge n. 203 del 1982 - Necessità - Sussistenza. (C.c., art. 1651; l. 11 febbraio 1971, n. 11, artt. 11, 29; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 16)

In tema di affitto di fondi rustici, l'affittuario che, senza il consenso del concedente, abbia apportato miglioramenti al fondo in epoca anteriore alla entrata in vigore della legge n. 11 del 1971 - il cui art. 29, tuttora vigente, in quanto non toccato dalla declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 153 del 1977 della Corte costituzionale, ha abrogato l'art. 1651 c.c. - può agire per ottenere la relativa indennità a tenore della citata disposizione codicistica, mentre, nella ipotesi in cui tali miglioramenti siano successivi alla data indicata, l'insorgenza del diritto alla indennità postula l'osservanza della procedura di legittimazione prevista dapprima dall'art. 11 della legge n. 11 del 1971 e, poi, dall'art. 16 della legge n. 203 del 1982 (accordo delle parti o parere favorevole dell'Ispettorato provinciale agrario) (1).

(Omissis)

FATTO. - Con ricorso 19 settembre 1998 Scarfone Giuseppe, affittuario dall'11 novembre 1981 di un fondo rustico di circa mq. 15.600 di proprietà di Basso Elena sito in Comune di Campochiesa di Albenga, chiedeva che il Tribunale di Savona, Sezione specializzata agraria, in contraddittorio con la Basso, condannasse quest'ultima, da un lato, al pagamento della giusta indennità di legge per i miglioramenti e addizioni eseguiti sul fondo nel periodo agosto 1981 - aprile 1982, con l'osservanza di legge e nella piena conoscenza della Basso, dall'altro, alla restituzione della somma di lire 5.250.000 pagata a titolo di canoni anticipati al momento della costituzione del rapporto e mai scontata sui canoni successivamente maturati, contrariamente a quanto pattuito.

Costituitasi in giudizio la Basso resisteva alle avverse pretese deducendone, da un lato, la inammissibilità, stante un precedente giudicato, dall'altro, la totale infondatezza.

Svoltasi la istruttoria del caso, l'adita Sezione, con sentenza 6 dicembre 2000 determinava in lire 34.609.900 l'indennità dovuta dalla Basso allo Scarfone per miglioramenti e addizioni e ordinava alla prima la restituzione, in favore dello stesso Scarfone, della somma di lire 5.250.000 oltre interessi legali dalla domanda al saldo.

Gravata tale pronuncia in via principale dallo Scarfone, in via incidentale dalla Basso, la Sezione specializzata agraria presso la Corte d'appello di Genova, con sentenza 12 luglio - 26 agosto 2002 in parziale accoglimento dell'appello incidentale della Basso rigettava la domanda proposta dallo Scarfone relativamente alla indennità per miglioramenti e addizioni, confermava nel resto la decisione dei primi giudici.

Per la cassazione di tale ultima pronuncia, notificata il 5 settembre 2002, ha proposto ricorso, con atto 31 ottobre 2002, Scarfone Giuseppe, affidato a due motivi. Resiste, con controricorso, Basso Elena.

DIRITTO. - 1. Come ricordato in parte espositiva, gravata la sentenza dei primi giudici in via principale dallo Scarfone e, in via incidentale, dalla Basso, la Corte d'appello di Genova, Sezione specializzata agraria, rigettato l'appello principale, ha accolto, in parte, l'appello incidentale della Basso e, per l'effetto, rigettato la domanda dello Scarfone diretta a conseguire l'indennità di legge per i miglioramenti e le addizioni apportati al fondo oggetto di controversia.

2. Con il primo motivo il ricorrente censura la riassunta pronuncia, denunziando «violazione o falsa applicazione dell'art. 436, comma 3, c.p.c. in relazione all'art. 170 stesso codice (e) omessa motivazione (art. 360, nn. 3-5 c.p.c.)».

Si assume, infatti, che in grado di appello la memoria di costituzione di controparte, contenente l'appello incidentale, accolto dalla Corte d'appello, non è stata notificata al difensore costituito

di esso concludente, ma ad esso concludente personalmente, pur se al domicilio eletto presso il predetto difensore.

3. La deduzione è manifestamente infondata.

A prescindere da ogni altra considerazione (quanto alla letterale formulazione dell'art. 436 c.p.c. che prescrive che la memoria costitutiva contenente appello incidentale deve essere effettuata «alla controparte») si osserva che questa Corte è costante nell'affermare che la notifica alla parte presso il procuratore deve considerarsi, a ogni effetto, equivalente alla notifica al procuratore, atteso che entrambe soddisfano l'esigenza di assicurare che l'atto sia portato a conoscenza della parte tramite il suo rappresentante processuale (Cass. 14 maggio 2003, n. 7480; Cass. 21 novembre 2001, n. 14642; Cass. 18 agosto 1998, n. 8143, tra le tantissime).

Pacifico quanto precede, atteso che parte ricorrente non ha svolto alcuna considerazione che giustifichi l'abbandono della riferita lettura delle norme in esame, è evidente che il motivo, come anticipato, non può trovare accoglimento.

Specie tenuto presente che in ogni caso nella specie la circostanza non ha impedito la regolare costituzione del contraddittorio né allo Scarfone di svolgere le proprie difese del caso, al fine di resistere all'appello incidentale di controparte.

4. Come anticipato sopra, in sede di analisi del primo motivo, la Corte d'appello di Genova, Sezione specializzata agraria, ha rigettato la domanda proposta da Scarfone Giuseppe, già conduttore di un fondo di proprietà di Basso Elena, diretta a ottenere da quest'ultima l'indennità del caso per i miglioramenti e le addizioni apportati al fondo oggetto di controversia.

I giudici di secondo grado, accertato che lo Scarfone ha eseguito i miglioramenti e le addizioni, di cui ora pretende l'indennizzo, tra l'agosto 1981 e l'aprile 1982 (e, quindi, anteriormente alla data di entrata in vigore della l. 3 maggio 1982, n. 203), hanno disatteso la richiesta dello Scarfone evidenziando, *in limine*, che l'art. 17, comma 4, della l. 3 maggio 1982, n. 203 (secondo cui, in particolare, erano indennizzabili i miglioramenti, le addizioni e le trasformazioni posti in essere dagli affittuari in data anteriore alla entrata in vigore della detta legge, anche senza l'osservanza delle procedure prescritte dalla legislazione all'epoca vigente) era stato dichiarato incostituzionale dalla sentenza 23 giugno 1988 della Corte costituzionale.

Per tali opere, hanno osservato quei giudici, è tornato in vigore il regime previsto dalla l. 11 febbraio 1971, n. 11, per cui, essendo pacifico che lo Scarfone non ha rispettato le prescrizioni di tale legge, la domanda deve essere rigettata.

5. Con il secondo motivo il ricorrente censura la sentenza gravata nella parte *de qua* denunciando «violazione o falsa applicazione degli artt. 1651 c.c., 11, 14, 15 e 29, legge n. 11 del 1971 (e) carenza, insufficienza, contraddittorietà, illogicità della motivazione (art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c.)».

Si assume, in particolare:

– attesa la qualità di coltivatore diretto di esso concludente nella specie doveva trovare applicazione l'art. 14, comma 2, della legge n. 11 del 1971: peraltro, essendo stata tale disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima, i giudici del merito dovevano esaminare la domanda attrice alla luce della disciplina di cui all'art. 1651 c.c.;

– che la Corte d'appello non poteva non dare ingresso alle prove dedotte da esso concludente dirette a dimostrare il consenso della concedente alla realizzazione delle migliorie per cui è controversia.

6. Il motivo non può trovare accoglimento, sotto nessuno dei profili in cui si articola.

6.1. L'assunto prospettato dal ricorrente con la prima parte del motivo in esame, in particolare, muove da una premessa assolutamente erronea in diritto e, cioè, dall'assunto secondo cui l'art. 1651 c.c. – abrogato dall'art. 29, l. 11 febbraio 1971, n. 11 – sarebbe tornato in vita a seguito delle sentenze della Corte costituzionale n. 153 del 1977 e n. 692 del 1988, con la conseguenza che i miglioramenti, anche non autorizzati, indipendentemente dall'epoca della loro esecuzione, sarebbero sempre indennizzabili, a prescindere dall'epoca in cui sono stati posti in essere.

L'affermazione, in contrasto con una giurisprudenza al momento costituente diritto vivente presso questa Corte regolatrice (tra le tantissime, cfr. Cass. 21 febbraio 2001, n. 2577; Cass. 26 giugno 2001, n. 8741; Cass. 11 febbraio 2002, n. 1892; Cass. 15 gennaio 2003, n. 483), non può seguirsi.

In tema di affitto di fondi rustici, l'art. 1651, comma 1, c.c. prevedeva, nella sua formulazione originaria che «se l'affittuario, senza essere autorizzato dal locatore, ha eseguito miglioramenti di

durevole utilità per il fondo e per la produzione, il giudice può attribuirgli un'indennità, salvo che i miglioramenti siano il risultato dell'ordinaria e razionale coltivazione».

Per effetto della l. 11 febbraio 1971, n. 11, si è previsto, diversamente, che:

– «la parte che intende eseguire i miglioramenti è tenuta a darne preventiva comunicazione (...) all'Ispettorato agrario provinciale, nonché all'altra parte, inviando nello stesso tempo il progetto tecnico di massima. L'Ispettorato agrario, udite le parti per un tentativo di accordo, deve (...) emettere parere (...) sul progetto (...)» (art. 11, comma 2);

– «qualora si tratti di miglioramenti che possono essere eseguiti dall'affittuario coltivatore diretto con il lavoro proprio e della propria famiglia l'affittuario può eseguirli senza dovere eseguire le procedure previste (...) dall'art. 11» (art. 14, comma 2);

– «sono abrogati (l')art. 1651 (...) del codice civile, nonché tutte le norme in contrasto con le disposizioni della presente legge» (art. 29, comma 2).

Portate all'attenzione della Corte costituzionale molteplici questioni di legittimità costituzionale della legge n. 11 del 1971 la Corte ebbe ad osservare «fondata è invece la questione di costituzionalità rispetto al comma 2 dell'art. 14 che attribuisce all'affittuario coltivatore diretto la facoltà di esecuzione dei miglioramenti che sia in grado di compiere col proprio lavoro e della famiglia «senza dover seguire le procedure previste dal precedente comma e dall'art. 11», ossia senza nemmeno dare comunicazione al proprietario del fondo».

«Ora è vero – ebbe ad osservare la Corte – che l'art. 1651 c.c. prevede l'eventualità che l'affittuario abbia eseguito miglioramenti senza essere autorizzato dal locatore, ma in tale ipotesi il giudice può attribuirgli una equa indennità solo quando trattasi di miglioramenti di durevole utilità per il fondo, che non siano il risultato dell'ordinata e razionale coltivazione; l'art. 14, invece, non pone alcun limite o requisito, salvo quello della capacità di esecuzione diretta, escludendo qualsiasi possibilità di divieto e di controllo, mentre altre norme della stessa legge accordano all'affittuario anche per tali modesti lavori di miglioramento una serie di diritti di grande importanza».

«Si impone pertanto – ha concluso la Corte – la dichiarazione di illegittimità dell'art. 14, comma 2, per contrasto con l'art. 3, in relazione agli artt. 41 e 42 Cost., per l'irrazionale disparità di trattamento che, consentendo l'esecuzione di migliorie anche *in scio* o *invito domino*, sacrifica oltre ogni giusta misura i diritti del proprietario concedente» (Corte cost. 22 dicembre 1977, n. 153).

Da tale pronuncia è stata tratta, in diverse occasioni, anche in sede di legittimità (con formula tralatticia e senza considerare che non è stata mai dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 29 della legge n. 11 del 1971 che aveva abrogato *expressis*, tra le altre, anche tale norma), la conclusione che l'art. 1651 c.c. è stato ripristinato a seguito dell'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 14, l. 11 febbraio 1971, n. 11, dichiarata con sentenza n. 153 del 1977 della Corte costituzionale (Cass. 25 novembre 1998, n. 11963. Analogamente, Cass. 20 agosto 1991, n. 8940; Cass. 9 dicembre 1988, n. 6686; Cass. 9 dicembre 1988, nn. da 6686 a 6692; Cass. 7 febbraio 1986, n. 772; Cass. 25 giugno 1983, n. 4378).

A fondamento di una tale conclusione Cass. 25 novembre 1998, n. 11963, nonché Cass. 20 agosto 1991, n. 8940, cit., osservano altresì, che l'art. 1651 c.c. non è stato modificato dall'art. 17, comma 7, legge n. 203 del 1982 [secondo cui, in particolare «le disposizioni del presente articolo (quanto al diritto dell'affittuario di ottenere un compenso per i miglioramenti) si applicano anche per le opere (...) comunque eseguite in data anteriore all'entrata in vigore della presente legge»] perché anche esso dichiarato incostituzionale da Corte cost. 23 giugno 1988, n. 692 (nella parte in cui estende il regime dei miglioramenti, delle addizioni e trasformazioni, statuito nel medesimo art. 17, agli affittuari che, in data anteriore all'entrata in vigore della legge, abbiano eseguito, senza l'osservanza delle procedure prescritte dalla legislazione precedente, opere migliorative, incrementative o trasformatrici non previste nel contratto o consentite dal concedente).

Tale indirizzo giurisprudenziale, peraltro, è stato disatteso dalla più recente giurisprudenza di questa Corte, la quale ha enunciato il diverso principio in forza del quale, in particolare, in tema di affitto di fondi rustici, l'affittuario, quanto ai miglioramenti compiuti dopo il 1971, non può vantare diritto alla indennità, ove non abbia osservato le procedure di cui agli artt. 11 e seguenti della l. 11 febbraio 1971, n. 11 e 16 della l. 3 maggio 1982, n. 203.

Lo stesso non può neppure invocare, al riguardo, per tali miglioramenti, la disciplina dell'art. 1651 c.c. che, abrogato per

effetto dell'art. 29 della legge n. 11 del 1971, non è applicabile ai miglioramenti eseguiti successivamente all'entrata in vigore di questa ultima disposizione a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, della stessa legge n. 11 del 1971 (Cass. 21 febbraio 2001, n. 2577, nonché Cass. 11 ottobre 2002, n. 14526; Cass. 5 gennaio 2003, n. 483).

Tale principio deve essere nella specie ulteriormente confermato attese le considerazioni svolte sopra e, in particolare, tenuto presente che non è stata mai dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 29 della legge n. 11 del 1971 (che ha abrogato *expressis* l'art. 1651 c.c.) e che per effetto della dichiarata incostituzionalità dell'art. 14, comma 2, della stessa legge n. 11 del 1971 sono applicabili le disposizioni di cui all'art. 1651 c.c. solo con riguardo ai miglioramenti effettuati in epoca anteriore alla data di abrogazione del ricordato art. 1651 c.c.

6.2. Correttamente, poi, i giudici del merito non hanno dato ingresso alle prove articolate dall'attuale ricorrente e volte a dimostrare che lo stesso «nel corso del rapporto di affittanza, precisamente nel periodo agosto 1981-aprile 1982» (capitolo 3) ha eseguito gli interventi di miglioramento agrario nonché le addizioni analiticamente descritti nel capitolo 4 (pp. da 18 a 23 del ricorso) «con l'osservanza dei dettami di legge e nella piena conoscenza della concedente Basso Elena che, recatasi più volte sul fondo nel corso della loro esecuzione, nonché dopo il termine dei lavori non le contestò prestando, anzi, in tali occasioni, il consenso all'esecuzione stessa».

Il capitolo da ultimo trascritto deve essere ritenuto inammissibile nella sua prima parte, irrilevante e non pertinente, nella seconda.

6.2.1. Quanto, infatti, alla circostanza che lo Scarfone avrebbe osservato, nell'eseguire i miglioramenti, i «dettami di legge», è di palmare evidenza non solo l'assoluta genericità della circostanza sulla quale dovrebbero riferire i testi (non è indicato, neppure *per relationem*, quale sia la legge i cui «dettami» sarebbero stati osservati dallo Scarfone nell'esecuzione dei lavori in questione) ma anche l'inammissibilità della deduzione sotto il profilo che i testi non dovrebbero descrivere circostanze di fatto, di cui sono venuti a conoscenza, ma apprezzamenti, di diritto, circa la «osservanza», o meno, di «norme (non identificate) di legge» da parte dello Scarfone.

6.2.2. La trascritta prova testimoniale – contemporaneamente – è irrilevante e non pertinente al fine del decidere, inidonea cioè a condurre alla cassazione della sentenza gravata e a una diversa soluzione della controversia, nella sua seconda parte e, in particolare, allorché tende a dimostrare che la Basso era a conoscenza dell'esecuzione dei lavori da parte dello Scarfone e non si sarebbe opposta alla loro esecuzione.

Deve ribadirsi, infatti, al riguardo – in conformità del resto a una giurisprudenza più che consolidata di questa Corte regolatrice, e da cui totalmente prescinde la difesa del ricorrente – che il diritto all'indennizzo per i miglioramenti apportati al fondo dal colono, in assenza del parere favorevole della P.A. competente è condizionato alla dimostrazione del consenso del concedente alla esecuzione dei miglioramenti stessi.

Tale consenso, che può essere anche tacito, ossia manifestato per fatti concludenti, incompatibili con la volontà di opporsi, o dai quali il consenso sia comunque deducibile con certezza, deve essere provato da chi lo adduce e deve, in ogni caso, precedere, quale indispensabile condizione legittimatrice di tipo autorizzativo, e non seguire la esecuzione delle opere.

Non può, infatti, un assenso successivo valere a far venire meno *ex tunc* l'illiceità della condotta del concessionario dovuta al difetto della condizione legittimante, ma, eventualmente, solo a sanare *ex nunc* la situazione di illegittimità, senza far sorgere *ex post* il diritto all'indennizzo, ma, se mai, precludendo conseguenze pregiudizievoli al coltivatore, quale la risoluzione per inadempimento (in termini, Cass. 11 febbraio 2002, n. 1892, in motivazione, nonché, tra le tantissime in questo senso, Cass. 10 maggio 1999, n. 4614).

Certo che parte ricorrente chiede di provare non di avere eseguito i miglioramenti e le addizioni di cui si discute in esecuzione di un accordo, concluso con la concedente Basso anteriormente all'inizio dei lavori, ma che la Basso non si sarebbe opposta alla

loro esecuzione, è di palmare evidenza la irrilevanza del capitolo sopra trascritto al fine del decidere.

Anche nell'eventualità lo stesso dovesse trovare testimoniale conferma, infatti, giammai potrebbe affermarsi che le opere di cui si discute sono «indennizzabili» da parte della concedente.

7. Risultato totalmente infondato, il proposto ricorso, in conclusione, deve rigettarsi. (*Omissis*)

(1) ANCORA SUI MIGLIORAMENTI AGRARI ESEGUITI DALL'AFFITTUARIO *IN SCIO* O *INVITO DOMINO*: RAZIONALITÀ E OPPORTUNITÀ NELL'INTERPRETAZIONE DELLA SUPREMA CORTE.

Con ricorso depositato in data 19 settembre 1998 il sig. Giuseppe Scarfone, coltivatore diretto, adiva il Tribunale di Savona affermando di aver eseguito miglioramenti e addizioni sul fondo rustico condotto in affitto e chiedendo la condanna del proprietario concedente sig.ra Elena Basso al pagamento in proprio favore della giusta indennità di legge.

Assumeva l'affittuario di avere eseguito detti miglioramenti nel periodo agosto 1981 - aprile 1982, nel rispetto della legge e con la piena consapevolezza della proprietaria: il Tribunale, accogliendo il ricorso, condannava la Basso al pagamento dell'indennità richiesta.

La sentenza di primo grado era gravata in via principale dallo Scarfone e in via incidentale dalla Basso avanti la Corte d'appello di Genova.

Il giudice di secondo grado, in riforma della pronuncia del Tribunale, accoglieva l'appello incidentale e rigettava la domanda svolta dall'affittuario, negandogli il diritto all'indennità.

La Corte argomentava nel senso che, essendo stati effettuati i miglioramenti nel periodo precedente l'entrata in vigore della l. 3 maggio 1982, n. 203 senza l'osservanza delle prescrizioni di cui agli artt. 11 e 14 l. 11 febbraio 1971, n. 11, non potendo trovare applicazione il settimo comma dell'art. 17 della legge n. 203/82, dichiarato incostituzionale con sentenza Corte cost. 23 giugno 1988, n. 692, non sorgesse alcun diritto a indennità in favore del locatario.

Avverso tale decisione era proposto ricorso per cassazione da parte dello Scarfone, che svolgeva, per quanto qui interessa, un articolato motivo di doglianza.

Lamentava in sintesi il ricorrente che la Corte d'appello non avesse ritenuto applicabile alla fattispecie l'art. 1651 c.c., abrogato dall'art. 29 legge n. 11/71 ma tornato in vigore a seguito della pronuncia di incostituzionalità dell'art. 14 comma 2°, legge n. 11/71 con sentenza Corte cost. 22 dicembre 1977, n. 153; si doleva inoltre della mancata ammissione delle prove da lui dedotte al fine di dimostrare che la proprietaria aveva prestato tacito consenso alla esecuzione dei miglioramenti, non opponendosi.

A questo secondo profilo dedicheremo brevi cenni al termine della trattazione: maggiori attenzioni merita il profilo sostanziale dell'impugnazione del ricorrente, cui è necessario premettere una concisa ricostruzione dell'evoluzione legislativa in materia di miglioramenti agrari, dall'entrata in vigore del codice del 1942 fino all'approvazione della legge n. 203/82 e ai successivi interventi della Consulta.

1. - Sotto il vigore del codice civile la disciplina dei miglioramenti agrari (1) era dettata dagli artt. 1632, 1633 e 1651, i quali configuravano un regime speciale rispetto

(1) Da intendersi come opere che incrementano la produttività del fondo e conseguentemente ne aumentano il valore, ma che non rientrano nell'ordinaria attività di produzione: si veda ACAGNINO - CORSARO - MACRI, *I nuovi patti agrari - Commento alla legge 3 maggio 1982, n. 203*, Milano, 1989, 82 e seguenti. Con l'entrata in vigore del codice del 1942, che per primo ne regolava la materia, si distinsero «in due classi: quelli che trasfor-

mano l'ordinamento produttivo, che sono vietati in modo assoluto» e quelli «che lo trasformano non profondamente, soltanto rispetto ai quali era possibile ricorrere, nel contrasto tra le parti, all'autorizzazione del giudice»: così A. GERMANÒ, in GERMANÒ - ROMAGNOLI, *Affitto di fondi rustici. Affitto a coltivatore diretto*, in *Commentario al codice civile*, Scialoja Branca - Commento all'art. 1632, 300, Bologna-Roma, 1990.

all'art. 1592 – che in materia di locazioni postula l'indennizzabilità dei miglioramenti solo se effettuati col consenso del locatore ovvero in virtù di espressa disposizione di legge o degli usi – pur volto a favorire le ragioni della proprietà, limitando l'autonomia dell'affittuario.

In mancanza di consenso tra le parti il contraente che assumeva l'iniziativa dell'esecuzione dei miglioramenti poteva darvi corso solo in forza di autorizzazione giudiziale, sottoposta a duplice condizione che i miglioramenti programmati fossero «di sicura utilità per il fondo e per la produzione» (il relativo accertamento era rimesso a una non meglio identificata «autorità competente») e che non alterassero l'ordinamento produttivo del fondo medesimo (art. 1632, 1° comma abr. c.c.).

Se ad assumere detta iniziativa era l'affittuario, tuttavia, il secondo comma dell'art. 1632 stabiliva ulteriori presupposti per il rilascio dell'autorizzazione giudiziale, mentre il successivo art. 1633, dopo aver individuato nell'aumento di valore conseguito dal fondo e sussistente alla fine dell'affitto la misura dell'indennizzo spettante, prefissava un limite massimo per l'indennizzo stesso, corrispondente alla quarta parte dell'ammontare complessivo del corrispettivo per l'intera durata dell'affitto.

Il «complesso di cautele previste quando la programmazione dei miglioramenti è dell'affittuario» (2), la limitazione quantitativa dell'indennizzo spettante a quest'ultimo e soprattutto la mancata individuazione dell'autorità amministrativa competente a pronunciarsi in merito all'utilità dei miglioramenti ai sensi dell'art. 1632 c.c., resero di fatto inoperante la disciplina di legge testé richiamata: in mancanza del consenso del proprietario concedente l'iniziativa dell'affittuario, già di per sé soggetta a vincoli, rimaneva paralizzata.

L'art. 1651 prevedeva, tuttavia, che il giudice potesse attribuire all'affittuario un'indennità per le migliorie effettuate *inscio* o *invito domino* che fossero di «durevole utilità per il fondo e per la produzione», comunque escluse quelle che rappresentassero il risultato dell'ordinata coltivazione. Le migliorie dovevano essere accertate al termine dell'annata agraria durante la quale erano state eseguite: l'indennità era «subito corrisposta».

Il relativo potere discrezionale assegnato al giudice si esplicava anche in ordine alla quantificazione dell'indennità suddetta, rimessa alla sua valutazione equitativa e comunque vincolata al limite del quarto del fitto annuo, con disposizione che ribadiva la limitazione di cui all'art. 1633.

La discrezionalità della delibazione riservata all'Autorità giudiziaria impediva di configurare in capo all'affittuario un diritto soggettivo al conseguimento dell'indennità, per miglioramenti eseguiti senza il consenso del locatore ovvero a sua insaputa (3).

2. - È agevole osservare che nella disciplina dei rapporti tra proprietà terriera e impresa diretto-coltivatrice il favore

del legislatore del 1942 arrideva alla prima, in coerenza con il sostrato giuridico-sociale del tempo (4).

Il superamento della disciplina anzidetta non fu diretta conseguenza della caduta del regime fascista e dell'approvazione della Carta costituzionale, a riprova del fatto che la conservazione dell'assetto preesistente continuava a incontrare l'approvazione tanto della classe politica quanto della giurisprudenza costituzionale dei primi decenni della storia repubblicana.

L'entrata in vigore della legge n. 11/71 segnò infine una netta cesura con la previgente normativa, riequilibrando le ragioni dell'impresa e le ragioni della proprietà al fine di realizzare un più equo contemperamento dei contrapposti interessi in gioco, nel rispetto del dettato di cui agli artt. 41, 42 e 44, comma 1° Cost., ove è puntuale ed esplicito il riferimento all'instaurazione di «equi rapporti sociali» (5).

L'art. 10 legge n. 11/71 riconosceva infatti espressamente all'affittuario il diritto di assumere le più ampie iniziative organizzative e gestionali richieste dalla razionale coltivazione del fondo, dall'allevamento degli animali e dalle attività connesse, tra le quali rientrava l'esecuzione di opere di miglioramento «indipendentemente dall'esistenza della clausola miglioratoria, anzi comminando la nullità di ogni clausola convenzionale limitatrice dei poteri riconosciuti all'affittuario per l'esecuzione dei miglioramenti» (così Corte cost. 6 marzo 1974, n. 53, in *Foro it.*, 1974, I, 971), sul presupposto che «l'istanza del miglioramento è oggi (*id est.* nel 1974) intrinseca a tutte le forme di gestione agricola» (ancora Corte cost. n. 53/74 cit.).

Veniva meno il tradizionale divieto di modificare l'ordinamento colturale del fondo condotto in affitto (6).

Donde la disciplina dei miglioramenti e delle addizioni «eseguite per l'utilizzazione agricola del fondo» (7) dettata dagli artt. 11 e seguenti legge n. 11/71: l'affittuario poteva operare le migliorie con il consenso del concedente ovvero, in mancanza, a seguito del fruttuoso esperimento di una procedura amministrativa radicata avanti l'Ispettorato provinciale agrario, che prevedeva un tentativo di accordo tra le parti e, persistendo il disaccordo, l'emissione di un parere favorevole da parte dell'organo ispettoriale sul progetto presentato dall'affittuario medesimo; gli stessi incumbenti gravavano sul locatore, qualora fosse lui ad assumere l'iniziativa.

L'art. 14, comma 1° legge n. 11/71 contemplava una forma semplificata del suddetto procedimento per l'affittuario coltivatore diretto; il secondo comma attribuiva inoltre a quest'ultimo la facoltà di eseguire i miglioramenti realizzabili con il lavoro proprio e della propria famiglia senza il consenso del locatore e senza neppure preventivamente attivare il tentativo di conciliazione dinanzi all'I.P.A.

L'art. 15, comma 2° legge n. 11/71 fissava la misura dell'indennità spettante al locatario nell'aumento di valore conseguito dal fondo e sussistente alla fine dell'affitto; il

(2) Ancora GERMANÒ, *op. cit.* - Commento all'art. 1633, 335.

(3) Principio pacifico: tra le tante pronunce si veda la recente Cass. 13 maggio 1995, n. 5277, in questa Riv., 1996, 530, secondo cui «l'art. 1651 c.c. non conferisce all'affittuario il diritto all'indennità per i miglioramenti, ma ne rimette l'attribuzione alla facoltà discrezionale del giudice del merito e, pertanto, l'affittuario non può dolersi del mancato esercizio da parte del giudice di tale potere discrezionale».

(4) Che ammetteva lo «strapotere del proprietario concedente» secondo D. BELLANTUONO in nota a Cass. 15 gennaio 2003, n. 483, in *Foro it.*, 2003, I, 1086.

(5) Per l'affittuario coltivatore diretto A. GRASSO, in nota a Cass. 26 giugno 2001, n. 8741, in questa Riv., 2002, 242 richiama altresì gli artt. 35 e 36 Cost.

(6) Non senza divergenze in ordine all'ampiezza del relativo potere di trasformazione attribuito all'affittuario: in dottrina si segnalano le diverse opinioni di chi riconosceva a quest'ultimo la possibilità di mutare l'ordinamento colturale originario con il solo obbligo di rispettare la destinazione agricola del fondo medesimo; chi poneva come vincolo il rispetto del ramo produttivo originario; chi, infine, invocava il rispetto della destinazio-

ne economica del fondo riportandosi alla disciplina codicistica e in specie agli artt. 1615 e 1618 c.c. che gravano l'affittuario dell'obbligo di far salva la *rerum substantia*. In proposito ACAGNINO - CORSARO - MACRÌ, *op. cit.*, 83, con relativi riferimenti bibliografici. Si veda anche A. GERMANÒ, *op. cit.* - Commento all'art. 1632, 303 e seguenti.

(7) «Per miglioramenti devono intendersi le opere eseguite sulla cosa per aumentarne la consistenza al fine di renderla più adatta al godimento, accrescendone l'utilizzabilità senza alterarne la destinazione economica, e per addizioni le opere che determinano un aumento quantitativo della cosa, mediante l'aggiunta ad essa di altra cosa (accessoria), sì da accrescerne l'utilità, rispettandone anche qui la destinazione economica»: così Cass. 25 ottobre 1982, n. 5579, in *Foro it. Rep.*, 1982, voce *Contratti agrari*, n. 89.

Legislativamente equiparate ai miglioramenti, le addizioni se ne distinguono ontologicamente in quanto opere che, «pur unite alla cosa, non si fondono con essa talché vengono anche detti miglioramenti estensivi»: così ACAGNINO - CORSARO - MACRÌ, *op. cit.*, 82.

successivo sesto comma estendeva tale previsione ai miglioramenti previsti in contratto e concordati dalle parti ovvero ai miglioramenti «comunque» eseguiti in data anteriore all'entrata in vigore della legge del 1971.

L'art. 29 legge n. 11/71 abrogava espressamente, tra gli altri, gli artt. 1632, 1633 e 1651 c.c.

Appariva di grande rilevanza la novità introdotta con il secondo comma dell'art. 14 legge n. 11/71, relativo ai cosiddetti «piccoli miglioramenti» eseguiti *inscio* o *invito domino*, dei quali veniva espressamente sancita l'indennizzabilità, configurandosi così un diritto soggettivo all'indennizzo a favore del locatario diretto coltivatore che la disciplina codicistica aveva negato: era infatti opinione condivisa che tale norma costituisse la diretta continuazione ed evoluzione legislativa dell'abrogato art. 1651 c.c. (8).

La novità non passò inosservata: chiamata a pronunciarsi in merito a diverse questioni di costituzionalità sollevate con riferimento a numerose disposizioni della legge n. 11/71, con pronuncia del 22 dicembre 1977, n. 153 (in *Giur. agr. it.*, 1977, 723) la Consulta dichiarava, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2° legge cit.

Affermava il Giudice delle leggi che tale norma imponeva al proprietario concedente un sacrificio delle proprie ragioni «oltre ogni misura», posto che nel vigore dell'art. 1651 c.c. il riconoscimento e la liquidazione dell'indennizzo per miglioramenti effettuati *inscio* o *invito domino* erano rimessi alla discrezione del giudice e comunque vincolati alla durevole utilità dei miglioramenti stessi per il fondo e per la produzione; l'art. 14, comma 2° legge cit. «invece, non pone alcun limite o requisito, salvo quello della capacità di esecuzione diretta, escludendo qualsiasi possibilità di divieto o di controllo» (così Corte cost. n. 153/77 cit.), attribuendo al locatario diretto coltivatore un beneficio troppo gravoso per i diritti della proprietà.

Poiché l'art. 14, comma 2° legge cit. riformulava il precetto di cui all'art. 1651 c.c., a seguito della dichiarazione di incostituzionalità la giurisprudenza di merito e di legittimità affermarono la reviviscenza dell'art. 1651 c.c. (9), invocando il principio in forza del quale la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma, privandola di efficacia *ab origine*, ne travolge altresì gli effetti abrogativi di norme previgenti; si veda in proposito, *ex multis*, Corte cost. 23 aprile 1974, n. 107, in *Giur. agr. it.*, 1974, 400. Decisamente perplesso I. CAPPIELLO, in nota alla citata sentenza Trib. Salerno 25 marzo 1981, il quale invoca il ricorso a «norme e criteri alternativi» che regolino gli effetti della declaratoria di illegittimità costituzionale sulla base dei principi dell'ordinamento.

Invero, l'art. 29 legge n. 11/71, non toccato dalla sentenza n. 153/77 cit. né da altre pronunce della Corte costituzionale, prevedeva *expressis verbis* l'abrogazione dell'art. 1651 c.c.; la giurisprudenza ignorò tuttavia il dato normativo, «congelando» l'art. 29 legge cit. e richiamando in vita l'art. 1651 c.c.

La disapplicazione del secondo comma dell'art. 14 e la conseguente affermata reviviscenza dell'art. 1651 c.c. ponevano delicati problemi di raccordo delle diverse discipline dei miglioramenti effettuati *inscio* o *invito domino*.

Nel vigore del sistema codicistico l'indennità di cui all'art. 1651 c.c. era infatti liquidata dal giudice in via equitativa e la relativa pretesa andava soggetta all'ordinario termine di prescrizione decennale (in questo senso, tra le tante, Cass. 13 marzo 1978, n. 1246, in *Giust. civ.*, 1978, I, 1066): termine che iniziava a decorrere alla fine di ogni singola annata agraria, dato che la lettera della norma consentiva di individuare in tale momento il «giorno in cui far valere il diritto» ai sensi dell'art. 2935 c.c.

Viceversa l'art. 15, comma 2° legge n. 11/71 commisurava l'entità dell'indennizzo all'aumento di valore conseguito dal fondo e sussistente «alla fine dell'affitto»: la data di cessazione del rapporto di affittanza segnava pertanto il *dies a quo* per il calcolo della decorrenza del termine decennale.

Nell'affrontare i connessi problemi del criterio di calcolo dell'indennità e dell'individuazione del termine iniziale per la decorrenza della prescrizione i giudici fornivano letture divergenti, ora applicando *tout court* l'art. 1651 c.c., ora suggerendo una ibridazione con l'art. 15 legge cit.

Cass. n. 772/86 cit., richiamando Cass. n. 3284/79 cit., affermò che la pretesa all'indennità prevista dall'art. 1651 c.c. sorgeva alla fine di ogni singola annata agraria e che l'indennità stessa doveva essere subito corrisposta; tuttavia il riferimento a tale termine «non sta a significare che sia stato fissato un termine di decadenza, essendo la norma diretta a favorire il coltivatore diretto (...), per cui nulla vieta all'affittuario di chiedere il pagamento di tutte le migliorie al termine del rapporto (...) ma siffatta facoltà dell'affittuario non modifica il momento di insorgenza del diritto (10) né preclude l'operatività delle cause estintive, costituendo soltanto una scelta dell'interessato circa il momento di attuazione e di tutela del diritto stesso».

Diversamente Cass. n. 6686/88 cit. ritenne che l'indennità per miglioramenti *inscio* o *invito domino* spettasse sì al coltivatore diretto ai sensi dell'art. 1651 c.c., ma dovesse comunque calcolarsi sulla scorta dell'art. 15, comma 2° legge cit. «perché l'indennizzabilità deve essere calcolata secondo la normativa vigente al momento in cui, cessato il rapporto di affittanza, emerge in concreto il problema del calcolo dell'indennizzo»: ne consegue l'individuazione del *dies a quo* nella data di scioglimento del rapporto.

L'interpretazione fornita da Cass. n. 6686/88, considerata «inecepibile» da G. LO SURDO in nota alla citata sentenza, in *Giur. agr. it.*, 1990, 48 (11), è stata disattesa dalla prevalente giurisprudenza, che ha ritenuto di aderire all'orientamento che postula l'esigibilità del credito al pagamento dell'indennità per miglioramenti *ex art.* 1651 c.c. a partire dalla fine di ogni singola annata agraria, con correlativa individuazione del *dies a quo* per la decorrenza del termine prescrizione:

(8) «Con parole diverse ma con significato analogo, il comma 2° dell'art. 14 ripete quello che era stato scritto nell'art. 1651 c.c.: così A. GRASSO in nota alla citata sentenza Cass. n. 8741/01.

(9) In tal senso si sono pronunciate Cass. Sez. Lav. 8 giugno 1979, n. 3284, in *Foro it. Rep.*, 1979, voce *Contratti agrari*, n. 203; Cass. 25 giugno 1983, n. 4378, in *Giur. agr. it. (M)*, 1985, 119; Cass. 7 febbraio 1986, n. 772, in *Riv. dir. agr.*, 1988, II, 275, con nota redazionale; Cass. 9 dicembre 1988, n. 6686 (conformi nn. 6687-6692/88), in *Giur. agr. it.*, 1990, 48, con nota di G. LO SURDO, *Brevi note in tema di indennità per opere di miglioramento eseguite dall'affittuario di fondo rustico* e in *Foro it.*, 1989, I, 1, c. 1527, con nota di D. BELLANTUONO, *L'indennizzo dei miglioramenti eseguiti dall'affittuario coltivatore diretto anteriormente alla l. 11/71 senza il consenso del concedente: la posizione della Cassazione*, Cass. 20 agosto 1991, n. 8940, in questa Riv. (M), 1992, 444; Cass. 25 novembre 1998, n. 11963, *ivi* (M), 1999, 314.

Ma si veda in senso contrario Cass. 5 dicembre 1983, n. 7260, in *Giur. agr. it.*, 1985, 164: «l'indennità in favore dell'affittuario di fondo rustico *ex art.* 15 della l. 11 febbraio 1971, n. 11 è prevista per i miglioramenti attuati

dal suddetto legittimamente, con la procedura di cui ai precedenti artt. 11 e 14, e, quindi, non può estendersi alla arbitraria trasformazione del fondo integrante grave inadempimento contrattuale» (vedi oltre, nota 18).

Nel merito Trib. Salerno 25 marzo 1981, in *Giur. agr. it.*, 1982, 509, con nota di I. CAPPIELLO, *Dichiarazione di incostituzionalità e reviviscenza di norme abrogate*, Trib. Foggia 13 febbraio 1990, *ivi*, 1991, 46, con nota di M. GIUFFRIDA; Trib. Roma 2 aprile 1994, in questa Riv., 1994, 503, con nota di N. RAUSEO, *L'applicabilità dell'art. 1651 c.c. in tema di miglioramenti dell'affittuario coltivatore diretto*; Trib. Padova 11 febbraio 1994, *ivi*, 1994, 504, con nota citata di N. RAUSEO; Trib. Roma 25 gennaio 1999, *ivi*, 2000, 53, con nota di I. CIMATTI, *Ancora sui miglioramenti apportati al fondo dall'affittuario e problemi connessi*.

(10) Ma il termine «diritto» è qui usato in senso improprio (si veda nota 3).

(11) In senso sostanzialmente adesivo D. BELLANTUONO in nota a Cass. n. 6686/88 cit., su *Foro it.*, 1989, I, 1, c. 1527: «sul piano della giustizia sostanziale (è) accettabile la soluzione adottata», ma si paventano facili elusioni nella prassi giudiziaria.

in tal senso infatti le successive Cass. n. 11963/98 cit.; Cass. 2 aprile 2001, n. 4794, in *Giust. civ. Mass.*, 2001, 668; Cass. 14 giugno 2001, n. 8071, in questa Riv., 2002, 637, con nota di C. GRECA, *L'indennità per miglioramenti all'affittuario coltivatore diretto di un fondo rustico*; Cass. n. 14526/02 cit.; Cass. 15 gennaio 2003, n. 483, in *Foro it.*, 2003, I, 1086, con nota di D. BELLANTUONO, *Il «diritto vivente» della Corte di cassazione e la non indennizzabilità dei miglioramenti agrari* (12); Cass. 14 maggio 2003, n. 7368, in questa Riv. (M), 2003, 584; Cass. 2 ottobre 2003, n. 14685, *ivi* (M), 2004, 122. Nel merito Trib. Padova 11 febbraio 1994, cit.; Trib. Parma 19 marzo 1998, in questa Riv., 1998, 632.

Contra Cass. 20 agosto 1991, n. 8940, in *Giur. agr. it.*, 1991, 444; Cass. 17 aprile 1996, n. 3632, in *Giust. civ. Mass.*, 1996, 593; nel merito Trib. Roma 25 gennaio 1999, cit.

La sentenza di Cass. n. 6686/88 cit. si pronunciava su miglioramenti eseguiti prima dell'entrata in vigore della legge del 1971, prendendo posizione in merito a un ulteriore problema concernente il raccordo tra le diverse discipline successive dei miglioramenti agrari.

Si trattava di determinare la portata del sesto comma dell'art. 15 legge n. 11/71 che, come si è detto, ne estendeva l'applicazione alle migliorie previste in contratto e concordate dalle parti ovvero ai miglioramenti «comunque» eseguiti in data anteriore all'entrata in vigore della legge del 1971.

Tale disposizione era stata presa in considerazione da Corte cost. n. 153/77 cit., la quale aveva però respinto la relativa questione di legittimità costituzionale in ragione di un'affermata irrilevanza del comma in esame a seguito della declaratoria di incostituzionalità del primo comma dell'art. 15 e del terzo comma dell'art. 4 legge n. 11/71 (13).

Si poneva dunque la questione se l'avverbio «comunque» dovesse interpretarsi nel senso di determinare la retroattività dell'art. 15 legge cit., che avrebbe pertanto trovato applicazione ai miglioramenti eseguiti *inscio* o *invito domino* prima del 1971, comportando una vera e propria sanatoria delle migliorie effettuate senza il consenso o contro la volontà del concedente e consentendo agli affittuari di pretendere il relativo indennizzo (calcolato ex art. 15, comma 2° legge cit.) anche per opere compiute in violazione della disciplina di cui agli artt. 1632 e 1633 c.c.

Nonostante l'inequivocabile dettato normativo, la Cassazione esclude la retroattività dell'art. 15 legge n. 11/71: in parte richiamandosi a Corte cost. n. 153/77, cit. in ordine

alla dichiarata (in modo assai poco convincente, v. nota 13) irrilevanza della disposizione in esame a seguito della parziale declaratoria di incostituzionalità degli artt. 15 e 4 legge n. 11/71; in parte fornendo un'interpretazione restrittiva dell'avverbio «comunque» che «non può significare "in ogni caso", ma (...) deve intendersi riferito alle migliorie eseguite con il rispetto della disciplina vigente all'epoca della loro effettuazione».

In tal senso si espresse la citata Cass. n. 6686/88, la quale infatti, pur postulando l'applicabilità dell'art. 15, comma 2° legge n. 11/71 per il calcolo dell'indennità dovuta per miglioramenti *inscio domino* precedenti il 1971, escludeva espressamente che tale applicabilità dovesse farsi dipendere dal sesto comma dell'art. 15, affermando invece, come si è detto, che il criterio di calcolo dell'indennizzo debba determinarsi avendo riguardo al momento in cui si pone in concreto il problema della liquidazione del medesimo.

Si negava così la sanatoria generale delle opere eseguite *ante legem* n. 11 del 1971, in coerenza con l'interpretazione del settimo comma dell'art. 17 legge n. 203 del 1982, su cui *infra*.

3. - Il 6 maggio 1982 entrava in vigore la legge n. 203/82 la quale, ponendosi in rapporto di continuità con la precedente normativa speciale, dettava nuove norme in materia di miglioramenti eseguiti dall'affittuario.

L'art. 16 legge cit. attribuisce ad ambo i contraenti il diritto di eseguire miglioramenti fondiari (14), addizioni e trasformazioni degli ordinamenti produttivi e dei fabbricati rurali, con l'unico limite del mutamento della destinazione agricola del fondo (15) e nel rispetto dei programmi regionali di sviluppo ovvero delle vocazioni colturali delle zone in cui il predio è ubicato.

In mancanza di accordo tra le parti il contraente che assume l'iniziativa può comunque dare corso ai miglioramenti, anche contro la volontà della controparte, a condizione che ottenga parere favorevole da parte dell'Ispettorato agrario al quale sia stato preventivamente inoltrato il progetto di massima delle opere e previo tentativo di conciliazione in sede ispettoriale.

A mente del successivo art. 17, comma 2° l'affittuario che abbia operato le migliorie ha diritto a indennità di ammontare corrispondente all'aumento di valore di mercato conseguito dal fondo e sussistente alla cessazione del rapporto, con riferimento al valore di mercato del fondo

(12) Ove in parte motiva si legge: «è assolutamente arbitrario pretendere di interpretare l'art. 1651 c.c. facendo riferimento alla disciplina di cui all'art. 15, l. 11 febbraio 1971, n. 11. Non solo le due discipline operano in "epoche" diverse, ma le stesse fanno riferimento a fattispecie totalmente diverse e in alcun modo "omogenee". Mentre, infatti, i "miglioramenti" di cui all'art. 15, legge n. 11 del 1971, sono quelli assentiti tra le parti o autorizzati dall'Ispettorato agrario, quelli di cui all'art. 1651 c.c. sono i miglioramenti eseguiti dal conduttore "senza essere autorizzato dal locatore"».

(13) Le disposizioni colpite da pronuncia di incostituzionalità regolavano l'aumento del canone di affitto a vantaggio del locatore che avesse eseguito i miglioramenti a proprie spese. Tale aumento, calcolato in relazione alla nuova classificazione catastale del fondo ovvero, qualora le migliorie non giustificassero la modifica della qualità e classe catastali, secondo misure e criteri stabiliti dalle Commissioni tecniche provinciali, trovava comunque un limite nella misura massima stabilita ai sensi dell'art. 3 legge n. 11/71.

Sicché «quando il canone già corrispondeva o (era) prossimo al limite massimo di legge», non era possibile «un'adeguata revisione del canone a favore del proprietario miglioratore»: ciò integrava «una profonda e immotivata sperequazione tra le parti, lesiva non solo del principio di eguaglianza, ma anche (...) dei poteri di iniziativa, di godimento, di disposizione dei proprietari (...) mortificando la proprietà proprio nella sua funzione sociale, sancita dagli artt. 42 e 44 della Costituzione».

Donde l'illegittimità delle norme in parola «in quanto non prevedono un'adeguata revisione del canone nel caso di migliorie eseguite dal proprietario».

Ciò posto, la Consulta dichiarava non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 15, comma 6° legge cit. in quanto tale norma «attribuisce efficacia retroattiva alla disciplina stabilita dal primo comma e dall'art. 4, contestualmente dichiarati illegittimi».

Incomprensibilmente la Consulta pareva ignorare il disposto letterale del sesto comma, che sanciva la retroattività dell'intera disposizione e perciò anche del secondo comma relativo al computo dell'indennizzo spettante all'affittuario: di tale omissione si avvaleva la successiva giurisprudenza di legittimità per disapplicare di fatto il sesto comma dell'art. 15.

(14) I quali devono costituire il risultato di un'attività ulteriore sia rispetto alla diligente organizzazione e gestione dell'impresa agricola, sia rispetto alla manutenzione del fondo: così LAZZARA, *La locazione: l'affitto*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da Rescigno, Torino, 1984, 11, t. III, 690.

Deve trattarsi di «miglioramenti di durevole utilità per il fondo stesso e per la produzione e che non siano il risultato dell'ordinaria e razionale coltivazione, dovendosi cioè trattare di miglioramenti incrementanti, alternativamente, il reddito e la produzione o il valore di mercato del fondo», così Cass. n. 5277/95 cit.; nel merito si veda Trib. Roma 25 gennaio 1999 cit.; nella giurisprudenza amministrativa, nello stesso senso T.A.R. Campania 17 gennaio 1991, in *Foro amm.*, 1991, 3077.

(15) Ampliando dunque il potere di iniziativa del conduttore, non più rigidamente vincolato al rispetto della destinazione economica impressa al fondo dal proprietario.

Tuttavia «della (destinazione agricola) costituisce un aspetto la destinazione economica e cioè lo specifico sistema di utilizzazione del fondo. Può integrare, quindi, un inadempimento del mutamento della struttura funzionale e della destinazione economica del fondo»: così D. CALABRESE, *op. cit.*, 61, con richiamo a Cass. 20 marzo 1998, n. 2983, in questa Riv., 1998, 282 e Cass. 9 aprile 1997, n. 3085, *ivi*, 1997, 437.

Vedasi in giurisprudenza Cass. 24 febbraio 1994, n. 1885, *ivi*, 1995, 223, con nota di A. GRASSO, *Sulla risoluzione del rapporto di affitto di fondo rustico per (in)fedeltà nell'esecuzione del contratto*.

non trasformato: il disposto ribadisce la previsione del pre-
vigente art. 15 legge n. 11/71, ulteriormente precisando i
termini di riferimento (valore del fondo trasformato-valore
del fondo non trasformato) la cui sottrazione determina la
somma dovuta a titolo di indennizzo.

Il successivo settimo comma dell'art. 17 legge cit. dispo-
ne l'estensione della disciplina ivi contenuta alle opere di cui
all'art. 16 previste in contratto e concordate dalle parti ovvero
«comunque eseguite» prima dell'entrata in vigore della legge,
riproducendo alla lettera l'art. 15, comma 6° legge del 1971 e
così postulando l'indennizzabilità delle migliorie «comunque»
eseguite, cioè, interpretando alla lettera, eseguite senza
l'autorizzazione del proprietario e senza il rispetto del proce-
dimento innanzi all'autorità ispettoriale.

L'art. 19 disciplina infine l'esecuzione dei piccoli miglio-
ramenti, intendendosi per tali quelli effettuati dall'affittuario
«con il lavoro proprio e della propria famiglia» che non com-
portino «trasformazioni dell'ordinamento produttivo ma
sia(no) dirett(i) a rendere più agevoli e produttivi i sistemi di
coltivazione in atto», con disposto che richiama l'art. 14,
comma 2° legge n. 11/71 travolto dalla sentenza n. 153/77 cit.:
tali miglioramenti sono eseguibili senza il previo consenso del
concedente, al quale spetta unicamente il diritto di ricevere la
relativa comunicazione (a mezzo raccomandata a.r.) almeno
venti giorni prima dell'inizio dell'esecuzione delle opere (16).

Fatta la legge, gravida di conseguenze per i proprietari
concedenti e per gli affittuari, i quali in virtù del disposto
dell'art. 17, comma 7° sopra citato si vedevano riconosciu-
to il diritto a ottenere indennizzo per miglioramenti *inscio*
o *invito domino* precedentemente apportati sul fondo
(17), non si faceva attendere la *interpretatio abrogans*
della Corte Suprema.

Rifiutandosi di concedere, nei fatti, la sanatoria delle
migliorie eseguite senza il consenso del concedente *ante*
legem n. 203 del 1982, la giurisprudenza di legittimità elabo-
rava due differenti orientamenti che, nonostante la differente
prospettazione ermeneutica, nei fatti svuotavano di contenu-
to il precetto dell'art. 17, settimo comma legge n. 203/82.

Secondo Cass. 4 agosto 1987, n. 6703, in *Foro it.*, 1988, I,
3007, con nota di D. BELLANTUONO e in *Giur. agr. it.*, con nota
di I. CAPPIELLO, *Il diritto dell'affittuario all'indennità per i*
miglioramenti eseguiti in epoca anteriore alla legge n. 203
del 1982, non poteva attribuirsi all'avverbio «comunque» di
cui all'art. 17 legge cit. il significato di «in ogni caso» con rife-

rimento alle opere eseguite *inscio* o *invito domino* nel vigore
della legge del 1971, poiché «nella continuità di disciplina
normativa (...) la disposizione transitoria, così interpretata,
sarebbe irrazionale, in contrasto con la logica della legge:
perché spezzerebbe la continuità della disciplina legislativa
in ordine alle opere di miglioramento, rendendo ingiustifica-
tamente legittimo (...) il comportamento di un soggetto del
rapporto agrario che, invece, era illegittimo per la precedente
legge e tale rimane anche per la nuova».

A fondamento della lamentata illogicità era la considera-
zione che l'esecuzione di opere senza il consenso del conce-
dente integrava inadempimento contrattuale ai sensi dell'art.
4, lett. a) d.lgs.lgt. n. 157/45 (18), sicché non poteva ricono-
scersi tutela a posteriori di una condotta illegittima.

L'interpretazione della norma in esame travolgeva la let-
tera della legge, nel rispetto dell'asserita logica interna e
della continuità di disciplina: tale interpretazione si richia-
mava a «un principio di «razionalità» anziché a quello di
«opportunità» che sembra, invece, aver mosso il legislatore
nel dettare l'inciso di cui si discute. Principio (...) altrettanto
rispettabile, se si tiene conto, soprattutto, che la maggioran-
za degli affitti agrari si era andata trascinando da lunghi anni
(...) e che l'intento specifico della nuova legge sui patti agrari
era (...) quello di porre termine a quel regime per crearne
uno nuovo, costruito su schemi nuovi e volto (...) a recupe-
rare fiducia e credibilità alla professionalità del coltivatore
(...); il che (...) anche con sacrificio della stessa «logica inter-
na della legge» rendeva «opportuno» non togliere a tale
parte del rapporto agrario (...) quanto questi – in costanza
del passato periodo – aveva effettuato per il miglioramento
del fondo, ancorché al di fuori delle previsioni contrattuali e
senza il consenso del locatore, purché nell'ambito funziona-
le riconducibile al sistema della legge inteso nella sua globa-
lità e non o non tanto nel mero rispetto della disciplina
introdotta dalla legge n. 11 del 1971, come tale» (19).

La Corte Suprema optò dunque per l'interpretazione
«razionale».

Non si può mancare di osservare che in realtà l'art. 17
legge n. 203/82 si poneva in continuità prima di tutto con
l'art. 15, comma 6° legge n. 11/71, che a sua volta aveva
previsto l'indennizzabilità delle migliorie comunque appor-
tate prima dell'entrata in vigore della legge del 1971, pur
rimanendo lettera morta a seguito dell'irrelevanza dichiarata
da Corte cost. n. 153/77.

(16) Ma il proprietario concedente può rivolgersi all'Autorità giudiziaria
per invocare il controllo sulle opere oggetto della comunicazione, allo
scopo di verificare se effettivamente rientrano nei limiti di cui all'art. 19:
così D. CALABRESE, *op. cit.*, 79.

Secondo FANILE, in GRAZIANI – RECCHI – FRANCIANO, *La riforma dei con-*
tratti agrari - Commento all'art. 19, Napoli, 1982, 176, l'opposizione del
concedente paralizzava l'iniziativa dell'affittuario cui non rimane altra via che
seguire la procedura di cui all'art. 16.

Per ulteriori riferimenti si consulti CAMARDI – CORSARO – MACRÌ – TRIOLA,
Legislazione agraria: contratti, credito, prelazione, ne *Le fonti del diritto*
italiano, Milano, 1988, 88.

La disciplina dei piccoli miglioramenti di cui all'art. 19 non trova appli-
cazione nei confronti dell'affittuario non coltivatore diretto per espressa
disposizione di legge (art. 23 legge n. 203/82): in senso opposto la contra-
ria opinione espressa dal CAPIZZANO, in CAPIZZANO – TAMPONI, *Commentario*
breve al codice civile, Padova, 1992.

(17) Come riconobbe Trib. Napoli 8 aprile 1983, in *Giur. agr. it.*, 1984,
114, con nota di G. MORSILLO, *Sui miglioramenti agrari eseguiti prima*
dell'entrata in vigore della legge n. 203/82, ma in senso contrario si veda
lo stesso Trib. Napoli 9 marzo 1984, *ivi*, 1984, 431, con nota adesiva di V.
GERI, *Osservazioni sull'applicabilità immediata ai rapporti in corso della*
legge 3 maggio 1982, n. 203, sul diritto di ripresa degli assimilati ai colti-
vatori diretti sui miglioramenti dell'affittuario senza il consenso del con-
cedente e sul grave inadempimento del primo per trasformazione
dell'ordinamento produttivo del fondo.

(18) Affermazione costante in giurisprudenza: secondo Cass. 24 ottobre
1987, n. 7836, in *Giur. agr. it.* (M), 1988, 442, d'esecuzione di dette opere in

violazione degli artt. 11 e 14 della legge n. 11 del 1971 costituisce tuttora ina-
dempimento rilevante ai fini della risoluzione del rapporto ai sensi dell'art. 4,
lett. a) d.lgs.lgt. n. 157 del 1945, comportando la violazione, da parte
dell'affittuario, sia del divieto di mutare arbitrariamente l'originaria destina-
zione del fondo, sia dell'obbligo di fedeltà nell'esecuzione del contratto.

Nello stesso senso, *ex multis*, Cass. 5 dicembre 1983, n. 7260 cit.; Cass. 20
giugno 1985, n. 3707, in *Giust. civ. Mass.*, 1985, fasc. 6; Cass. 3 agosto 1987,
n. 6700, in *Giur. agr. it.*, (M), 1989, 569; Cass. 25 agosto 1989, n. 3778, in
Giur. agr. it., 1990, 283, con nota di L. TORTOLINI, *Tentativo di conciliazione*
e risoluzione del contratto di affitto per trasformazioni arbitrariamente
arrecate al fondo dall'affittuario, Cass. 23 marzo 1991, n. 3159, in questa
Riv., 1992, 250; Cass. 23 gennaio 1998, n. 655, in questa *Riv.*, 1998, 149, con
nota di I. CIMATTI, *Conseguenze dell'esecuzione di miglioramenti non auto-*
rizzati dal concedente, in cui ulteriori riferimenti giurisprudenziali.

Con riguardo all'inadempimento del mezzadro si veda Cass. 2 dicem-
bre 1986, n. 7112, in *Giust. civ. Mass.*, 1986, fasc. 12.

Fanno espresso richiamo al «grave inadempimento» ai sensi dell'art. 5
legge n. 203/82, in rapporto all'obbligo di conservazione del fondo, Cass.
13 giugno 1989, n. 2854, in *Giur. agr. it.*, 1989, 541 e in *Foro it.*, 1990, I,
941, con nota di D. BELLANTUONO, *I miglioramenti agrari eseguiti dall'affit-*
tuario senza il consenso del concedente, Cass. n. 3085/97 cit.; Cass. 4 feb-
braio 2002, n. 1439, in questa *Riv.*, 2002, 633, con nota di B. CAPALDINI,
Risoluzione del contratto di affitto a seguito di trasformazioni compiute
dall'affittuario invito domino (in base a patto contrattuale sospetto di
essere inefficace), ove ulteriori riferimenti giurisprudenziali e dottrinali.

(19) Queste le parole di CAPPIELLO, in nota alla citata sentenza su *Giur.*
agr. it., 1988, 277.

Inoltre non pareva equivocabile la scelta lessicale operata dal legislatore del 1982, il quale persino sotto il profilo grammaticale, mediante l'utilizzo della virgola e della congiunzione «o», aveva chiaramente distinto l'ipotesi dell'indennizzo delle migliorie comunque eseguite prima del 6 maggio 1982 dalla diversa ipotesi delle migliorie concordate con la controparte e previste in contratto.

Perciò Cass. Sez. Un. 27 luglio 1987, n. 6518, pronunciandosi su una fattispecie relativa all'esercizio del diritto di ritenzione ex art. 20 legge n. 203/82 invocato dall'affittuario in sede di opposizione all'esecuzione, affermò che all'avverbio «comunque» non potesse darsi altro significato che quello di «in ogni caso», smentendo l'assunto di Cass. n. 6703/87 cit.; per poi subito correggere il tiro e precisare che tale espressione «non può certo riferirsi alle modalità di esecuzione delle opere stesse, che debbono essere quelle che furono eseguite in conformità della disciplina previgente(!)».

Se non abbiamo frainteso, tale interpretazione comportava, di fatto, l'esclusione dell'indennizzo per le opere eseguite in difformità dalla legislazione del 1971, cioè senza consenso del proprietario e senza autorizzazione ispettoriale. Proseguiva infatti la Corte: «una diversa generica interpretazione cozzerebbe contro lo spirito e la sostanza della nuova normativa molto precisa e rigorosa nella materia, che in parte ha mutuato proprio dalla disciplina previgente e che si è ora specificata all'art. 16 in precise previsioni di osservanza di determinate condizioni e modalità. Di conseguenza deve ritenersi che lo *jus retentionis* possa essere invocato nel processo esecutivo, anche in relazione alle opere che, al di fuori delle previsioni contrattuali o dell'accordo delle parti, siano state in ogni caso (comunque) eseguite in data anteriore all'entrata in vigore della legge n. 203, ma in conformità della disciplina previgente» (20).

Nonostante la diversa opinione espressa da autorevole Autore (21), ci permettiamo di rilevare che gli indirizzi interpretativi espressi nelle richiamate pronunce della Corte si differenziano solo nelle premesse, addivenendo invero alle medesime conclusioni: dalle rispettive motivazioni pare infatti potersi evincere la radicale negazione del diritto all'indennizzo per l'affittuario che abbia migliorato il fondo senza il consenso del proprietario o senza il rispetto della procedura ispettoriale, dopo l'entrata in vigore della legge n. 11/71, ovvero senza il rispetto delle procedure previste dalla precedente disciplina codicistica.

4. - Non si fece attendere l'intervento risolutivo della Consulta la quale, a seguito di rimessione disposta con ordinanza del 15 maggio 1986 dalla Corte d'appello di Salerno (pubblicata in *Giur. cost.*, 1986, II, 758), con sentenza 23 giugno 1988, n. 692 (22) pronunciò definitivamente l'illegittimità costituzionale del 7° comma dell'art. 17 legge n. 203/82.

Richiamando Cass. Sez. Un. n. 6518/87 e confermando l'interpretazione dell'avverbio «comunque» nel senso di «in ogni caso» in applicazione del criterio ermeneutico di cui all'art. 12 preleggi, la Corte costituzionale affermò che «il solo significato complessivamente attribuibile alla disposizione in esame è quello di una legittimazione *ex post* delle opere compiute dall'affittuario in epoca antecedente al 6 maggio 1982 senza l'osservanza delle procedure prescritte dalla legge vigente al tempo dell'esecuzione, anche se

l'inosservanza costituisca grave inadempimento». Da ciò fece discendere la contrarietà della disposizione in esame all'art. 3 Cost. in relazione agli artt. 41 e 42 Cost. così motivando: «la norma introduce tra i proprietari concedenti una discriminazione» che «si collega a un criterio cronologico di anteriorità o posteriorità delle opere alla entrata in vigore della legge n. 203 del 1982 privo di qualsiasi valore giustificativo, essendo assunto come mero limite temporale di efficacia di un condono arbitrariamente concesso agli affittuari che, prima del 6 maggio 1982, abbiano illegittimamente eseguito opere modificative o trasformative del fondo».

La sentenza in esame disfaceva ciò che il legislatore aveva costruito, disattendendo le finalità di tutela e di riconoscimento dell'operato degli affittuari miglioratori cui era diretta la «sanatoria», ai quali era dunque preclusa ogni pretesa indennitaria per opere eseguite *in scio* o *invito domino* prima del 6 maggio 1982.

La giurisprudenza continuò peraltro ad affermare l'operatività dell'art. 1651 c.c., ribadendo che lo stesso doveva ritenersi ripristinato a seguito della dichiarata illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2° legge n. 11/71: in tal senso, con riguardo a opere precedenti al 1982 si vedano Cass. n. 8940/91 cit.; Cass. n. 5277/95 cit.; Cass. n. 11963/98 cit.; nella giurisprudenza di merito Trib. Foggia 13 febbraio 1990 cit.; Corte d'app. Napoli 17 settembre 1998, in questa Riv., 1998, 627, con nota di S. CARMIGNANI, *Silenio e assenso nella disciplina dei miglioramenti* (23).

Addirittura, nel senso di una più ampia applicazione dell'art. 1651 c.c., quasi «norma di chiusura» del sistema dei miglioramenti, valido a disciplinare i rapporti tra concedente e affittuario coltivatore diretto in ogni tempo con riferimento alle migliorie *in scio* o *invito domino*, si veda Trib. Roma 2 aprile 1994 cit.: il giudice di merito sembra però ignorare l'art. 19 legge n. 203/82 che detta una nuova disciplina dei «piccoli miglioramenti», già oggetto della previsione dell'art. 1651 c.c., consentendone l'esecuzione all'affittuario coltivatore diretto senza il preventivo consenso del concedente (v. *supra*).

Pare difficile sostenere la contemporanea vigenza di entrambe le norme: i piccoli miglioramenti *in scio* o *invito domino* eseguiti dopo l'entrata in vigore della legge del 1982 rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 19 legge cit., il che pare escluderne l'indennizzabilità ai sensi dell'art. 1651 c.c.

Altro è stabilire se le migliorie effettuate ai sensi dell'art. 19 legge n. 203/82 siano o no indennizzabili: l'art. 17 legge cit., infatti, fa esclusivo richiamo ai miglioramenti di cui al primo comma dell'art. 16, sicché potrebbe concludersi per la non indennizzabilità delle opere eseguite ai sensi dell'art. 19.

Autorevole voce afferma, al contrario, che «sono indennizzabili anche i piccoli miglioramenti, giacché i miglioramenti, come è stato osservato, non variano la loro fisionomia concettuale in funzione della dimensione, purché si tratti di opere che apportino un incremento della produttività o del valore complessivo del fondo»: opinione che riteniamo di dover condividere (24).

5. - Si è detto che l'indirizzo giurisprudenziale che sosteneva la reviviscenza dell'art. 1651 collideva con l'espressa abrogazione operata dall'art. 29 legge n. 11/71, norma tuttora in vigore: l'opportunità di tale scelta interpretativa pareva tuttavia indiscutibile, posto che garantiva una

(20) Analogamente Cass. 6686/88 cit. che interpreta nello stesso senso anche l'art. 15, comma 6° legge n. 11/71 (v. *supra*).

(21) Ancora CAPPIELLO in nota a Cass. n. 6703/87 cit.

(22) Pubblicata in *Giur. agr. it.*, 1988, 534, con nota di I. CAPPIELLO, *Illegittimità costituzionale della «sanatoria» ex art. 17, 7° comma, legge n. 203/82, ai fini della indennità per miglioramenti eseguiti dall'affittuario in scio o invito domino o «comunque» illegittimi, prima dell'entrata in vigore della nuova legge sui patti agrari.*

(23) In senso contrario vedasi Corte d'app. Brescia 26 ottobre 1989, in

Giur. agr. it., 1990, 483, con nota adesiva di M. GIUFFRIDA, *Brevi considerazioni su alcune problematiche di diritto sostanziale e processuale (litisconsorzio necessario del comproprietario, tentativo di conciliazione, durata del contratto di affitto a conduttore non coltivatore imprenditore agricolo a titolo principale, indennità per miglioramenti e impugnazioni incidentali tardive).*

(24) D. CALABRESE, *op. cit.*, 79. Nel senso che l'art. 19 legge n. 203/82 sostituisce l'art. 1651 c.c. si veda più diffusamente G. BIVONA, *Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto*, Commento all'art. 1651 c.c., ne *Il codice civile commentato*, Milano, 1995, 917 ss.

(pur limitata) tutela delle ragioni del coltivatore diretto (25) il quale altrimenti, dopo aver apportato migliorie al fondo condotto in affitto, determinandone un aumento di valore, non avrebbe potuto pretendere alcunché.

Anzi, avrebbe corso il rischio di vedersi contestare un grave inadempimento agli obblighi contrattuali con conseguente domanda di risoluzione del contratto e condanna al rilascio del fondo.

Tale orientamento non era tuttavia destinato a durare: con sentenza del 22 gennaio 1990, n. 329, in *Arch. civ.*, 1990, 484, la Cassazione, rigettando il ricorso dell'affittuario che pretendeva l'indennizzo di opere eseguite senza il consenso del proprietario prima dell'entrata in vigore della legge del 1982, affermava: «i miglioramenti da parte dell'affittuario di fondo rustico assumono rilievo, con riferimento alla relativa indennità, soltanto qualora siano stati eseguiti con la procedura di cui agli artt. 11 e 14 della legge n. 11 del 1971 ovvero - se effettuati prima dell'entrata in vigore di tale legge - con il consenso del concedente»: nello stesso senso si vedano Cass. 1° febbraio 1991, n. 984, in *Giur. agr. it.*, 1991, 316 e Cass. 10 maggio 1999, n. 4614, in *Giust. civ. Mass.*, 1999, 1042.

Infine Cass. 21 febbraio 2001, n. 2577, in *Foro it.*, 2001, I, 2254 (26), negando validità alla «ricorrente affermazione secondo cui, a seguito della sopravvenuta - con la sentenza n. 153/1977 della Corte costituzionale - dichiarazione di illegittimità costituzionale del 2° comma dell'art. 14 legge n. 11/71, è ridivenuto operante, dopo essere stato abrogato dall'art. 29 di tale stessa legge, l'art. 1651 c.c.», affermava che: «a) con la sentenza n. 153/77 il giudice delle leggi ha dichiarato illegittimo il 2° comma dell'art. 14 legge 11/71, che attribuiva all'affittuario coltivatore diretto la facoltà di eseguire miglioramenti che fosse in grado di compiere con il lavoro proprio e dei componenti la propria famiglia, senza alcun onere procedurale (ovvero corrispondenti ai cd. piccoli miglioramenti di cui all'art. 19 legge n. 203/82); b) la caducazione dell'art. 1651 c.c. è stata opera dell'art. 29 legge n. 11/71, non toccato dalla pronuncia costituzionale; c) la rimanente normativa della legge n. 11 del 1971, a seguito della menzionata sentenza della Corte costituzionale e prima che entrasse in vigore la normativa della legge n. 203 del 1982, è rimasta pienamente in vigore, per cui non appare chiaro in che modo potesse assumersi la "reviviscenza" della disciplina codicistica espressamente abrogata dall'art. 29 detto.

In definitiva, per i miglioramenti compiuti dopo il 1971 l'affittuario non può vantare diritto (termine improprio, *n.d.a.*) all'indennità (ma può vantarlo, come visto, solo per quelli anteriori a detta epoca) non avendo osservato le procedure di cui agli artt. 11 e ss. legge n. 11/71 e quelle previste nell'art. 16 legge n. 203/82, né a lui può applicarsi per essi l'art. 1651 c.c., il quale, caducato dal nostro ordinamento a seguito e per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 29 legge n. 11/71, non è tornato a farne parte, essendo il detto art. 29 tuttora pienamente in vigore».

La Suprema Corte, già solerte nel proporre interpretazioni «razionali» dei precetti relativi alla materia delle migliorie dell'affittuario, aderisce così a una lettura delle norme in esame tecnicamente corretta, ma che si risolve, come già evidenziato, in una menomazione dei diritti dell'affittuario.

Dopo Cass. n. 2577/2001 l'indirizzo in parola ha ricevuto ripetute conferme in Cass. n. 8741/01 cit., pubblicata in questa Riv., 2002, 242, con nota di A. GRASSO, *Indennizzo*

per i miglioramenti eseguiti dall'affittuario e il connesso problema del diritto di ritenzione del fondo; Cass. 11 febbraio 2002, n. 1892, in *Giust. civ.*, 2002, I, 1882; Cass. 11 febbraio 2002, n. 1902, in questa Riv., 2002, 503, con nota di P. MANDRICI, *Indennizzabilità dei miglioramenti fondiari: una questione sempre aperta*; Cass. n. 12546/02 cit.; Cass. n. 483/03 cit.; Cass. 11 giugno 2003, n. 9378, in questa Riv. (M), 2003, 656; Cass. n. 14685/03, cit.

Fino alla sentenza in commento n. 10030/04 la quale, a ulteriore conferma, nel respingere il ricorso promosso dall'affittuario sig. Scarfone fa proprio il «diritto vivente» proclamato da Cass. n. 2577/01 cit. (27), ribadendo la vigenza dell'art. 29 legge n. 11/71 e la conseguente inoperatività dell'art. 1651 c.c.

La parte motiva di Cass. n. 10030/04 riporta alla lettera le motivazioni delle sentenze richiamate, manifestando la piena adesione a tale indirizzo giurisprudenziale.

Ad avviso della Corte la pretesa dell'affittuario miglioratore si fonda su una premessa liquidata come «assolutamente erronea in diritto», cioè su «l'assunto secondo cui l'art. 1651 c.c. (...) sarebbe tornato in vita a seguito delle sentenze della Corte costituzionale n. 153 del 1977 e n. 692 del 1988, con la conseguenza che i miglioramenti, anche non autorizzati, indipendentemente dall'epoca della loro esecuzione, sarebbero sempre indennizzabili».

Dalla dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 14, comma 2° legge n. 11/71 la giurisprudenza di legittimità «con formula tralascia e senza considerare che non è mai stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 29 della legge n. 11 del 1971» ha fatto discendere il ripristino della normativa codicistica relativa alle migliorie *inscio* o *invito domino*, sulla quale non ha inciso il successivo art. 17, comma 7° legge n. 203/82, colpito da pronuncia di incostituzionalità n. 692/88 cit.

Rilevata l'erroneità di tale interpretazione, si afferma che «l'affittuario, quanto ai miglioramenti compiuti dopo il 1971, non può vantare diritto alla indennità, ove non abbia osservato la procedura di cui agli artt. 11 e seguenti della l. 11 febbraio 1971, n. 11 e 16 della l. 3 maggio 1982, n. 203» non potendosi in alcun caso invocare l'art. 1651 c.c. abrogato dall'art. 29 legge n. 11/71 che non è mai stato dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Questo, dunque, il «diritto vivente»: nulla spetta all'affittuario coltivatore diretto il quale abbia apportato migliorie al fondo *inscio* o *invito domino*, a partire dall'entrata in vigore della legge del 1971.

Solo per le opere precedenti al 1971 si applica ancora *ratione temporis* l'art. 1651 c.c., con relativo regime prescrizione.

Resta salva l'applicazione dell'art. 19 legge n. 203/82 (ove si ammetta l'indennizzabilità dei «piccoli miglioramenti» ivi regolati, v. *supra*) per opere successive al 1982.

6. - La soluzione patrocinata nella sentenza in esame, pur convincente sotto il profilo giuridico-formale, conduce a conseguenze pratiche aberranti, spogliando di ogni tutela l'affittuario coltivatore diretto che abbia apportato migliorie al fondo condotto senza il preventivo assenso del concedente e senza autorizzazione amministrativa, anche quando tali migliorie costituiscano obiettivo vantaggio per la proprietà e risultino indispensabili all'esercizio dell'attività d'impresa diretto coltivatrice.

(25) Pacifico che la disciplina dei miglioramenti *inscio* o *invito domino* di cui all'art. 1651 c.c. non si applichi invece all'affittuario c.d. capitalista: in tal senso per tutte Cass. 8 giugno 1994, n. 5540, in questa Riv. (M), 1995, 125, fasc. 6; nel merito Trib. Roma 2 aprile 1994, cit.

(26) Con nota di D. BELLANTUONO, *La storia infinita dei miglioramenti agrari; appropriazione da parte del concedente dei miglioramenti eseguiti dall'affittuario prima della legge n. 11/71, se non concordati*.

(27) Assai polemicamente il BELLANTUONO, in nota a Cass. n. 483/03

cit., osserva come tale giurisprudenza, che «ha in buona sostanza liquidato, quasi del tutto, l'indennizzabilità per i miglioramenti eseguiti dal conduttore (...) autoproclamandosi diritto vivente, come se la precedente giurisprudenza che aveva «salvato» l'indennizzabilità con il recupero dell'art. 1651 c.c. fosse «diritto morto», (...) si regge sull'assolutezza del «dogma» del consenso del concedente all'esecuzione del concedente, quando essa stessa il «dogma» mette in discussione, sia pure con una serie di distinguo».

Anzi: il fatto di aver arricchito il locatore integra «grave inadempimento» degli obblighi contrattuali incombenti all'affittuario (28)!

Con buona pace della giustizia sostanziale e della tutela dell'iniziativa economica privata.

Il proprietario terriero è così posto nella condizione di avvantaggiarsi dell'opera dell'affittuario senza essere tenuto a nulla corrispondere per le spese erogate e il lavoro prestato: ciò collide, tra l'altro, con la garanzia costituzionale della funzione sociale della proprietà privata di cui all'art. 42 Cost.

La sperequazione tra diritti del proprietario e diritti del locatario coltivatore diretto è tanto più censurabile quanto più contrastante con l'obiettivo di stabilire «equi rapporti sociali» nelle campagne, come vuole l'art. 44 Cost.

Se davvero «l'istanza del miglioramento è (...) intrinseca a tutte le forme di gestione agricola» (Corte cost. n. 53/74 cit.), nell'inerzia del legislatore non sembra inopportuno un intervento della Consulta che sancisca la contrarietà al dettato costituzionale della vigente disciplina, nella sua attuale interpretazione, sotto i profili evidenziati.

De iure condendo non può che rinnovarsi l'auspicio di un intervento riparatore del Parlamento (29), che modifichi la vigente normativa espressamente prevedendo l'indennizzabilità dei miglioramenti e delle addizioni apportati al fondo rustico, anche senza il consenso del proprietario, ogniqualvolta tali miglioramenti e addizioni ne aumentino la produttività e conseguentemente il valore in modo oggettivamente apprezzabile, rappresentando un obiettivo vantaggio per la proprietà.

Fatto salvo il caso che sia possibile separare dal fondo le opere eseguite, se il proprietario decide di non ritenerle; salva comunque la possibilità, in capo al locatore, di opporsi formalmente alla loro esecuzione.

Invero una proposta di legge in tal senso era già stata formulata nel corso della passata legislatura ma il successivo d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 non l'ha recepita, facendo uno «sfacciato favore ai proprietari assenteisti» (30).

A conclusione non può tacersi dell'opinione che postula l'applicazione dell'art. 2041 c.c., ossia l'esperibilità

dell'azione di ingiustificato arricchimento da parte dell'affittuario miglioratore nei confronti del concedente per le opere eseguite contro la sua volontà o a sua insaputa (31).

Essendo negata all'affittuario azione per ottenere l'indennità ai sensi degli artt. 1651 c.c., 15 legge n. 11/71 e 17 legge n. 203/82, il rimedio di cui all'art. 2041 c.c. è stato giudicato ammissibile, sussistendone i presupposti, data la natura residuale di tale strumento processuale (32).

Tuttavia, la giurisprudenza nega: in coerenza con la pacifica affermazione «in dottrina come in giurisprudenza che l'esecuzione di miglioramenti da parte del conduttore senza l'osservanza delle procedure prescritte dalla legge costituisce inadempimento contrattuale e che detto inadempimento può anche integrare grave inadempimento, tale da giustificare la risoluzione del contratto di affitto per fatto del conduttore medesimo (...), è palese che in materia non è configurabile un'azione di indebito arricchimento da parte del conduttore e a carico del concedente.

È sufficiente, del resto, al riguardo, considerare la stessa formulazione letterale dell'art. 2041 c.c., secondo la quale, in particolare, «chi, senza giusta causa, si è arricchito a danno di un'altra persona»: certo che nel caso concreto una causa del presunto arricchimento sussiste ed è costituita, appunto, dalla violazione degli obblighi contrattuali da parte dell'affittuario, è palese l'incompatibilità della previsione di cui all'art. 2041 c.c. con la presente fattispecie: così Cass. n. 1892/02 cit.; conformi Cass. n. 1439/02 cit. e Cass. 12 maggio 2003, n. 7181, in questa Riv. (M), 2003, 584; ma nello stesso senso, ancora sotto il vigore dell'abrogata disciplina codicistica, già si pronunciava Cass. 18 aprile 1969, n. 1239, in *Giur. agr. it.*, 1971, 108 (33).

Un'altra, inopportuna interpretazione «razionale»?

7. Dedichiamo brevi cenni al secondo profilo di censura sviluppato dal ricorrente, afferente alla manifestazione del consenso all'esecuzione delle migliorie da parte del concedente e alla relativa prova (34).

La sentenza in commento ribadisce i principi già espressi dalle richiamate sentenze Cass. n. 1892/02 cit. e Cass. n. 4614/99 cit. (35), secondo le quali «il consenso del

(28) Né può omettersi di rilevare che il mancato riconoscimento del diritto a indennità per miglioramenti e addizioni eseguiti *in scio* o *in invito domino* preclude all'affittuario convenuto per il rilascio del fondo l'esercizio del diritto di ritenzione di cui agli artt. 15 legge n. 11/71 e 20 legge n. 203/82; infatti «il diritto di ritenzione, che è riconosciuto nell'art. 1152 c.c. e si configura come situazione giuridica non autonoma ma strumentale all'autotutela di altra situazione attiva generalmente costituita da un diritto di credito, è contemplato in favore dell'affittuario nell'art. 20 l. 3 maggio 1982, n. 203, così come nell'art. 15 della precedente l. 11 febbraio 1971, n. 11, in stretta correlazione al diritto di credito per le indennità spettanti al coltivatore diretto per i miglioramenti, le addizioni e le trasformazioni da lui apportati al fondo condotto, sicché, presupponendo l'esistenza di un credito derivante dalle opere indicate e realizzate dal coltivatore diretto, non è scindibile dall'esistenza di detto credito o dall'accertamento di questo. Pertanto, eccetto dall'affittuario che si opponga all'esecuzione del rilascio di un fondo rustico, il diritto di ritenzione a garanzia del proprio credito per i miglioramenti apportati al fondo, il giudice non può limitarsi ad accertare l'esistenza delle opere realizzate dall'affittuario ma, deve verificarne anche l'indennizzabilità rigettando l'eccezione ove tale verifica dia esito negativo»: così Cass. 9 maggio 1995, n. 5024, in questa Riv., 1996, 451, con nota di N. RAUSEO, *Miglioramenti fondiari e diritto di ritenzione*.

Nello stesso senso Cass. n. 8741/01 cit.; vedasi anche Cass. 30 maggio 2003, n. 8775, in questa Riv., 2004, 414, con nota di A. ORLANDO, *Esercizio del diritto di ritenzione e richiesta di modifica della cauzione*.

(29) Invocato con decisione da BELLANTUONO in nota a Cass. n. 2577/01 cit. e ribadito nel commento alla successiva Cass. n. 483/03 cit. con solide argomentazioni; interessante è il rilievo del paradossale contrasto tra la posizione del possessore di mala fede, al quale spetta l'indennità per miglioramenti e addizioni ai sensi dell'art. 1150 c.c., e il coltivatore affittuario miglioratore che nulla può pretendere quando operi senza il preventivo consenso del concedente o l'autorizzazione ispettoriale.

(30) Così ancora BELLANTUONO in nota a Cass. n. 483/03 cit., ove si riporta il testo dell'art. 8 della proposta di legge presentata alle Camere e mai approvata, con puntuali rilievi comparatistici.

(31) Giudicato «rimedio utilizzabile» da D. CALABRESE, *op. cit.*, 75; in

senso analogo anche BELLANTUONO in nota alla citata sentenza Cass. n. 6686/88; prima ancora CAPPIELLO in nota a Trib. Salerno 25 marzo 1981, cit.

Si pronuncia per l'esperibilità dell'azione di arricchimento Corte d'app. Roma 2 ottobre 1996, in *Nuovo diritto agrario*, 1997, 76; analogamente Trib. Roma 21 novembre 1996, *ivi*, «ma non se il locatore non intenda ritenere le opere».

(32) In proposito Corte d'app. Napoli 17 settembre 1998 cit. chiarisce che l'azione di arricchimento senza causa, avendo «carattere sussidiario», può proporsi «solo quando manchi un titolo specifico, sul quale possa essere fondato un diritto di credito, ovvero quando la domanda sia respinta sotto il profilo della carenza *ab origine* dell'azione proposta e non anche nel caso in cui sia stata infruttuosamente sperimentata nel merito la domanda volta al soddisfacimento della pretesa»: nel caso di specie la Corte ha infatti respinto la domanda ex art. 2041 c.c. dell'affittuario miglioratore, sul presupposto che a essi trovi applicazione l'art. 1651 c.c., in quanto eseguiti *in scio domino*.

Negando l'operatività della norma in questione, nulla osta all'esperimento dell'azione di ingiustificato arricchimento.

(33) Per una diversa interpretazione, nel senso che «in tema di affitto di fondo rustico, la materia delle esecuzioni da parte del conduttore di miglioramenti sul fondo si esaurisce nell'ambito del rapporto di affitto, non potendosi configurare, pertanto, al riguardo un'azione di indebito arricchimento in favore del conduttore e a carico del concedente», si veda Cass. 27 gennaio 2003, n. 1198, in questa Riv., 2004, 663.

(34) «In tema di miglioramenti agrari, le condizioni legittimanti il diritto all'indennizzo riconosciuto all'affittuario (consenso del concedente ovvero autorizzazione dell'I.P.A.) rappresentano elementi costitutivi del diritto stesso e, pertanto, vanno provate da quest'ultimo e quindi le eventuali contestazioni proposte dal concedente-convenuto in ordine alla sussistenza non integrano gli estremi dell'eccezione in senso proprio, bensì quelli della mera difesa, non incidente in alcun modo sul detto onere probatorio, che continua a gravare sull'attore-affittuario, ai sensi dell'art. 2697 c.c.» (Cass. 4 giugno 2002, n. 8072, in questa Riv., 2003, 102, con nota di A. SIRIGU, *Ancora sui miglioramenti apportati dall'affittuario*).

(35) Nella giurisprudenza di merito vedasi Corte d'app. Napoli 17 settembre 1998 cit., con commento di S. CARMIGNANI, in questa Riv., 1998, 627.

concedente all'esecuzione dei miglioramenti, come ogni altra manifestazione di volontà che non abbisogni di speciali forme, può essere anche tacito (Cass. 2 dicembre 1986, n. 7112), ossia manifestato per fatti concludenti, incompatibili con la volontà di opporsi o dai quali il consenso sia comunque desumibile con certezza, da provarsi da chi li adduce: non vi è dunque necessità di fornire prova scritta del manifestato consenso; tuttavia «ciò che è comunque essenziale è che tale consenso, anche tacito, preceda, quale indispensabile condizione legittimatrice di tipo autorizzativo, e non segua l'esecuzione delle opere, sia cioè preventivo e non successivo. Un assenso successivo infatti non varrebbe a far venir meno *ex tunc* l'illiceità della condotta del concessionario, dovuta al difetto della condizione legittimatrice, ma potrebbe solo sanare *ex nunc* la situazione di illegittimità ancora in atto, senza far sorgere *ex post* il diritto all'indennizzo, ma semmai precludendo conseguenze pregiudizievoli al coltivatore, come la risoluzione per inadempimento; salva, come è naturale, l'espressa assunzione, da parte del concedente, dell'obbligo di indennizzare comunque i miglioramenti, sebbene eseguiti *invito domino*»: Cass. n. 4614/99 cit.; conf. Cass. 17 gennaio 2001, n. 591, in *Nuovo dir. agr.*, 2001, 531; Cass. n. 7181/03 cit.; Cass. 20 ottobre 2003, n. 15644, in questa Riv. (M), 2004, 59.

Aderendo al principio, Cass. n. 10030/04 conferma la decisione del giudice di secondo grado che aveva ritenuto irrilevanti le prove testimoniali dedotte dall'affittuario in quanto tendenti a provare che la proprietaria del podere non si era opposta alle migliorie successivamente alla loro esecuzione.

Secondo la Corte tale comportamento concludente, pur integrando manifestazione tacita di consenso, non vale a far sorgere il diritto a indennizzo in quanto successivo all'esecuzione delle migliorie: vale unicamente come rinuncia all'azione di risoluzione per inadempimento da parte del concedente.

Nessuna sanatoria, dunque, dell'illegittimità dei miglioramenti *inscio domino*: l'affittuario, se non altro, non dovrà preoccuparsi della sorte del contratto.

A modesto avviso di chi scrive il consenso, comunque prestato, successivo all'esecuzione dei miglioramenti dovrebbe sempre essere valutato dall'interprete come ratifica dell'opera dell'affittuario e correlata assunzione dell'obbligo di indennizzare i miglioramenti.

A meno che il concedente non abbia contestualmente escluso, con espressa dichiarazione, l'indennizzabilità delle opere eseguite senza il suo preventivo assenso.

Michele Megha

*

Cass. Sez. III Civ. - 28-1-2004, n. 1572 - Carbone, pres.; Finocchiaro, est.; Carestia, P.M. (conf.) - Mancini ed altro (avv. Bassi) c. Mancini (avv. Giuliani). (*Conferma App. Ancona 27 gennaio 2001*)

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Risoluzione - Inadempimento - Gravità dell'inadempimento - Criteri di valutazione - Valutazione di merito - Insindacabilità in Cassazione - Limiti. (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 5; c.c., artt. 1453 e 1455)

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Risoluzione - Inadempimento - Impugnazione della rinuncia o transazione - Configurabilità di un grave inadempimento - Esclusione - Facoltà prevista dalla legge - Configurabilità. (L. 11 febbraio 1971, n. 11, art. 23; c.c., art. 2113; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 5)

Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Norme applicabili - Rito del lavoro - Conseguenze - Applicabilità dell'art. 183 c.p.c. - Esclusione - Necessità di compiere, nel giudizio davanti alle Sezioni specializzate agrarie, gli adempimenti in esso indicati - Esclusione. (C.p.c., artt. 409 e 183)

In tema di contratti agrari, la risoluzione del contratto per inadempimento non può essere pronunciata in presenza di qualsiasi inadempimento posto in essere dal conduttore, ma solo nel caso in cui l'affittuario si sia reso colpevole di grave inadempimento contrattuale, particolarmente in relazione agli obblighi inerenti al pagamento del canone, alla normale e razionale coltivazione del fondo, alla conservazione e manutenzione del fondo medesimo e delle attrezzature relative, alla instaurazione di un rapporto di subaffitto o di subconcessione; l'apprezzamento se, nel caso concreto, sia configurabile o meno un grave inadempimento nel senso enunciato costituisce accertamento in fatto, riservato al giudice di merito e non censurabile in Cassazione ove adeguatamente motivato (1).

I giudizi in materia di contratti agrari sono devoluti alle Sezioni specializzate agrarie e si svolgono con l'osservanza del rito del lavoro, di cui agli artt. 409 e seguenti c.p.c.; ne consegue che non è ad essi applicabile l'art. 183 c.p.c., che regola l'udienza di trattazione nel rito ordinario. (In applicazione di tale principio di diritto, la S.C. ha ritenuto esente da vizi la sentenza di merito nella quale il giudice aveva rilevato ex officio l'improcedibilità di alcuni capi della domanda per la prima volta in sede decisoria, senza aver previamente indicato alle parti la questione come rilevabile d'ufficio e della quale riteneva opportuna la trattazione, e senza quindi consentire alle parti di prendere posizione in merito) (2).

In materia di contratti agrari, non costituisce circostanza atta ad integrare quel grave inadempimento richiesto ai fini della risoluzione contrattuale il fatto che l'affittuario abbia impugnato il patto di risoluzione concluso con il proprietario, in quanto l'art. 23, comma secondo, della legge n. 11 del 1971 e l'art. 2113 c.c. prevedono espressamente il diritto dell'affittuario di impugnare le rinunce e transazioni che hanno per oggetto diritti derivanti dalle norme sui contratti agrari, nonostante l'affidamento dei concedenti sulla serietà degli impegni assunti dall'affittuario con l'accordo di risoluzione (3).

(Omissis)

FATTO. - Con ricorso 6 marzo 1997 Mancini Piernicola e Federici Lina convenivano in giudizio, innanzi al Tribunale di Pesaro, Sezione specializzata agraria, il figlio Mancini Massimo: premesso di avere concesso in affitto a quest'ultimo, con contratto 7 febbraio 1992, un fondo agricolo di ha. 11.99.02 gli attori chiedevano, in via principale, fosse dichiarata la validità della risoluzione consensuale di tale contratto come da scrittura 10 gennaio 1995, in calce al contratto del 1992, in via subordinata, fosse pronunciata la risoluzione del contratto in questione per grave inadempimento della parte conduttrice con condanna della stessa al rilascio e al risarcimento dei danni.

Costituitosi in giudizio il convenuto, Mancini Massimo, resisteva alle avverse pretese, deducendone l'infondatezza, attesa, da un lato, la nullità o inefficacia dell'atto di risoluzione 10 gennaio 1995, dall'altro, l'inesistenza dei contestati inadempimenti.

Chiedeva, pertanto, il convenuto, in via principale, il rigetto di ogni domanda attrice, in via riconvenzionale la condanna di Mancini Piernicola al risarcimento dei danni cagionati mediante la sottrazione e il danneggiamento di taluni beni mobili e di entrambi gli attori al pagamento delle indennità relative alle migliorie e alle addizionali apportate al fondo.

Svoltasi la istruttoria del caso l'adita Sezione con sentenza 28 settembre - 5 ottobre 1999 da un lato rigettava le domande attrici, dall'altro dichiarava improponibili quelle riconvenzionali, compensate le spese di lite.

Osservavano quei giudici, in particolare, che l'accordo 10 gennaio 1995, tempestivamente impugnato, era invalido perché concluso senza l'assistenza delle organizzazioni professionali agricole e che, ancora, non erano ravvisabili i lamentati inadempimenti.

Gravata tale pronuncia dai soccombenti Mancini Piernicola e Federici Lina, la Corte d'appello di Ancona, Sezione specializzata agraria, con sentenza 10 dicembre 2000 - 27 gennaio 2001 nella resistenza dell'appellato Mancini Massimo rigettava l'impugnazione con condanna degli appellanti al pagamento delle spese del grado.

Per la cassazione di tale ultima pronuncia, non notificata, hanno proposto ricorso, affidato a due motivi, Mancini Piernicola e Federici Lina, con atto notificato il 23 gennaio 2002.

DIRITTO. - 1. I giudici di merito hanno rigettato la domanda, di risoluzione per inadempimento, del contratto di affitto *inter partes* sul rilievo che i comportamenti denunciati o non sono conside-

rabili quale inadempimento o se lo sono hanno una importanza del tutto esigua e marginale, nei sensi di cui all'art. 1455 c.c., rispetto a quelli che in un siffatto rapporto contrattuale sono gli interessi del proprietario concedente quali normativamente determinabili.

«Invero – hanno osservato quei giudici – gli obblighi per legge gravanti sull'affittuario di coltivare in modo normale e razionale il fondo e di curare la conservazione e la manutenzione del fondo medesimo e delle relative attrezzature (art. 5, legge n. 203 del 1982), vanno nei loro contenuti determinati e nel loro concreto assolvimento valutati in funzione dell'autonomia gestionale propria dell'affittuario, autonomia che necessariamente delimita l'interesse tutelato del concedente alla pretesa che l'attività dell'affittuario non arrechi un depauperamento del capitale dato in uso, sia nella integrità fisica sia nella sua potenzialità produttiva».

L'atto di impugnazione, hanno ancora evidenziato quei giudici, prima di esaminare partitamente tutti i molteplici inadempimenti contestati e riassunti in 12 punti «prescinde totalmente da tale assetto normativo dei contrapposti interessi», atteso che lo stesso «in taluni punti postula quale parametro di riferimento un perfezionamento gestionale adattabile in ipotesi soltanto ad un rapporto di lavoro subordinato».

2. Con il primo motivo, denunciando «omessa o insufficiente e contraddittoria motivazione circa diversi punti decisivi della sentenza, sia in merito ad osservazione alla c.t.u. ad opera del c.t.p., sia in merito all'importanza dell'inadempimento che in riferimento ad altri punti decisivi della stessa pronuncia» i ricorrenti lamentano «una mancata ed insufficiente valutazione delle controdeduzioni alla relativa consulenza (d'ufficio) apportate dalle osservazioni del consulente tecnico di parte degli odierni ricorrenti».

3. Il motivo è, per alcuni versi, manifestamente inammissibile, per altri, manifestamente infondato.

3.1. Quanto, in particolare, alla denunciata «omessa, o insufficiente e contraddittoria motivazione circa diversi punti decisivi della sentenza» è parimenti inammissibile, atesi i limiti del giudizio di legittimità.

Si osserva, infatti, in termini opposti, rispetto a quanto presuppone la difesa del ricorrente e alla luce di quanto assolutamente pacifico – presso una giurisprudenza più che consolidata di questa Corte regolatrice, che in questa sede non può che ulteriormente ribadirsi – che il vizio di omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione denunciabile con ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 360, n. 5 c.p.c. si configura solo quando nel ragionamento del giudice di merito sia riscontrabile il mancato o insufficiente esame di punti decisivi della controversia, prospettati dalle parti o rilevabili d'ufficio, ovvero un insanabile contrasto tra le argomentazioni adottate, tale da non consentire l'identificazione del procedimento logico giuridico posto a base della decisione.

Detti vizi non possono, peraltro, consistere nella difformità dell'apprezzamento dei fatti e delle prove dato dal giudice del merito rispetto a quello preteso dalla parte, perché spetta solo a quel giudice individuare le fonti del proprio convincimento e a tale fine valutare le prove, controllarne l'attendibilità e la conclusione, scegliere tra le risultanze istruttorie quelle ritenute idonee a dimostrare i fatti in discussione, dare prevalenza all'uno o all'altro mezzo di prova (in tal senso, ad esempio, Cass. 21 marzo 2001, n. 4025 e Cass. 8 agosto 2000, n. 10417, specie in motivazione, nonché Cass. Sez. Un. 11 giugno 1998, n. 5802 e Cass. 22 dicembre 1997, n. 12960).

L'art. 360, n. 5 – infatti – contrariamente a quanto suppongono gli attuali ricorrenti non conferisce alla Corte di cassazione il potere di riesaminare e valutare autonomamente il merito della causa, bensì solo quello di controllare, sotto il profilo logico e formale e della correttezza giuridica, l'esame e la valutazione compiuti dal giudice del merito, cui è riservato l'apprezzamento dei fatti.

Ne deriva, pertanto, che alla cassazione della sentenza, per vizi della motivazione, si può giungere solo quando tale vizio emerga dall'esame del ragionamento svolto dal giudice, quale risulta dalla sentenza, che si rilevi incompleto, incoerente e illogico, non già quando il giudice abbia semplicemente attribuito agli elementi valutati un valore e un significato difformi dalle aspettative e dalle deduzioni di parte (in questo senso, ad esempio, Cass. 8 agosto 2000, n. 10414, specie in motivazione).

Certo quanto sopra si osserva che i ricorrenti lungi dal denunciare vizi della sentenza gravata rilevanti sotto i ricordati profili non solo si limitano a sollecitare una diversa lettura delle risultanze di causa, ma esauriscono le proprie censure nella affermazione che i giudici del merito dovevano fare proprie non le considerazioni svolte dal consulente tecnico d'ufficio, ma le diverse (ad avviso dei ricorrenti più soddisfacenti) valutazioni compiute dal proprio consulente d'ufficio.

A tale scopo, del tutto prescindendo dalla circostanza che il giudizio di cassazione è un giudizio di legittimità e non un giudizio di merito di terzo grado nel quale vagliare ancora una volta tutti i fatti rilevanti al fine del decidere, come accertati in esito alla espletata istruttoria, ripropongono, ancora una volta, tutte le argomentazioni svolte dal proprio consulente perché siano fatte proprie da questo Collegio ed è palese, pertanto, già sotto tale profilo la non conformità dell'impugnazione proposta al modello delineato dagli artt. 360 e 366 c.p.c.

3.2. In realtà, come si ricava dall'art. 5, l. 3 maggio 1982, n. 203 (da cui totalmente prescinde il motivo di ricorso ora in esame) e come esattamente e correttamente evidenziato dai giudici di merito con la proposizione sopra trascritta (proposizione in alcun modo censurata dai ricorrenti) ed in termini opposti rispetto a quanto suppone la difesa dei ricorrenti, si osserva che, in tema di contratti agrari, la risoluzione non può essere pronunciata in presenza di qualsiasi inadempimento posto in essere dal conduttore, ma solo «nel caso in cui l'affittuario si sia reso colpevole di grave inadempimento contrattuale, particolarmente in relazione agli obblighi inerenti al pagamento del canone, alla normale e razionale coltivazione del fondo, alla conservazione e manutenzione del fondo medesimo e delle attrezzature relative, alla instaurazione di rapporti di subaffitto o di subconcessione».

Pacifico quanto sopra si osserva, ancora, che l'apprezzamento, nel caso concreto, se un certo inadempimento costituisce o meno «grave inadempimento» idoneo a giustificare la pronuncia di risoluzione costituisce un tipico accertamento di fatto riservato al giudice del merito, sindacabile in Cassazione solo nei ristretti limiti di cui all'art. 360, n. 5 c.p.c. (sopra indicati) e nella specie le conclusioni fatte proprie dai giudici del merito, con adeguata motivazione, esente da vizi logici o giuridici, in alcun modo sono validamente censurate dai ricorrenti (cfr. Cass. 17 maggio 1990, n. 4281; Cass. 4 agosto 1987, n. 6709).

3.3. Quanto ai singoli inadempimenti e alla manifesta infondatezza delle censure sviluppate in ricorso, si osserva:

– come pacifico in causa con la clausola 6 del contratto *inter partes* l'affittuario è stato autorizzato a effettuare «miglioramenti aziendali di qualsiasi tipo»: correttamente, pertanto – con una valutazione assolutamente insindacabile in questa sede – i giudici del merito hanno ritenuto «siccome corrispondente alla vocazione colturale del fondo e produttiva di maggiore redditività» che non integra inadempimento la circostanza che il conduttore abbia impiantato in una porzione limitata del fondo in affitto 350 olivi;

– quanto alla «difettosa potatura degli alberi da frutto» in linea di fatto è rimasto accertato, in causa, che la potatura è stata effettuata se non in maniera ottimale «in modo non dissonante con la normale tecnica agraria». Atteso quanto sopra, considerato, da un lato, che «tutte le piante, olivi compresi, hanno un buono stato vegetativo» e che, infine, «eventuali imperfezioni (evidenziate dal consulente di parte) non appaiono idonee a compromettere la capacità produttiva degli impianti durante i tempi normali di loro utilizzo colturale» è palese l'impossibilità, logica prima che giuridica, di ascrivere la potatura *de qua* tra quei gravi inadempimenti previsti dall'art. 5, legge n. 203 del 1982, sopra ricordati, gli unici idonei a giustificare una pronuncia di risoluzione del contratto;

– in merito al «capanno per il ricovero degli attrezzi agricoli» si è in presenza di «una struttura di modeste dimensioni, e del tutto precaria (...) realizzata con pali di legno, canne e lamiera»: è di palmare evidenza che la sua realizzazione non è idonea a integrare un «grave» inadempimento. Né, ancora, può affermarsi che per l'erezione di questo sono stati estirpati alberi da frutto, certo essendo che la circostanza non è stata in alcun modo accertata, in causa, ma gli stessi ricorrenti si limitano a un giudizio ipotetico, di mera probabilità;

– «capitozzatura e estirpazione di un susinetto», «movimenti di terreno» e «mancato trapianto di conifere»: si è a fronte – come accertato dalla sentenza ora gravata – di inadempimenti mai ritualmente contestati e di pretese, pertanto, improcedibili;

– «mancato rispetto dell'accordo risolutivo»: come si è osservato sopra, l'art. 5, della legge n. 203 del 1982, prevede che possa pronunciarsi la risoluzione del contratto di affitto a coltivatore diretto solo nel caso in cui l'affittuario si sia reso colpevole di «grave inadempimento contrattuale»: è palese, pertanto, che esattamente i giudici del merito hanno ritenuto irrilevante, al fine del decidere, che il conduttore «approfittando delle opportunità dategli dalla legge» abbia impugnato il patto di risoluzione (a norma del combinato disposto di cui agli artt. 23, comma 2, legge n. 11 del 1971 e 2113 c.c.) «dopo avere ottenuto in cambio della risoluzione contrattuale la rinuncia a un atto di querela (...)». Se, infatti, le ricordate norme prevedono, espressamente, il diritto dell'affittuario di impugnare le rinunce e le

transazioni che hanno per oggetto diritti derivanti dalle norme sui contratti agrari è palese che la detta impugnazione, nonostante l'affidamento dei concedenti «sulla serietà degli impegni» assunti dal conduttore con la rinuncia o la transazione non può integrare inadempimento contrattuale. Deve escludersi, pertanto, contrariamente a quanto del tutto apoditticamente invocato dagli attuali ricorrenti, che la disposizione in esame (art. 23, legge n. 11 del 1971) possa essere letta nel senso che è sufficiente che il conduttore si avvalga della tutela ivi prevista perché venga meno «il rapporto di necessaria fiducia che deve intercorrere fra il proprietario concedente e il concessionario» con conseguente pronuncia di risoluzione del contratto di affitto, a norma dell'art. 5, legge n. 203 del 1982.

4. Con il secondo motivo i ricorrenti lamentano ancora «violazione e falsa applicazione dell'art. 183, 3° comma c.p.c., dei principi generali relativi alle difese in giudizio e in particolare dell'art. 24, 2° comma Cost., nonché dell'art. 5, 3° comma, l. 3 maggio 1982, n. 203 e carenza di motivazione su un punto decisivo della controversia», atteso che i giudici di appello hanno ritenuto improcedibile la domanda in ordine ad alcuni capi perché mai dedotti nelle lettere del 20 settembre 1996 e del 15 ottobre 1996 (ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 5, comma 3, l. 3 maggio 1982, n. 203) e neppure nel ricorso introduttivo in primo grado.

Si osserva, infatti:

– la Corte d'appello, in spregio delle norme processuali ha rilevato *ex officio* detta improcedibilità per la prima volta in sede decisoria, così violando l'art. 183, comma 3 c.p.c., sul dovere del giudice di indicare alle parti le questioni rilevabili d'ufficio e delle quali ritiene opportuna la trattazione e, comunque, l'art. 24, comma 2 Cost., sul diritto di difesa;

– è pur vero che «taluni specifici motivi non sono stati singolarmente contestati in tale sede stragiudiziale, e che sono stati dedotti nel ricorso introduttivo di appello, in quanto emersi in seguito alla c.t.u.».

5. Al pari del precedente il motivo è, per alcuni versi, manifestamente infondato, per altri, inammissibile, per carenza di interesse.

5.1. Quanto al primo profilo, si osserva che il giudizio, in sede di merito, in puntuale applicazione della previsione di cui all'art. 9, l. 14 febbraio 1990, n. 29, si è svolto innanzi alla Sezione specializzata agraria (del Tribunale in prime cure, della Corte d'appello in sede di gravame) con l'osservanza del rito di cui agli artt. 409 e seguenti del codice di procedura civile: è di palmare evidenza, pertanto, che non poteva trovare applicazione, nella specie, l'art. 183 c.p.c., dettato con specifico riferimento alle controversie soggette al c.d. «rito ordinario».

Anche a prescindere da quanto precede è agevole osservare, comunque, da un lato, che la richiesta alle parti, di chiarimenti necessari di cui all'art. 183 c.p.c., integra un'attività squisitamente discrezionale del giudice del merito, il cui mancato uso non è sindacabile in sede di legittimità (cfr. Cass. 29 aprile 1982, n. 2712), dall'altro, che né dalla richiamata disposizione né dall'art. 24, comma 2 Cost. si ricava il principio invocato dagli attuali ricorrenti e, in particolare, l'obbligo, per il giudice del merito, pena la nullità della sentenza, di prospettare, già prima della decisione, alle parti come tutte le questioni rilevabili d'ufficio siano sottoposte al previo contraddittorio delle parti in causa.

Ove, infatti, una determinata questione sia rilevabile d'ufficio (cfr. art. 112 c.p.c.) – salvo diversa espressa disposizione di legge – (cfr., ad esempio, art. 38, comma 1 c.p.c.) è potere-dovere del giudice provvedere al riguardo anche, eventualmente, nella fase decisoria senza che la circostanza si configuri violazione dei diritti delle parti.

Al riguardo, in particolare, non può non ribadirsi quanto già affermato da questa Corte che ha ritenuto, appunto, manifestamente infondata in riferimento all'art. 24 Cost. la questione di legittimità costituzionale degli artt. 112 e 184 c.p.c. nella parte in

cui consentono al giudice di rilevare d'ufficio, per la prima volta in sede di decisione della causa, eccezioni cosiddette improprie sotto il profilo che il rilievo d'ufficio in sede di decisione impedirebbe alla parte di apprestare qualunque difesa al riguardo, essendo onere dell'attore quello di provare i fatti posti a fondamento della pretesa, onde è compito del giudice verificare d'ufficio se l'attore ha adempiuto o meno a tale onere (Cass. 21 maggio 2001, n. 6890, ma cfr., altresì, Cass. 25 giugno 2002, n. 9248. In senso contrario, peraltro, Cass. 28 novembre 2001, n. 14637, la cui conclusione non merita consenso, posto, tra l'altro, che non può essere pronunciata la nullità per inosservanza di alcun atto del processo se la nullità non è comminata dalla legge e manca una disposizione nel senso supposto dalla ricordata pronuncia).

5.2. Sotto il secondo profilo il motivo in esame è inammissibile atteso che per stessa ammissione di parte ora ricorrente le contestazioni di cui si discute non solo non erano state prospettate nelle comunicazioni stragiudiziali del 20 settembre e del 15 ottobre 1996, inviate ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 5, comma 3, l. 3 maggio 1982, n. 203, ma neppure nel ricorso introduttivo del giudizio in primo grado.

Pacifico quanto sopra è di palmare evidenza che pur nella eventualità che si sia di fronte a inadempimenti non sanabili e, pertanto, non soggette alla previa contestazione stragiudiziale [circo- stanza comunque implicitamente esclusa dai giudici del merito che hanno ritenuto i contestati inadempimenti, o giustificati (quanto, in particolare, alla estirpazione del susineto, trattandosi di piante vecchie, e di colture antieconomiche) o insussistenti (quanto, in particolare, ai movimenti di terreno: «non risulta in modo alcuno che esso abbia alterato la consistenza del fondo e creato pericoli di frane», nonché in merito al mancato trapianto di conifere: «il mancato tempestivo trapianto non arreca danno alcuno alla proprietà, neppure in prospettiva futura, anche perché le piante occupano una porzione espressamente esigua del fondo e risultano estranee ai consueti cicli culturali»)] non per questo potrebbe pervenirsi alla cassazione della sentenza.

Dovrebbe, infatti, dichiararsi l'inammissibilità del motivo di appello in esame, per violazione dell'art. 437 c.p.c., non potendosi prospettare, con l'atto di appello, motivi di inadempimento diversi, e nuovi, rispetto a quelli denunciati in primo grado (cfr. Cass. 6 dicembre 1999, n. 13630; Cass. 9 maggio 2000, n. 5840; Cass. 18 novembre 2000, n. 14930).

6. Risultato totalmente infondato il proposto ricorso, in conclusione, deve rigettarsi, con condanna dei ricorrenti, in solido, al pagamento delle spese di questo giudizio di legittimità, liquidate come in dispositivo. (*Omissis*)

(1-3) LA GRAVITÀ DELL'INADEMPIMENTO CONTRATTUALE È VALUTAZIONE RISERVATA AL GIUDICE DI MERITO: QUESTIONI DI DIRITTO SOSTANZIALE E PROCESSUALE.

La sentenza in commento, affrontando svariate e complesse tematiche di diritto sostanziale e processuale, offre non pochi ed interessanti spunti di riflessione sui quali appare opportuno soffermarsi.

1. La vicenda sottoposta al giudizio della Corte di cassazione ha ad oggetto la risoluzione di un contratto di affitto (1) stipulato il 7 febbraio 1992 tra i proprietari di un fondo rustico, Mancini Piernicola e Federici Lina, ed il figlio, Mancini Massimo, a causa del venir meno del rapporto di necessaria fiducia che avrebbe dovuto tra loro intercorrere per avere il conduttore impugnato il patto di risoluzione sottoscritto il 10 gennaio

(1) BORGHI, *Lo scioglimento dell'affitto agrario. Risoluzione del contratto e altre fattispecie di cessazione anticipata del rapporto*, Padova, 2001; Id., *La risoluzione per inadempimento dell'affitto di fondi rustici*, Padova, 1996; BIVONA, voce *Affitto di fondi rustici*, in *Commentario al codice civile*, a cura di Schlesinger (artt. 1628-1654), 1995, 73 e ss.; DI LAURO, *Risoluzione del contratto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1993, II, 363; DAMIANI, *L'importanza dell'inadempimento nella risoluzione del contratto di affitto di fondo rustico*, in *Dir. agr.*, 1992, 253 e ss.; ROMAGNOLI-GERMANÒ, *Dell'affitto di fondi rustici*, *Dell'affitto a coltivatore diretto* (artt. 1628-1654), in *Commentario del codice civile*, a cura di Scialoja e Branca, Bologna-Roma, 1990, 273 e ss.; FERRUCCI-COSTATO, *Affitto di fondo rustico*, in *Riv. dir. agr.*, 1990, II, 283;

PALADINI, *L'importanza dell'inadempimento nella risoluzione dei contratti di affitto tra codice civile e legislazione agraria*, in *Riv. dir. agr.*, 1990, I, 707; PETRELLI, *Affitto di fondo rustico, autonomia delle parti e risoluzione per inadempimento*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1989, 705 e ss.; CARROZZA, voce *Affitto di fondi rustici*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, Sez. civ., I, Torino, 1987, 182; LAZZARO, *Risoluzione per grave inadempimento*, in *Nuovo dir. agr.*, 1985, 501; LO GULLO, *Gravità dell'inadempimento e risoluzione del rapporto agrario: principi generali e legislazione speciale*, in *Nuovo dir. agr.*, 1985, 536 e ss.; MASSART, *Sub art. 5*, in *Commentario alla legge 3 maggio 1982, n. 203*, a cura di Carrozza – Massart – Costato, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1982, 1325.

1995 (senza l'assistenza delle rispettive organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative), oltre che per altri presunti gravi inadempimenti allo stesso imputabili.

Più precisamente, l'impugnazione della pronuncia di secondo grado è stata affidata a due motivi, con il primo dei quali i ricorrenti hanno lamentato l'omessa o insufficiente e contraddittoria motivazione circa diversi punti decisivi della sentenza; e, con il secondo, hanno denunciato la violazione e falsa applicazione dell'art. 183, 3° comma, c.p.c., dell'art. 24, 2° comma, Cost., dell'art. 5, 3° comma, legge 203/82, nonché la carenza di motivazione su un punto decisivo della controversia.

2. I giudici di legittimità – correttamente – hanno ritenuto il primo motivo, per alcuni versi manifestamente inammissibile (2), e, per altri, infondato.

L'inammissibilità deriva dall'assenza del preteso lamentato vizio di cui all'art. 360, n. 5, c.p.c., configurabile, secondo ormai consolidato e costante orientamento giurisprudenziale, soltanto allorché dovesse essere riscontrato nel ragionamento del giudice di merito il mancato o insufficiente esame (prospettato dalle parti o rilevabile d'ufficio) di punti decisivi della controversia, oppure, ancora, un insanabile contrasto tra le argomentazioni adottate, tale da non consentire l'identificazione del procedimento logico-giuridico posto a base della decisione (3). Il giudice del merito, comunque, nell'adempire all'obbligo della motivazione, non è tenuto a valutare singolarmente le risultanze processuali e/o a confutare tutte le argomentazioni prospettate dalle parti, potendo lo stesso, dopo averle vagliate nel loro complesso, limitarsi ad indicare gli elementi su cui ha fondato il proprio convincimento (4).

La sentenza impugnata non avrebbe potuto essere cassata ex art. 360, n. 5, c.p.c., per il solo fatto che, secondo quanto ritenuto da parte ricorrente, il giudice del merito avrebbe dovuto valutare diversamente le circostanze oggetto di causa,

nonché le prove addotte a loro sostegno. I coniugi Mancini-Federici, in buona sostanza, cercando di superare i limiti del giudizio di legittimità, senza indicare minimamente le presunte carenze o illogicità presenti nella motivazione (5) dei giudici di secondo grado, sollecitavano solo una nuova valutazione da parte della Suprema Corte del materiale probatorio in atti. Gli stessi, infatti, come ben chiarito nella sentenza in commento, esaurivano le proprie censure esclusivamente nell'affermazione, peraltro priva di qualsivoglia fondamento, secondo cui la Corte d'appello di Ancona avrebbe dovuto fare proprie non le considerazioni svolte dal consulente tecnico d'ufficio bensì quelle compiute dal consulente di parte (6).

Come ben noto, il sistema processuale postula, senza alcuna eccezione, neanche per il processo agrario, che tutte le volte in cui dovessero presentarsi questioni tecniche diverse da quelle giuridiche, il giudice deve necessariamente (7) fare ricorso al consulente tecnico (8). Nel caso di specie, il giudice del merito, con prudente apprezzamento, riteneva di dovere ammettere il mezzo istruttorio in quanto funzionale alla risoluzione della questione sottoposta alla sua considerazione. Parte ricorrente, all'esito dell'attività prestata dal consulente tecnico conclusasi con una relazione scritta, sosteneva – però – che l'autorità giudiziaria si fosse fatta erroneamente influenzare dalle valutazioni del suo ausiliario, senza tenere nel giusto conto le osservazioni del consulente di parte, così incorrendo in un vizio di motivazione (9).

In realtà, l'influenza delle risultanze della consulenza sulla definizione di una controversia è problematica di non poco conto. Il giudice non è vincolato dalle osservazioni del c.t.u., potendo disattenderle con una valutazione critica, logicamente e congruamente motivata, indicando gli elementi che lo abbiano indotto a ritenere erronee le argomentazioni del suo ausiliario (10). Viceversa, lo stesso potrà aderire alle conclusioni del c.t.u. senza motivarne

(2) Cass. 26 gennaio 2004, n. 1317, in *Giust. civ. Mass.*, 2004, fasc. 1, statuisce che «in materia di procedimento civile, il controllo di legittimità sulle pronunzie dei giudici di merito demandato alla Corte Suprema di cassazione non è configurato come terzo grado di giudizio, nel quale possano essere ulteriormente valutate le istanze e le argomentazioni sviluppate dalle parti ovvero le emergenze istruttorie acquisite nella fase di merito, ma è preordinato all'annullamento delle pronunzie viziata da violazione di norme sulla giurisdizione o sulla competenza o processuali o sostanziali, ovvero viziata da omessa o insufficiente o contraddittoria motivazione, e che le parti procedano a denunciare in modo espresso e specifico, con puntuale riferimento ad una o più delle ipotesi previste dall'art. 360, comma 1, c.p.c., nelle forme e con i contenuti prescritti dall'art. 366, comma 1, n. 4, c.p.c. Ne consegue che è inammissibile il ricorso prospettante una sequela di censure non aventi ad oggetto uno dei suindicati vizi e non specificamente argomentate con riferimento ai medesimi, bensì volte esclusivamente ad acriticamente contrapporre, senza sviluppare alcuna argomentazione in diritto, soluzioni diverse da quelle desumibili dalla sentenza impugnata (...)».

(3) In tal senso, cfr. anche Cass. 7 agosto 2003, n. 11936, in *Giust. civ. Mass.*, 2003, f. 7-8; Cass. 7 agosto 2003, n. 11918, *ivi*, 2003, f. 7-8; Cass. 14 febbraio 2003, n. 2222, *ivi*, 2003, 331; Cass. 11 febbraio 2002, n. 1892, *ivi*, 2002, 215; Cass. 4 giugno 2001, n. 7476, *ivi*, 2001, 1114; Cass. 22 maggio 2001, n. 6975, *ivi*, 2001, 1031.

(4) Conseguenze che devono essere ritenute implicitamente disattesi tutti gli altri rilievi e circostanze che, sebbene non menzionati specificatamente, sono logicamente incompatibili con la decisione adottata.

(5) Cass. 9 ottobre 2000, n. 13399, in *Giust. civ. Mass.*, 2000, 2112, statuisce che nell'ipotesi in cui la pronuncia adottata dal giudice di merito sia conforme alle norme di diritto, il controllo di legittimità è meramente formale, limitato alla presenza di una motivazione e alla verifica che sia sufficiente a sorreggere il *dictum* adottato e priva, al suo interno, di vizi logici, cioè non contraddittoria, totalmente prescindendo dal rispetto della giustizia. Cass. 5 agosto 2000, n. 10324, *ivi*, 2000, 1726, aggiunge che sono inammissibili i motivi del ricorso per cassazione che si limitino a denunciare la ingiustizia della decisione senza svolgere un *iter* argomentativo diretto a confutarne la fondatezza giuridica.

(6) Il vizio di contraddittorietà della motivazione, deducibile in Cassazione ai sensi dell'art. 360, n. 5 c.p.c., deve essere intrinseco alla medesima sentenza e non può essere riferito a parametri valutativi esterni, quale il contenuto della consulenza tecnica d'ufficio. In tal senso v. Cass. 14 febbraio 2000, n. 1605, in *Giust. civ. Mass.*, 2000, 321.

(7) L'art. 61 c.p.c. dispone che «quando è necessario», il giudice può «farsi assistere per il compimento di singoli atti o per tutto il processo (...)».

da uno o più consulenti di particolare competenza tecnica. In considerazione del concetto piuttosto generico di «necessità», come enunciato dalla norma, si ritiene comunemente che si debba fare ricorso a tali ausiliari quando l'attività del giudice si svolga in un campo e/o settore in cui si richiedono particolari cognizioni tecniche e non giuridiche.

(8) Cass. 16 marzo 1996, n. 2205, in *Giust. civ. Mass.*, 1996, 369, ha deciso testualmente: «In relazione alla finalità propria della consulenza tecnica d'ufficio, di aiutare il giudice nella valutazione degli elementi acquisiti o nella soluzione di questioni che comportino specifiche conoscenze, il suddetto mezzo di indagine non può essere disposto al fine di esonerare la parte dal fornire la prova di quanto assume ed è quindi legittimamente negato dal giudice qualora la parte tenda con esso a supplire alla deficienza delle proprie allegazioni o offerta di prova ovvero a compiere un'indagine esplorativa alla ricerca di elementi, fatti o circostanze non provati. Ai sopraindicati limiti è consentito derogare unicamente quando l'accertamento di determinate situazioni di fatto possa effettuarsi soltanto con il ricorso a specifiche cognizioni tecniche, nella quale ipotesi, peraltro, la parte che denuncia la mancata ammissione della consulenza ha l'onere di precisare, sotto il profilo causale, come l'espletamento del detto mezzo avrebbe potuto influire sulla decisione impugnata».

(9) Il vizio di omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione non può consistere nella difformità dell'apprezzamento dei fatti e delle prove dato dal giudice del merito rispetto a quello preteso dalla parte, spettando solo a detto giudice individuare le fonti del proprio convincimento, valutare le prove, controllarne l'attendibilità e la conclusione, scegliere tra le risultanze istruttorie quelle ritenute idonee a dimostrare i fatti in discussione, dare prevalenza all'uno o all'altro mezzo di prova. In tal senso, cfr. Cass. 16 gennaio 2004, n. 584, in *Giust. civ. Mass.*, 2004, f. 1.

(10) BASSI, *Problematiche della consulenza tecnica d'ufficio, in particolare nel processo agrario*, in *Nuovo dir. agr.*, 2001, 56, afferma che «il giudice è ritenuto *peritus peritorum* in grado di dire, e sempre, l'ultima parola nella interpretazione tecnica fornita dal consulente, e quindi perfettamente in grado di fidiare agli errori o alle discrasie cui, in ipotesi, la consulenza tecnica possa portare». Lo stesso Autore, a pag. 66, precisa che «spetterà ai giudici togati, che ben conoscono la legge, assumere intanto il compito di valutare se i consulenti tecnici nominati si siano o meno comportati da scienziati, e se le motivazioni del loro elaborato portino adeguati riferimenti alle più accreditate fonti scientifiche, se sopralluoghi ed esperimenti risultino essere stati effettuati nel pieno rispetto dei moduli e dei metodi interpretativi tracciati dalle più accreditate fonti scientifiche, o almeno se il consulente abbia dato ragione puntuale e completa di tale rispetto».

approfonditamente le ragioni, ove manchino eventuali contrarie argomentazioni delle parti o dei loro difensori e consulenti. Nell'ipotesi in cui, invece, una delle parti dovesse contestare le risultanze emerse dalla c.t.u., il giudice è tenuto a chiarire le ragioni della loro reiezione, solo laddove tali critiche dovessero essere precise e puntuali e non anche quando queste si risolvono in mere affermazioni non supportate da incisive e specifiche argomentazioni (11).

Nel caso in esame, i contrari rilievi contenuti nella consulenza di parte, trascurati – a detta dei ricorrenti – nelle valutazioni dei giudici di merito, non erano né precisi, né circostanziati, e così tali da non determinare il vizio di insufficiente motivazione su un punto decisivo della controversia o da condurre a conclusioni diverse da quelle del c.t.u. (12). Infatti, perché si potesse configurare il vizio di cui all'art. 360, n. 5, c.p.c., sarebbe stato necessario provare il rapporto di causalità tra la circostanza che si assumeva trascurata e la soluzione giuridica data alla controversia, tale da fare ritenere che, se quella circostanza fosse stata valutata, avrebbe portato senz'altro ad una diversa soluzione della vertenza. I ricorrenti, pertanto, al fine di consentire al giudice di legittimità il controllo della decisività della risultanza non valutata (o insufficientemente valutata), avrebbero dovuto sottolineare i rilievi che asserivano essere decisivi e non valutati o insufficientemente valutati (13), piuttosto che limitarsi ad affermare genericamente che le osservazioni del c.t.p. erano senz'altro «più soddisfacenti» di quelli del c.t.u. E ciò in quanto, per il principio di autosufficienza del ricorso per cassazione, il controllo deve essere consentito alla Suprema Corte sulla base delle deduzioni contenute nell'atto, alle cui eventuali lacune non è possibile sopperire con indagini integrative. Conseguenze che con la mera riproposizione di tutte le argomentazioni svolte dal loro consulente, i ricorrenti pretendevano da parte della Corte un nuovo esame del materiale probatorio acquisito agli atti; il che, come è ovvio, non essendo quello di cassazione un giudizio di merito di terzo grado, ha comportato l'inevitabile dichiarazione di inammissibilità del primo motivo di ricorso per mancata conformità della proposta impugnazione al modello delineato dagli artt. 360 e 366 c.p.c.

3. Considerato che l'accertamento dei presupposti per la dichiarazione di risoluzione è questione riservata al giudice

del merito (14), solo se fosse emerso che il suo ragionamento era viziato in quanto incompleto, incoerente o illogico, la Suprema Corte avrebbe potuto accogliere le richieste dei ricorrenti sotto il profilo di cui all'art. 360, n. 5, c.p.c.

In realtà, però, i giudici di secondo grado hanno rigettato la domanda di risoluzione sulla base di un percorso argomentativo quanto mai logico e coerente, ritenendo che non sussistessero gravi inadempimenti e che, se un qualche inadempimento potesse essere configurabile, questo aveva una importanza del tutto esigua e marginale rispetto agli interessi del proprietario concedente, dal momento che non vi era stato un depauperamento del capitale dato in uso all'affittuario, sia nella integrità fisica sia nella sua potenzialità produttiva (15).

Stante la natura esemplificativa dell'elencazione delle ipotesi di inadempimento di cui all'art. 5 legge 203/1982, l'annoso problema che si è posto in dottrina è stato quello di valutare i criteri per stabilire se sussista o meno il requisito della gravità tale da giustificare la risoluzione del rapporto (16). L'eliminazione dell'obbligo di fedeltà nella esecuzione del contratto previsto dall'art. 4 d.lgs. 5 aprile 1945, n. 157, da un lato, e, dall'altro, l'introduzione nell'art. 5 legge 203/1982 di specifici obblighi (conservazione e manutenzione del fondo e delle attrezzature, divieto di instaurare rapporti di subaffitto e di subconcessione) che, in deroga all'art. 1455 c.c., omettono qualsiasi riferimento all'interesse creditorio, manifestano evidentemente il recepimento da parte del legislatore agrario di una valutazione meramente oggettiva dell'inadempimento (17). L'importanza dell'inadempimento nei rapporti agrari, come è ben noto, deve essere considerata facendo riferimento a criteri generali ed obiettivi legati alla funzione economico-sociale svolta dal contratto e non più, come nella risoluzione codicistica, agli interessi specifici del concedente (18). Il che si armonizza perfettamente con la *ratio* della disciplina dettata dalla legge speciale volta a privilegiare gli interessi superiori dell'agricoltura piuttosto che quelli strettamente privati emergenti sul piano del regolamento contrattuale. Dottrina e giurisprudenza sono concordi nel ritenere che, fuori dai casi specifici indicati espressamente dall'art. 5 legge 203/1982, la valutazione della gravità del comportamento dell'affittuario possa essere effettuata sulla base di criteri di tecnica agraria e quantitativi. Seguendo siffatta

(11) Cass. 23 maggio 1998, n. 5158, in *Giust. civ. Mass.*, 1998, 1120, ha statuito che «qualora la consulenza tecnica d'ufficio, fatta propria dai giudici di 1° grado, sia investita da specifiche doglianze della parte, che, se accolte, potrebbero mutare la decisione, il giudice d'appello ha il dovere di dare puntuali seppur succinte risposte, enunciando le ragioni per cui ritenga di disattendere o di accogliere le doglianze, incorrendo, in caso negativo, nel vizio di motivazione nonché nella violazione del dovere di accertare il quadro invalidante».

(12) In tal senso, cfr. Cass. 4 febbraio 1999, n. 996, in *Giust. civ. Mass.*, 1999, 263; Cass. 25 settembre 1998, n. 9584, *ivi*, 1998, 1940; Cass. 4 marzo 1995, n. 2514, in *Giur. it.*, 1995, I, 1, 1410.

(13) In tema di interpretazione delle disposizioni collettive di diritto comune, non vale ad integrare valido motivo di ricorso per cassazione una critica del risultato raggiunto dal giudice di merito, che consiste semplicemente nel contrapporre all'interpretazione data da questo giudice, la diversa interpretazione sostenuta e ritenuta esatta dalla parte. Cfr. Cass. 8 gennaio 2002, n. 124, in *Giust. civ. Mass.*, 2002, 23; Cass. 13 agosto 2001, n. 11078, *ivi*, 2001, 1597. Il mancato esame di elementi probatori, contrastanti con quelli posti a fondamento della pronunzia, costituisce vizio di omesso esame di un punto decisivo solo se le risultanze processuali non esaminate siano tali da invalidare, con un giudizio di certezza e non di mera probabilità, l'efficacia probatoria delle altre risultanze sulle quali il convincimento è fondato, onde la *ratio decidendi* venga a trovarsi priva di base. In tal senso, Cass. 1° ottobre 2002, n. 14075, *ivi*, 2002, 1749.

(14) Così Cass. 28 gennaio 2004, n. 1572, in commento, riportata anche in *Giust. civ. Mass.*, 2004, f. 2, afferma che «(...) l'apprezzamento se, nel caso concreto, sia configurabile o meno un grave inadempimento nel senso enunciato costituisce accertamento in fatto, riservato al giudice del merito e non censurabile in cassazione ove adeguatamente motivato».

(15) Sull'ampio dibattito dottrinario relativo allo stretto collegamento esistente tra potere di trasformare e obbligo di rispettare l'assetto produttivo

predeterminato in contratto v. CAPIZZANO, *Brevi considerazioni sul potere di trasformare l'ordinamento produttivo da parte dell'affittuario di fondi rustici (ancora alcune note in tema di azienda agraria)*, in *Studi in onore di Enrico Bassanelli*, Milano, 1995, 263 e ss.

(16) La gravità non si può valutare con riguardo a singoli fatti ma considerando tutte le cause di inadempimento, con la conseguenza che, nei rapporti agrari, il contratto si risolve non per la semplice violazione di un obbligo tipizzato bensì sulla base della considerazione complessiva e globale del comportamento della parte. L'inadempimento, dunque, può essere grave quando assume importanza il venir meno della funzionalità del sinallagma in relazione all'interesse del concedente e di quello più generale della produzione. Il che si può verificare sia per effetto della violazione di uno solo degli obblighi gravanti sull'affittuario con un unico grave fatto colpevole oppure di molteplici violazioni del medesimo obbligo che assumono carattere di gravità proprio in relazione alla loro molteplicità.

(17) Ovvio è che l'accertamento dell'elemento soggettivo, e, cioè, dell'imputabilità dell'inadempimento al debitore, è senz'altro preliminare alla valutazione della gravità obiettiva dell'inadempimento sia ai sensi dell'art. 4 d.lgs. 157/1945 sia ai sensi dell'art. 5 legge 203/1982. La colpevolezza o meno del debitore si risolve in un apprezzamento di fatto che, se non è affetto da vizi logici o giuridici, non è sindacabile in sede di legittimità.

(18) Sul punto, Di MARTINO, *Risoluzione del contratto di affitto di fondo rustico*, in *Studi in onore di Enrico Bassanelli*, Milano, 1995, 281, chiarisce che il legislatore agrario, fissando l'incidenza dell'inadempimento sulla sorte del contratto non nella «non scarsa importanza, avuto riguardo all'interesse dell'altra parte», bensì nella gravità del comportamento, «attribuisce una posizione di maggior favore all'affittuario rispetto a quella prevista dalla normativa codicistica. E ciò in ossequio allo scopo costante nella legislazione agraria di privilegiare il lavoro nell'impresa rispetto alla proprietà, in quanto il legislatore tende a conservare il rapporto, piuttosto che a sanzionare l'inadempimento in ragione della tutela della parte non inadempiente».

impostazione, consegue che, nella questione per cui è causa, il piantamento da parte dell'affittuario di 350 olivi solo in una porzione limitata del fondo non poteva, per un duplice ordine di ragioni, configurare un grave inadempimento. Innanzi tutto, come emerso dalla motivazione della sentenza, l'affittuario era stato autorizzato (19) nel contratto ad effettuare «miglioramenti aziendali di qualsiasi tipo», laddove in tale espressione si intende ricompresa anche qualsivoglia trasformazione della destinazione economica del fondo con l'adozione di sistemi di coltivazione del tutto diversi da quello originario. E ciò in quanto, nella gestione del bene-terra, il rispetto della destinazione economica non può e non deve comportare un ostacolo alle iniziative imprenditoriali (20) dell'affittuario, in capo al quale, peraltro, è stata riconosciuta la facoltà di prendere tutte le iniziative volte ad aumentare il reddito della *res* produttiva. Non si dimentichi, del resto, che l'art. 10, comma 3, della legge 11/1971, ancora in vigore dopo la riforma della legge 203/1982, sanziona con la nullità tutte quelle clausole individuali o collettive che, in qualche modo, limitino gli ampi poteri di gestione ed organizzazione riconosciuti dal medesimo art. 10 all'affittuario. La mancata conservazione della struttura agricola impressa dal concedente al fondo rustico, pertanto, non può, per alcun verso, giustificare l'automatica risoluzione del vincolo contrattuale (21), essendo – piuttosto – necessario procedere ad una valutazione specifica delle circostanze dei singoli casi concreti. In virtù dei poteri conferitigli dai proprietari, il concessionario aveva legittimamente impiantato 350 olivi, pur sempre nel pieno rispetto della destinazione agricola del fondo e della vocazione colturale della zona in cui lo stesso era ubicato, ed aumentandone, oltre tutto, la redditività. Senza recedere dal superiore assunto, comunque, il piantamento degli olivi era avvenuto in una porzione minima del fondo, per cui le trasformazioni apportate dall'affittuario, in virtù della loro modesta portata ed in relazione alla scarsa incidenza delle stesse sulla complessiva struttura e destinazione agricola del terreno, non avevano provocato in concreto alcun apprezzabile pregiudizio (22) né per la conservazione del fondo né per la normale manutenzione dello stesso tanto da non giustificare la risoluzione del rapporto (23). Non era, invero, configurabile una violazione da parte dell'affittuario tale da ledere concretamente ed in maniera rilevante l'interesse economico del concedente e da sconvolgere, dunque, l'intera economia del rapporto.

(19) Cass. 4 febbraio 2002, n. 1439, in questa Riv., 2002, 633, con nota di CAPALDINI, *Risoluzione del contratto di affitto a seguito di trasformazioni compiute dall'affittuario invito domino (in base a patto contrattuale sospetto di essere inefficace)*, osserva che «in materia di contratti agrari l'unilaterale non autorizzata trasformazione del fondo da parte dell'affittuario può concretare un inadempimento che giustifica la risoluzione del rapporto agrario ai sensi dell'art. 5, l. 3 maggio 1982, n. 203, quando modifichi l'originario ordinamento colturale del fondo, perché la libertà di iniziativa, di organizzazione e di gestione attribuita all'affittuario dall'art. 10, l. 11 febbraio 1971, n. 11, e dall'art. 16 della stessa legge n. 203 del 1982 trova limite nell'obbligo di conservare la struttura funzionale e la destinazione economica del fondo voluta dal concedente, come è reso palese anche dall'art. 5 della legge n. 203 del 1982, che espressamente ricollega il concetto di gravità dell'inadempimento alla conservazione del fondo (...)».

(20) GRASSO, *La perversa teoria della risoluzione del rapporto agrario per essere stata infranta dall'affittuario le regole della fedele esecuzione del contratto*, in *Nuovo dir. agr.*, 2002, 512, afferma che «è fuori d'ogni logica sostenere che l'affittuario, pur avendo libertà d'iniziativa deve conservare la struttura funzionale e la destinazione economica voluta dal concedente, astenendosi dall'infrangere le regole della fedele esecuzione del contratto. Si dà così per apoditticamente ammessa la risoluzione del contratto per un inadempimento non previsto dalla legge, ricavato dal presupposto di un ipotizzato rapporto fiduciario; cioè si ammette un inadempimento, per niente obiettivo, costruito su fatti indimostrabili nella loro oggettività (...)».

(21) Cass. 8 agosto 1997, n. 7356, in questa Riv., 1998, 154, annotata da MORSILLO, *Ancora sulla gravità dell'inadempimento nel contratto di affitto*

Parimenti, non integrava senz'altro un comportamento grave la lamentata difettosa potatura degli alberi da frutto in quanto, come accertato in corso di causa dal consulente tecnico d'ufficio, tutte le piante presentavano, comunque, un buono stato vegetativo. Più precisamente, smentendo l'assunto dei ricorrenti in relazione alle modalità ed ai criteri di coltivazione del fondo oggetto del rapporto, la consulenza tecnica concludeva per l'insussistenza dei gravi inadempimenti lamentati, poiché – alla luce delle verifiche effettuate – il fondo risultava complessivamente condotto con accettabile tecnica colturale senza che si potessero ravvisare elementi tali da qualificare come scorretta e negligente l'attività di coltivazione realizzata dal resistente. Il che dimostra come l'affittuario si fosse impegnato, nel rispetto delle regole della tecnica agraria, a conservare ed a mantenere il fondo, curando le piante in maniera da garantire la loro capacità produttiva nei tempi normali del loro utilizzo colturale.

Anche la realizzazione del capanno di modeste dimensioni con pali di legno, canne e lamiere, destinato al ricovero di attrezzi agricoli, non poteva farsi rientrare tra le ipotesi di grave inadempimento. La costruzione del detto capanno, proprio in quanto effettuata con mezzi di fortuna, risultava essere del tutto precaria, per cui ove pure – per mera ipotesi – fosse stata considerata come una inadempienza, sarebbe stata comunque facilmente sanabile, non determinando una situazione immodificabile e/o irreversibile (24) ma consentendo – piuttosto – con estrema facilità il ripristino della situazione anteriore. Né la gravità, contrariamente a quanto vorrebbero lasciare intendere i ricorrenti, poteva essere ascritta al fatto che per realizzare il capanno sarebbero stati «probabilmente» estirpati alberi da frutto. Trattasi di inadempienza che non solo non era stata provata ma solo ipoteticamente avanzata dai ricorrenti e che, comunque, ove accertata, sarebbe stata anch'essa facilmente sanabile.

4. La Suprema Corte, infine, non ha rinvenuto alcun vizio nelle motivazioni rese dai giudici di merito pure laddove gli stessi escludevano la configurabilità di un grave inadempimento per avere l'affittuario impugnato il patto di risoluzione del 10 gennaio 1995 stipulato in calce al contratto del 1992 in cambio di una rinuncia da parte dei proprietari del fondo ad un atto di querela sporto nei suoi confronti.

Come è ben noto, l'art. 23, 2° comma, l. 11 febbraio 1971, n. 11, nei primi due commi, sancisce l'invalidità delle rinunce e transazioni aventi ad oggetto diritti dell'affittuario derivanti dalla legge stessa e/o da ogni altra legge nazionale

di fondi rustici; Cass. 3 luglio 1989, n. 3171, in *Foro it.*, 1990, I, 940, con nota di BELLANTUONO, *I miglioramenti agrari eseguiti dall'affittuario senza il consenso del concedente*, Corte d'app. Napoli 16 luglio 1988, in *Giur. it.*, 1989, I, 2, 890, con nota di Mosco, *Indennità per i miglioramenti attuati dall'affittuario senza il consenso del concedente*.

(22) In tal senso v. Trib. Pavia 9 giugno 1989, in *Giur. agr. it.*, 1990, 183.

(23) Propende per la risoluzione del contratto a seguito di opere migliorative che, per quanto opportune e razionali, siano state eseguite senza il rispetto delle formalità previste dalla legge Cass. 24 febbraio 1994, n. 1885, in questa Riv., 1995, 223, con nota di GRASSO, *Sulla risoluzione del rapporto di affitto di fondo rustico per (in)fedeltà nell'esecuzione del contratto*; annotata da FERRUCCI, *Affitto di fondi rustici*, in *Riv. dir. agr.*, 1994, 214. Cfr. anche Cass. 25 agosto 1989, n. 3778, in *Giur. agr. it.*, 1990, 283, con nota di TORTOLINI, *Tentativo di conciliazione e risoluzione del contratto di affitto per trasformazioni arbitrariamente arrecate al fondo dall'affittuario*. In senso piuttosto restrittivo, v. Corte d'app. Bari 26 febbraio 1986, in *Riv. dir. agr.*, 1987, 21, commentata da BELLANTUONO, *Mutamento dell'ordinamento colturale da parte dell'affittuario e risoluzione del contratto*.

(24) L'orientamento predominante desumibile dalla casistica giurisprudenziale ha ritenuto non suscettibili di sanatoria tutte quelle inadempienze dedotte in palese violazione della natura del contratto di affitto, quelle contrastanti con gli obblighi scaturenti dalla legge, quelle che determinano situazioni immodificabili e/o irreversibili senza consentire il ripristino dello *status quo ante*, nonché ancora quelle che traggono origine da una condotta del coltivatore avente il carattere di reato in danno diretto del locatore.

o regionale, prevedendo, altresì, che l'impugnazione deve, a pena di decadenza, essere proposta, ai sensi dell'art. 2113 c.c. (25), entro tre mesi (elevati a sei dall'art. 6 della l. 11 agosto 1973, n. 533) dalla data di cessazione del rapporto o dalla data della rinuncia o della transazione, se queste sono intervenute dopo la cessazione medesima (26). L'art. 45 (27) della legge n. 203/82, limitandosi a sostituire soltanto l'ultimo comma dell'art. 23 (i primi due commi sono a tutt'oggi in vigore, non avendo subito l'abrogazione da parte dell'art. 58 legge 203/82), riconosce come validi tra le parti, anche in deroga alle norme vigenti in materia di contratti agrari, gli accordi, pur non aventi natura transattiva, stipulati con l'assistenza delle rispettive organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative. In forza del combinato disposto di cui ai citati artt. 23 e 45, i giudici di secondo grado hanno esattamente escluso l'inadempimento dell'affittuario per avere quest'ultimo «approfittando dell'opportunità datagli dalla legge» impugnato il patto di risoluzione stipulato senza la partecipazione attiva delle organizzazioni professionali (28). Non avendo il legislatore chiarito nell'art. 45 legge 203/1982 secondo quali concrete modalità l'attività di assistenza debba realizzarsi, è stata la giurisprudenza a colmare il vuoto normativo ed a precisare che essa deve essere effettiva e non meramente apparente o virtuale come, ad esempio, potrebbero essere una mera presa d'atto o l'apposizione di un semplice visto (29). Nel caso di specie, dal momento che l'accordo era stato stipulato – addirittura – senza neanche la formale presenza dei rappresentanti delle organizzazioni professionali (30), *a fortiori* l'accordo era

invalido. L'impugnazione nei termini di legge di detto patto da parte dell'affittuario rientrava tra i suoi diritti e, pertanto, non poteva per alcun verso configurare un grave inadempimento. E ciò in quanto, come giustamente fatto rilevare dai giudici di merito, esercitare un proprio legittimo diritto, avvalendosi di uno specifico strumento di tutela all'uopo previsto dal legislatore, non può essere considerato come violazione del rapporto di fiducia intercorrente tra le parti, sol perché i concedenti avevano fatto legittimo affidamento sulla serietà dell'impegno assunto dal conduttore. Il patto di risoluzione concluso senza l'assistenza delle organizzazioni professionali non poteva non essere dichiarato invalido (31), con conseguente applicazione dell'art. 1419, 2° comma, c.c., e sostituzione di diritto delle clausole nulle con le norme imperative di cui alla legge 203/1982.

5. Con il secondo motivo di impugnazione, parte ricorrente ha chiesto la riforma della sentenza per avere la Corte d'appello rilevato l'improcedibilità della domanda in ordine ad alcuni capi per la prima volta in sede decisoria, in violazione dell'art. 183, 3° comma, c.p.c., del principio di difesa di cui all'art. 24, 2° comma, Cost., nonché dell'art. 5, 3° comma, legge 203/1982.

L'art. 183 c.p.c., al 3° comma, dispone che nella prima udienza di trattazione dei giudizi ordinari il giudice, a tutela dell'interesse di parte ma anche dell'interesse pubblico al corretto e celere andamento del processo, deve rilevare d'ufficio l'eventuale tardività delle domande, eccezioni e richieste indipendentemente dall'atteggiamento processuale della controparte in proposito (32). Diversamente da

(25) Appare necessario sul punto precisare, solo per questioni di completezza, che le rinunzie e le transazioni concluse prima della entrata in vigore della legge n. 11 del 1971 non risultano inficiate ai sensi dell'art. 23, comma 1, con la conseguenza che non possono essere impuginate secondo le modalità di cui al 2° comma della medesima disposizione; e ciò, per effetto del principio generale dell'irretroattività delle leggi.

(26) GIUFFRIDA M., *I contratti agrari tra inderogabilità delle norme ed autonomia privata*, Giuffrè, 1996, 51, alla nota 9 specifica che «l'art. 23 risulta modellato sul citato art. 2113 (tant'è che quest'ultimo viene espressamente richiamato ai fini dell'impugnazione), per cui è da ritenere che il legislatore abbia voluto estendere la disciplina già prevista nel codice per i rapporti di lavoro subordinato e successivamente (con la l. 11 agosto 1973, n. 533) modificata, al rapporto di affitto».

(27) Sull'argomento, tra i tanti, v. i contributi di GIUFFRIDA G., *L'art. 45 della legge 203 del 1982*, in *La legge sui patti agrari*, Atti del convegno di Verona, 16 aprile 1983, Padova, 1984, 100 e ss.; Id., *Dall'art. 23 della legge n. 11/71 all'art. 45 della legge n. 203/82*, in Atti del convegno – *Autonomia privata assistita e autonomia collettiva nei contratti agrari* – (sub art. 45 l. 3 maggio 1982, n. 203), Firenze 22-24 novembre, 1990, Milano, 1992, 27 e ss.; Id., *L'art. 45 della legge 203*, Estratto da «In iure Praesentia», Anno IX, Messina, Edas, 1983, 285 e ss.; COSTATO, Sub art. 45, in *Commentario alla legge sui contratti agrari n. 203/1982*, a cura di Carrozza-Costato-Massart, cit., 189 e ss.; RECCHI, *L'assistenza sindacale necessitata quale strumento di legittimazione della deroga, in danno dei conduttori, alle norme sull'affitto secondo l'attuale disegno di legge sui patti agrari*, in *Riv. giur. lav.*, 1980, II, 1151 e ss.; PEREGO, *Autonomia privata ed autonomia collettiva nel diritto agrario*, in *Nuovo dir. agr.*, 1982, 753 e ss.; GIUFFRIDA M., *Accordi in deroga e rilevanza dell'assistenza delle organizzazioni professionali di categoria*, in *Riv. dir. agr.*, 1989, II, 302 e ss.; MANSERVISI, *Gli accordi in deroga tra vecchia e nuova legislazione*, in *Riv. dir. agr.*, 1988, II, 241 e ss.; TORTOLINI, *Durata del contratto di affitto di fondi rustici e accordi in deroga*, in questa Riv., 2000, 479; RINALDI, *Accordi in deroga su canone e durata del contratto*, *ivi*, 2000, 273.

(28) GIUFFRIDA M., *I contratti agrari tra inderogabilità delle norme ed autonomia privata*, cit., 64-65, afferma testualmente: «(...) l'intervento dei rappresentanti di categoria deve considerarsi requisito di validità dell'accordo (...) deve costituire un fattore attivo e cosciente di cooperazione (...) e non limitarsi ad una mera presa d'atto delle clausole in esso contenute: deve cioè consistere in una partecipazione effettiva alla redazione del testo dell'accordo medesimo, ammettendosi persino che i rappresentanti di categoria giungano a contestarne il contenuto se questo, direttamente o indirettamente, risulti idoneo a ledere gli interessi collettivi professionali». In giurisprudenza, Cass. 29 maggio 2002, n. 7830, in questa Riv., 2004, 107; Cass. 22 gennaio 1999, n. 594, *ivi*, 2000, 35; Corte d'app. Brescia 11 gennaio 2003, *ivi*, 2004, 48; Trib. Reggio Emilia 23 ottobre 1999, n. 1007, *ivi*, 2000, 272.

(29) CAPALDINI, *Sulla testimonianza dei rappresentanti delle organizzazioni professionali agricole come mezzo di prova per accertare l'effettività dell'assistenza negli accordi in deroga*, in questa Riv., 2004, 110, chiarisce che l'effettività dell'opera di assistenza può essere accertata tramite la testimonianza degli stessi rappresentanti delle organizzazioni professionali che hanno compiuto la consulenza. I sindacati sono portatori dell'interesse particolare della categoria che rappresentano, per cui non sono affatto indifferenti alla sorte del patto in deroga. Oltre tutto, non è da sottovalutare la circostanza che il privato che ritiene di essere stato male assistito, potrà agire in giudizio per ottenere il risarcimento del danno dal sindacato, il quale ultimo potrà agire a sua volta in rivalsa nei confronti di quei funzionari che hanno tradito il mandato loro affidato. Conseguentemente, che in capo ai rappresentanti delle organizzazioni professionali esista anche un interesse giuridicamente rilevante, attuale e personale, risultando così più che mai legittimati a testimoniare circa la loro partecipazione alla stipula dell'accordo in deroga.

(30) COSTANTINO, *Due questioni aperte in tema di accordi in deroga*, in questa Riv., 2004, 49 e ss.; VARANO, *Brevi note sulla validità degli accordi in deroga ex art. 45 della legge 3 maggio 1982, n. 203*, *ivi*, 2000, 38, specifica che l'assistenza deve coinvolgere sia l'organizzazione professionale che tutela gli interessi del concedente sia quella che garantisce gli interessi dell'affittuario, a prescindere che le stesse siano politicamente contrapposte. Sul punto, v. anche MASINI, *Sulla contrapposizione politica delle organizzazioni professionali agricole nell'assistenza alla formazione degli accordi individuali in deroga*, in questa Riv., 1995, 560.

(31) Cass. 22 maggio 2001, n. 6956, in questa Riv., 2002, 399, statuisce che «nell'affitto di fondo rustico il contenuto del contratto – canone, obblighi e diritti delle parti, durata del rapporto – se le parti non sono assistite dalle organizzazioni professionali (art. 23, terzo comma, l. 11 febbraio 1971, n. 11, come sostituito dall'art. 45 l. 3 maggio 1982, n. 203) è determinato dalla legge. Ne deriva che le contrarie pattuizioni sono nulle e automaticamente sostituite, ai sensi dell'art. 1339 c.c., da quelle legali, ferma restando l'esistenza e la validità del contratto di affitto, ai sensi dell'art. 1419, secondo comma, c.c.». In senso conforme, anche Cass. 1° dicembre 1999, n. 13359, in questa Riv., 2000, 466, con nota di RAUSEO, *La nullità degli accordi in deroga*, e in *Riv. dir. agr.*, 2000, 287, con nota di FORTI, *Nullità, riconduzione e spazi lasciati aperti all'autodeterminazione nella disciplina inderogabile sui contratti agrari*; Cass. 2 agosto 1997, n. 7177, in questa Riv., 1998, 478, annotata da ORLANDO, *Costituzione, qualificazione ed accertamento del rapporto agrario*; di contrario avviso un isolato orientamento del Trib. Teramo 18 maggio 2000, *ivi*, 2001, 126, con nota di TORTOLINI, *Sulla invalidità degli accordi in deroga non conclusi con l'intervento delle associazioni professionali agricole (artt. 58, 1° comma e 45, legge n. 203/82)*.

(32) Cfr. in tal senso Cass. 7 aprile 2000, n. 4376, in *Giust. civ.* Mass., 2000, 746.

quanto sostenuto dai ricorrenti, detta disposizione non è applicabile ai giudizi in materia di contratti agrari stante che, ai sensi dell'art. 409, n. 2, c.p.c. (33), così come modificato dall'art. 1 della l. 11 agosto 1973, n. 533, le controversie concernenti rapporti agrari (34) sono integralmente regolate dalla nuova disciplina delle cause di lavoro (35), con la sola salvezza delle disposizioni che prevedono la competenza delle Sezioni specializzate agrarie (36). Conseguentemente l'infondatezza di detto motivo è manifesta e che, correttamente, la Suprema Corte ha ritenuto esente da vizi la sentenza di merito in cui il giudice, rilevando l'improcedibilità di alcuni capi della domanda per la prima volta in sede decisoria, senza avere preventivamente indicato che la questione (peraltro, rilevabile d'ufficio), sarebbe stata meritevole di trattazione, non ha consentito alle parti di prendere posizione in merito.

Parimenti del tutto infondata è la questione di legittimità costituzionale dell'art. 183 c.p.c. in riferimento all'art. 24 Cost. sotto il profilo che il rilievo d'ufficio in sede di decisione impedirebbe alla parte di apprestare qualunque difesa al riguardo. E ciò in quanto, secondo consolidato orientamento giurisprudenziale, è onere dell'attore quello di provare i fatti posti a fondamento della propria pretesa, mentre il giudice, per parte sua, ha solo il compito di verificare d'ufficio se l'attore vi abbia più o meno adempiuto (37). Del resto, non possono essere considerate violazioni del diritto di difesa le preclusioni fissate a seguito del

mancato compimento di atti nei termini prestabiliti e previste per un ordinato e tempestivo svolgimento dell'attività istruttoria. La garanzia apprestata dalla norma costituzionale non può cioè spingersi fino al punto di dovere supplire alla negligenza delle parti (38).

Nella questione, più precisamente, i ricorrenti, per la prima volta in sede di appello, avevano chiesto la risoluzione del rapporto per essersi l'affittuario reso responsabile di inadempimenti quali la capitozzatura ed estirpazione di un susineto, movimenti di terreno e mancato trapianto di conifere. Si trattava di circostanze mai prima prospettate, né nelle comunicazioni del 20 settembre e del 15 ottobre 1996 inviate a titolo di contestazione ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 5, 3° comma, legge 203/82, né nel giudizio di primo grado. Per quanto la Corte d'appello avesse accertato, per un verso, l'inesistenza dei detti inadempimenti (i movimenti di terreno non avevano alterato la consistenza del fondo né creato pericoli, ed il mancato trapianto di conifere non arrecava alcun danno alla proprietà neanche in prospettiva futura) e, per altro, giustificato il comportamento dell'affittuario (l'estirpazione del susineto era necessaria, essendo le piante vecchie e la coltura antieconomica), in ogni caso, gli stessi avrebbero dovuto essere preventivamente contestati in via stragiudiziale (39). Nella fase di merito, se, da un lato, i ricorrenti non avevano provato di avere ottemperato al disposto di cui all'art. 5, 3° comma, legge 203/82, ammettendo, anzi,

(33) Il n. 2 dell'art. 409 c.p.c., intitolato «Controversie individuali di lavoro», prevede che «si osservano le disposizioni del presente capo nelle controversie relative a rapporti di mezzadria, di colonia parziaria, di compartecipazione agraria, di affitto a coltivatore diretto, nonché rapporti derivanti da altri contratti agrari, salva la competenza delle Sezioni specializzate agrarie». Del resto, la circostanza che al processo agrario si applichi il rito del lavoro risulta chiaramente dall'art. 47 legge 203/82 che, al 1° comma, prevede come «ferme restando le disposizioni dell'art. 26 della l. 11 febbraio 1971, n. 11, in tutte le controversie agrarie si osservano le disposizioni dettate dal capo 1° del titolo IV del libro II del codice di procedura civile». La completa applicazione di tutta la normativa che regola il processo del lavoro implica, come logica conseguenza, anche l'applicabilità della disciplina riguardante gli aspetti formali e tributari. In tal senso, v. ORLANDO, *Agevolazioni fiscali nel processo agrario*, in questa Riv., 2000, 689.

(34) Cass. 22 maggio 2001, n. 6955, in questa Riv., 2002, 399, afferma che «rientrano nella competenza funzionale, *ratione materiae*, della Sezione specializzata agraria tutte le controversie nelle quali, in base alla domanda dell'attore o alle eccezioni del convenuto, la decisione implichi un accertamento positivo o negativo circa l'esistenza di un rapporto soggetto alle speciali norme cogenti in materia di contratti agrari, sempre che non appaia *ictu oculi* infondata la tesi volta a ricondurre il rapporto controverso nell'ambito di quelli contemplati nella speciale legislazione vincolistica (...)». In senso conforme, tra le tante, v. Cass. 28 novembre 2001, n. 15151, in questa Riv., 2002, 135; Cass. 11 aprile 2001, n. 5405, *ivi*, 2002, 174, annotata da CARMIGNANI, *Competenza giurisdizionale e qualificazione del contratto*; Cass. 4 aprile 2001, n. 4969, *ivi*, 2001, 484; Cass. 11 aprile 2000, n. 4595, *ivi*, 2000, 348; Cass. 11 febbraio 1999, n. 1169, *ivi*, 1999, 469. L'art. 9 della l. 14 febbraio 1990, n. 29, ha statuito la competenza inderogabile delle Sezioni specializzate agrarie in materia di contratti agrari. Cfr. GALIBERTI, *La devoluzione delle controversie agrarie alle Sezioni specializzate: questione di competenza ovvero di ripartizione amministrativa*, nota a Cass. 9 gennaio 2001, n. 736, in questa Riv., 2001, 758.

(35) NAPPI, *Tutela giurisdizionale e contratti agrari*, Milano, 1994, 453 e ss., osserva che «la scelta di applicare il rito del lavoro al processo agrario deriva da una risalente tradizione che prese avvio con l'esigenza di fornire il medesimo genere di tutela a tutti i rapporti nei quali si rifletteva lo scontro tra capitale e lavoro, e che non trovavano sul piano del diritto sostanziale una regolamentazione rispondente alle esigenze di una società in rapida evoluzione». L'Autore aggiunge che, in epoca recente, la tendenza, allora esistente nel diritto agrario sostanziale, di equiparare il concessionario-imprenditore al lavoratore parasubordinato, comportò l'estensione e conseguente applicazione del nuovo processo del lavoro ai rapporti agrari. Sul punto, GIUFFRIDA G., *Brevi riflessioni sul processo agrario*, in *Studi in onore di Enrico Bassanelli*, Milano, 1995, 538, precisa che il rito del lavoro consente, comunque, pur con le lungaggini che lo connotano, dovute prevalentemente all'insufficienza di

uomini e di mezzi, di giungere più rapidamente alla definizione delle controversie. Ed ancora, v. GERMANO, *Il processo agrario*, Milano, 1973; ID., voce *Controversie in materie agrarie*, in *Dig. civ.*, Torino, 1989, 310; ID., *Le modifiche ed integrazioni della legge 3 maggio 1982, n. 203 ad opera della legge 14 febbraio 1990, n. 29*, in *Riv. dir. agr.*, 1990, I, 855; GARBAGNANI, *La competenza per le controversie agrarie*, *ivi*, 1994, I, 3; RAUSEO, *La competenza esclusiva della Sezione specializzata agraria*, in questa Riv., 1999, 474; CARMIGNANI, *Competenza giurisdizionale e qualificazione del contratto*, *ivi*, 2002, 176.

(36) In forza dell'indicata riserva, rimangono devolute alla competenza di tali Sezioni non solo le cause di affitto a coltivatore diretto, ma anche quelle di affitto a conduzione (l. 22 luglio 1966, n. 606 e l. 11 febbraio 1971, n. 11, art. 17). Già, l'art. 5 legge n. 320 del 1963, disciplinante il procedimento davanti a tali Sezioni aveva stabilito, innovando rispetto alla disciplina dell'art. 429, n. 2, c.p.c., che le cause trattate dinanzi a questi organi fossero soggette al rito del lavoro; l'art. 409, n. 2 (nuovo testo) c.p.c. ha poi ribadito che il rito del lavoro si applica ai rapporti di «affitto a coltivatore diretto, nonché ai rapporti derivanti da altri contratti agrari, tra i quali, per l'appunto, va ricompreso anche l'affitto a conduzione».

(37) Cfr. Cass. 21 maggio 2001, n. 6890, in *Giust. civ.*, 2001, I, 2641.

(38) Sull'argomento v. SAJJA, *Profili applicativi e dogmatici dell'art. 416 c.p.c. nel processo del lavoro e nel processo agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, I, 171. L'Autore a pag. 173 mette in evidenza come il nuovo processo del lavoro costringa le parti ad un comportamento processuale attivo, tale da garantire la realizzazione del principio della concentrazione processuale. In tal senso, v. DENTI-SIMONESCHI, *Il nuovo processo del lavoro*, Milano, 1974, 116 e ss.

(39) La irreparabilità degli inadempimenti insanabili ha indotto parte della giurisprudenza a limitare l'onere della contestazione solo alle inadempienze eliminabili. Cass. Sez. Un. 19 gennaio 1993, n. 633, in *Foro it.*, 1993, I, c. 381, ha ritenuto necessaria la contestazione di tutti gli addebiti indipendentemente dalla loro qualificazione in termini di sanabilità, stante che la valutazione della rilevanza delle inadempienze resta affidata in ultima analisi all'autorità giudiziaria che potrebbe invero ritenere sanabile ciò che la parte non aveva considerato tale, dichiarando così improponibile la domanda di risoluzione. Sull'argomento, in dottrina, v. LIPARI, *La risoluzione dell'affitto e l'onere della contestazione dell'inadempimento insanabile*, in questa Riv., 1996, 443; BORGHI, *L'interpretazione degli articoli 5 e 46 della legge 203/82 sulle condizioni di proponibilità della domanda di risoluzione per inadempimento*, in *Riv. dir. agr.*, II, 1993, 250; TORTOLINI, *Contestazione degli addebiti dell'affittuario e inadempienze insanabili*, in questa Riv., 2000, 602 e ss.; ID., *Tentativo di conciliazione e contestazione delle inadempienze dell'affittuario*, *ivi*, 1993, 299; MORSILLO, *Sanatoria delle inadempienze e convocazione innanzi all'Ispezzato agrario*, *ivi*, 1993, II, 406; CORSARO, *Commento all'art. 5, legge 203/82, in I nuovi Patti agrari*, a cura di Acagnino, Corsaro e Macri, Milano, 1989, 39; AGNOLI, *La sanatoria dell'inadempimento ai sensi dell'art. 5, comma 3 l. 3 maggio 1982, n. 203 nei giudizi pendenti*, in *Giur. agr. it.*, 1985, 338.

espressamente, l'omessa contestazione; dall'altro, il resistente non aveva, per parte sua, sollevato l'eccezione (40) di improponibilità [e non improcedibilità (41), come statuito in sentenza] della domanda.

La natura della contestazione degli addebiti come condizione di proponibilità (42) importa ovviamente che la omissione implichi necessariamente la rilevabilità, anche d'ufficio, in ogni stato e grado del giudizio e, dunque, anche in fase decisoria (43). Nella questione in esame, non essendo applicabile l'art. 183 c.p.c. per i motivi già detti, il potere-dovere del giudice di rilevare d'ufficio un fatto processuale non era ancorato ad alcun preciso limite temporale, rendendo così insindacabile in sede di impugnazione la pronuncia che ha statuito sulla sollevata eccezione.

6. Il secondo motivo di impugnazione, come stabilito dalla Suprema Corte, è anche inammissibile per avere il ricorrente violato l'art. 437 c.p.c., avendo proposto in appello domande (44), eccezioni (45) e motivi (46) di inadempimento nuovi rispetto a quelli denunciati in primo grado. In base al principio *tantum devolutum quantum appellatum*,

(40) Quella di improponibilità è una eccezione c.d. impropria, volta a contestare un atto la cui validità rappresenta un elemento costitutivo dell'azione e, quindi, concretandosi nel negare la pretesa altrui ma senza ampliare l'indagine che il giudice deve compiere sulla fondatezza della domanda. Si configura, viceversa, una ipotesi di eccezione in senso proprio o stretto quando si contesta l'efficacia dei fatti posti a fondamento dell'azione ovvero si deducono fatti modificativi o estintivi dell'altrui diritto. La eccezione in senso proprio, a differenza di quella in senso improprio, è soggetta alle preclusioni processuali stabilite dall'art. 183 c.p.c. In dottrina, sulla distinzione tra eccezioni proprie ed improprie v. MANDRIOLI, *Diritto processuale civile*, Torino, 2000, vol. I, 127.

In base al principio della corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato, fissato dall'art. 112 c.p.c., il giudice non può rilevare d'ufficio una eccezione in senso stretto che, essendo diretta ad impugnare il diritto fatto valere in giudizio dall'attore, può essere sollevata soltanto dall'interessato. La sussistenza delle condizioni dell'azione e tutti gli altri fatti idonei a paralizzare il diritto preteso dall'attore possono e debbono essere rilevati dal giudice d'ufficio, nell'esercizio del potere-dovere di accertare la fondatezza o meno della domanda attrice, anche se la parte abbia allegato il fatto, senza trarne debite conseguenze. Sul punto, cfr. Cass. 7 febbraio 2000, n. 1320, in *Giust. civ. Mass.*, 2000, 254.

(41) In dottrina la contestazione degli addebiti è stata considerata da alcuni come una condizione di procedibilità, mentre, da altri, come condizione o presupposto di proponibilità. In giurisprudenza, consolidato è ormai l'orientamento secondo cui la contestazione degli addebiti sia un presupposto di proponibilità. Cfr. Cass. Sez. Un. 19 gennaio 1993, n. 633, in *Giust. civ.*, 1993, I, 345; in questa Riv., 1993, 405; più di recente, Cass. 15 gennaio 2001, n. 503, in *Giust. civ. Mass.*, 2001, 87; Cass. 5 giugno 1998, n. 5556, in questa Riv. (M), 1999, 60; Cass. 29 dicembre 1997, n. 13089, in questa Riv., 1998, 548, con nota di M. PAGLIAI.

(42) Occorre a questo punto chiarire la differenza tra condizione di procedibilità e condizione o presupposto di proponibilità. Nel primo caso, la condizione deve ricorrere perché il giudice possa emettere il provvedimento; nel secondo caso, invece, la domanda non può neanche essere proposta al giudice in mancanza del presupposto di proponibilità.

(43) SALJA, *Profili applicativi e dogmatici dell'art. 416 c.p.c. nel processo del lavoro e nel processo agrario*, cit., 189, evidenzia che «le questioni processuali rilevabili d'ufficio non soggiacciono tutte alla stessa disciplina in quanto alcune sono rilevabili d'ufficio dal giudice in ogni stato e grado del giudizio, altre, invece, possono essere rilevate entro un termine trascorso il quale scatta la decadenza (...)». L'eccezione inerente il mancato espletamento del tentativo di conciliazione nel processo del lavoro, che deve essere rilevata dal convenuto nella memoria difensiva di cui all'art. 416 (...) può essere rilevata d'ufficio dal giudice non oltre l'udienza di cui all'art. 420».

(44) Cass. 9 maggio 2000, n. 5840, in *Giust. civ. Mass.*, 2000, 959, statuisce che «si ha mutamento della *causa petendi*, con conseguente introduzione di una domanda nuova, preclusa in appello nel processo del lavoro a norma dell'art. 437 c.p.c., quando il fatto costitutivo della pretesa sia modificato nei suoi elementi materiali e non anche quando vi sia solamente una diversa qualificazione giuridica del rapporto e degli stessi fatti già acquisiti al processo» (in tal senso, cfr. anche Cass. 18 novembre 2000, n. 14930, in *Giust. civ. Mass.*, 2000, 2365; Cass. 6 dicembre 1999, n. 13630, *ivi*, 1999, 2453). Più precisamente, ancora «il divieto di *ius novorum* in appello, sancito nel rito del lavoro dall'art. 437 c.p.c., riguarda le

applicabile anche nel rito del lavoro e, dunque, nel processo che si celebra dinanzi alle Sezioni specializzate agrarie, restano precluse, per il divieto dello *ius novorum*, tutte quelle deduzioni che costituiscono ragioni di indagine da parte dei giudici di appello diverse da quelle espletate nella precedente fase processuale. La mancata osservanza della prescrizione di cui all'art. 437, 2° comma, c.p.c., implica la decadenza dalle domande ed eccezioni non proposte tempestivamente in primo grado (47) e, pertanto, la loro inammissibilità, anche se la controparte decidesse eventualmente di accettare il contraddittorio (48). Siffatto divieto ha, oltre tutto, carattere assoluto ed inderogabile e la violazione di esso, secondo costante orientamento giurisprudenziale, è rilevabile d'ufficio pure in sede di legittimità (49).

L'improponibilità – del resto – si precisa, non è eccezione solo con riferimento alle domande nuove proposte dai ricorrenti ma anche a quelle, parimenti nuove, avanzate dal resistente in via riconvenzionale (50) (risarcimento danni preteso per sottrazione e danneggiamento di alcuni beni mobili nonché pagamento di indennità per miglioramenti e addizioni

deduzioni che, non avendo nessuna connessione logica con quanto dedotto in primo grado, costituiscono oggetto di indagini da parte del giudice di appello diverse da quelle espletate nella precedente fase processuale» (cfr., in tal senso, Cass. 3 febbraio 1999, n. 950, in *Giust. civ. Mass.*, 1999, 250).

(45) Consolidato è l'orientamento giurisprudenziale secondo cui nelle controversie assoggettate al rito del lavoro, il divieto di nuove eccezioni in appello concerne solo le eccezioni in senso proprio, relative a fatti impeditivi, modificativi o estintivi del diritto fatto valere in giudizio, non rilevabili d'ufficio, e non anche le eccezioni c.d. improprie o mere difese volte solo a negare l'esistenza dei fatti posti a fondamento della domanda o a contestare il valore probatorio dei mezzi di istruzione esperiti in primo grado; la ritenuta inammissibilità delle c.d. eccezioni improprie comporta un vizio di motivazione della sentenza impugnata e non un *error in procedendo* ed assume rilievo invalidante solo quando sia decisivo ai sensi dell'art. 360, n. 5, c.p.c. (in tal senso, v. Cass. 7 luglio 2001, n. 9238, in *Giust. civ. Mass.*, 2001, 1357; Cass. 18 giugno 2002, n. 8855, *ivi*, 2002, 1042).

(46) Cass. 5 luglio 1984, n. 3921, in *Giur. it.*, 1986, I, 1, 148, statuisce che l'inammissibilità, nel rito del lavoro, di nuove domande ed eccezioni all'udienza di discussione riguarda anche l'indicazione di nuovi motivi di impugnazione.

(47) Nel rito del lavoro, oltre tutto, non sono ammessi nuovi mezzi di prova, a meno che questi non siano stati ritenuti indispensabili ai fini della decisione e, cioè, necessari per superare l'incertezza sui fatti costitutivi dei diritti. La valutazione di siffatta indispensabilità resta affidata al potere discrezionale del giudice di appello, il cui giudizio è insindacabile in sede di legittimità anche quando esso avvenga in maniera implicita, mancando una espressa motivazione al riguardo. In tal senso, Cass. 20 giugno 1996, n. 5714, in *Giust. civ. Mass.*, 1996, 896.

(48) Il divieto di proporre domande nuove in appello, sancito dall'art. 437 c.p.c., è finalizzato alla tutela dell'interesse, di natura pubblicistica, di accelerazione del processo, e non già di un privato interesse delle parti; consegue che la sua violazione non può essere sanata dall'accettazione del contraddittorio ad opera della controparte in ordine ad una domanda nuova proposta dall'appellante.

(49) Cass. 8 novembre 1996, n. 9768, in *Giust. civ. Mass.*, 1996, 1483, statuisce che la rilevanza d'ufficio del divieto di proporre in appello domande ed eccezioni nuove anche in sede di legittimità, importa, a norma dell'ultimo comma dell'art. 382 c.p.c., la cassazione senza rinvio della sentenza di appello che ha pronunciato sulla nuova domanda, omettendo di dichiararne l'inammissibilità.

(50) Cass. 4 settembre 2003, n. 12867, in questa Riv., 2004, 516, afferma che «in tema di contratti agrari, l'obbligo del preventivo esperimento del tentativo di conciliazione, di cui all'art. 46, l. 3 maggio 1982, n. 203, non è necessario con riferimento alla domanda riconvenzionale proposta dal convenuto, quando tale domanda, per essere fondata sui medesimi fatti dedotti in giudizio dall'attore, non ampli l'oggetto del giudizio». In tal senso, anche Cass. 4 aprile 2001, n. 4982, *ivi*, 2002, 441, con nota di GALIMBERTI, *Tentativo di conciliazione ex art. 46 legge 203/82 e domanda riconvenzionale*; Cass. 22 giugno 2001, n. 8596, *ivi*, 2002, 436, con nota di CAPALDINI, *Nessuna obbligatorietà del tentativo di conciliazione nel caso della proposizione di eccezioni*. In tal senso, anche GIUFFRIDA M., *Il tentativo di conciliazione nella legge di riforma dei contratti agrari*, in *Riv. dir. agr.*, 1989, 84 e ss.; CONTI, *Riconvenzionale -impropria- e tentativo di conciliazione*, in *Nuovo dir. agr.*, 2002, 45.

apportati al fondo) e non precedute dalla contestazione e dal tentativo di conciliazione (51). Non essendo state dette questioni trattate in sede di merito, perché coinvolte da un giudizio di improponibilità, le stesse certamente non avrebbero potuto trovare ingresso per la prima volta in sede di legittimità, ove non sono ammessi nuovi accertamenti di fatto (52).

In considerazione della infondatezza sotto ogni profilo del proposto ricorso, sussistevano giusti motivi anche per condannare i ricorrenti in solido al pagamento delle spese di giudizio.

Alessandra Tommasini

(51) MORSILLO, *Natura e sfera di applicabilità degli artt. 5 e 46 legge 203/1982*, in questa Riv., 2004, 403, commenta Cass. 24 novembre 2003, n. 17855, specificando che la contestazione delle inadempienze, avendo lo scopo di porre l'affittuario in condizione di provvedere, entro tre mesi dalla comunicazione, alle relative sanatorie, fissa una fase pregiudiziale che deve necessariamente precedere la convocazione dinanzi all'Ispettorato agrario per il tentativo di conciliazione, e, quindi, formare oggetto di un atto autonomo e separato. «Il tentativo di conciliazione deve essere esperito solo dopo la fase della contestazione, per potere riguardare le questioni rimaste insolite che si intendono sottoporre al giudice». In tal senso, anche GRASSO, *Sulle distinte e successive contestazioni dell'inadempimento del quale si è reso responsabile il concessionario di fondo rustico*, in questa Riv., 1993, 345; BORGHI, *L'interpretazione degli artt. 5 e 46 della legge n. 203 del 1982, sulle condizioni di proponibilità della domanda di risoluzione per inadempimento*, in Riv. dir. agr., 1993, II, 240; BELLANTUONO, *Gli adempimenti previsti per il giudizio di risoluzione dei contratti agrari all'esame delle Sezioni Unite della Cassazione*, in Foro it., 1993, I, c. 381; GRECA, *Limite alla proponibilità della domanda giudiziale in materia di contratti agrari: il tentativo di conciliazione*, in questa Riv., 2002, 239.

(52) Sull'argomento, PASQUARIELLO, *Inadempimento: gravità, irreversibilità e contestazione*, in Nuovo dir. agr., 2000, 136, commenta Cass. 22 novembre 1999, n. 12957.

*

Cass. Sez. III Pen. - 14-12-2004, n. 48061 - Papadia, pres.; Postiglione, est.; Favalli, P.M. (conf.) - D'Agostino, ric. (*Conferma App. Palermo 24 febbraio 2004*)

Sanità pubblica - Inquinamento - Rifiuti - Abbandono incontrollato - Sospensione condizionale della pena - Condizione - Ripristino stato luoghi - Ammissibilità.
(C.p., art. 163; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51, comma 2)

Anche per il reato di abbandono incontrollato di rifiuti può essere subordinato il beneficio della sospensione condizionale della pena alla eliminazione delle conseguenze dannose e pericolose dell'illecito mediante bonifica e ripristino dello stato dei luoghi (1).

(Omissis)

FATTO E DIRITTO. - Giovan Battista D'Agostino e Benedetto D'Agostino venivano condannati dal Tribunale di Palermo in data 7 giugno 2001 alla pena ciascuno di anni uno di arresto e 20 milioni di lire di ammenda ex art. 51, 3° comma d.lgs. 22/97 (discarica abusiva di rifiuti), con il beneficio della sospensione condizionale della pena, subordinato all'eliminazione delle conseguenze dannose e pericolose del reato, mediante bonifica e ripristino dello stato dei luoghi.

A seguito dell'impugnazione degli imputati, la Corte di appello di Palermo, con sentenza del 4 dicembre 2002, ravvisando nel fatto il reato di cui all'art. 51, 2° comma d.lgs. 22/97 (deposito incontrollato di rifiuti), riduceva la pena a mesi 8 di arresto ed euro 4000 di ammenda, confermando nel resto.

Gli imputati proponevano ricorso per cassazione, che veniva rigettato, sicché la sentenza diveniva irrevocabile.

(1) Per riferimenti in materia si veda Cass. Sez. I 23 ottobre 1986, n. 11489, Lo Surdo, in *Mass. dec. pen.*, 1986, 174.060, in relazione alla normativa previgente al decreto legislativo del 1997.

In sede di incidente di esecuzione gli interessati chiedevano la revoca del vincolo apposto al beneficio della sospensione condizionale della pena.

Con ordinanza del 23 febbraio 2004 la Corte di appello di Palermo rigettava l'istanza, osservando che l'art. 165 c.p. è norma di generale applicazione e che essa era compatibile con la normativa sui rifiuti, a nulla rilevando la diversa qualificazione del fatto (art. 51, 2° comma invece che l'art. 51, 3° comma ex d.lgs. 22/97).

Nel merito la Corte osservava che l'area posta all'interno dell'ex cantiere Sailem si presentava ancora coperta di detriti e rifiuti, sicché l'opera di bonifica non risultava completata.

Contro questa ordinanza i D'Agostino hanno proposto ricorso per cassazione, deducendo due motivi:

a) per il principio di specialità dovrebbe trovare applicazione la normativa sui rifiuti, che non contempla il potere di sospensione condizionale della pena, subordinato alla bonifica nell'ipotesi di cui all'art. 51, 2° comma d.lgs. 22/97: in tal caso non potrebbe applicarsi neppure la regola generale di cui all'art. 165 c.p.;

b) nel merito esisteva la prova che l'area in questione era stata sgomberata da rifiuti e materiali riscontrati nei precedenti sopralluoghi (nota del NOE n. 11/05 del 3 ottobre 2000) e comunque la società Sailem era fallita a partire dal 26 gennaio 1999, sicché la responsabilità della custodia gravava sul curatore fallimentare.

I ricorsi, ad avviso del Collegio, non possono essere accolti.

Sulla prima questione si segnala in via generale una tendenza legislativa in materia di tutela dell'ambiente nel senso di assicurare la effettività con «sanzioni» diverse da quelle penali tipiche: la demolizione dei manufatti abusivi, ex art. 7, u.c. legge 47/85; il ripristino della situazione dei luoghi paesaggisticamente protetti ex art. 1 *sexies* legge 341/85; la confisca dei terreni abusivamente lottizzati ex art. 19 legge 47/85; la confisca dell'area oggetto di discarica abusiva ex art. 51, 3° comma d.lgs. 22/97; la bonifica dei siti inquinati da rifiuti ex art. 51 *bis* d.lgs. 22/97; il danno ambientale, la bonifica ed il ripristino ambientale dei siti da acque inquinate ex art. 58 d.lgs. 152/99.

Nella sostanza il legislatore oltre a prevedere la figura giuridica del danno ambientale ex art. 18 legge 349/86, appresta una serie di misure riparatorie a danno avvenuto, collegato ad ipotesi di reato.

Questa Corte ha già ritenuto che il giudice nel concedere la sospensione condizionale della pena inflitta per il reato di esecuzione di lavori edilizi in assenza di concessione in zona sottoposta a vincolo paesaggistico, legittimamente può subordinare tale beneficio alla esecuzione dell'ordine di remissione in ripristino previsto dall'art. 1 *sexies* del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito in legge n. 431 del 1985 (Cass. Sez. III n. 9924 del 12 marzo 2001, Di Francesco, rv. 218.710; conf. n. 11315 del 28 ottobre 1998, Lauricella, rv. 212.412).

Il giudice, nel concedere la sospensione condizionale della pena inflitta per il reato di esecuzione di lavori in assenza di concessione edilizia o in difformità, legittimamente può subordinare detto beneficio all'eliminazione delle conseguenze dannose del reato mediante demolizione dell'opera eseguita, disposta in sede di condanna (Cass. Sez. Un. 3 febbraio 1997, n. 714, Luongo).

In materia di tutela delle acque dall'inquinamento, ancor prima della previsione favorevole esplicita contenuta nell'art. 60 d.lgs. 152/99, la giurisprudenza di questa Corte aveva ammesso che il giudice potesse subordinare la sospensione della pena a determinati adempimenti (es. l'adozione di un depuratore), Cass. Sez. III 19 luglio 1991, n. 7704, Lo Turco.

Analogamente in tema di rifiuti, la Corte aveva affermato che la sospensione condizionale della pena può essere subordinata all'adempimento di obblighi diversi da quelli specificamente indicati nell'art. 165 c.p., che richiedono un intervento di tipo riparatorio volto pur sempre alla eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato (nel caso, lo sgombero di rottame di ferro da un'area nella quale erano stati abbandonati), Cass. Sez. I n. 11489 del 23 ottobre 1986, rv. 174.060.

Con la sentenza Sez. III 21 febbraio 1984, Mungeri, questa Corte considerava la subordinazione del beneficio della sospensione della pena all'esatto adempimento degli obblighi contenuti nella sentenza, un istituto di ordine generale per la materia, applicabile in forza dell'art. 128 legge 689/81 a tutta la materia ambientale, oltre i casi espressamente previsti.

Nella materia dei rifiuti il d.lgs. 22/97 non contiene una disposizione generale analoga a quella di cui all'art. 60 d.lgs. 152/99 in tema di inquinamento delle acque (che comprende tutti i reati di questo provvedimento, senza distinzione tra formali e sostanziali e senza alcuna incompatibilità con la previsione di una distinta ipotesi di reato ex art. 58 stessa legge), ma prevede due ipotesi:

a) quella della discarica abusiva (art. 51, 3° comma), nel senso della confisca obbligatoria dell'area dopo la condanna, «fatti

salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi (con un implicito avallo del ruolo del giudice nella possibilità di condizionare la sospensione della pena ai relativi adempimenti);

b) quella della bonifica dei siti *ex art 51 bis*: in questo caso viene configurata una nuova ipotesi di reato, che non impedisce al legislatore di prevedere la possibilità di subordinare il beneficio della sospensione condizionale della pena alla esecuzione degli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale.

Alla luce delle precisazioni sopra indicate si pone il problema se il giudice, in caso di condanna per reati diversi da quelli indicati nell'art. 51, 3° comma e nell'art. 51 *bis* d.lgs. 22/97, possa subordinare la sospensione condizionale della pena a determinati interventi di carattere riparatorio ed in misura.

L'opinione contraria del ricorrente non può essere condivisa.

La ragione giuridica di fondo è che il danno ambientale è divenuto una categoria giuridica generale *ex art. 18 legge 349/86*, sicché le applicazioni puntuali espressamente previste non escludono l'operatività del principio del sistema legale ambientale.

Una riprova sta nell'art. 58 d.lgs. 152/99 nel senso che è fatto salvo il diritto ad ottenere il risarcimento del danno ambientale non eliminabile con la bonifica ed il ripristino.

Nel caso in esame i giudici di merito avevano ritenuto legittimamente di subordinare la concessione della sospensione della pena «alla eliminazione delle conseguenze dannose e pericolose del reato, mediante bonifica e ripristino dello stato dei luoghi» e ciò appare del tutto compatibile anche per il reato di abbandono incontrollato di rifiuti (art. 51, 2° comma), costituente ipotesi meno grave della discarica abusiva (art. 51, 3° comma) ma pur sempre caratterizzata da un cospicuo quantitativo di rifiuti in un'area determinata.

La previsione di un'ipotesi specifica di reato *ex art. 51 bis* d.lgs. 22/97 per la bonifica dei siti, che presuppone una condotta tipica caratterizzata dall'inquinamento oltre determinati limiti ed una procedura per la messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale delle aree inquinate e degli impianti coinvolti, non esclude che obblighi di bonifica e ripristino possano essere imposti anche allorché il presupposto si presenti meno grave di quello integrante l'ipotesi criminosa sopra indicata.

Questo può accadere nel caso di recupero dell'area occupata da una discarica abusiva o in quella di un'area su cui l'imputato aveva depositato rifiuti in modo incontrollato.

Queste ipotesi, più lievi, ben possono rientrare nella previsione generale *ex art. 165 c.p.*, allorché questo articolo consente al giudice di subordinare il beneficio della sospensione della pena «alla eliminazione delle conseguenze dannose e pericolose del reato».

L'inciso «salvo che la legge disponga altrimenti» va inteso nel senso che non vi sia un divieto esplicito o implicito della legge: il giudice tuttavia non potrà indicare modalità di adempimento diverse da quelle tipizzate dal legislatore ove previsto (v. artt. 17 e 51 *bis* d.lgs. 22/97). Negli altri casi potrà adeguare l'adempimento alla natura del reato e delle sue conseguenze.

La seconda questione sollevata dal ricorrente in ordine alla prova della intervenuta bonifica esula dalla competenza della Corte, perché involge un apprezzamento riservato al giudice di merito nel caso motivato con riferimento agli esiti del sopralluogo dell'11 settembre 2000 e del 17 dicembre 2003.

P.Q.M., la Corte rigetta i ricorsi e condanna i ricorrenti in solido al pagamento delle spese processuali. (*Omissis*)

*

Cass. Sez. III Pen. - 28-4-2004, n. 19560 - Vitalone, pres.; Teresi, est.; Passacantando, P.M. (conf.) - Buriola, ric. (*Conferma App. Venezia 8 luglio 2003*)

Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarichi da insediamento produttivo - Legale rappresentante della persona giuridica - Responsabilità per l'osservanza delle norme di settore - Fondamento. (D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258)

In tema di tutela delle acque dall'inquinamento, il legale rappresentante dell'ente imprenditore non può andare esente da responsabilità, quale persona fisica attraverso la quale la persona giuridica agisce nel campo delle relazioni intersoggettive, adducendo incompetenza tecnica o ignoranza dello stato degli impianti, atteso che tali eventuali condizioni gli impongono di astenersi dall'assumere incarichi dirigenziali oppure di conferire in modo formale ad esperti l'osservanza delle norme di settore (1).

(*Omissis*)

Con sentenza 8 luglio 2003 la Corte di appello di Venezia confermava la condanna alla pena dell'arresto e dell'ammenda inflitta nel giudizio di primo grado a Buriola Plinio quale colpevole di avere, nella qualità di presidente del consiglio di amministrazione della cooperativa a r.l. Centro zooavicolo del Piave, effettuato uno scarico di acque reflue industriali che, all'analisi, risultava eccedere i valori limite fissati nella tabella 3 dell'allegato 5 del d.lgs. n. 152/1999 quanto alla sostanza zinco e per avere provocato emissioni di vapore di odore nauseabondo, tali da molestare le persone.

Proponeva ricorso per cassazione l'imputato denunciando:

a) inosservanza di norme processuali in ordine al rigetto, da pane del Tribunale che aveva applicato una norma abrogata, dell'istanza di citazione del civilmente obbligato alla pena pecuniaria per mancanza d'interesse prevedendo espressamente l'art. 89 c.p.p. che la suddetta persona possa essere citata per il giudizio anche a richiesta dell'imputato. Il rigetto da parte della Corte di appello del gravame sul punto era censurabile poiché la citazione del responsabile civile, richiesta per errore, in effetti riguardava la persona civilmente obbligata alla pena pecuniaria sia perché nel processo non c'era costituzione di parte civile sia perché il primo giudice aveva correttamente colto il reale contenuto dell'istanza;

b) vizio di motivazione in ordine all'affermazione di responsabilità poiché egli, avendo assunto la carica di presidente di amministrazione della società appena tre mesi prima del fatto, non era stato in condizione di rendersi conto del cattivo funzionamento dell'impianto di depurazione affidato alla manutenzione di tecnici specializzati.

Chiedeva l'annullamento della sentenza.

Il primo motivo è infondato.

Non è censurabile la decisione dei giudici d'appello, i quali hanno rilevato che l'imputato ha chiesto la citazione del responsabile civile e non della persona civilmente obbligata per la pena pecuniaria, come indicato nel verbale d'udienza e pure nell'atto d'appello, sicché, al di là dell'equivoca interpretazione del Tribunale, la richiesta era inammissibile ai sensi dell'art. 83 c.p.p.

Diretti ed esclusivi destinatari della normativa sulla tutela delle acque dall'inquinamento sono i titolari degli stabilimenti industriali, i quali possono delegare ad altri soggetti tecnicamente preparati i compiti loro demandati in base ad attribuzioni effettivamente delegate e volontariamente assunte.

Se il titolare è una persona giuridica, destinatario delle norme, per quanto attiene all'adozione degli apparati strumentali necessari a prevenire e ridurre l'inquinamento è il legale rappresentante dell'ente imprenditore, quale persona fisica attraverso la quale la persona giuridica agisce nel campo delle relazioni intersoggettive.

Tale compito discende dalla legge e non richiede espresso conferimento e comporta, in difetto di conferimento di valida delega, responsabilità penale perché il legale rappresentante, anche se non svolge mansioni tecniche, è pur sempre preposto alla gestione della società.

Pertanto, il predetto non può esimersi da responsabilità adducendo incompetenza tecnica oppure ignoranza dello stato degli impianti perché tali condizioni gli impongono di astenersi dall'assumere incarichi dirigenziali oppure di conferire in modo formale ad esperti l'osservanza delle norme sopraindicate.

Ne consegue che, nel caso in esame, correttamente è stato ritenuto che i fatti andavano addebitati all'imputato quale presidente del consiglio di amministrazione della società, il quale, peraltro, secondo quanto accertato in sede di merito con congrua motivazione, era a conoscenza delle lamentele degli abitanti delle zone limitrofe allo stabilimento in merito alla presenza di odori sgradevoli prodotti dallo scarico.

Il rigetto del ricorso comporta condanna al pagamento delle spese del procedimento. (*Omissis*)

(1) LA RESPONSABILITÀ PENALE DEL LEGALE RAPPRESENTANTE DELL'ENTE IMPRENDITORE IN MATERIA DI TUTELA DELLE ACQUE DALL'INQUINAMENTO.

Con la sentenza in epigrafe, la Suprema Corte affronta la tematica della responsabilità del legale rappresentante dell'ente imprenditore in tema di tutela delle acque dall'inquinamento.

Nel caso di specie il ricorrente, nella qualità di presidente del consiglio di amministrazione di una cooperativa, era stato condannato in primo grado (sentenza confermata dalla Corte d'appello di Venezia), per aver effettuato uno scarico di acque reflue industriali che, all'analisi, risultava eccedere i valori limite fissati nella tabella 3 dell'allegato 5 del d.lgs. n. 152/1999 quanto alla sostanza zinco provocando, conseguentemente, emissioni di vapore tali da molestare le persone.

I fatti erano stati, pertanto, addebitati all'imputato quale soggetto preposto alla gestione della società e attraverso il quale la persona giuridica agisce nel campo delle relazioni intersoggettive.

La Cassazione, dichiarando infondati i motivi addotti dal ricorrente, riesamina la tematica della responsabilità per l'osservanza delle norme di settore in conformità al proprio precedente orientamento giurisprudenziale.

In passato, in effetti, la Suprema Corte si era trovata ad affrontare, tra i tanti, un caso in cui l'amministratore di una s.n.c., qualificandosi mero socio finanziatore, asseriva, per escludere la sua responsabilità, di non avere competenza tecnica e di operare nella sede della società posta lontano dal cantiere di lavoro, condizioni queste, secondo la Cassazione, che avrebbero dovuto, al più, indurlo a non assumere incarichi dirigenziali, ma che non valevano ad escludere la sua responsabilità (1). Nella fattispecie analizzata, sottolinea, infatti, la Cassazione, che in tema di individuazione dei destinatari della normativa sulla tutela delle acque dall'inquinamento, la legge 319/1976 identifica i titolari degli stabilimenti industriali e, qualora si tratti di persone giuridiche, i legali rappresentanti dell'ente imprenditore. Poiché la responsabilità penale discende dalla legge, non richiede un espresso conferimento, mentre è consentito delegare formalmente ad altri soggetti tecnicamente preparati i compiti imposti dalla legge ai soggetti suindicati. Pertanto, in mancanza di formale e valida delega, non può essere esclusa la responsabilità penale dell'amministratore anche se privo di competenza tecnica (2).

L'elaborazione giurisprudenziale della Cassazione si era attestata su tali principi anche in altre decisioni in cui si era trovata ad affermare che è posto a carico di chi abbia poteri di rappresentanza e gestione dell'impresa un dovere positivo di controllo degli impianti, onde evitare scarichi illegittimi, così che questi risponde penalmente dell'operato dei propri dipendenti a meno che non dimostri di avere scelto personale adeguatamente preparato ed in numero sufficiente. Qualora l'azienda abbia notevoli dimensioni, l'esercizio di responsabilità del gestore dello stabilimento ricorre solo in caso di delega a terzi, tecnicamente e professionalmente qualificati, ai quali sia attribuita completa autonomia decisionale e finanziaria per provvedere all'adeguamento delle situazioni produttive ai dettati normativi (3).

Nella sentenza che si annota i punti cardine della pregressa elaborazione giurisprudenziale restano, in sostanza, inalterati, giacché la Corte ribadisce alcuni principi base, tra cui quello fondamentale della possibilità che i titolari degli stabilimenti industriali possano delegare ad altri soggetti tecnicamente preparati i compiti loro demandati in base ad attribuzioni effettivamente delegate e volontariamente assunte (4).

La sentenza si snoda seguendo e ribadendo alcuni punti chiave: si individuano, anzitutto, i destinatari diretti ed immediati delle norme poste a tutela delle acque dall'inquinamento; si affronta la tematica della delega di funzioni all'interno di uno stabilimento aziendale, per arrivare ad affermare la responsabilità del legale rappresentante dell'ente imprenditore nell'ipotesi in cui il titolare sia una persona giuridica, problematica, questa, che si rapporta alla questione della responsabilità penale e amministrativa degli enti.

La giurisprudenza prevalente (5), infatti, prendendo atto dell'impossibilità che il titolare formale di un'impresa possa adempiere personalmente i numerosissimi obblighi, la violazione dei quali integra fattispecie di reato (per lo più di natura omissiva), richiede che la delega di funzioni, per poter agire quale scriminante della responsabilità penale, debba essere formale ed espressa, non occasionale ma strutturale (ossia conforme alle norme statutarie predisposte dagli organi competenti), puntuale nel contenuto, pubblicizzata in maniera adeguata e deve altresì comportare un effettivo trasferimento di poteri decisionali in capo al delegato, con la attribuzione di una completa autonomia di gestione e piena disponibilità economica. Inoltre si richiede che le dimensioni dell'impresa siano tali da giustificare la necessità di delegare e decentrare responsabilità e compiti di primaria importanza nonché la capacità, la competenza e la professionalità tecnica del soggetto delegato (6).

Nella specifica materia della tutela delle acque, si richiede, inoltre, che l'inquinamento non derivi da cause strutturali dovute ad omissioni di scelte generali nonché la prova rigorosa della osservanza di tutte le condizioni di legge.

Pertanto, il principio di carattere applicativo e generale, recepito dalla giurisprudenza della Cassazione, è quello secondo cui una semplice delega, di per sé non può comportare un travaso di responsabilità penale come fatto ordinario e regolare (7).

Applicando tale principio, la conseguenza che ne discende è che, in materia di tutela dell'ambiente e del territorio dall'inquinamento, il responsabile legale dell'azienda è anche il titolare formale degli scarichi effettuati e risponde in via penale e amministrativa, direttamente ed esclusivamente. La responsabilità in relazione ai reati commessi, infatti, è limitata a chi svolge funzioni di rappresentanza o di amministrazione o esercita poteri di gestione e di controllo ovvero è sottoposto alla direzione e vigilanza delle suddette persone fisiche, quando la commissione del reato sia stata resa possibile dall'inosservanza degli obblighi connessi a tali funzioni (8).

(1) Cass. 22 gennaio 2003, n. 3077, Zanotti, in questa Riv., 2003, 457.

(2) In senso conforme Cass. 29 luglio 1998, n. 2298, Moscatelli, in questa Riv., 1999, 484.

(3) Cass. 5 agosto 1998, n. 9160, Betarelli, in questa Riv., 2000, 142.

(4) In realtà, la Corte di cassazione, inizialmente, escludeva la possibilità di una delega nella materia della tutela delle acque dall'inquinamento argomentando dalla mancata previsione legislativa, dal principio della personalità della responsabilità penale sancito dall'art. 27 della Costituzione e dalla natura sostanzialmente pericolosa per la salute e l'ambiente degli insediamenti da cui deriva l'inquinamento; affermava inoltre la Corte, che la finalità pratica delle norme poste a tutela dell'inquinamento e volte ad evitare il superamento dei limiti legali, fosse perseguibile solo adottando le misure tecniche, organizzative, strutturali ed economiche tipiche delle decisioni adottate dai vertici aziendali. A tale orientamento si accompagnava un altro indirizzo giurisprudenziale in cui si ammetteva la delega sottoponendola, però, ad una serie di rigide condizioni (Cass. 14 marzo 1992, n. 2687, Furlani, rv. 190.741; Cass. 15 aprile 1991, n. 4262, Bartoluzzi, in Riv. pen., 1991, 1094; Cass. 13 marzo 1987, n. 5050, Berti, in Riv. pen., 1988, 624; Cass. 31 ottobre 1990, n. 14342, Manghi,

in Riv. trim. dir. pen. dell'ec., 1991, 611, con nota di VERGINE; Cass. 30 gennaio 1989, n. 1235, Colombo, I, rv. 180.311; Cass. 3 maggio 1996, n. 4422, Altea, rv. 204.884; Cass. 27 maggio 1996, n. 5242, Zanoni, in Consul. imp. comm. ind., 1996, 2186; Cass. 6 maggio 1996, n. 1570, Bonaccorsi, in questa Riv., 2000, 606, con nota di SANTOLOCI, *Responsabilità penale e deleghe interne aziendali in materia di inquinamento ambientale*).

(5) Cfr. ad es. Cass. 28 gennaio 1986, n. 1910, Visotto, in Giur. it., 1986, II, 417; Cass. 18 ottobre 1984, in Riv. pen., 1985, 338; Cass. 3 dicembre 1984, *ivi*, 1985, 1138.

(6) G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale*, parte generale, Bologna, 148; GRASSO, *Il reato omissivo improprio*, Milano, 1983, 419; GRASSO, *Organizzazione aziendale e responsabilità penale per omesso impedimento dell'evento*, in Arch. pen., 1982, 744.

(7) Cfr., tra le altre, Cass. 6 maggio 1996, n. 1570, cit., in cui si afferma che la delega di funzioni tecniche non esclude di per sé la responsabilità dell'imprenditore per l'inquinamento prodotto.

(8) F. MANTOVANI, *Diritto penale*, Padova, 1012; BELLAGAMBA, *Sulla responsabilità penale nella delega di funzioni*, in Cass. pen., 1996, 1272.

Il problema si pone, però, nelle imprese di ampie dimensioni in cui il titolare finisce per diventare una sorta di capro espiatorio. Prendendo atto di ciò, la Cassazione ha, pertanto, effettuato una costruzione ben più articolata e pregnante della delega di funzioni.

La Corte ha, infatti, affermato che le funzioni imprenditoriali con le connesse responsabilità penali possono trasferirsi solamente in presenza di una delega dotata di specifici requisiti, ossia «espressa, approvata dagli organi statuari, giustificata dalle dimensioni dell'azienda, effettiva e liberamente accettata dal delegato» (9).

Ancora, la Corte ha affermato che «la rilevanza penale della delega di funzioni in materia ambientale è subordinata ad alcune specifiche condizioni, tra le quali la formulazione specifica e puntuale del contenuto della delega e il divieto di indebita ingerenza da parte del delegante. In assenza di questi requisiti la delega si ritiene implicitamente revocata» (10).

Se il titolare dello stabilimento industriale è una persona giuridica, il problema della delega delle funzioni viene ad interferire con quello concernente l'individuazione del destinatario delle norme per quanto attiene all'adozione degli apparati strumentali necessari a prevenire e ridurre l'inquinamento. Visto che, allo stato della vigente legislazione italiana, non è possibile ipotizzare una responsabilità penale direttamente in capo all'ente, in primo luogo occorre ricercare la persona fisica che all'interno dell'ente debba rispondere dei reati commessi nell'esercizio dell'attività istituzionale di questo. È necessario precisare che le leggi speciali configurano, in maggioranza, reati propri, reati cioè che possono essere commessi solo da chi rivesta una certa qualifica soggettiva attribuita da norme extrapenali. Il reato che viene contestato al ricorrente nella sentenza annotata, è di aver effettuato uno scarico in contrasto con la normativa di cui al d.lgs. 152/1999; alla luce di tale normativa, lo stesso reato è contestato, con sanzioni penali identiche, sia per chiunque, in generale, effettui scarichi, sia per i gestori degli impianti di depurazione (art. 59, comma 6) (11). L'adozione di un criterio formalistico porterebbe ad individuare il responsabile dell'illecito nel legale rappresentante dell'ente ed, in effetti, la Suprema Corte sostiene che costui non può andare esente da responsabilità, quale persona fisica attraverso la quale la persona giuridica agisce nel campo delle relazioni intersoggettive. In questo modo non si configura in capo a costui una responsabilità di posizione che contrasta con il principio di personalità della responsabilità penale di cui all'art. 27 della Costituzione, inteso sia come divieto di responsabilità per fatto altrui che come divieto di responsabilità per fatto proprio incolpevole. Ciò in quanto la Cassazione tiene conto anche delle funzioni in concreto esercitate dal ricorrente, ossia della qualità di presidente del consiglio di amministrazione di una cooperativa, il quale, oltretutto, secondo quanto già accertato in sede di merito, era consapevole delle lamentele degli abitanti delle zone limitrofe allo stabilimento circa la presenza di emissioni tali da arrecare molestia e fastidio.

Inoltre, il legale rappresentante, pur non svolgendo mansioni tecniche, è comunque preposto alla gestione della società ed è tenuto ad un dovere generale di controllo, secondo diligenza e prudenza.

Affermando la responsabilità dell'imputato, la Cassazione conclude asserendo che questi non può esimersi da responsabilità adducendo incompetenza tecnica o mancata conoscenza delle strutture e degli impianti di depurazione e scarico poiché, in tal caso, avrebbe dovuto rinunciare ad

assumere incarichi di tipo dirigenziale oppure ricorrere allo strumento della delega conferendo tali compiti ad esperti di comprovata esperienza e conoscenza delle norme di settore in modo tale da garantirne l'osservanza e il rispetto.

Il responsabile dell'illecito, pertanto, va individuato in chi si trova nella posizione che gli consente di ledere o porre in pericolo il bene tutelato dalla norma, cioè chi, all'interno della struttura dell'ente, è dotato di poteri sufficienti, sul piano formale e sostanziale, a garantire l'osservanza del precetto.

In definitiva, sono quindi due i punti fermi che la Suprema Corte, con questa pronuncia, tiene presenti allorché affronta il tema della responsabilità del legale rappresentante dell'ente imprenditore: la possibilità di ricorrere allo strumento della delega e, in mancanza di quest'ultima, la responsabilità dei vertici aziendali per l'esercizio di attività da cui possa derivare un pericolo per beni costituzionalmente protetti quali la salute e l'ambiente.

Marcella Pinna

*

Cass. Sez. III Pen. - 22-4-2004, n. 18695 - Savignano, pres.; Grillo, est.; Esposito, P.M. (conf.) - Cont ed altri (avv. Paniz). (*Conferma Trib. riesame Belluno 26 novembre 2003*)

Bellezze naturali (protezione delle) - Taglio del bosco - Taglio a raso e non culturale - Reato di cui all'art. 163 del d.lgs. n. 490 del 1999 - Configurabilità. (D.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, art. 163; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 181; d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227)

In materia paesaggistica, il taglio del bosco eseguito con tecnica a raso e non culturale configura il reato di cui all'art. 163 del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, ora sostituito dall'art. 181 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, stante anche il contrasto con l'art. 6 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227, disciplinante le attività selvicolturali (1).

(Omissis)

Con provvedimento 30 ottobre 2003, il G.I.P. presso il Tribunale di Belluno disponeva il sequestro preventivo del lotto boschivo denominato «Col Negher», di cui alle particelle 26 e 28 del Comune di Vallada Agordina, ipotizzando - a carico di Cont Mario, Cristofolletti Franco e Rebermig Roberto - i reati di cui agli artt. 163 d.lgs. n. 490/1999 e 323 c.p., sulla base degli accertamenti ed indagini svolti dal Corpo forestale dello Stato, comprovanti l'avvenuta effettuazione di un taglio boschivo «a raso», in difformità dalla vigente normativa, e ritenendo che la libera disponibilità dell'area in questione potesse protrarre o aggravare le conseguenze dei reati ipotizzati.

Del detto provvedimento gli indagati chiedevano il riesame ed il Tribunale di Belluno, con l'ordinanza indicata in premessa, rigettava l'impugnazione, reputando sussistenti il *fumus* del solo reato di cui all'art. 163 d.lgs. n. 490/1999, nonché le esigenze cautelari.

Ricorrono per cassazione gli indagati, con un unico atto, deducendo inosservanza di legge, in particolare dell'art. 5 legge n. 2248/1865, All. E, in quanto la «martellata» in questione era stata eseguita in conformità al progetto di taglio redatto dal Servizio forestale regionale, ai sensi dell'art. 23 della l.r. n. 52/1978, consistente in un taglio culturale finalizzato all'abbattimento delle piante mature e stramature per permettere la rinnovazione del bosco, e non in un «taglio a raso» come ritenuto dal G.I.P. e dal Tribunale, per cui il giudice ordinario censura in sostanza una scelta discrezionale dell'amministrazione, valutando come illegittimo un progetto redatto dall'unico organo tecnico competente. In definitiva, secondo i ricorrenti, non è ipotizzabile il reato *de quo*, non rilevandosi nel provvedimento dell'amministrazione carenza di potere o macroscopica illegittimità, né emergendo una attività criminosa della P.A.; qualora il progetto di taglio avesse presentato profili di illegittimità, avrebbero dovuto essere attivati i rimedi amministrativi.

(9) Cass. 29 luglio 1998, n. 821, Moscatelli, in questa Riv., 1999, 484, con nota di LUCIANO.

(10) Cass. 26 marzo 1999, n. 4003, Tilocca, in questa Riv., 2000, 142.

(11) Cass. 17 gennaio 2000, n. 422, Natali, in questa Riv., 2000, 606, con nota di SANTOLOCI.

strativi, anche giurisdizionali, in ossequio al principio di cui al menzionato art. 5, applicabile pure in fase cautelare, giacché non possono essere disposti sequestri dall'autorità giudiziaria ordinaria sulla base della mera asserita illegittimità dell'atto amministrativo.

Con memoria 11 dicembre 2003, il P.M. sottolinea l'infondatezza delle argomentazioni del gravame sia sotto il profilo processuale che sotto quello amministrativo.

Sotto il primo profilo evidenzia, innanzi tutto, la materiale mancanza in atti del provvedimento amministrativo, presupposto delle doglianze dei ricorrenti (progetto e verbale di assegno); in secondo luogo ricorda l'orientamento giurisprudenziale che riconosce al giudice ordinario, senza procedere alla disapplicazione dell'atto amministrativo, di considerarne l'illegittimità, e quindi la sussistenza del *fumus criminis*, ai fini dell'adozione di una misura cautelare; infine evidenzia che il dato fattuale accertato dai giudici del merito, e cioè che nel caso in esame sono state effettuate «invasive operazioni di taglio raso», e non di normale taglio colturale – in violazione dell'art. 6 legge n. 227/2001 ed in contrasto col Piano di riassetto forestale recepito dalla l.r. n. 52/1978 – è insensurabile in sede di legittimità.

Sotto il secondo profilo, contesta il P.M. la piena discrezionalità dell'atto amministrativo di cui trattasi. Innanzi tutto si tratterebbe comunque di discrezionalità tecnica, posto che il Piano di riassetto forestale (P.R.F.) è «strumento normativo particolareggiato, rigido ed esaustivo, con previsione di ridottissimi margini di mutazione»; in secondo luogo il grado di detta discrezionalità sarebbe comunque limitato, essendo essa inversamente proporzionale al dettaglio della normativa da applicare; inoltre, anche in tale ipotesi un sindacato giurisdizionale sarebbe possibile, in caso di «evidente illegittimità sostanziale dei provvedimenti emessi (...) rispetto alla normativa di riferimento»; infine il potere-dovere del giudice penale di disapplicare un atto amministrativo si esercita anche quando il provvedimento non sia frutto di collusione criminosa tra l'organo amministrativo e terzi.

All'odierna udienza, il P.G. e la difesa concludono come sopra riportato.

Il ricorso è infondato.

Con l'atto di impugnazione si contesta esclusivamente la sussistenza del *fumus* del reato di cui all'art. 163 d.lgs. n. 490/1999, ipotizzato dal Tribunale, nulla osservandosi in ordine alle esigenze cautelari.

Com'è pacifico, in tema di sequestro preventivo, la verifica delle condizioni di legittimità della misura cautelare, da parte del Tribunale del riesame e di questa Corte, non può tradursi in anticipata decisione della questione di merito, dovendosi limitare alla verifica della compatibilità tra la fattispecie concreta e quella legale ipotizzata, mediante una valutazione prioritaria dell'antigiuridicità penale del fatto (SS.UU. 7 novembre 1992, Midolini), né sono estensibili alle misure cautelari reali le condizioni generali per l'applicabilità di quelle personali, indicate nell'art. 273 c.p.p., per cui è preclusa ogni valutazione riguardo alla sussistenza degli indizi di colpevolezza, alla gravità di essi ed alla colpevolezza dell'indagato (SS.UU. 23 aprile 1993, Gifuni).

Ciò premesso si osserva che, nel caso di specie, non essendo contestata la sussistenza del vincolo paesaggistico sull'area in questione, *thema decidendum* è stabilire che tipo di taglio boschivo sia stato in concreto effettuato, e specificamente se il detto intervento sul lotto «Col Negher» sia compatibile col Piano di riassetto forestale (P.R.F.) del Comune di Vallada Agordina o in contrasto con esso, posto che – contrariamente alle affermazioni dei ricorrenti – non risulta dalla gravata ordinanza la conformità del taglio al progetto redatto, ex art. 23 l.r. n. 52/1978, dal Servizio forestale regionale.

Quindi non si controverte della eventuale disapplicazione di un atto amministrativo da parte del giudice ordinario, come si prospetta in ricorso, ma piuttosto dell'accertamento della tipologia di intervento effettuato dagli imputati, e dunque di un accertamento «in fatto» riservato al giudice del merito e sottratto al vaglio di legittimità, se motivato congruamente e correttamente.

Orbene, nella fattispecie in esame il Tribunale – allo stato delle indagini preliminari finora svolte – ha ritenuto, per una serie di considerazioni ed argomentazioni logiche e fattuali, esposte analiticamente nel provvedimento impugnato, che il taglio boschivo eseguito sia del tipo «a raso» e non «colturale», e quindi in contrasto con le previsioni del menzionato P.R.F. e dell'art. 6, comma 3, secondo periodo, d.lgs. n. 227/2001, in quanto neppure giustificato dal «progetto di taglio», che «non contempla ragioni di fitopatologia o altri

motivi di interesse pubblico». Addirittura viene ricordato dai giudici di merito che proprio il redattore del Piano, dott. Andrich Orazio, qualificò l'intervento boschivo, per le sue caratteristiche tecniche, come «taglio a raso, (...) tale da precludere o comunque non favorire la rinnovazione naturale con modalità e tempistiche ottimali».

Detta valutazione, pertanto, essendo sorretta da motivazione congrua e non manifestamente illogica, è esente dal vaglio di legittimità, per cui deve ritenersi sussistente il *fumus* del reato ipotizzato.

Va dunque mantenuta la misura *de qua*, non essendo stato mosso dai ricorrenti alcun rilievo, come si è osservato, in ordine alle esigenze cautelari. (*Omissis*)

(1) PRODUZIONE DI LEGNAME E TAGLIO A RASO.

La sentenza della Corte di cassazione sopra riportata può dirsi emblematica della rilevanza sociale del dato forestale ossia del ruolo di interesse pubblico che riveste oggi il bosco; ma anche di una certa confusione esistente sotto il profilo tecnico circa le prospettive della manutenzione e conservazione del bosco, da una parte, e della sua utilizzazione ai fini della produzione di legname, dall'altra. Basti solo pensare alla considerazione del taglio a raso, che si legge nella sentenza, al fine di procedere alle utilizzazioni boschive, in antitesi al taglio colturale, a prescindere da qualsiasi indicazione del tipo o specie di bosco, sia cioè esso d'alto fusto o ceduo. In questo secondo caso, infatti, il taglio a raso non può dirsi certo antitetico al taglio colturale se relazionato alla estensione ed alla modalità della esecuzione.

Ma procediamo con ordine, rilevando come nel ricorso alla Corte si contesti il potere del giudice penale di sanzionare l'illegittimità di un atto della pubblica amministrazione in mancanza di un'apposita verifica del giudice amministrativo conseguente all'espletamento dei rimedi processuali; verifica, peraltro, ritenuta ardua dai ricorrenti per l'ampia discrezionalità rinvenibile nel progetto di taglio redatto dall'Autorità amministrativa. Di qui la richiesta alla Suprema Corte di vanificare il provvedimento di sequestro preventivo emesso dal giudice di merito, nella considerazione, evidentemente, che si stesse procedendo al taglio degli alberi in modo non rispettoso delle disposizioni normative concernenti la natura del bene.

Richiesta, quella degli imputati, fondata sulla considerazione che l'abbattimento delle piante arboree era stato eseguito in conformità del progetto di taglio redatto dall'apposito organo tecnico competente.

A giudizio della Cassazione, oggetto della controversia non doveva essere ritenuta la legittimità – o meno – dell'atto amministrativo, che i ricorrenti sostenevano essere esente da censure da parte del giudice ordinario, quanto piuttosto l'accertamento della tipologia dell'intervento attuato dagli imputati che non sarebbe stato conforme al progetto di taglio. La valutazione di tale fatto, e non altro, doveva esser ritenuta all'origine del sequestro preventivo al fine di evitare il compimento del reato previsto dalla legge. A questo punto, però, i dati leggibili nella sentenza non ci confortano, ma dalla complessiva lettura della sentenza non risulta proprio chiaro se l'infrazione sia stata contestata in quanto il taglio era avvenuto «in difformità dalla vigente normativa», oppure in difformità dal Piano redatto dal Servizio forestale regionale. È un dato comunque incontrovertibile che la «martellata», e cioè l'indicazione delle piante da tagliare, si manifesta in modo certo attraverso segni visibili non contestabili e quindi facilmente rilevabili.

Se, comunque, si accoglie la tesi evidenziata nella sentenza della Cassazione della non corrispondenza dell'effettività del taglio alle prescrizioni del piano, occorre tuttavia riconoscere che la motivazione della difformità rilevata risiede unicamente nella considerazione che il taglio boschivo eseguito è «del tipo a raso e non colturale». Ma, a

ben vedere, non esiste nella terminologia forestale un tipo di taglio che tecnicamente possa definirsi culturale ossia corrispondente ad una determinata operazione selvicolturale – se non in una disposizione regolamentare di un secolo fa e decisamente obsoleta, che lo caratterizza come un taglio selettivo – sicché la contrapposizione fra i due tipi di taglio evidenziata nella sentenza non ha senso (1). Vogliamo dire che anche il taglio a raso deve essere considerato un taglio culturale nel momento in cui viene utilizzato in selvicoltura, nel rispetto delle prescrizioni regolamentari, per la raccolta del legname, ciò che costituisce il frutto naturale del bosco come qualsiasi altro prodotto della terra. Certo non ad ogni tipo di bosco è pertinente il taglio a raso, tant'è che se questo costituisce il modo ordinario mediante il quale procedere, nel rispetto di determinate modalità, alla realizzazione delle utilizzazioni legnose del bosco ceduo – che, va sottolineato, si riproduce automaticamente ricacciando dopo il taglio i polloni – il taglio a raso rappresenta invece l'eccezione riguardo al bosco d'alto fusto che tale capacità rigeneratrice non possiede.

Dal rilievo appena svolto si evince facilmente quale importanza abbia il tipo di bosco oggetto del taglio, ed inoltre, che il taglio a raso non può dirsi vietato in assoluto, o solo quando ricorrano – come viene evidenziato nella sentenza, richiamando il d.lgs. n. 227 del 2001 – ragioni fitopatologiche od altri motivi di interesse pubblico. Meglio sarebbe stato, infatti, al fine di chiarire le ragioni del rigetto del ricorso – e con esso il significato della fattispecie – se la sentenza avesse rilevato l'ulteriore inciso del 2° comma dell'art. 6 del decreto ora richiamato, dove viene specificata l'ipotesi nella quale il taglio a raso è vietato, e cioè nei casi in cui «le tecniche culturali non siano finalizzate alla rinnovazione naturale», il che è tipico dei boschi d'alto fusto per la cui rinnovazione è necessario ricorrere, almeno in generale, ossia a parte l'ipotesi dell'impollinazione, al reimpianto del bosco.

Ma va anche rilevato che il taglio a raso è consentito dallo stesso 2° comma dell'art. 6 del decreto legislativo del 2001 allorché sia previsto dai «Piani di assestamento regolarmente approvati e redatti secondo i criteri della gestione forestale sostenibile». Il taglio a raso, insomma, non è vietato in quanto tale, come viene ritenuto dalla sentenza della Cassazione, se esso è reso possibile quando si sia in presenza di un Piano di assestamento mediante il quale programmare le utilizzazioni con determinate scadenze secondo una logica programmatoria correlata alla natura ed all'estensione del bosco.

Certo è che il Piano di riassetto forestale, redatto ai sensi dell'art. 23 della legge regionale veneta n. 52 del 1978, e con il quale si è provveduto alle utilizzazioni boschive da parte degli imputati, ha le caratteristiche, anzi è qualificabile come Piano assestamentale, sicché quelle che il giudice di merito ha definito «invasive operazioni di taglio a raso», potevano essere, nella valutazione dell'Autorità forestale redigente il Piano, tagli pertinenti allo stato del bosco, in particolare in relazione alle «piante mature e stramature».

Detto che il taglio a raso poteva essere utilizzato, nel caso in esame, come ordinario strumento di produzione di legname, rimane però da considerare se il progetto di taglio redatto dal Servizio forestale regionale rispondeva ai «criteri della gestione forestale sostenibile», secondo quanto previsto dall'inciso del 2° comma dell'art. 6 prima richiamato. Per il giudice di merito tali criteri non erano stati rispettati nonostante che l'atto fosse stato redatto dalla stessa Autorità amministrativa competente, rinvenendo nel tipo di utilizzazione del bosco un *fumus criminis* tale da determinare l'emanazione del provvedimento di sequestro preventivo.

(1) Ci riferiamo al regolamento 7 aprile 1904, n. 286, che consente nei boschi nazionali inalienabili dichiarati stazioni climatiche solo i tagli, definiti culturali, di «sfollamento, diradamento e di espurgo». Sul punto, A. ABRAMI, *Manuale di diritto forestale e dell'ambiente territoriale*, Milano, 2005.

A questo punto si pone il problema se era in potere del giudice penale considerare l'illegittimità dell'atto amministrativo a prescindere dal sindacato giurisdizionale, rilevando cioè egli stesso l'illegittimità sostanziale del provvedimento rispetto alla normativa di riferimento. La Cassazione dà al riguardo una risposta positiva richiamando l'orientamento in tal senso della giurisprudenza. Si tratta comunque di una risposta, data, come dire, *en passant*, poiché essa sposta, o meglio supera immediatamente tale problematica posta dalla difesa degli imputati, per ricondurla all'aspetto ritenuto decisivo della controversia, e cioè il mancato rispetto nell'effettività del taglio, ciò che è contestato dai ricorrenti, alle prescrizioni del Piano di riassetto forestale.

Abbiamo già detto come non sia del tutto chiaro su quale dato si è fondata tale conclusione, sicché diviene decisivo il giudizio, riportato nella sentenza della Suprema Corte, del redattore del Piano, il quale ebbe a qualificare l'intervento boschivo inidoneo a «favorire la rinnovazione naturale con modalità e tempistiche ottimali».

A questo punto non intendiamo aggiungere altro al nostro commento se non evidenziare che allorché si tagli delle piante d'alto fusto è del tutto naturale che esse non si riproducano alla stessa maniera delle piante ceduate, sicché occorrerà procedere al loro reimpianto se si vuole ottenere la perpetuità del bosco alla quale non può non mirare il selvicoltore.

Alberto Abrami

*

Cass. Sez. III Pen. - 8-4-2004, n. 16720 - Rizzo, pres.; Grillo, est.; Izzo, P.M. (conf.) - Todesco, ric. (*Annulla senza rinvio Trib. Como 18 ottobre 2001*)

Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarico di reflui industriali - Scarico occasionale - In difetto di autorizzazione o con superamento dei limiti tabellari - Rilevabilità penale - Esclusione - Fondamento. (D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, artt. 54, 59; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258, art. 23)

In tema di disciplina degli scarichi, mentre lo scarico discontinuo di reflui, sia pure caratterizzato dai requisiti della irregolarità, intermittenza e saltuarietà, se collegato ad un determinato ciclo produttivo, ancorché di carattere non continuativo, trova la propria disciplina nel d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, e successive modificazioni, lo scarico occasionale, sia se effettuato in difetto di autorizzazione che con superamento dei valori limite, è privo di sanzione a seguito della eliminazione, ad opera dell'art. 23 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258, del riferimento alle immissioni occasionali precedentemente contenuto negli artt. 54 e 59 del citato decreto n. 152 (1).

(Omissis)

Con la sentenza indicata in epigrafe, il Tribunale di Como - Sezione distaccata di Erba, in composizione monocratica, condannava Todesco Giorgio, quale legale rappresentante della ditta «Acquacolor s.r.l.», opponente a decreto penale, alla pena di L. 4.000.000 di ammenda in ordine alla contravvenzione di cui all'art. 59, comma 1, d.lgs. n. 152/1999, accertata il 22 marzo 2000, per aver dato origine ad uno scarico in corso d'acqua superficiale, ancorché temporaneo ed indiretto, in assenza della prescritta autorizzazione e non conforme ai limiti di legge.

Avverso detta sentenza ricorre l'imputato, deducendo:

1) inosservanza o erronea applicazione dell'art. 59, comma 1, d.lgs. n. 152/1999 e succ. mod., nonché mancanza assoluta e/o manifesta illogicità di motivazione sul punto [art. 606, comma 1, lett. b) ed e) c.p.p.], in quanto la società Acquacolor è ed era munita di regolare autorizzazione allo scarico ed il fatto per cui è processo fu determinato da un'improvvisa avaria (per cortocircuito) ad una delle pompe di sollevamento; a causa di questa, le acque di scarico dello stabilimento, che la pompa doveva sollevare dal pozzetto di

raccolta alla vasca di omogeneizzazione, posta a livello superiore, prima dell'immissione nel collettore consortile, si sversarono sul piazzale dello stabilimento, defluendo al pozzetto di raccolta delle acque piovane, indi al corso d'acqua dove queste finivano, quindi non può parlarsi di scarico soggetto ad autorizzazione, essendo uno sversamento occasionale, per cui non rileva l'eventuale addebitabilità dell'evento a negligenza dei responsabili;

2) mancanza e/o manifesta illogicità della motivazione della gravata sentenza [art. 606, comma 1, lett. e), c.p.p.] in ordine alla ritenuta insufficienza della delega conferita dalla società – con delibera del C.d.A. 23 dicembre 1999 – al direttore generale e tecnico dello stabilimento di Erba (sede secondaria) Colzani Franco, perito chimico, con autonomia decisionale e finanziaria;

3) in subordine, mancanza e/o manifesta illogicità della motivazione della gravata sentenza [art. 606, comma 1, lett. e), c.p.p.] quanto all'esclusione del caso fortuito, il cui riconoscimento comporta invece la non punibilità per il reato *de quo*, ex art. 45 c.p.;

4) in via ulteriormente subordinata, inosservanza ed erronea applicazione degli artt. 163 e 175 c.p., essendo egli incensurato e quindi meritevole sia del minimo della pena che dei benefici di legge.

All'odierna udienza il P.M. e la difesa concludono come riportato in epigrafe.

Rileva, innanzi tutto, il Collegio che pacificamente lo scarico per cui è processo non rientra tra quelli c.d. discontinui, dovendo invece essere considerato «occasionale». Lo «scarico discontinuo» di reflui, infatti, è quello che, sia pure qualificato dai requisiti della irregolarità, dell'intermittenza e della saltuarietà, risulti tuttavia collegato ad un determinato ciclo produttivo industriale, ancorché di carattere non continuativo; diversa l'ipotesi dello scarico occasionale, caratterizzato invece dall'effettuazione fortuita ed accidentale.

Ciò premesso, deve osservarsi che mentre del primo permane la rilevanza penale anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 152/1999, come modificato dal d.lgs. n. 258/2000 (in tal senso, tra tante: Cass. Sez. III 7 novembre 2000, n. 12974, Lotti; Sez. III 22 marzo 1989, n. 5673, Dall'Ora), la mancata autorizzazione del secondo, invece, ed il superamento dei valori limite, non sono più sanzionati dalla legge, essendo stato espunto il riferimento alle «immissioni occasionali» dagli artt. 54 e 59, ad opera della menzionata novella del 2000 [art. 23, comma 1, lett. e)] (così: Cass. Sez. III 14 giugno 2002, n. 29651, PG/Paolini).

La giurisprudenza di segno contrario (Sez. III 23 maggio 2000, n. 10583, Banelli; Sez. III 3 settembre 1999, n. 2774, Rivoli), invero, è precedente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 258/2000.

Quindi, in tema di tutela delle acque dall'inquinamento, la nozione di scarico necessitante la previa autorizzazione e regolamentata quanto alla qualità dei reflui è quella delineata dall'art. 2, lett. bb), d.lgs. n. 152/1999, che non comprende più le immissioni occasionali, tenendo presente inoltre che lo scarico di acque reflue industriali presuppone sempre l'esistenza di una condotta, e cioè di un sistema stabile – anche non costituito da una tubazione – con il quale si consente il passaggio o il deflusso delle acque reflue.

È dunque fondata la prima doglianza, dalla quale le altre restano assorbite, donde l'annullamento della gravata sentenza. (Omissis)

(1) SCARICO DI REFLUI INDUSTRIALI, OCCASIONALE O DISCONTINUO: DIFFERENZE E DIVERSO RIFERIMENTO NORMATIVO.

La sentenza in epigrafe chiarisce nettamente la differenza tra due tipologie di scarico di acque reflue: lo scarico discontinuo che prevede uno scarico sì irregolare, discontinuo e saltuario ma comunque collegato ad un ciclo produttivo industriale e lo scarico occasionale il quale è caratterizzato da una effettuazione assolutamente fortuita ed accidentale.

Per lo scarico discontinuo permane la rilevanza penale, allorché lo stesso avvenga in difetto di autorizzazione, anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 152/1999, come modificato dal d.lgs. n. 258/2000 (1).

Lo scarico occasionale, pur se effettuato in difetto di autorizzazione e con superamento dei valori limite, sembrerebbe, invece, privo di sanzione a seguito della eliminazione ad opera dell'art. 23 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258, del riferimento alle immissioni occasionali precedentemente contenute negli artt. 54 e 59 del decreto 11 maggio 1999, n. 152 (2).

Nel decreto 152 del 1999 si parlava sia di scarico che di «immissione occasionale», termine che non troviamo più nelle disposizioni correttive ed integrative al d.lgs. 152/99, ovvero il decreto 258/2000.

Secondo parte della dottrina, questa soppressione avrebbe creato un vuoto di disciplina per la immissione occasionale, una lacuna non colmabile attraverso l'interpretazione estensiva della nozione di scarico, fino a ricomprendervi il concetto di episodicità.

Infatti la definizione di scarico, fornita dal legislatore all'art. 2, lett. bb), esclude dall'ambito di applicazione del decreto n. 152 gli sversamenti o i rilasci non riconducibili ad una struttura stabile (3), tenendo presente che lo scarico di acque reflue industriali presuppone sempre l'esistenza di una condotta, ovvero un sistema in qualche modo stabile, anche se non costituito da una tubazione, con il quale si consente il passaggio o deflusso delle acque reflue.

L'immissione occasionale di rifiuti liquidi potrebbe confluire nella previsione di cui all'art. 14 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 che vieta l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato liquido e solido, nelle acque superficiali e sotterranee.

Ulteriore possibilità sanzionatoria potrebbe ravvedersi nell'art. 674 del codice penale, il quale punisce il comportamento di chiunque getti o versi in un luogo di pubblico transito o privato, ma di comune o altrui uso, cose atte ad offendere o imbrattare o molestare persone.

Anche se quest'ultimo riferimento al codice penale risulta, a mio avviso, un pò riduttivo, in quanto non rispondente in pieno alla logica di punibilità che accompagna i reati ambientali in genere, ovvero la tutela del bene giuridico: ambiente.

L'interesse all'ambiente se lesa provoca conseguenze di gran lunga più serie di una semplice molestia, offesa o imbrattatura ad un luogo di comune uso.

Anche dopo le modifiche operate dal decreto n. 258, permane la rilevanza penale dello scarico, anche se qualificato dal requisito della irregolarità, intermittenza e saltuarietà, purché risulti collegato ad un ciclo produttivo industriale.

In tal caso la immissione occasionale di rifiuti liquidi, collegati ad un ciclo produttivo, anche se effettuata tramite un sistema di convogliabilità, rimane sottoposta alla disciplina del decreto n. 152.

L'unica ipotesi che andrebbe ricondotta sotto le previsioni del decreto 22/1997, sarebbe quella in cui, oltre al requisito dell'episodicità, manchi il collegamento ad un determinato ciclo produttivo industriale.

Può, dunque, applicarsi la disciplina delle acque allorché si tratti di scarico di acque reflue in uno dei corpi recettori individuati dalla legge (acque superficiali, suolo, sottosuolo, rete fognaria) effettuato anche tramite semplice condotta ed anche solo periodico, discontinuo o occasionale.

In ogni altro caso in cui venga a mancare il nesso funzionale e diretto tra le acque reflue ed il corpo recettore si applicherà la disciplina in tema di rifiuti.

(1) Vedi Cass. Sez. III 7 novembre 2000, n. 12974, Lotti, rv. 218.320.

(2) Vedi Cass. Sez. III 14 giugno 2002, n. 29251, P.G. in proc. Paolini, rv. 222.114.

(3) In tal senso ZALIN, *Le nuove norme sull'inquinamento idrico*, nel

Sole 24 Ore, Milano, 2001; PAONE V., *Ultime novità legislative nel settore dell'inquinamento idrico*, in *Foto it.*, 3, II, 167.

(4) Confronta con A.L. DE CESARIS, *Scarichi di acque reflue: nuove definizioni*, in *Riv. giur. amb.*, 2000, 919.

Ai fini di una migliore comprensione della disciplina degli scarichi anche in virtù del rapporto tra scarico e corpo recettore giova riprendere l'*iter* legislativo che ha accompagnato questa materia.

Infatti, la legge Merli del 10 maggio 1976, n. 319, disciplinava «gli scarichi di qualsiasi tipo (...) diretti o indiretti, in tutte le acque superficiali e sotterranee, interne e marine, nonché in fognature, sul suolo e nel sottosuolo».

Lo scarico veniva, quindi, qualificato sia come diretto che come indiretto, poteva inoltre essere di qualsiasi tipo, senza cioè che rilevassero le modalità con cui il refluo giungeva al corpo recettore.

La giurisprudenza di legittimità, nel solco di questa posizione legislativa, aveva adottato una definizione particolarmente ampia di scarico, ricomprendendovi qualsiasi sversamento di reflui e di rifiuto liquido o a questo assimilabile, in acque di fognatura, sul suolo e nel sottosuolo, in qualunque modo questo avvenisse.

Lo scarico, dunque, poteva essere diretto o indiretto, continuo o saltuario, episodico o isolato, senza che ne venisse meno la natura, anche quando lo scarico derivasse non già da immissioni tramite opere stabili, ma ad esempio per fenomeni tipo percolamento o tracimazione.

Con il d.lgs. 152/1999 la situazione pareva essere radicalmente mutata, la definizione di scarico si restringeva a comprendere solo quelle immissioni dirette tramite condotta o comunque convogliabili (4).

La nuova definizione di scarico riguarderebbe, quindi, unicamente le immissioni che raggiungono il corpo recettore direttamente e tramite opere corredate da una certa stabilità, inoltre ovviamente le immissioni sono solo quelle su base acquosa, quindi liquide o semi-liquide e comunque convogliabili.

Le immissioni escluse dalla disciplina del d.lgs. 152/1999 dovrebbero ora, in via generale, ricadere nell'ambito della disciplina del decreto Ronchi sullo smaltimento dei rifiuti, in quanto norma quadro del settore ambientale.

Francesca De Santis

*

Cass. Sez. III Pen. - 22-11-2003, n. 44409 (c.c.) - Rizzo, pres.; Postiglione, est.; Fraticelli, P.M. (parz. diff.) - Natale, ric. (*Conferma Trib. Bari 24 marzo 2003*)

Bellezze naturali (protezione delle) - Aree naturali protette - Individuazione - Zona di protezione speciale - Vi rientra. (L. 6 dicembre 1991, n. 394)

Bellezze naturali (protezione delle) - Aree protette - Zone di protezione speciale - Istituzione - Competenza dello Stato - Sussistenza. (L. 6 dicembre 1991, n. 394; Cost., art. 117)

Il concetto di «aree naturali protette» è più ampio di quello comprendente le categorie dei parchi nazionali, riserve naturali statali, parchi naturali interregionali, parchi naturali regionali e riserve naturali regionali, in quanto ricomprende anche le zone umide, le zone di protezione speciale, le zone speciali di conservazione ed altre aree naturali protette. (Fattispecie nella quale la Corte ha affermato la inclusione tra le aree protette della zona di protezione speciale denominata «Murgia Alta».) (1).

In tema di aree protette sussiste la possibilità per lo Stato di istituire, e non solo designare, zone di protezione speciale, sottoponendole alla disciplina generale sulle aree protette, atteso che la competenza alla istituzione delle Z.P.S. non è attribuita alle Regioni, ed allo Stato in via sostitutiva, ma anche a quest'ultimo, in via principale ancor più dopo la modifica costituzionale dell'art. 117, allorché un determinato habitat naturale o seminaturale sia ritenuto importante, nonché per la conservazione della flora e della fauna selvatiche (2).

(1-2) La sentenza è commentata da F. DI DIO, *La classificazione normativa delle aree naturali protette di diritto comunitario: rilievi critici e problemi aperti*, in questo fascicolo, 358.

(Omissis)

FATTO E DIRITTO. - Con ordinanza del 24 marzo 2003, il Tribunale di Bari confermava il sequestro preventivo di alcune particelle (recanti il n. 12, 169, 219, 221 e 290) del fondo rustico di proprietà di Naturale Rosa in Altamura, destinate alla realizzazione di un fabbricato per deposito e trasformazione di prodotti agricoli, ravvisando la violazione degli artt. 20, lett. c), legge n. 47/1985 e 30, legge n. 394/1991.

Riteneva il Tribunale che l'area, inserita nelle zone di protezione speciale ai sensi della normativa comunitaria, essendo altresì coperta da vegetazione boscosa (pini di Aleppo ed altre essenze) e già interessata in precedenza dal fuoco, non consentiva il movimento di terra con mezzi meccanici, il disboscamento, la copertura di ingenti quantità di pietrame, oltreché scavi, senza le preventive autorizzazioni ambientali.

Osservava che le opere edilizie già realizzate e gli altri interventi, se non bloccati, potevano aggravare la situazione.

Contro l'ordinanza l'interessata Natale Rosa ha proposto ricorso per cassazione, chiedendo l'annullamento del sequestro, limitatamente alla particella catastale n. 221, perché non coperta da bosco e non attinta da incendi, sicché era sufficiente la concessione edilizia n. 22/2002 a legittimare le opere su di essa.

La ricorrente deduce, altresì, che l'area interessata dal sequestro rientra solo tra quelle «designate» quali zone di protezione speciale, senza un vincolo giuridico di immediata efficacia e non appartiene alle aree naturali protette *ex* legge n. 394/1991.

Il ricorso è infondato.

Giustamente in sede cautelare - salvo più approfondito esame nel giudizio di merito - la misura del sequestro è stata riferita unitariamente a tutte le particelle del fondo rustico della Natale, perché oggetto di opere rilevanti di trasformazione, in assenza di qualsiasi titolo per i profili paesaggistico-ambientali, oltreché urbanistici.

Anche la concessione edilizia citata per la casa colonica è stata considerata inidonea ad impedire il sequestro, perché la natura boschiva del territorio comportava un vincolo di inedificabilità (come pure la circostanza dell'interessamento dal fuoco negli ultimi 10 anni) implicando una trasformazione urbanistica senza autorizzazione regionale.

Nel caso in esame risulta dal testo del provvedimento impugnato che anche la particella 221 fu interessata da uno scavo di fondazione, sebbene su terreno nudo, ossia da un'opera di trasformazione urbanistica e paesaggistica senza autorizzazione.

Contrariamente a quanto assume la ricorrente la zona di protezione speciale, denominata «Murgia Alta», è inserita nella classificazione delle aree protette, come risulta dalla delibera del Ministero dell'ambiente 2 dicembre 1996 (G.U. n. 139 del 17 giugno 1997), art. 1, punto g), ai sensi della normativa comunitaria (dir. 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici).

La stessa zona «Alta Murgia» è espressamente indicata come «prioritaria area di reperimento a livello nazionale» dalla legge quadro nazionale sulle aree protette [l. 6 dicembre 1991, n. 394, art. 34, punto 6, lett. d)].

Anche il d.m. 3 aprile 2000 include nell'elenco A delle Z.P.S. (Zona protezione speciale) la «Murgia Alta».

Non può essere pertanto condivisa l'opinione della ricorrente secondo cui le Z.P.S. non sono «aree naturali protette».

Secondo questa Corte il concetto di «aree naturali protette» è più ampio di quello comprendente le categorie dei parchi nazionali, riserve naturali statali, parco naturale interregionale, parco naturale regionale, riserva naturale regionale, perché abbraccia anche le zone umide, le zone di protezione speciale, le zone speciali di conservazione ed altre aree naturali protette.

Il ruolo di leale collaborazione tra Stato e Regioni non esclude la possibilità per lo Stato di istituire (e non solo designare) zone di speciale protezione, sottoponendole alla disciplina generale sulle aree protette.

La normativa per la protezione della fauna selvatica (l. 11 febbraio 1992, n. 157) ha un diverso oggetto giuridico (la «fauna selvatica» come tale, art. 2) e non determinati spazi quali ecosistemi naturali da proteggere, sicché essa appare integrativa e non sostitutiva di quella sulle aree protette. Non si può, dunque, ritenere che la competenza nella istituzione di zone di speciale protezione sia solo delle Regioni ed in via sostitutiva dello Stato (nel caso di inerzia): questo vale quando un determinato *habitat* sia ritenuto importante per la protezione della fauna ai sensi delle specifiche direttive comunitarie, non quando un determinato *habitat* sia rilevante quale ecosistema anche per la flora e sia ritenuto di impor-

tanza nazionale. Una conferma è data dal d.p.r. 8 settembre 1997, n. 357, che reperisce il regolamento sulla dir. 92/43/CEE relativa alla conservazione di *habitat* naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche (*G.U.* n. 248 del 23 ottobre 1997): in tale normativa è specificato che il Ministro dell'ambiente designa, cioè istituisce i siti, sia pure con la collaborazione regionale (art. 3), con un criterio inverso a quello cui si richiama la ricorrente.

In conclusione non è esatto, a parere di questa Corte, che l'individuazione delle Z.P.S. sia prerogativa esclusiva delle Regioni, mentre lo Stato potrebbe intervenire solo «in caso di inerzia» delle prime. Ciò non può sostenersi a maggior ragione dopo che la legge cost. n. 3/2001 ha ricompreso nella competenza esclusiva dello Stato, la

competenza in tema di «ambiente, ecosistemi e beni culturali».

Sembra, dunque, che il principio di collaborazione tra Stato e Regioni, sempre sottolineato dalla giurisprudenza costituzionale in tema di protezione della natura (sent. 302/94), debba condurre quantomeno ad un principio di parallela autonomia, con la possibilità di iniziativa dello Stato a tutela di un valore costituzionale.

L'esistenza giuridica di un'area di protezione speciale denominata «Alta Murgia» in base alla disciplina delle aree protette, consentiva ai giudici di merito di configurare altresì la violazione dell'art. 30 legge 394/91 anche con riferimento alla particella 221, perché anch'essa parte della zona speciale di protezione istituita su iniziativa dello Stato. (*Omissis*)

MASSIMARIO

Giurisprudenza civile

(a cura di PAOLA MANDRICI)

Agricoltura e foreste – Comunità economica europea – Ritiro di terreni seminativi – Aiuti comunitari – Domanda – Contenuto – Inclusione di fondi privi dei prescritti requisiti – Indebita percezione delle sovvenzioni comunitarie – Configurabilità – Esistenza di altri fondi dotati dei requisiti richiesti – Irrilevanza. [L. 23 dicembre 1986, n. 898, artt. 3, 4; d.m. (agricoltura e foreste) 12 febbraio 1991, n. 63, art. 8; d.m. (agricoltura e foreste) 9 aprile 1992, n. 9]

Agricoltura e foreste – Comunità economica europea – Indebito conseguimento di aiuti comunitari mediante attestazione non veritiera in ordine ai requisiti del terreno richiesti per l'ammissione al beneficio – Elemento psicologico della colpa – Sussistenza – Errore di fatto sulle caratteristiche del terreno, dovuto a mancato controllo – Rilevanza – Esclusione. (L. 24 novembre 1981, n. 689, art. 3; l. 23 dicembre 1986, n. 898, art. 2)

Cass. Sez. I Civ. – 4-3-2005, n. 4790 – Saggio, pres.; Gilardi, est.; Martone P.M. (conf.) – Min. politiche agricole e forestali – Isp. Centrale (Avv. gen. Stato) c. Cribari (avv. De Santis ed altro). (Cassa con rinvio Trib. Cosenza 18 dicembre 2000)

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

La richiesta di aiuti comunitari avanzata sulla base di dati affermati dall'istante sotto la propria responsabilità presuppone che sia stata preventivamente constatata la rispondenza alla realtà dei dati comunicati. Pertanto, colui che consegue il beneficio comunitario riservato a terreni seminativi, affermando, contrariamente alla realtà, la sussistenza, in concreto, di tale caratteristica del terreno di cui si tratta, è passibile della sanzione amministrativa di cui all'art. 2 della l. 23 dicembre 1986, n. 898, concretizzando la sua non veritiera affermazione di per sé l'elemento psicologico della colpa, richiesto dall'art. 3 della l. 24 novembre 1981, n. 689, a nulla rilevando l'errore di fatto intervenuto sulle reali caratteristiche del terreno, dovuto a mancato controllo delle stesse (2).

(1-2) Sul primo punto, in senso conforme cfr. Cass. 4 settembre 2002, n. 12864, in questa Riv., 2003, 496, con nota di CANFORA I., *L'individuazione dei terreni messi a riposo nella domanda di aiuti comunitari ai seminativi*. In merito alla seconda massima, in termini cfr. Cass. 27 agosto 1999, n. 8991, in questa Riv., 2000, 319, con nota di SIMONE P., *Ancora sulla violazione della legge 23 dicembre 1986, n. 898 per indebita percezione di aiuti comunitari all'agricoltura*.

*

Contratti agrari – Controversie – Disposizioni processuali – Tentativo di conciliazione (stragiudiziale) – Onere relativo – A carico dell'attore e a carico del convenuto proponente domanda riconvenzionale – Configurabilità – Condizioni – Limiti – Estensione al convenuto proponente una mera eccezione – Esclusione – Conseguenze in tema di verifica della sussistenza dell'onere del convenuto di previo esperimento del tentativo di conciliazione – Accertamento della configurabilità nelle difese del convenuto di una domanda riconvenzionale –

Necessità – Elemento distintivo della eccezione rispetto alla domanda riconvenzionale. (C.p.c., artt. 36, 416, 418; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 46)

Cass. Sez. III Civ. – 16-3-2005, n. 5683 – Nicastro, pres.; Finocchiaro, est.; Apice, P.M. (conf.) – Zambra ed altri (avv. Crisci ed altro) c. Barbato ed altro (avv. Putrella ed altro). (*Conferma App. Napoli 18 luglio 2002*)

L'onere del preventivo tentativo di conciliazione di cui all'art. 46 della l. 3 maggio 1982, n. 203 sussiste a carico dell'attore che agisce in giudizio e del convenuto che propone una domanda in via riconvenzionale per il solo fatto che essi sottopongono al giudice una domanda relativa ad una controversia agraria, a prescindere dalla relativa fondatezza, dovendosi invece escludere che tale onere possa gravare sulla parte che, convenuta in giudizio, ed al fine di resistere alle altrui pretese, si limiti a spiegare, in sede difensiva, delle mere eccezioni in senso proprio, negando fondamento alla pretesa di controparte; una diversa interpretazione contrasterebbe con i principi costituzionali di cui agli artt. 3 e 24 Cost., atteso che, in tal caso, il giudice dovrebbe, da un lato, dichiarare improponibile l'eccezione del convenuto, in quanto non preceduta dal tentativo di conciliazione, e, dall'altro, accogliere sempre la domanda dell'attore, in mancanza di qualsivoglia difesa di controparte, solo perché quest'ultimo, prima di proporla, ed a prescindere dalla sua eventuale infondatezza, abbia esperito il tentativo di conciliazione. Ne consegue che, al fine di verificare se nel caso concreto sussista l'onere a carico del convenuto di richiedere previamente l'esperimento del tentativo di conciliazione, occorre che il giudice di volta in volta accerti se le difese svolte dal convenuto integrino o meno una domanda riconvenzionale, tenendo conto che l'elemento distintivo della eccezione (anche riconvenzionale) rispetto alla domanda riconvenzionale risiede non già nella natura del diritto fatto valere dal convenuto, ma nel fine che questi si propone, e cioè nel contenuto della sua istanza processuale, dovendosi ravvisare la configurabilità di una domanda riconvenzionale nella sola ipotesi in cui questa tenda ad un risultato concreto ulteriore rispetto al semplice rigetto della domanda avversaria, consistente nella richiesta, con effetto di giudicato, di un provvedimento giudiziale a sé favorevole e sfavorevole alla controparte (1).

(1) In senso conforme cfr. Cass. 24 giugno 2003, n. 10017, in *Giust. civ. Mass.*, 2003, 1509.

*

Previdenza sociale - Contributi unificati in agricoltura - In genere - Riscossione - Ruoli esattoriali - Applicabilità. (L. 23 aprile 1981, n. 155, art. 13)

Cass. Sez. Lav. - 16-8-2004, n. 15930 - Dell'Anno, pres.; De Luca, est.; De Augustinis, P.M. (conf.) - INPS (avv. Sgroi e altro) c. Lepanteur (avv. Dell'Antoglietta). (*Cassa con rinvio, App. Lecce 29 giugno 2001*)

In base all'art. 13, l. 23 aprile 1981, n. 155, la riscossione dei contributi agricoli unificati avviene mediante iscrizione nei ruoli esattoriali (1).

(1) Non si rinvencono precedenti in termini negli ultimi anni. In dottrina, sulle modalità di riscossione e pagamento dei c.a.u., v. GATTA, *I contributi agricoli unificati (III)*, in *Giur. agr. it.*, 1991, 22 e Id., *L'ordinamento previdenziale del lavoro agricolo*, Roma, 1990, 165 ss.

Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

Bellezze naturali (protezione delle) - Reato di cui all'art. 163 del d.lgs. n. 490 del 1999 - Esecuzione di opere - Nozione di opere - Individuazione. (D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 181; d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, artt. 163, 151)

Cass. Sez. III Pen. - 26-5-2004, n. 23980 (c.c.) - Savignano, pres.; Fiale, est.; Consolo, P.M. (conf.) - P.M. in proc. Signorini, ric. (*Annula in parte con rinvio Trib. riesame Napoli 22 settembre 2003*)

In tema di tutela delle zone paesistiche, configura il reato di cui all'art. 163 del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, ora sostituito dall'art. 181 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (cosiddetto Codice Urbani), ogni modificazione dell'assetto del territorio, in assenza di autorizzazione, attuata attraverso qualsiasi opera non soltanto edilizia ma di qualunque genere, atteso che con le disposizioni in questione si è inteso assicurare una immediata informazione ed una preventiva valutazione da parte della pubblica amministrazione dell'impatto sul paesaggio di ogni tipo di intervento intrinsecamente idoneo a comportare modificazioni ambientali e paesaggistiche (1).

(1) Nessun precedente in termini con riferimento all'art. 181 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

*

Edilizia e urbanistica - Nuove disposizioni di cui al d.p.r. n. 380 del 2001 - Momento di entrata in vigore - Individuazione - Attuale vigenza delle disposizioni di cui alla legge n. 47 del 1985 - Fondamento. (D.p.r. 6 giugno 2001, n. 380; d.l. 23 novembre 2001, n. 411; d.l. 20 giugno 2002, n. 122; l. 31 dicembre 2001, n. 463, art. 5 bis; l. 1° agosto 2002, n. 185)

Cass. Sez. III Pen. - 28-3-2003, n. 14452 - Postiglione, pres.; Franco, est.; Iacoviello, P.M. (conf.) - D'Ospina, ric. (avv. Pittori). (*Conferma App. Firenze 5 luglio 2002*)

L'art. 5 bis del d.l. 23 novembre 2001, n. 411, introdotto dalla legge di conversione 31 dicembre 2001, n. 463, ha disposto la proroga retroattiva del termine di entrata in vigore del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), così che l'art. 138 del citato T.U. (che prevede la data di entrata in vigore delle disposizioni nello stesso contenute) va letto con previsione di entrata in vigore al 30 giugno 2002, ed ora al 30 giugno 2003 per effetto delle ulteriori proroghe disposte dal d.l. 20 giugno 2002, n. 122 e dalla legge di conversione 1° agosto 2002, n. 185, con la conseguente permanenza nell'ordinamento delle disposizioni di cui alla l. 28 febbraio 1985, n. 47, non essendo mai entrato in vigore, neppure temporaneamente, il citato Testo Unico (1).

(1) Nessun precedente in termini.

*

Caccia e pesca - Caccia - Esercizio - Limitazione all'esercizio - Divieto di sparare da autoveicoli, natanti e aeromobili - Contravvenzione - Attività di caccia - Nozione. [L. 11 febbraio 1992, n. 157, art. 30, comma 1, lett. i)]

Cass. Sez. III Pen. - 14-5-2004, n. 22785 - Savignano, pres.; Squassoni, est.; Meloni, P.M. (conf.) - Bordiga, ric. (*Conferma Trib. Salerno 19 settembre 2001*)

Integra la contravvenzione prevista dall'art. 30, comma primo, lett. i) della l. 11 febbraio 1992, n. 157 - che punisce chi esercita la caccia sparando da autoveicoli, natanti a motore o

aeromobili - non chi utilizza il mezzo di trasporto per lo spostamento nei luoghi di esercizio venatorio o per il recupero della preda, ma colui il quale, come nel senso di specie, compie dal natante l'atto tipico della caccia, rappresentato dallo sparo contro la selvaggina, in ciò agevolato dal mezzo di trasporto sia per l'appostamento, sia per il raggiungimento della preda anche in zone impervie, essendo irrilevante l'uccisione di animali, in quanto l'abbattimento e l'impossessamento di specie cacciabili non costituiscono elementi costitutivi della fattispecie (1).

(1) Giurisprudenza costante. In senso conforme da ultimo cfr. Cass. Sez. III 21 novembre 1995, n. 2286, Piras, in *Mass. dec. pen.*, 1996, 204.350. In dottrina cfr. MAZZA P., *La tutela della fauna selvatica ed omeoterma*, in *La tutela penale dell'ambiente*, a cura di AMELIO - FORTUNA, Torino, 2000, 161 e segg.

*

Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Materiali provenienti da demolizioni - Natura - Rifiuti speciali - Scarico ripetuto senza autorizzazione - Reato di realizzazione di discarica abusiva - Configurabilità - Elementi. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 51, comma 3, 6, comma 1; d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915, art. 2, comma 4, n. 3)

Cass. Sez. III Pen. - 8-9-2004, n. 36062 - Vitalone, pres.; Lombardi, est.; Meloni, P.M. (conf.) - Tomasoni, ric. (*Conferma App. Brescia 22 dicembre 2003*)

I materiali provenienti da demolizioni edilizie costituiscono rifiuti speciali, a norma dell'art. 2, comma quarto, n. 3 del d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915; pertanto la destinazione di un'area a centro di raccolta di tali rifiuti e lo scarico ripetuto di essi, senza la prescritta autorizzazione, anche in mancanza di una specifica organizzazione di persone e di mezzi, integra il reato di realizzazione e gestione di una discarica abusiva, previsto dalla fattispecie di cui all'art. 51, comma terzo del d.lgs. n. 22 del 1997, non essendo necessario il dolo specifico del fine di lucro o di guadagno (1).

(1) Esattamente in termini Cass. Sez. III 9 luglio 2004, n. 30127, Piacentino, in *Mass. dec. pen.*, 2004, 229.467.

*

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Reati - Soggetti responsabili - Individuazione - Soggetti che comunque concorrono alla immissione sul mercato dei prodotti alimentari - Vi rientrano. (L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5; d.lgs. 26 maggio 1997, n. 155, artt. 3, 2)

Cass. Sez. III Pen. - 17-6-2004, n. 27284 - Vitalone, pres.; Fiale, est.; Geraci, P.M. (conf.) - P.M. in proc. Arena, ric. (*Dichiara inammissibile Trib. Messina 9 maggio 2001*)

Il responsabile di un'industria alimentare, intesa quale esercizio della preparazione, trasformazione, fabbricazione, confezionamento, deposito, trasporto, distribuzione, manipolazione, vendita, fornitura e somministrazione di prodotti alimentari, deve garantire che tali operazioni siano effettuate in modo igienico, gravando diversamente sullo stesso la responsabilità prevista dall'art. 5 della l. 30 aprile 1962, n. 283, che si riferisce a tutti i soggetti che concorrono alla immissione sul mercato di prodotti alimentari destinati al consumo e non conformi alle prescrizioni igienico-sanitarie (1).

(1) In senso conforme, nell'ambito di un consolidato indirizzo giurisprudenziale, si veda Cass. Sez. III 22 giugno 1996, n. 6266, Ghigo, in *Mass. dec. pen.*, 1996, 205.817.

Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

Edilizia e urbanistica - Prescrizioni e vincoli - Prescrizione vincolativa anche per successivi proprietari - Destinazione a giardino - Mutamento della destinazione - Esclusione - Fattispecie.

Ambiente - Concessione edilizia - Vincolo diretto a preservare il contesto ambientale - Realizzazione di piscina - Illegittimità - Ragioni.

Edilizia e urbanistica - Concessione edilizia - Rilascio - Presupposto - Disponibilità del terreno - Necessità.

T.A.R. Lazio, Sez. II bis - 11-11-2004, n. 12860 - Giulia, pres; Calverri, est. - C.F. e S.M. (avv.ti Sanino e Colombo) c. Comune di Roma (avv. Murra), Ministero beni e attività culturali (Avv. gen. Stato) e M.A. (avv. Lais).

In presenza di una prescrizione urbanistica volta a disciplinare in modo puntuale l'uso del territorio e di un formale impegno con carattere vincolativo anche per i successivi proprietari, non residua alcuna possibilità per interventi diretti a mutare la destinazione a giardino degli spazi di distacco del fabbricato (nella specie, è stata realizzata una piscina) (1).

Nell'ambito di un contesto ambientale protetto e in presenza di un vincolo, derivante da un preciso atto d'obbligo propedeutico alla concessione edificatoria e mirante a preservare nel tempo tale configurazione ambientale, la realizzazione di una piscina determina un impatto ambientale permanente vanificando il valore della prescrizione tesa ad impedire in modo assoluto l'attività edificatoria (2).

La disponibilità del terreno, quale presupposto per il rilascio della concessione edilizia, manca non solo quando il richiedente non è proprietario, ma anche nei casi in cui la proprietà è limitata da diritti reali di godimento che incidono proprio sulla possibilità di edificazione dell'area (3).

(1-3) Nella specie, si è trattato dell'impugnazione di un titolo concessorio per la realizzazione di una piscina su un'area per la quale la società costruttrice dell'immobile, nell'evidente fine di tutela paesaggistica e panoramica dell'area di riferimento, si era impegnata a suo tempo, con atto registrato e trascritto nei registri immobiliari, a sistemare e a mantenere permanentemente a giardino, salvaguardando altresì i cipressi e gli altri alberi esistenti nel lotto e con rispetto delle quote di progetto a sistemazione avvenuta.

Sulla terza massima, in senso conforme, v. Consiglio di Stato, Sez. V, 22 giugno 2000, n. 3525, in *Cons. Stato*, 2000, I, 1476.

*

Ambiente - Rifiuti urbani e speciali - Impianti di smaltimento - Valutazione impatto ambientale - Necessità. (D.p.r. 12 aprile 1996, n. 856500, art. 6)

T.A.R. Abruzzo, Sez. Pescara - 1-9-2004, n. 772 - Catoni, pres.; Di Giuseppe, est. - S.R. (avv. De Carolis) c. Comune Arielli (avv. Tenaglia), Ass. Comuni Chetino-ortonese (n.c.) e S.S.S.v.l. (avv. Russo).

Nella Regione Abruzzo, ai sensi dell'art. 6, co. 6, del d.p.r. 12 aprile 1996, n. 856500 e dell'art. 6 i criteri ed indirizzi della Regione in materia di procedure ambientali, i progetti di impianti per smaltimento e recupero di rifiuti urbani e speciali anche non pericolosi, che non ricadano in aree naturali protette, l'autorità competente deve verificare se le caratteristiche dei progetti medesimi richiedono lo svolgimento della procedura di valutazione di impatto ambientale (1).

(1) V., per riferimenti, T.A.R. Puglia, Sez. Lecce, Sez. I, 4 febbraio 2003, n. 359 (non risulta edita).

Edilizia e urbanistica - Regione Veneto - Edificazione in zona agricola - Mutamento destinazione d'uso - Possibilità - Condizioni. (L. 28 febbraio 1985, n. 24, art. 11; l. reg. Veneto 5 marzo 1985, n. 24, art. 11)

Edilizia e urbanistica - Edificazione in zona agricola - Mutamento di destinazione - Autorizzazione comunale - Carattere discrezionale - Esclusione.

T.A.R. Veneto, Sez. II - 7-10-2004, n. 3600 - Stevenato, pres. f.f.; Rocco, est. - S.A. (avv.ti Dal Lago e Maggiolo) c. Comune Tezze sul Brenta (n.c.) e G.P. (avv.ti Danni e Lago).

Nella Regione Veneto, in virtù del combinato disposto dell'art. 25, l. 28 febbraio 1985, n. 47 e dell'art. 11 l. reg. 5 marzo 1985, n. 24, non vi è un divieto assoluto di mutamento delle destinazioni d'uso nelle zone agricole in attesa che gli strumenti urbanistici provvedano a disciplinare puntualmente la materia, per cui, fintantoché ciò non accada, si possono assentire meri cambiamenti d'uso in tali aree, tutte le volte che questi ultimi non si pongano in aperto contrasto con l'assetto urbanistico vigente (1).

In ipotesi di mutamento d'uso senza opere in zona agricola e con edificio vincolato, la valutazione dell'amministrazione comunale, ai fini del rilascio della conseguente autorizzazione, non assume carattere discrezionale e incensurabile, ma deve giudicare la condizione di «compatibilità» della nuova destinazione con le «caratteristiche della zona» (2).

(1-2) Sulla prima massima, in senso conforme, v. Cons. Stato, Sez. V, 23 febbraio 2000, n. 949, in *Cons. Stato*, 2000, I, 360.

*

Caccia e pesca - Caccia - Piano faunistico-venatorio - Contenuto discrezionale - Capriolo - Meccanismi alternativi di riduzione dei capi cacciabili - Legittimità. (L. 11 febbraio 1992, n. 157)

Caccia e pesca - Caccia - Tutela dei caprioli - Piani di abbattimento - Legittimità.

T.A.R. Liguria, Sez. II - 6-9-2004, n. 1342 - Arosio, pres.; Fina, est. - U.R.C.A. ed altri (avv.ti Gerbi e Gres) c. Provincia di Genova (avv.ti Giovannetti e Scaglia).

La Provincia, nella gestione faunistico-venatoria del capriolo, gode di un ampio grado di discrezionalità nella formulazione del contenuto del piano di prelievo, sicché la previsione di meccanismi alternativi di riduzione dei capi attraverso la traslocazione in altri territori di un numero minimo di caprioli, rispetto alla massa di capi cacciabili, non contrasta con la finalità della l. 11 febbraio 1992, n. 157 diretta alla conservazione delle effettive capacità riproduttive di alcune specie, al contenimento naturale e alla densità ottimale (1).

L'estensione ai mesi di dicembre e gennaio dei piani di abbattimento del capriolo, ma limitatamente alle femmine e ai piccoli di capriolo fino a concorrenza del numero di maschi abbattuti, si spiega logicamente con la consistente prevalenza di abbattimenti di maschi rispetto alle femmine nei periodi ordinari e con la sperimentata rinuncia alla caccia dei maschi di capriolo nell'anzidetto bimestre, ed ha lo scopo di evitare sensibili difformità nell'abbattimento dei capi, dovute alle diverse preferenze dei cacciatori (2).

(1-2) Si tratta di questioni del tutto nuove.